

Adiós a la política del hijo único en China

Julio Pérez, Andreu Domingo

Un anuncio esperado

El 29 de octubre de 2015, el Partido Comunista de la China anunciaba el final de la llamada política del hijo único aprobada 35 años antes, en 1979. El plan quinquenal 2016-2020, se dice, va a abandonar la política del hijo único para sustituirla por otra “que permita a cada pareja tener dos hijos como respuesta proactiva al envejecimiento de su población”. No es una decisión que haya sorprendido a nadie, o a casi nadie. En 2008, en medio de la escenificación de la modernidad que significó la organización de los Juegos Olímpicos, ya se filtró que la Comisión Nacional de Población y Planificación familiar estaba considerando introducir cambios de cara a una transición que gradualmente eliminara la limitación. Esos rumores, fueron respaldados por la petición oficial de los demógrafos chinos reunidos en Shangai ese mismo año para que se diera fin a la política del hijo único que, de hecho, se decía, había empezado a hacer aguas. Petición que con la boca pequeña ya se dejaba sentir en la celebración en 1997 del Congreso de la Asociación Internacional para el Estudio de la Población que se celebró en Beijing.

No por esperada, la noticia ha tenido menos impacto. Cuando la demografía china estornuda... corremos a rehacer las proyecciones de población mundial para los próximos años. No en vano China ha sido, junto con la India, un ícono en lo imaginario social referente al crecimiento de la población durante todo el siglo XX y, a juzgar por la repercusión de la noticia, lo sigue siendo en el nuevo milenio. Antes de dejarse llevar por las emociones sin embargo, sería sensato hacer un poco de historia, y plantearse tres preguntas: ¿Cuándo y por qué se instituyó la política del hijo único? ¿Qué ha significado la llamada ventana de oportunidades demográficas en el crecimiento económico chino? Y, por fin, ¿Por qué se abandona ahora y qué repercusión podemos esperar?

Origen y contexto de la política demográfica China

La política demográfica china sobre el hijo único sólo pueden entenderse en el contexto internacional que surge de la II Guerra Mundial, polarizado en dos grandes bloques económicos e ideológicos. Desde el primer día de la posguerra EEUU empezó a vincular, a través de sus demógrafos más prestigiosos, el crecimiento explosivo de la población con la extensión del comunismo. En 1944 Frank Notestein, entonces director de la *Princeton Office of Population Research*, con motivo de la fundación de la FAO, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, realizó en la Universidad de Chicago una conferencia donde por primera vez habló de

“Transición Demográfica” para explicar el crecimiento moderno de la población, vinculando todavía modernización y evolución demográfica. Pero el triunfo de la revolución china en 1949, fue la gota que colmó el vaso: el propio Notestein abandonó la interpretación culturalista de los cambios, y nombrado ya presidente de la Comisión de Población de Naciones Unidas, afirmaba que la evolución demográfica de la región ponía en peligro cualquier posibilidad de modernización. Imponer el control de la población a los países recientemente independizados y en vías de desarrollo se convirtió en un eje fundamental de la política internacional estadounidense.

Los primeros en recomendarlo fueron los analistas militares y de la seguridad exterior, junto a las grandes corporaciones inversoras en el otro lado del pacífico y con el respaldo de las mayores fundaciones privadas, pero ya a finales de los años cincuenta se había conseguido la implicación del propio gobierno federal, y en los sesenta la de todos los foros y organismos internacionales de máximo nivel, desde Naciones Unidas hasta el Banco Mundial, en un ambiente de auténtica paranoia prebélica en el que la amenaza demográfica llegó a equipararse con la nuclear en los años sesenta (*The population bomb* sería el título de uno de los mayores bestsellers de la demografía apocalíptica, publicado por Paul Ehrlich en 1968).

La “ficha” china, tumbada por el comunismo en 1949, había nacido contraria a las políticas de control de la fecundidad, como lo era en general todo el bloque comunista. Los escritos de Marx rechazan el malthusianismo y desdramatizan el crecimiento demográfico (siempre asumible con una distribución equitativa de la riqueza), y Mao era marxista ortodoxo en esta materia; llegó a afirmar que la población china podría multiplicarse varias veces sin problema, gracias a la justa combinación entre revolución y producción. “La maternidad era un deber patriótico” se proclamaba, en perfecta simetría con el miedo que ese crecimiento demográfico y su vinculación con la extensión del comunismo provocaba en el bloque Occidental.

