

## **La reforma china cambia el paso: de la APN al XVII Congreso del PCCh**

Xulio Ríos

El viernes 16 de marzo, la Asamblea Popular Nacional (APN), máximo órgano legislativo de China, aprobó una nueva regulación que equipara en derechos y protección las propiedades públicas y privadas. En numerosos medios se ha interpretado esta decisión como un nuevo paso del gigante asiático hacia el capitalismo si bien los dirigentes chinos, se esfuerzan por poner el acento en el giro social de una reforma que orienta sus pasos hacia el abandono del liberalismo que ha caracterizado las últimas décadas y la apuesta por la construcción de un estado más social.

Después de más de trece años de debate y un récord de siete revisiones legislativas, 2.799 diputados votaron a favor, 52 en contra, 37 se abstuvieron y uno se ausentó. La ley, de 247 artículos, entrará en vigor el próximo 1 de octubre. El impulso definitivo para la aprobación de esta norma cabe referenciarlo en el año 2002, cuando el XVI Congreso del Partido Comunista de China (PCCh) despejó el camino para la reforma constitucional de 2004 y la formulación de los “36 puntos” en 2005.

Pese a su “novedad”, lo cierto es que esta ley llega “tarde”. En primer lugar, porque no propiciará un especial impulso de la propiedad privada en el país, ya que esta ha tomado carta de naturaleza, y muy activa (65% del PIB en 2005), en el sistema económico chino. En segundo lugar, porque la reforma, en realidad, ya ha “descontado” la propiedad privada y se está adentrando en otro tiempo, caracterizado por la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo. Por otra parte, debiéramos contextualizar dicha normativa en un doble corsé que rechaza, al menos por el momento, la privatización de la tierra e identifica claras reservas de carácter estratégico que permanecerán bajo control público.

La ley era muy necesaria, precisamente en virtud de esa realidad que no gozaba de suficiente cobertura legal, para evitar los desmanes de algunas autoridades frente a los campesinos indefensos, y para avanzar en ese largo y siempre delicado proceso de reforzamiento de la importancia de la ley como instrumento de garantía de los derechos individuales y colectivos (que ya se plantea también incluso en temas impensables hace pocos años como la regulación de las operaciones militares chinas en el extranjero). Se espera que la nueva legislación proporcione tranquilidad a aquel sector de la población más relacionado con la propiedad privada y que, al sentirse más protegido, contribuya de forma más “entusiasta” (término utilizado por Jiang Ping, ex rector de la Universidad de Ciencias Políticas y Derecho de China) al proceso de modernización del país y colabore en la reducción de la fuga de capitales. En paralelo, no lo olvidemos, la misma norma introduce preceptos garantistas respecto a la propiedad estatal, las tierras cultivables, los derechos de los campesinos o el combate al fraude.

Si bien la nueva norma no alentará un fenómeno de privatización en masa en el país, si puede tener consecuencias políticas a corto plazo. Los empresarios privados desean jugar un papel más prominente en este ámbito para que el sector privado continúe impulsando el

rápido crecimiento económico y manifiestan de forma explícita un creciente deseo de implicación directa en los asuntos públicos, lo que contrasta, en general, con la pequeña proporción de su participación actual, una orientación preferente a las organizaciones económicas más que a las políticas y manteniendo siempre un perfil jerárquico generalmente bajo. El 67,4% de los propietarios de negocios privados son ex funcionarios gubernamentales, antiguos gerentes o directivos de las empresas estatales y profesionales. La proporción de trabajadores, campesinos y gente común que se ha convertido en empresaria es del 26,7 por ciento. Es una elite orientada, según Bao Yujun, director de la Asociación de Estudios de Negocios Privados de China, pero que sabe muy bien cuán importante es disponer de palancas administrativas afines para garantizar la buena marcha de sus negocios.

### Un nuevo modelo de desarrollo

Además, la agenda 2007 de la APN ha incluido, entre otros, los siguientes asuntos. En primer lugar, la insistencia en la **armonía** como estrategia para moderar los múltiples efectos negativos de la reforma y restablecer el equilibrio que garantice la estabilidad interna. En este ámbito, dos han sido las grandes preocupaciones manifestadas. En primer lugar, el desempleo. Tian Chengping, ministro de Trabajo y Seguridad Social, ha evidenciado las crecientes dificultades existentes en materia de **empleo**, debido, por una parte, a que prosigue la inacabable reforma de las empresas estatales –que no se ha culminado del todo después de acumular dos décadas de cambio progresivo- y a que 5 millones de diplomados universitarios buscarán su primer empleo, al tiempo que nuevos contingentes de excedentes del campo llegarán a las ciudades en busca de mejores oportunidades. En 2007, China aspira a crear un mínimo de 9 millones de empleos. Según el ministro, unos 24 millones de personas buscan trabajo en las ciudades, de los cuales solo la mitad, siendo optimistas, podrán encontrarlo. La cifra de desempleados puede rondar, actualmente, los 30 millones. La tasa oficial de desempleo en el medio urbano es del 4,6%, pero se cree que la cifra es mucho más elevada. Está en debate una ley sobre la promoción laboral que trata de modernizar el mercado de trabajo, incluyendo la mejora de la formación profesional, la creación de agencias de empleo y la inversión en políticas de ocupación. Ello incide en el futuro del *hukou* o permiso de residencia, que es un poderoso factor de discriminación laboral ya que los inmigrantes no disponen de los mismos derechos que los residentes urbanos. La ley deberá afrontar este y otros problemas de discriminación, además de coordinar las políticas laborales urbanas y rurales.

