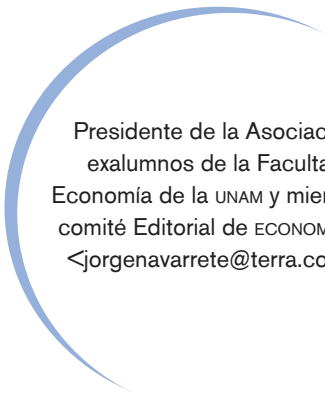


# La reorientación distributiva del desarrollo en China\*

Jorge Eduardo Navarrete

La reunión anual de la legislatura china, la Asamblea Popular Nacional (APN), en marzo de 2006, acaso pueda ser considerada como un tercer punto de flexión en la evolución de largo plazo del proceso histórico de reforma de la República Popular. Los dos anteriores se situaron en 1979, con el inicio de la apertura y reforma de la economía, y en 1993, con la adopción del concepto de “economía socialista de mercado”. Ambos dieron lugar a un extendido período de crecimiento económico sostenido y acelerado –que ha hecho de China una de las mayores economías–,<sup>1</sup> y a un desarrollo social manifestado en abatimientos masivos de la pobreza crítica. Ambos colocaron a China en el centro de la atención mundial: hoy, todo el mundo habla de China. Tras un cuarto de siglo, sin embargo, se han acumulado indicios de que el camino seguido y, sobre todo, la velocidad con que se recorre, no son sostenibles por mucho tiempo más.

Esa reunión de la APN y sus conclusiones fueron interpretadas, tanto en China como en el exterior, como el reconocimiento formal, por parte de la dirigencia china, de la necesidad de reorientar el proceso de desarrollo nacional y de adoptar decisiones de política en ese sentido. La necesidad de reorientación surge de múltiples factores entre los que destacan, por una parte, los atribuibles a la velocidad misma del crecimiento económico, como el consumo excesivo de materias primas y energía, una acentuada degradación ambiental, cambios desordenados en el uso de la tierra y la aparición de dislocaciones en los mercados de trabajo. De alguna manera, se combinaron en una explosión de la desigualdad y un empeoramiento drástico de la distribución del ingreso. Por otra parte, se encuentran los asociados al insuficiente desarrollo político e institucional, como las deficiencias e inequidades de la procuración de justicia, la corrupción y los atropellos a las libertades individuales. Unos y otros dieron lugar a un preocupante aumento en el número, frecuencia y, en algunos casos, intensidad de disturbios sociales en muy diversos puntos del vasto territorio chino. Se advirtió que, en conjunto, estos factores no sólo actuaban como limitantes de la continuidad del crecimiento sino como riesgos para la estabilidad social y política de la nación.



Presidente de la Asociación de exalumnos de la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del comité Editorial de ECONOMÍAUNAM.  
<jorgenavarrete@terra.com.mx>

\* Este texto se preparó como parte del proyecto de investigación “La consolidación de China como potencia global”, que el autor coordina –con la asistencia de Samantha Franco y Zirahuén Villamar– dentro del Programa Académico Prospectiva Global-Estudio de Futuros, en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

1. Según se la mida, China fue en 2004 la quinta o la segunda: convertido a dólares internacionales a tipos de cambio del mercado, el PIB real de China fue inferior sólo a los de Estados Unidos, Japón, Alemania y Reino Unido. Medido con tipos de cambio de paridad de poder de compra, fue la segunda, con un producto equivalente a dos tercios del estadounidense. (Banco Mundial, *World Development Indicators*).

El sentido de la reorientación apunta, sobre todo, hacia políticas redistributivas, que frenen y reviertan la tendencia hacia mayores desigualdades de ingreso y bienestar, tanto entre el campo y las ciudades como dentro de las diversas regiones. Se busca corregir la inequidad a favor de la industria y las ciudades, y contraria al campo y la producción primaria, interconstruida en las actuales políticas. Se ha decidido atender también, de manera prioritaria, el deterioro ambiental, las ineficiencias en el uso de energía y materias primas y, en otra esfera, a la responsabilidad de las autoridades ante los gobernados y el combate de la corrupción. En otras palabras, parece haberse iniciado una nueva etapa en el desarrollo de la economía y la sociedad de China, en la que la velocidad del crecimiento se supeditará a objetivos de redistribución y equidad, de racionalización del uso de insumos primarios y de protección ambiental, y en la que se buscará corregir las distorsiones sociales provocadas por las políticas de crecimiento a cualquier costo. Es claro que una reorientación de esta naturaleza tendrá consecuencias sobre la evolución política interna y afectará también la posición de China en el panorama global. De ella dependerá el rumbo que tome, en el resto del decenio por lo menos, la evolución de China, considerada “el cambio más profundo en cincuenta, y acaso incluso en cien, años en la economía global”.<sup>2</sup>

### Limitantes a la continuidad del crecimiento

Los análisis del historial de crecimiento económico y desarrollo humano en China prestan atención creciente a algunos de sus costos, que sin duda influirán en el comportamiento futuro, en especial en la velocidad del crecimiento económico. Aunque no sean los únicos, los asuntos a los que más se alude son la disponibilidad de energía y otros recursos naturales y productos básicos y el deterioro ambiental.