En 1953 el primer censo y los 583 millones de habitantes detectados hicieron menos rotundo el rechazo a las ideas malthusianas, pero se las siguió identificando con el capitalismo. Así que China acogió sólo parte, y con reticencias, del ideario desarrollista internacional en esta materia. A partir de agosto de 1959, el Ministerio de Salud Pública desplegó la primera campaña de control de la natalidad -centrada en el retraso de la edad al matrimonio-, más propagandista que efectiva, pero la Revolución Cultural, truncó esa iniciativa y sus promotores fueron represaliados.

El fracaso del “Gran Salto Adelante”, que supuso el hundimiento de la producción agraria y se saldó con unos 20 millones de muertos de hambre entre 1958 y 1963, y los resultados del segundo censo moderno, de 1964,

donde la población se había elevado a casi setecientos millones de personas, hicieron que el Consejo de Estado se planteara un cambio radical. En 1972 se inició un programa nacional de difusión y asesoramiento sobre el control de la fecundidad, con objetivos fijados en cada unidad administrativa. Se crearon comités supervisores a todos los niveles de la administración y en diversas empresas colectivas. En las áreas urbanas fueron las comisarías las que incorporaron secciones de control de la población, y en las rurales correspondió a los consejeros médicos distribuir información y anticonceptivos. El propio Mao prestó su imagen al movimiento, dándole un gran impulso popular. Eran sólo los primeros pasos. Muchos dirigentes del partido seguían reticentes, y los objetivos fijados eran “moderados” y locales; se aspiraba a reducir las descendencias hasta un máximo de dos hijos en las ciudades, y tres o cuatro en las zonas rurales.

Fue a finales de esa década cuando el Estado chino abrazó definitivamente el proyecto de modelar la evolución demográfica planificando su estabilización en 1.200 millones de habitantes en el año 2000. Era un objetivo extremadamente restrictivo, dado el ritmo de crecimiento, todavía muy rápido. Pero las proyecciones mostraban que los 1000 millones estaban ya apunto de superarse (en el tercer censo, de 1982, esa cantidad, en efecto, se veía ya rebasada), lo que se interpretaba como un peligro para los planes de desarrollo económico.

Fue en 1979 cuando se promulgó finalmente el objetivo de un sólo hijo para el conjunto del país, con excepciones en algunas áreas especiales o en ciertas minorías étnicas. No había precedentes de objetivos tan rotundos, y tampoco los métodos eran los más corrientes. La auténtica oleada mundial de programas nacionales de planificación demográfica, impulsada desde los organismos internacionales, se había basado oficialmente en desarrollar nuevos medios anticonceptivos, hacerlos accesibles y extender la información y los servicios médicos orientados a la planificación familiar. En la práctica los abusos y las imposiciones fueron probablemente la norma en la mayor parte del Tercer Mundo, pero ningún Estado, ni siquiera el de la India, tenía el grado de control social, político y económico que China desplegó para cumplir sus planes poblacionales.

Combinaba propaganda, presión comunitaria y administrativa, incluía importantes sanciones, y vinculaba el cumplimiento de la ley a beneficios o penalizaciones económicos. Las parejas con un sólo hijo que se comprometían a no tener más, recibían un certificado que les permitía una baja de maternidad más prolongada, mejores servicios pediátricos, preferencia en la asignación de vivienda e incluso ayudas en metálico. En las áreas rurales, con fecundidad más alta, el control se volvió omnipresente mediante brigadas de personal sanitario femenino que presionaban para que los solteros retrasasen

el matrimonio (de hecho en 1980 se prohibió el matrimonio antes de los 22 y los 20 años de hombres y mujeres respectivamente), y que los recién casados esperasen antes de tener su hijo. Quienes ya tenían hijos se vieron sometidos a exámenes y supervisión de sus prácticas anticonceptivas, con fuerte presión hacia el aborto y la esterilización.

La ventana de oportunidades y el viraje neoliberal

Los tópicos nos dicen que objetivos y métodos tan rotundos sólo podían abrazarse en una dictadura comunista, pero lo cierto es que la política demográfica aprobada en 1979 no fue mal vista en Occidente, y seguía el ejemplo y las recomendaciones lanzados desde el “mundo libre”, coincidiendo con un momento de liberalización económica y de establecimiento de relaciones con EEUU. Fue precisamente en 1979 cuando la presidencia estadounidense reconoció oficialmente el régimen chino, traicionando a su anterior aliado taiwanés. Ese año Jimmy Carter recibió oficialmente a Deng Xiaoping en Washington, quien tuvo encuentros con muchos otros políticos y empresarios (visitó el centro de la NASA en Houston, y las sedes de Boeing y Coca-Cola, con las que China empezaba a tener negocios).