Considérese, de entrada, la siguiente apreciación genérica:

La preocupación, para expresarla sin reservas, es que el mundo puede no tener suficientes recursos energéticos y otros recursos naturales para que China continúe desarrollándose como hasta ahora, en especial a tal velocidad. Por otra parte, aunque ese ritmo de crecimiento fuese sostenible, el agudamente creciente deterioro ambiental puede tornar inviable al país [...] Si mantenemos los patrones actuales, China no podrá volver a duplicar el tamaño de su economía –señaló Chen Jinhai, director de la Comisión de Energía y el Departamento de Protección Ambiental de Shanghai–; necesitaríamos la energía de Marte o de otros planetas.<sup>3</sup>

### El insostenible consumo de energía

China, debido sobre todo al acelerado crecimiento económico, ha escalado, desde 2003, la posición de segundo consumidor y productor mundial de energía, sólo después de

2. “How China Controls the World Economy”, *The Economist*, Londres, 28 de julio de 2005.

3. Howard W. French, “China’s Boom Brings Fear of an Electricity Breakdown”, *The New York Times*, Nueva York, 5 de julio de 2004.

Estados Unidos. En 2004 y según cifras del anuario estadístico de British Petroleum, el consumo total de energía primaria alcanzó a 1 386 MTPE,<sup>4</sup> algo más que la séptima parte del consumo mundial en ese año y más de la mitad del estadounidense. De las diez mayores economías del mundo, China ha sido la única en aumentar de manera consistente su participación en el consumo mundial de energía primaria en el quinquenio 1999-2003, elevándola en 3.6 puntos porcentuales (casi 450 MTPE). En 2004 el incremento relativo fue de 15.1% sobre el año inmediato anterior, 182 MTPE más en sólo un año (3.6 millones de barriles diarios de consumo adicional).

La magnitud del consumo de energía y la velocidad de su crecimiento han colocado en primera línea el objetivo de la seguridad energética. Según un estudio reciente:

El deseo de seguridad energética por parte de China es mucho más que una cuestión económica. Tiene que ver con la estrategia general de desarrollo del país, con la orientación de su programa de modernización, con el tipo de potencia mundial en que se está convirtiendo China y, finalmente, con el grado en que asumirá un papel responsable como líder a favor de la protección ambiental mundial.<sup>5</sup>

Es frecuente que se destaque la correlación entre consumo de energía y nivel de crecimiento económico. Otra correlación usualmente citada es la que existe entre consumo de energía y niveles materiales de vida, asociados en gran medida al uso de automóviles y aparatos eléctricos domésticos. En este sentido, el bajo consumo per cápita de energía primaria en China apunta al abismo en los niveles materiales de vida entre este país y las economías desarrolladas. Apunta también, sin embargo, a un extraordinario potencial de crecimiento del uso de energía: el ascenso de los niveles de vida y de consumo se manifestará en el aumento exponencial de la energía utilizada por el país más populoso del planeta.

Es extremadamente baja la eficiencia de China en el uso de energía. Por cada 100 mil millones de dólares de producto, China utiliza 87.6 MTPE, en tanto que en Estados Unidos se consumen 22.2 MTPE, es decir menos de la tercera parte. Si la comparación se efectúa con Japón, el país desarrollado que ha acumulado mayores logros en materia de eficiencia energética en los últimos tres decenios, se encuentra que su consumo total de energía primaria por cada 100 mil millones de dólares de PIB (10.3 MTPE) es más de ocho veces inferior al de China. A pesar de los avances logrados en el último decenio, China exhibe el tercer peor índice de eficiencia energética entre las diez mayores economías del mundo.

China ha sido uno de los países que ha pasado más rápidamente de la posición de autosuficiencia en el abasto de petróleo, que conservó hasta principios de los años ochenta, a la de importador de grandes volúmenes. Es de importancia creciente el componente importado del consumo chino de petróleo. Comparando sólo los dos últimos años, se advierte que de un consumo total, incluyendo crudo y residuales, que aumentó (según cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas de China) en 22.4%, el componente importado creció en 31.3%. Crecimientos de esta magnitud suponen, además, una presión creciente

4. MTPE (millones de toneladas de petróleo equivalente).

5. Wei Jiang, *Fueling the Dragon: China's Quest for Energy Security and Canada's Opportunities*, Asia Pacific Foundation of Canada, Vancouver, 2005.

sobre la cuenta de importaciones en épocas de altos precios internacionales del petróleo. La continuada satisfacción de la demanda china de energía, en especial de hidrocarburos importados, dista de estar garantizada. En la medida en que sus costos aumenten –como lo hicieron en forma desmesurada en 2004-2005– o que no puedan ser satisfechos por la oferta disponible, se manifestará una restricción creciente a la continuidad del crecimiento y diversificación económicos.