Durante décadas la versión oficial acerca de la emergencia de la China como potencia mundial la ha explicado como resultado de dos fenómenos estrechamente relacionados y supuestamente originados con las medidas emprendidas a finales de los años setenta: la apertura a la economía de mercado iniciada a principios de los años ochenta, acelerada desde su viraje al experimento neoliberal controlado por el partido, con la bendición de Martin Friedman, y la favorable composición de su estructura demográfica, la llamada “ventana de oportunidades”. Desde la masacre de Tíannánmen en junio de 1989, donde quedó claro la decisión de seguir la doble vía, marcada por la aceleración en la reforma económica, y el frenazo a cualquier apertura política.

La reducción drástica de la fecundidad en países donde el envejecimiento aún es incipiente, habría producido momentáneamente una estructura demográfica favorable por la gran cantidad de activos en relación a la escasa proporción de dependientes (ancianos y menores), que de ser aprovechada produce “un bono demográfico”, común a muchos de los llamados “países emergentes” como China, Brasil o la India. Pero lo cierto es que la insistencia en las bondades de una tal estructura demográfica oculta frecuentemente que los extraordinarios beneficios obtenidos por la economía china se han debido principalmente a la maximización de la plusvalía de sus trabajadores.

Pero la luna de miel con las versiones más benignas sobre los efectos de la política demográfica china empezó a agriarse poco después de ser adoptadas

oficialmente. En paralelo con esos cambios políticos, económicos y demográficos tan importantes para el país, la atmósfera sobre las políticas demográficas en el mundo también iba a cambiar bajo el giro neoliberal impulsado desde el reaganismo en Estados Unidos y la descomposición de la URSS. Especialmente el segundo mandato Reagan iba a afectar muy directamente la imagen de la política del hijo único.

La Conferencia Internacional de Población de 1984, marcó el punto de inflexión. El año anterior, en 1983, el Ministro de Planificación familiar de la República Popular China, Quan Xinzong, fue galardonado por la Fundación para las Actividades de Población de Naciones Unidas con el Premio Internacional de Población, en reconocimiento a los logros de la política del hijo único -aunque luego se supo que había sido el propio gobierno chino el que generosamente había contribuido con 100 mil dólares a la dotación del premio-. En 1984, en la Conferencia Internacional sobre Población organizada por las NU en México, toda la comunidad internacional, incluyendo el reticente bloque comunista, estaba dispuesta ya a aprobar el programa de acción conjunto, que hasta entonces EEUU había promovido por todos los medios y con cantidades ingentes de dinero, para frenar el crecimiento demográfico mundial. Pero, para sorpresa general, el representante estadounidense se desmarcó radicalmente de los objetivos hasta entonces impulsados por su país, anunciando, además, que las nuevas directrices de su administración eran contrarias a la injerencia de los estados en los asuntos privados y familiares; ahora la posición oficial era que el crecimiento demográfico no es un problema real.

Ronald Reagan había ganado sus segundas elecciones con el apoyo de la derecha antiabortista, y su programa de anulación de gastos superfluos y concentración en los asuntos domésticos llevaba a revisar todo el apoyo económico a las instituciones internacionales poco "útiles", incluyendo las NNUU. En 1985 se aprobó la enmienda Kemp-Kasten, permitiendo al Presidente retirar los fondos destinados a cualquier organización que "financia o participa en la gestión de programas que incluyan abortos obligados o esterilizaciones involuntarias". Inmediatamente la administración Reagan retiró 10 de los 45 millones de dólares que, a través de la agencia para la ayuda al desarrollo internacional USAID aportaba al FNUAP (Fondo de Población de NU), equivalentes a la ayuda anual de éste al programa de planificación familiar en China. Al año siguiente la enmienda servía para retirar toda la financiación. La misma seguía afectó a la IPPF (International Planned Parenthood Federation) durante todos esos años, que se prolongan en la presidencia de George H. Bush

Con Clinton se revocará la "doctrina Reagan" en materia de población, pero EEUU nunca ha vuelto a ser el gigantesco impulsor y financiador del control

del crecimiento demográfico en Asia. La conferencia internacional sobre población de El Cairo 1994 escenifica el fin de las alarmas y los objetivos macrodemográficos; se acaban los grandes financiadores y también los ideólogos del control. El protagonismo pasa a las ONGs frente a las representaciones políticas gubernamentales, y la temática central se traslada del crecimiento poblacional a la salud reproductiva. La bomba demográfica ha dejado de importar, ya no interesa a los Estados y ya no cuenta con el respaldo económico anterior. Con la de El Cairo finalizó la frecuencia decenal de las cumbres internacionales sobre población, y probablemente no volverán a realizarse más.

De hecho, al margen de sus resultados en las urnas, en EEUU los neoconservadores y los sectores pro-vida más fundamentalistas (que llegan incluso al atentado con bomba), junto a los más tradicionales detractores patrióticos o religiosos del family planning y la anticoncepción, conforman al empezar el siglo XXI un enorme conglomerado de presión mediática e institucional que ha contribuido notablemente a desprestigiar la política demográfica China, convirtiéndola en prueba irrefutable de barbarie. La denuncia de la pésima situación en los orfanatos o la discriminación sufrida por las niñas (recuérdese el documental “Las habitaciones de la muerte”), los testimonios de abusos contra mujeres embarazadas y las denuncias internacionales por los casos de abortos forzados, se han unido a una campaña mucho más amplia de presión sobre el régimen comunista chino por su vulneración constante de los derechos humanos.

Repercusiones del cambio de política demográfica

A tenor de las presiones internacionales, el anuncio de revocación podría interpretarse como un triunfo de las presiones humanitarias. Sería un error. Lo que ha hecho el Comité Central es planificar el próximo quinquenio supeditando la evolución de las variables demográficas a los objetivos económicos previstos, igual que ha hecho siempre. Y de nuevo su manera de hacerlo no es excepcional ni se aleja de las corrientes de pensamiento más extendidas internacionalmente. Lo que corre por los foros mundiales y por las cancillerías locales es una oleada renovada de convencimiento acerca de los grandes desastres a los que conduce no ya la baja fecundidad, sino el envejecimiento de la población. Lo que distingue a China es una arraigada creencia de que la actual forma de su pirámide poblacional es resultado directo de las políticas mantenidas en las últimas décadas.

El descenso de la fecundidad en China ha acelerado el envejecimiento de la población, es cierto ¿Pero es exclusivamente fruto de la política del hijo único? Por sorprendente que pueda parecer, no está claro qué parte atribuir a la política de control, o si se hubiese producido de todas formas por vías

diferentes. Si se compara con otros países de la zona que nunca pusieron en marcha medidas similares, lo que puede observarse es que el descenso de la fecundidad no ha sido exclusivo de China, sino generalizado en todo el continente y con tiempos parecidos (por ejemplo en Corea del Sur).

Incluso es posible observar descensos de la fecundidad todavía más acusados y rápidos en países donde no se han adoptado medidas como las chinas (Irán). Podría pensarse que lo específico del caso chino es el grado de control estatal, con objetivos planificados desde el partido y asignados a cada área y etnia hasta completar los objetivos generales para el conjunto del país, pero incluso en eso es posible encontrar casos similares que apenas han atraído una parte de la atención dedicada a las políticas en China (Indonesia es un buen ejemplo).

Hay que concluir que la especificidad China no es tanto demográfica como política y simbólica. Su creciente peso en la economía mundial amplifica la relevancia de sus rasgos y decisiones más allá de las simples cifras, y la convierten en un aparador en el que se ven reflejados, respaldados o cuestionados, los comportamientos y características demográficas de la humanidad en su conjunto. Por desgracia, el análisis demográfico se ve en esto superado por la ideología y la política; asistimos en la actualidad a una creciente oleada internacional de natalismos y de alarmas ante el envejecimiento demográfico en la que priman intereses poco confesables e ideas obsoletas, y lo que China haga al respecto será un modelo de referencia.