## El voraz apetito de materias primas

Quizá no se hable totalmente en broma cuando se dice, en expresión ya mencionada, que para extender en el tiempo su actual ritmo de desarrollo China requeriría de la energía y los recursos naturales de otros planetas. Por lo pronto, ya se manifiestan algunos fenómenos: los suministros internos de alimentos y algunas materias primas básicas, así como los de energía, son cada vez más insuficientes frente a demandas rápidamente crecientes; estos déficits han provocado, en muchos casos, aumentos tan rápidos de la demanda de importaciones que han llegado a comprometer el funcionamiento de algunos mercados internacionales de materias primas, otros productos básicos y algunos insumos industriales, suscitando inestabilidad aún mayor en los precios; ha aumentado la tensión en las decisiones de distribución de los recursos de inversión destinados a las empresas estatales; en fin, ha empezado a comprenderse que la disponibilidad de materias primas e insumos nacionales y el acceso a los importados puede convertirse en un importante factor limitante del crecimiento, incluso en el presente decenio.

En los análisis convencionales, los rápidos aumentos del consumo chino, de una amplísima gama de materias primas e insumos industriales básicos, son vistos sobre todo bajo el prisma de su influencia en los mercados internacionales de esos artículos. Aunque este ángulo es de particular importancia, es apenas una de la compleja serie de cuestiones que están en juego. Uno de los sectores en que esta complejidad se manifiesta más claramente es el del mercado chino de cereales. Un ensayo reciente<sup>6</sup> ofrece una ilustración de la gama de problemas que se enfrentan:

- Tras una notable expansión, que llevó la producción total de granos alimenticios básicos de 90 millones de toneladas (MT) en 1950 a 392 MT en 1998, su volumen se ha reducido en cuatro de los cinco años anteriores a 2003, cuando se situó en 322 MT, caída que excede, por ejemplo, a la producción anual de Canadá. Ha afectado a los tres principales productos –trigo, arroz y maíz– aunque ha sido mucho más severa en el primero. La principal causa de la reducción es la menor superficie de cultivo: de 90 millones de ha en 1998 a 76 millones en 2003. La expansión urbana, las instalaciones industriales y la construcción de carreteras afectan las áreas agrícolas. Ha sido impresionante el número y velocidad con que se establecen nuevas zonas de desarrollo, como áreas comerciales, parques industriales o construcciones residenciales. Se han establecido alrededor de 6 mil zonas de desarrollo y parques industriales que cubren cerca de 3.5 millones de hectáreas.

6. Lester Brown, *China's Shrinking Grain Harvest - How Its Growing Grain Imports Will Affect World Food Prices*, Earth Policy Institute, Washington, marzo de 2004.

- Es posible que China se convierta en un gran importador de cereales, con demandas de entre 30 y 50 MT por año. Demandas adicionales de esta magnitud, frente a la relativa inflexibilidad de la oferta mundial, provocarán considerables alzas de precios. Los cereales de alto precio pueden convertirse en característicos en los mercados mundiales, exigiendo medidas de ajuste, sobre todo en los países importadores, no disímiles a las provocadas por los altos precios del petróleo.

No es desdeñable la posibilidad de que, al tiempo que China se está convirtiendo en el proveedor de manufacturas del mundo, éste tenga que producir los ingentes volúmenes de trigo, arroz, maíz y otros granos que China requiera importar. Las implicaciones económicas y políticas de una situación de esta naturaleza son difíciles de calcular.

La creciente dependencia de China de las importaciones de importantes materias primas, productos básicos e insumos industriales se ilustra en el comportamiento de diecisiete artículos o grupos de productos cuyas importaciones en 2003 superaron los mil millones de dólares y cuya suma, próxima a los 120 mil millones, representa alrededor de un tercio de las compras al exterior totales de China en ese año. Destacan, en primer término, los espectaculares aumentos en el valor de estas importaciones en el quinquenio 1999-2003. El más modesto de ellos, correspondiente a los abonos nitrogenados, es superior a 75% pero en muchos de los restantes productos las importaciones se multiplican por factores de 3 (semillas oleaginosas, petróleo e insumos siderúrgicos), 4 (mineral y concentrados de aluminio) y hasta 11 (algodón). En 1999, las compras chinas de los artículos seleccionados representaban entre 1.5 y 13.5% de las importaciones mundiales correspondientes. Cinco años después, se situaban entre 4.6 y 25.9%. China se ha convertido en el primer (madera, algodón y aluminio), segundo (cobre) o tercer (abonos) importador mundial de la mayor parte de estos productos.

No es ocioso, por tanto, que muchos se pregunten por cuánto tiempo podrán seguirse satisfaciendo necesidades de importación de este orden de magnitud y tan rápidamente crecientes.

## El creciente deterioro ambiental

Uno de los numerosos análisis de los efectos del rápido crecimiento y diversificación de la economía china sobre la situación del ambiente, elaborado en 2001, presenta la siguiente descripción:

A lo largo de los dos últimos decenios los rápidos procesos de desarrollo económico, urbanización e industrialización en China han sido acompañados por un sostenido deterioro del ambiente [...] La contaminación del agua afecta a más de la mitad de los segmentos fluviales que atraviesan áreas urbanas, que no satisfacen incluso las normas mínimas de agua para irrigación y que, en consecuencia, ponen en peligro la disponibilidad futura de agua potable. La lluvia ácida en las regiones productoras de carbón con alto contenido de azufre del sur y el suroeste de China amenaza con dañar 10% de las tierras de cultivo y ya parece haber reducido en 3% la productividad agrícola y silvícola. La erosión de los suelos, la deforestación, el daño a las tierras en zonas húmedas y de pastizales ya han dado lugar al deterioro de los ecosistemas

y amenazan el futuro de la sustentabilidad agrícola. La rápida urbanización se ha traducido en presiones adicionales sobre la disponibilidad de tierra y agua y la calidad del aire en las zonas urbanas se ha deteriorado progresivamente. En ausencia de una reformulación de las políticas económicas y ambientales, de la reestructuración de las industrias ineficientes, de medidas de conservación de los recursos naturales y de la realización de inversiones en procesos de producción más eficientes en el uso de recursos naturales y materias primas y más limpios, es probable que la situación ambiental empeore, reduciendo el potencial de futuro crecimiento económico [...] Si no se instrumentan políticas ambientales apropiadas, la liberalización de inversiones puede conducir a una mayor producción y consumo de bienes contaminantes o a un uso no sustentable de recursos, exacerbando los efectos negativos sobre el ambiente.<sup>7</sup>

No hay duda de que los rápidos avances de la industrialización y la urbanización han complicado y en ocasiones hecho más severos los problemas ambientales de China. Ha habido deterioro de la calidad y problemas, localizados pero extendidos, de disponibilidad de aguas, superficiales y subterráneas. Ha empeorado la calidad del aire en muchas áreas urbanas, y los recursos naturales, incluidos los silvícolas, han resultado ser cada vez más insuficientes. La calidad del ambiente en las áreas rurales se ha visto afectada tanto por factores naturales como por el uso indiscriminado de prácticas intensivas de cultivo. “La evidencia disponible indica que el crecimiento económico de China no ha sido sostenible en términos ambientales. En la medida en que la situación ambiental continúa deteriorándose, se afecta el potencial para sostener una rápida expansión de la economía.”<sup>8</sup>

El deterioro ambiental en China ha adquirido, además, alcances y repercusiones transfronterizas. Desde finales de 2005 se instauró un programa de cooperación sino-estadounidense para atacar en forma conjunta la diseminación de contaminantes atmosféricos, como el mercurio derivado de las plantas carboeléctricas, que alcanzan el territorio de Estados Unidos. “Los vecinos de China e incluso naciones situadas a muchos miles de km han advertido que la frenética industrialización de China está dando lugar a problemas cada vez más severos de contaminación transfronteriza.”<sup>9</sup>

## Desigualdad y tensiones sociales

Como lo subrayan con frecuencia las autoridades chinas, el mayor logro de las políticas de reforma y apertura ha sido el de abatir la pobreza crítica, endémica en China, y lograr avances notables en desarrollo humano. De las diez mayores economías del mundo, China es la segunda menos avanzada en desarrollo humano, pero se encuentra ya entre las naciones de desarrollo medio (con un índice de 0.755 –no muy por detrás de Brasil o Rusia). Además, su avance en desarrollo humano ha sido espectacular. El índice de 2003 está 198 puntos básicos por encima del de 1980: el mayor progreso entre las diez economías

7. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Environmental priorities for China's sustainable development”, *Realizing the Benefits of China's Trade and Economic Liberalization*, París, diciembre de 2001.

8. *Ibid.*

9. Andrew Yeh, “Toxic Chinese Mercury Pollution Traveling to the US”, *Financial Times*, Londres, 11 de abril de 2006.

mayores. A pesar de las grandes diferencias regionales de grado de desarrollo, ninguna provincia o región autónoma de China se encuentra ya en la zona de “bajo desarrollo humano”, es decir con un índice inferior a 0.500.

El gobierno chino adoptó sus propios criterios y normas para la medición de la pobreza. El primero de los cálculos se hizo en 1986, con una muestra de 67 mil unidades familiares rurales, estableciendo en 206 yuanes el ingreso personal neto que en esas áreas equivalía al mínimo por debajo del cual no se garantizaba la subsistencia. Este ingreso mínimo se recalculó a 300 yuanes en 1990, a 625 en 2000 y a 825 (Dls 102) en 2005. Este nivel de ingreso “garantiza la satisfacción de las necesidades vitales básicas en las zonas rurales de China y, por tanto, es una medición objetiva, congruente con la realidad del país”.<sup>10</sup> En realidad, a la luz de estándares internacionales, se trata de una medición de pobreza crítica o miseria. Los umbrales de ingreso monetario señalados son muy inferiores al estándar internacional de un dólar por día. Sin embargo, se trata de poblaciones en las que el ingreso monetario no es el elemento principal para la subsistencia.

De acuerdo con este criterio y según las estadísticas oficiales, el número y proporción de la población rural de China que se encuentra bajo el límite de pobreza ha registrado la siguiente evolución:

1978	250 millones	30.7%
1986	125 millones	14.8%
1993	80 millones	8.7%
2000	30 millones	3.0%

En consecuencia, “el objetivo estratégico establecido por el gobierno chino para permitir que toda la población afectada por la pobreza en las áreas rurales contase con alimentación y vestuario suficientes hacia finales del siglo xx ha sido básicamente alcanzado”.<sup>11</sup>

La reducción en 220 millones de personas de la población afectada por la pobreza crítica en menos de un cuarto de siglo, que supone que en promedio casi diez millones de personas por año superaron el umbral de la miseria, es sin duda un logro impresionante.