Contra lo que podría parecer, las fuentes estadísticas y las herramientas analíticas existentes son suficientes para dar una explicación técnica e histórica al cambio generalizado en la pirámide de edades de China y de la humanidad en general, y hacerlo en términos ponderados y lejanos a los miedos demográficos imperantes. En demografía es sobradamente conocida la relación entre el cambio de la estructura por edades y la evolución interconectada e interdependiente de la fecundidad y de la mortalidad. No está de más recordar aquí qué ha cambiado en la demografía humana en apenas el último siglo, porque explica el generalizado cambio en las pirámides de población, y lo desdramatiza completamente.

El cambio real de los comportamientos demográficos ha sido el experimentado en la eficiencia de la reproductiva humana, ancestralmente lastrada por una mortalidad muy intensa y precoz. Puesto el foco en la fecundidad, apenas nadie vincula su descenso en China al espectacular aumento de la esperanza de vida, inferior a los 40 años en el momento de la revolución, y próxima a los 80 en la actualidad. El tópico es que estos avances son resultado de los logros médicos y farmacológicos, olvidando que esa es

sólo una mínima parte de un esfuerzo mucho más amplio para mejorar la atención a las personas desde su nacimiento, y que ese esfuerzo ha recaído principalmente en quienes tienen hijos. Y este sí es un factor común y generalizado internacionalmente, sean cuales sean las políticas de control emprendidas, por mucho que los Estados se atribuyan oficialmente toda la autoría.

El envejecimiento demográfico moderno (que debe distinguirse del provocado por el éxodo de jóvenes asociado al ancestral abandono rural) resulta de un nuevo sistema reproductivo, que dota de más vida a las hijas que se tienen y libera por fin a la mujer de su milenaria sobredeterminación reproductiva, y es, por tanto, una parte consustancial a esta mejora extraordinaria en la eficiencia demográfica. La desaparición de las limitaciones legales a la fecundidad no va a alterar ni revertir este proceso en China ni en ningún otro lugar. Como ya hemos dicho, el Partido Comunista sanciona lo que en la práctica ya se estaba llevando a cabo. Las excepciones y la laxitud en la aplicación de la política del hijo único a medida que la economía china crecía, y que era corroborada por las actitudes reproductivas de los inmigrados de la diáspora china en el siglo XXI, han presionado tanto o más que el “reconocimiento” de la necesidad de paliar el envejecimiento futuro.

¿Qué esperar del futuro, entonces? Si se revoca la política del hijo único para que la fecundidad aumente (y para revertir así el envejecimiento de la pirámide), pero resulta que no era esa política la causa real de la baja fecundidad, estaremos ante el inicio de un caso más de política demográfica basada en supuestos falsos y fallida en los efectos esperados. Algo así puede sospecharse tras anteriores revocaciones parciales de la ley, especialmente la aprobada en 2013 y que permitía tener dos hijos a las parejas en que ambos cónyuges eran hijos únicos. Los efectos han sido prácticamente nulos, defraudando las expectativas provocadas con la reforma y abriendo las puertas a una derogación más amplia, como la aprobada ahora.

La población mayor de 64 años, que en 2000, con más de 84,4 millones de personas representaba el 14% de la población china, en 2030 según las estimaciones de la hipótesis media de Naciones Unidas habrá ascendido al 17% que en términos absolutos quiere decir unos 243 millones de personas. Una corrección en centésimas de la fecundidad china (al alza), junto con la mejora de su mortalidad (con una mayor supervivencia), probablemente obligarán a revisar las proyecciones de población mundial también al alza. Pero eso no va a cambiar ni el proceso de envejecimiento chino, ni tampoco substancialmente el crecimiento e la población mundial. La China es un referente de la pérdida del peso poblacional de Europa, pero su crecimiento está cerca de ser rebasado por otros países o conjuntos continentales en la próxima década, entre el año 2022 y 2024 con alrededor de 1.400 millones de

personas se cruzarán, y a partir de ahí, a partir de entonces China empezará a perder población para acabar la centuria en torno a los mil millones de habitantes, mientras que el continente africano crecerá aceleradamente para situarse en los 4.400 millones al final del siglo, por su parte la otra cara del crecimiento, la India, llegará a su máximo en los años sesenta del presente siglo alcanzando un máximo de 1.750 millones de habitantes. No podemos evitar que ese gigantismo sea observado con preocupación por una Europa desplazada.

Lo que sí puede cambiar radicalmente para la China en el futuro, por lo menos, es lo impronunciable: el aborto selectivo por sexo y la pasividad ante la mortalidad de las niñas, o el abandono de las mismas, que ha provocado un déficit relativo de mujeres en el mercado matrimonial que se ha dejado sentir y que en las futuras generaciones tendrá consecuencias más desestabilizadoras incluso que el propio envejecimiento de la población. En la actualidad se calcula que hay 107 hombres por cada 100 mujeres entre los 20 y los 34 años, en 2035 esa diferencia aún se habrá agudizado más, 116 hombres por cada 100 mujeres: la competencia masculina por las mujeres se convertirá en un signo de poder en la China del futuro, y eso se dejará ver como un signo de desigualdad.

Bibliografía

Feng, W.; Cai, Y., Gu, B. (2013), "Population, Policy, and Politics: How Will History Judge China's One-Child Policy?". *Population and Development Review* 38 (s1): 115-129.

Hemminki, E.; Wu, Z.; Cao, G., Viisainen, K. (2005), "Illegal births and legal abortions—the case of China". *Reproductive Health* 2 (5): 1-8.

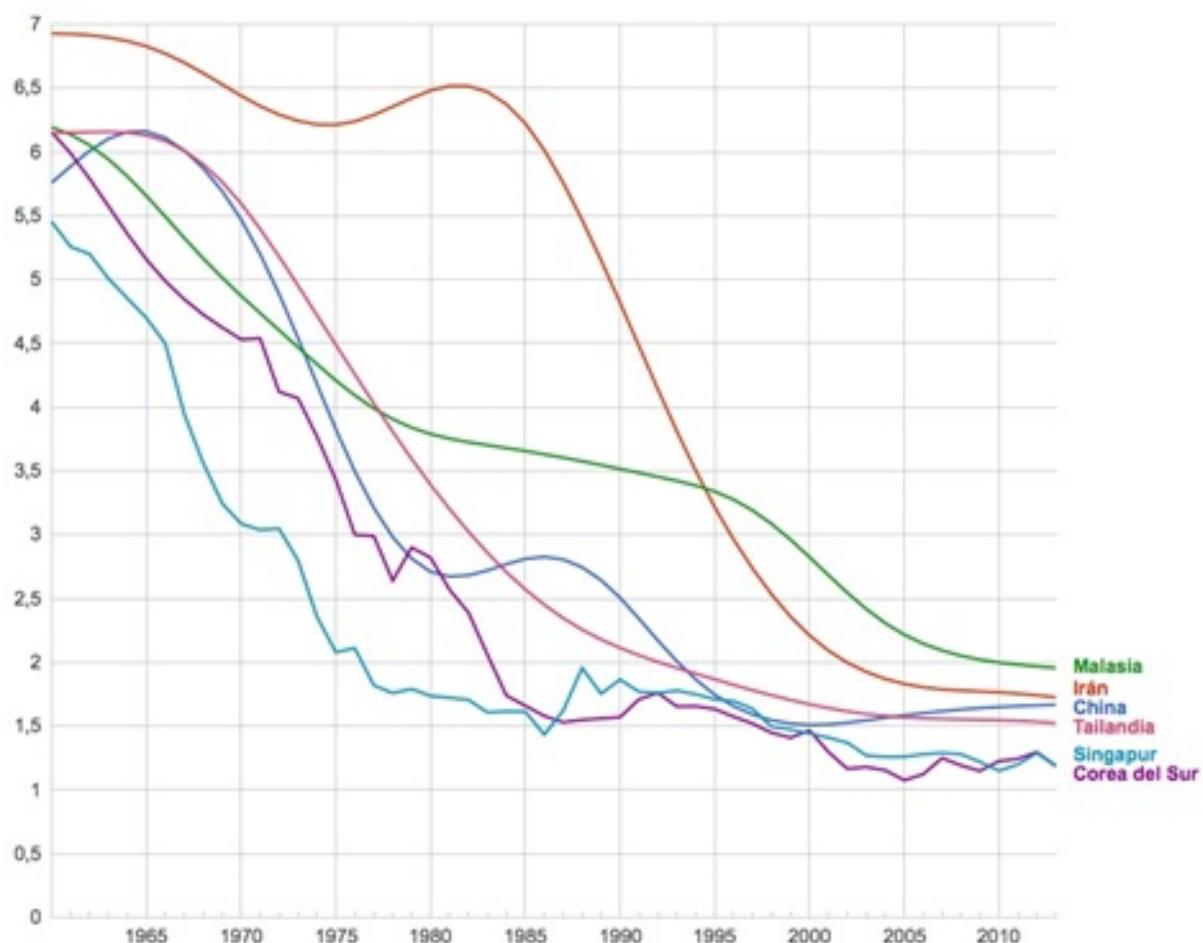
Pearce, Fred (2010) *The Coming Population Crash: and our Planet's Surprising Future*. London: Beacon Press.