## La explosión de la desigualdad

Más allá de los indicadores de desarrollo humano y de las estadísticas de reducción de la pobreza, existe un reconocimiento internacional cada vez más generalizado acerca de las crecientes desigualdades que caracterizan al crecimiento de la economía de China. Una investigación académica sobre el tema<sup>12</sup> confirma esta apreciación:

10. Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, *The Development-oriented Poverty Reduction Program for Rural China*, Pekín, octubre de 2001, capítulo II.

11. *Ibíd.*, presentación. Sin embargo, el Banco Mundial estima en 200 millones el número de personas que “viven con menos de un dólar por día”, la ya mencionada definición occidental de pobreza crítica. (*Le Monde*, París, 14 de marzo de 2006).

12. Carl Riskin, Zhao Renwei y Li Shi, “Introduction – The Retreat from Equality: Highlights of the Findings”, Carl Riskin *et al* (Eds), *China's Retreat from Equality: Income Distribution and Economic Transition*, East Gate Books, Nueva York, 2001, pp 3-24.



- La desigualdad creciente ha sido una característica común del desarrollo económico internacional en las décadas recientes y China no ha sido la excepción. Una de las sociedades más igualitarias del mundo en los años setenta, China se convirtió, en los dos siguientes decenios, en uno de los países más desiguales en su región y en el conjunto del mundo en desarrollo. Este abandono de la igualdad ha sido muy rápido.
- Rara vez se ha visto en el mundo un aumento tan agudo y rápido de la desigualdad como el ocurrido en China. La creciente desigualdad económica y social representa, por tanto, un subtexto importante de la historia por lo general positiva de rápido crecimiento, simultáneo con la reforma económica y la transición al mercado. Pone en cuestión la sostenibilidad de ese crecimiento al hacer surgir el espectro de la inestabilidad social.
- No debe pasarse por alto que la velocidad con la que ha ocurrido la transformación refleja también el grado de igualitarismo, casi excesivo, del que se parte. Antes de las reformas, en los años setenta, el ideal igualitario se observaba ampliamente, a través de múltiples acciones, entre ellas las transferencias de recursos de las regiones prósperas a las menos avanzadas. Estas transferencias se mantuvieron por tres décadas a partir del establecimiento de la República Popular y se concluyeron con la descentralización fiscal desde principios de los ochenta.
- Sin embargo, algunos aspectos del igualitarismo pueden haber sido ilusorios. La igualdad de ingreso monetario, tanto entre los trabajadores urbanos como entre los rurales, oculta el hecho de que los primeros recibían muy importantes ingresos en especie –alimentos, vivienda, vestuario, etcétera– que, si se monetizan, amplían considerablemente la brecha de ingresos urbano-rural, que es el principal factor de desigualdad social en China.<sup>13</sup>
- En algún sentido, el crecimiento económico mismo, la reforma económica y la forma de funcionamiento de la organización político-administrativa se han convertido en motores de la desigualdad, al alentar la búsqueda preferente de actividades que producen ingresos, la apropiación privada de bienes públicos, los comportamientos monopólicos y formas crudas de corrupción. Más que el crecimiento de la economía o del ingreso, la reforma ha sido la causa principal de la desigualdad creciente.

### Disturbios sociales frecuentes

Aunque, en general, no es muy abundante la información sobre la coyuntura social y las relaciones laborales en China, con el grado de atención internacional que el país concita se vuelven más frecuentes las noticias que aluden a las tensiones y disturbios que se manifiestan con frecuencia creciente. El problema había sido advertido en diversos estudios de la situación social, como muestra el siguiente ejemplo:

13. El PNUD estima que la brecha entre los ingresos medios de la población urbana y la rural ha llegado a 3.3 a 1, “una de las más altas del mundo”. La Oficina Central de Investigación del Partido Comunista Chino reconoce que, de no introducirse correcciones, esa relación llegaría a 4 a 1 en 2020 (véase Joseph Kahn, “A Sharp Debate Erupts in China Over Ideologies”, *The New York Times*, Nueva York, 12 de marzo de 2006).



Las rápidas reformas económicas pueden crear tensiones que conduzcan a la inestabilidad social. No es sorprendente, por tanto, que de cuando en cuando se informe de disturbios en áreas industriales y rurales. En el campo, los agricultores se quejan de impuestos excesivos, cobros y multas, así como de la incapacidad de los gobiernos locales de pagar las cosechas a los precios contratados. En las ciudades, los trabajadores protestan contra despidos masivos, retrasos en el pago de salarios y pensiones, aumento de los precios de los alimentos y expropiaciones u ocupaciones de tierras para desarrollos industriales. Debido a los riesgos sociales que enfrenta, el gobierno chino ha tenido que modular el ritmo de las reformas económicas y debe intervenir de tiempo en tiempo utilizando programas de bienestar social para mitigar conflictos sociales. Sin embargo, la mayoría de estos programas emergentes de beneficio social está descentralizada y operada por gobiernos locales o de comunidades vecinales. En consecuencia, el desarrollo social avanza penosamente, con medidas incompletas y aisladas, siendo inevitables las profundas diferencias regionales. Finalmente, estarán en peligro la legitimidad y el mandato gubernamental del Partido Comunista Chino si no consigue cumplir la promesa de un futuro de abundancia y satisfacer las crecientes exigencias de la población.<sup>14</sup>

En esta situación, las autoridades se han visto forzadas a divulgar información y a intentar contextualizarla. Un ejemplo reciente data de enero de 2006, cuando la Oficina de Seguridad Pública informó oficialmente que las “perturbaciones del orden público” se habían incrementado en 6.6% en 2005, para alcanzar un total de 87 mil incidentes.<sup>15</sup> Unos meses atrás se había informado que el número de “incidentes de masas” –manifestaciones, disturbios, huelgas y otros actos de resistencia– registrados en 2004 había sido de 74 mil, en los que habían intervenido 3.7 millones de personas. Ese número superaba en 16 mil (28%) a los del año precedente y más que septuplicaba al registrado diez años antes, en 1994, cuando el número de incidentes había sido del orden de 10 mil y el de personas implicadas de alrededor de 730 mil.<sup>16</sup>

En su informe de enero de 2006, la Oficina de Seguridad Pública atribuyó el aumento en el número de disturbios al “rápido desarrollo económico y social” y expresó la esperanza de que “las masas canalizarán sus demandas a través de los canales legales y serán conscientes de la necesidad de salvaguardar el orden público, respetar las leyes y resolver los problemas de manera armoniosa y ordenada”.

Una opinión contrastante fue emitida por He Weifeng, profesor de la Universidad de Pekín, quien hizo notar que “en el pasado, China había permitido muchas protestas, por ejemplo el bloqueo de carreteras por trabajadores desplazados, pero después de que se registraron en 2004 algunas protestas masivas y violentas, los líderes nacionales de alto

14. Joe C. B. Leung, “Moving Toward Chiaokang in China”, Kwong-Lung Tang (ed), *Social Development in Asia*, Social Indicators Research Series, Vol 15, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Holanda, 2000, p 20.

15. Richard McGregor, “Data show social unrest on the rise in China” *Financial Times*, Londres, 19 de enero de 2006.

16. Si el número total de incidentes pasó de 74 mil en 2004 a 87 mil en 2005, el incremento relativo resulta muy superior al incluido en la información oficial (17.6 frente a 6.6 por ciento). Es probable que el criterio de contabilización haya cambiado de un año a otro. Adviértase, por otra parte, que el número promedio de participantes en los llamados “incidentes de masas” fue en 2004 de 50 individuos y que, aparentemente, decreció respecto del promedio de diez años antes: 73 personas.

nivel se preocuparon profundamente y decidieron adoptar una línea más dura”. En opinión de este académico, el verdadero problema no son las protestas en sí, sino la falta de mecanismos legales e institucionales para resolver las controversias.<sup>17</sup>

Los analistas coinciden en afirmar que, a pesar del rápido aumento en el número de incidentes,<sup>18</sup> “la inquietud social no ha dado lugar a una crisis de alcance nacional y quienes participan en esos incidentes, localizados y con escasa organización, no han constituido un movimiento antigubernamental que movilice a las masas”. Por tanto, parecería inadecuado afirmar que estas situaciones han llegado a constituirse en una limitante de la continuidad del crecimiento, de importancia similar a las que se examinan en la primera parte de esta nota. Sin embargo, es claro que, de continuar aumentando en número y frecuencia, y creciendo en magnitud, alcance y repercusiones, estas tensiones y disturbios podrían tener ese efecto.

En los dos ensayos antes citados se subrayan elementos como los siguientes:

- El escenario por excelencia de los enfrentamientos sociales en China son las áreas rurales próximas a las zonas urbanas de rápido desarrollo. En general, la clase media urbana, en buena medida despolitizada, no plantea exigencias políticas que comprometan la gobernabilidad. En cambio, en las áreas rurales es creciente el número de afectados: campesinos despojados de sus tierras para dar espacio a proyectos de desarrollo de todo tipo; agricultores afectados por la localización de industrias contaminantes que afectan tierras, aguas y aire; minorías étnicas expulsadas de sus hábitat tradicionales por grandes obras de irrigación y electrificación, etcétera.
- En perspectiva histórica, los disturbios sociales en China no constituyen un fenómeno novedoso. Por lo general han sido respuestas espontáneas ante políticas o acciones gubernamentales dañinas a los intereses de diversos segmentos de la población. A mediados de los años noventa, tras la recentralización fiscal, se impusieron altas cargas impositivas a los campesinos, que dieron lugar a extendidos disturbios en las zonas rurales. A finales de ese decenio, el gran número de quiebras y cierres de empresas estatales ineficientes llevó a las calles a millones de trabajadores urbanos desempleados que exigían el pago de indemnizaciones y denunciaban la apropiación de los activos de esas empresas por parte de funcionarios corruptos del Partido y del gobierno. Ya en este siglo, la mayoría de los disturbios ha estado asociada a la expulsión forzada de campesinos y algunos moradores urbanos de tierras y edificios que se dedican o se convierten a fines industriales o actividades comerciales y de servicios. El uso de la tierra se ha convertido en la cuestión social más contenciosa en la China de hoy.