Scharping, T. (2013), *Birth Control in China 1949-2000: Population policy and demographic development*: RoutledgeCurzon, London.

Xiaogang Wu (2014), "Census Undertakings in China, 1953-2010". University of Michigan Population Studies Center Research Report: 14-833.

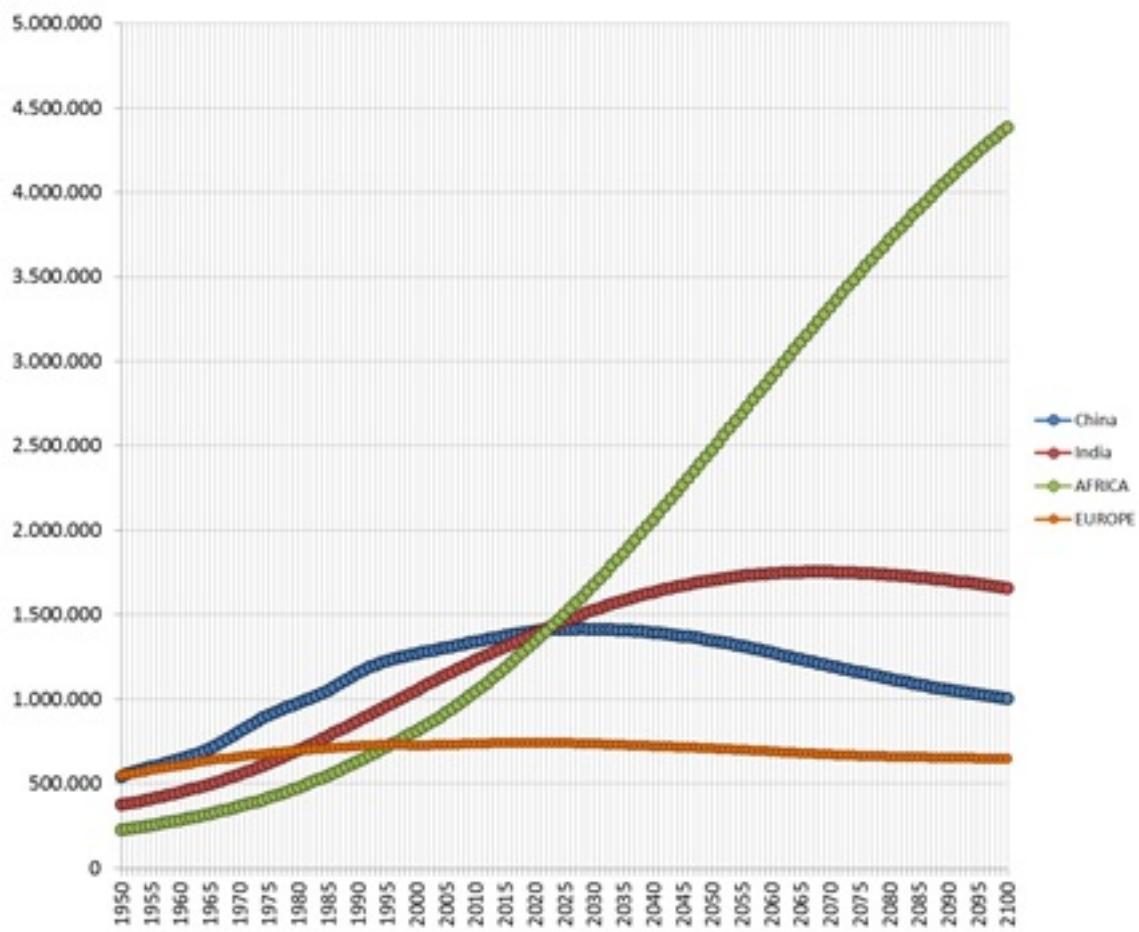
Gráficos

Evolución de la fecundidad en China y otros países asiáticos



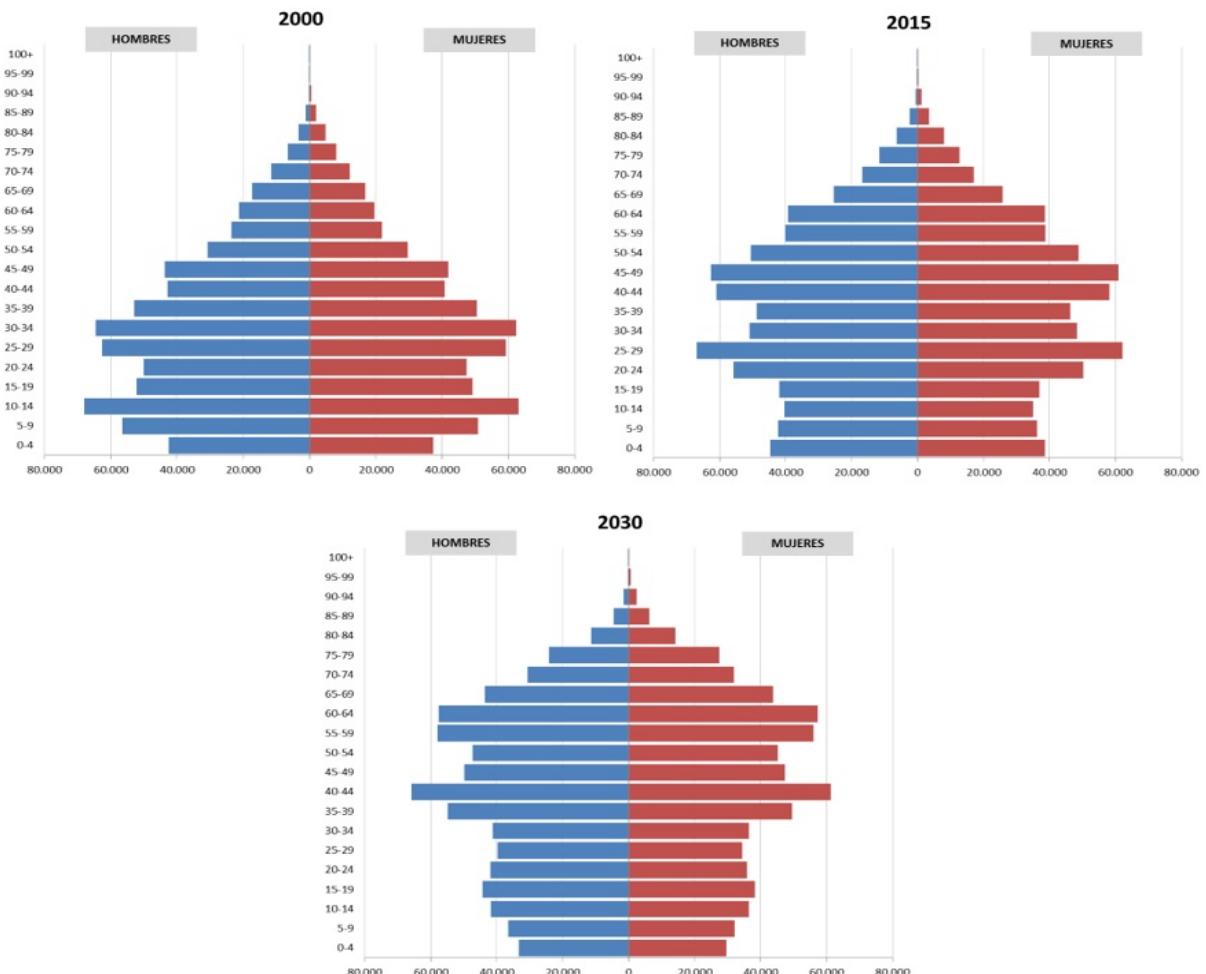
Fuente: Banco Mundial en Google Public Data (12/01/2016)

Evolución y proyección de la población China (en miles), comparada con otras regiones



Fuente: Elaboración propia, Proyecciones de población de Naciones Unidas Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision*, DVD Edition.

Pirámides de población de China (en miles) en 2000, 2015 y 2030



Fuente: *Estimaciones 2000 y 2015, Proyecciones (Hipótesis media) 2030*. Proyecciones de población de Naciones Unidas Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision*, DVD Edition.

[Julio Pérez es miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), y Andreu Domingo forma parte del Centre d'Estudis Demogràfics de la Universitat Autònoma de Barcelona]

4/2016