17.. Richard McGregor, “Data show social unrest...”, *loc cit.*

18. Véanse dos ensayos recientes: el del director del Programa de China del Fondo Carnegie para la Paz Internacional, con sede en Washington, Minxin Pei (“China pays price of rising social unrest”, *Financial Times*, Londres, 6 de noviembre de 2005) y el del periodista Bruno Phillip (“Miracle chinois et colère sociale”, *Le Monde*, París, 17 de noviembre de 2005). Véase también Joseph Kahn, “Police fire on protesters in China, killing several”, *The New York Times*, Nueva York, 9 de diciembre de 2005.

## Sentido y alcance de la reorientación distributiva

Los elementos disponibles para discutir este asunto provienen de la documentación de la IV Sesión de la X Asamblea Popular Nacional, celebrada del 5 al 14 de marzo de 2006. Allí se adoptaron tanto el XI Plan Quinquenal 2006-2010 –que se asemeja más a los ejercicios de planeación indicativa tan populares en los setentas y ochentas, que a los diez anteriores de China, ejemplos de la planeación imperativa– como el Plan para el Desarrollo Económico y Social y el Presupuesto Central para 2006. Del resumen oficial de estos documentos, ofrecido por el China Internet Information Center,<sup>19</sup> destaca lo siguiente:

- Se prevé un crecimiento anual de 8% en 2006 y de 7.5% en promedio hasta 2010; la reducción de consumo energético y del volumen de emisiones contaminantes, y aumentos en las inversiones estatales para progreso rural, científico, tecnológico, ambiental y provisión de servicios públicos que permitan consolidar el desarrollo sustentable.<sup>20</sup>
- En 2006, con un crecimiento de 8%, se estima crear 9 millones de empleos; se espera un aumento de 3% en el índice general de precios al consumo; un incremento de 15% en el *quantum* del comercio exterior; una reducción de 4% en el uso de energía por unidad de producto (con reducciones adicionales de hasta 20% en cinco años); aumentos de los ingresos de la población urbana y rural, de 6% real per cápita en las ciudades y de 5% en el campo, y se dedicará 1.45% del PIB a gastos de investigación y desarrollo.
- Para el quinquenio 2006-2010 se busca “la construcción de un nuevo socialismo en las áreas rurales”. Este nuevo paradigma supone satisfacer la demanda de consumo, modernizar las actividades industriales en esas áreas, cerrar las brechas de desarrollo entre las regiones y preservar el ambiente (con reducciones del orden de 10% en el monto de desechos y otros contaminantes lanzados a la atmósfera y a los acuíferos).
- El paradigma de “edificación de una sociedad socialista armoniosa” implica prestar más atención a la equidad social, “piedra angular para una auténtica armonía colectiva derivada de que los logros de la reforma y el desarrollo benefician a un mayor número de personas” y enfatizar la función del servicio público por parte del gobierno.
- Se otorgará prioridad a los proyectos científicos y tecnológicos relacionados con la informática, la biotecnología y otros sectores estratégicos: energía, ambiente y salud. Se busca transitar del concepto mundial de “fabricación china” al de “innovación china”.
- Hacia el resto del mundo, se confirmó que China procura continuar su “ascenso pacífico” en la comunidad internacional y que pretende “fortalecer la capacidad de sus fuerzas armadas para librar una guerra defensiva”.

19. [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn)

20. En una alocución, transmitida por tv el 5 de marzo, el primer ministro Wen Jiabao enmarcó estos objetivos en un sobrio diagnóstico: “Necesitamos hacer frente a las numerosas dificultades y problemas que enfrentamos en la vida económica y social del país. Algunos conflictos, enraizados por largo tiempo, están aún por resolverse y han surgido nuevos problemas que no pueden ser ignorados” (*Financial Times*, Londres, 5 de marzo de 2006).

En lenguaje menos burocrático, se persigue, en el quinquenio, dar mayor importancia a la eficacia económica y la igualdad social, para usar mejor recursos escasos, preservar el ambiente, elevar la capacidad de innovación autónoma, estrechar la brecha entre ricos y pobres y evitar las confrontaciones sociales, consolidando la estabilidad social. Se busca jugar un papel cooperativo en las relaciones mundiales, al tiempo que se desea elevar la capacidad militar para enfrentar eventuales conflictos. Reorientar el rumbo económico a favor del desarrollo social y el abatimiento de las desigualdades; mejorar el funcionamiento de la economía en términos de uso de energía, materias primas escasas e impacto ambiental; preservar el sistema político, tornándolo más responsable ante las demandas de la gente, y llevar adelante la cooperación internacional serían, en suma, los cuatro mandamientos para la segunda mitad del decenio.

Destaca, desde luego, la esperada continuidad de las altas tasas de crecimiento, aunque inferiores a las de los últimos años: 9.9% en 2005 y 8.7% anual en 2001-2005. El menor énfasis en el crecimiento acelerado permitirá dedicar recursos a las nuevas prioridades de desarrollo rural, cuidado ambiental y mejoramiento de la eficiencia operativa de la producción.

Empero, el peso de las inercias determina que en el presupuesto para 2006 no se reflejen plenamente estas prioridades. Así, para el gasto del gobierno central en las áreas rurales —en las que habita alrededor de dos tercios de la población: unos 800 millones de personas— se programa un aumento de 14%, apenas superior al incremento de 12% esperado en el total de ingresos presupuestales. Se esperan inversiones adicionales en infraestructura: carreteras rurales, irrigación, electrificación, hospitales y escuelas, así como mayores subsidios a algunas producciones agrícolas. Las primeras medidas anunciadas incluyeron la eliminación de diversos impuestos a la producción agrícola, para contribuir al alza de los ingresos de la población rural, y la suspensión de las colegiaturas y otras cuotas escolares, hasta el nivel medio, en las regiones más deprimidas del occidente del país.


Se ha advertido, además, que no se ha anunciado lo que sería la reforma esencial: el cambio en el régimen de propiedad de la tierra. Los trabajadores rurales pueden rentar las parcelas pero no adquieren la propiedad de las mismas, que continúa adjudicada a las autoridades locales. Entonces, cuando se requiere cambiar el uso de la tierra, por las demandas de la urbanización o el desarrollo industrial y comercial, se les desplaza con facilidad. Se estima en 40 millones el número de campesinos que se han visto privados de sus tierras en años recientes. Estos despojos son la causa principal de protestas y disturbios. La legislación vigente señala que los campesinos expropiados deben ser indemnizados en función del valor de la tierra en su empleo agrícola, varias veces inferior al de sus usos industrial, comercial o urbano. Se ha planteado la opción de que los campesinos sean dueños de la tierra y entonces puedan negociar libremente su transferencia o incluso asociarse a las empresas que van a establecerse en sus terrenos, o que sean indemnizados en función del valor de mercado de éstos.<sup>21</sup>

21. Ese parece ser el camino preferido por las autoridades. En los días en que estaba reunida la APN, un viceministro de la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo declaró que el esquema que rige las expropiaciones de tierras agrícolas debe ser reformado para que la indemnización refleje el uso que va a darse a la tierra afectada en términos comerciales. ("Planning the new socialist countryside", *The Economist*, Londres, 9 de marzo de 2006).

También en marzo se anunció una serie de reformas impositivas que pueden entenderse como un primer paso en el camino de la reorientación. Se trata de acciones como las siguientes: a) Se introduce un gravamen progresivo para vehículos automotores en función de su cilindrada: desde 3% para motores de 1 a 1.5 litros hasta 20% para motores de más de 4 litros (con un esquema similar para motocicletas). b) Para fomentar un uso más eficaz de los combustibles, se imponen cargas adicionales al consumo de gasolina, lubricantes y otros derivados del petróleo. Se trata de “controlar el volumen y ajustar la estructura del consumo de energía, aumentando el papel de los impuestos en la administración del mercado de productos petroleros”. c) Para desalentar el uso excesivo de madera, proveniente cada vez más de la importación, se establece un impuesto de 5% *ad valorem* sobre una amplia gama de productos: desde plataformas para pisos hasta *chopsticks* (en estos utensilios se consumen 2 millones de m<sup>3</sup> de madera al año). d) Se gravarán con tasas de entre 10 y 20 % diversos artículos de lujo, como yates, equipo para golf y relojes con joyas, destinados a desestimular el consumo suntuario.

La redistribución del gasto, tanto corriente como de inversión, y los ajustes impositivos reseñados<sup>22</sup> constituyen apenas una muy inicial serie de acciones con las que ha empezado a concretarse la nueva orientación redistributiva. Habrá que esperar a la evolución en los próximos años para poder evaluar con bases suficientes si se trata, como aquí se ha señalado, de un nuevo punto de flexión en el desarrollo histórico de China o, más bien, de una maniobra de distracción de la actual dirigencia, destinada a ganar tiempo.

La agenda es impresionante. Las iniciativas de estas semanas apuntan a poco más que a un primer reconocimiento de la necesidad de cambio. Completar la tarea puede llevar una generación. Pero es claro que un gobierno cuya tenue legitimidad política depende de su capacidad de mejorar constantemente los niveles de vida de las grandes mayorías de su población, cuenta con los mejores incentivos para esforzarse por alcanzar una conclusión exitosa.<sup>23</sup>

La anterior conclusión, expuesta en un editorial reciente del *Financial Times*, resume de manera apta el juicio que en este momento puede formularse de un proceso que acaba de ponerse en marcha 

22. Además de la documentación de la APN y de las notas periodísticas ya citadas, se obtuvo información de las siguientes: Richard McGregor, “Beijing to tackle rural-city wealth divide” *Financial Times*, 5 de Marzo de 2006; Mure Dickie, “Beijing to pay market price for farmland seizures” FT, 8 de Marzo de 2006; Guy de Jonquières, “Time for China New Deal”, FT, 13Mar06; “Pékin maintient le cap de la réforme économique”, *Le Monde*, 14 de Marzo de 2006; Jim Yardley, “Premier Says China Beset by Corruption and Rural Land Issues”, *New York Times*, 14 de Marzo de 2006; Sun Yu, China launches tax to curb energy use” FT, 22 de marzo 2006, y Keith Bradsher, “China to Raise Taxes on Gas Guzzlers and Chopsticks” *NYT*, 22 de marzo de 2006.

23. “China’s have-nots” (nota editorial), *Financial Times*, Londres, 8 de marzo de 2006.