En segundo lugar, **la reducción de la brecha de ingresos**. En el campo viven unos 800 millones de personas, más del 60% de la población. El ingreso promedio en 2006 fue de 463 dólares, menos de un tercio del atribuido a los residentes urbanos, según fuentes oficiales. El “nuevo campo socialista” trata de reducir distancias impulsando inversiones en infraestructuras y en salud y educación. Un informe de la Academia de Ciencias Sociales de China hecho público en enero, sentenciaba que la brecha económica no muestra signos de disminución. Según Chen Xiqing, director adjunto del Departamento del Frente Unido del PCCh, unos 50 millones de personas constituyen en China la elite más adinerada. El 10 por ciento de las familias más ricas del país poseen más del 40% de los bienes privados, mientras que el 10 por ciento de los más pobres comparten menos del 2% de la riqueza nacional. Los agricultores de Qinghai ingresaron en 2005 el 25% de lo que ganaron los

residentes urbanos. El coeficiente Gini de China ha alcanzado el 0,4996 (0 equivale a la igualdad y 1 al máximo de desigualdad). Esta situación plantea retos de gran calado a la estabilidad social y política de la reforma china.

La búsqueda de soluciones a los problemas sociales es inseparable de la definición de un nuevo modelo de desarrollo que, por otra parte, afiance la soberanía y reduzca las dependencias del exterior. La APN ha fijado su atención en los siguientes aspectos. En primer lugar, igualando las condiciones fiscales de las empresas nacionales y extranjeras. Con ello se pone fin al trato fiscal preferente a las empresas de capital foráneo, en vigor desde finales de la década de 1970. El cambio es directa consecuencia, según señaló el ministro de finanzas, Jin Renqing, del ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que ha agravado las condiciones de la competencia en el mercado internacional. Las empresas nacionales tributaban el 33%, mientras que las extranjeras, entre el 15 y el 24%. Ahora se unifica el tipo en el 25%, manteniendo ciertas preferencias para sectores de tecnología punta (15%) o para empresas con márgenes de ganancia estrechos que satisfagan ciertos requisitos (20%). Además se contemplan periodos transitorios de adaptación de cinco años. Por otra parte, se ha propuesto la transformación de las áreas de desarrollo de Tianjin, Shanghai y Shenzhen en zonas francas, a fin de promover las exportaciones y consolidar la competitividad china en la cooperación económica internacional.

China no renuncia al modelo de desarrollo basado en la promoción del comercio exterior, pero también toma nota de los riesgos que lleva aparejado, especialmente en cuanto a los brotes proteccionistas en EEUU y otros países debido al abultado excedente comercial (180.000 millones de dólares en 2006). China necesita moderar estas tensiones con sus principales mercados que, por otra parte, presionan sobre su moneda, el yuan, a quien se responsabiliza del bajo precio de sus mercancías. Por otra parte, ese modelo frena el consumo interno y la mejora de los estándares de vida en el interior del país. Se trata ahora de impulsar la demanda interna y el aumento del consumo, estimulando programas sociales y ofreciendo incentivos para que las personas gasten más y ahorren menos (en previsión de dificultades vitales que hoy no gozan de cobertura pública alguna).

En segundo lugar, **la cuestión energética y ambiental** sigue ganando posiciones en la gestión del modelo chino. Beijing necesita consumir y contaminar menos el país y el mundo. El modelo actual basado en grandes inversiones y exportaciones no es sostenible, pero el reajuste va a ser lento para no perjudicar el empleo ni, consecuentemente, la estabilidad política. En cualquier caso, ya no es admisible un crecimiento económico a ritmo relativamente acelerado, sin observar la premisa de la elevación de la calidad y la reducción del consumo y el ahorro de energía o el uso de energías limpias.

La actuación en materia ambiental es inaplazable. La situación de los recursos naturales y del medio ambiente es el problema más agudo del crecimiento chino. El elevado consumo energético del país es inseparable de la excesiva dependencia de su desarrollo respecto a la industria, especialmente la industria pesada y la química. El sector terciario, que consume poca energía, ha reducido su participación en el PIB en los últimos años (40,7% en 2004; 40% en 2005; 39,5% en 2006). Los próximos diez o quince años serán cruciales en esta materia.

Un tercer aspecto a destacar es la preocupación por el fortalecimiento de la **seguridad industrial**, mejorando la legislación sobre adquisiciones y fusiones de empresas chinas por parte del capital extranjero, a fin de evitar la pérdida de activos estatales de significación estratégica. A ello se unen las demandas de una mayor calidad de la inversión exterior. En el estudio “Análisis y Pronóstico de las Perspectivas de la Importación y Exportación de China en 2007”, de la Academia de Ciencias Sociales, se señala que las inversiones extranjeras directas orientadas a la exportación representan un porcentaje importante y que existe un flujo excesivo hacia la industria manufacturera. Las fuentes de inversión también están cambiando: el capital proveniente de Asia y EEUU disminuye, mientras crecen las inversiones procedentes de paraísos fiscales, que incrementan los riesgos financieros. El cambio en el modelo de crecimiento exige una reorientación del flujo inversor externo hacia el sector terciario y la restricción de los capitales especulativos.

En el orden político, se han reflejado en los debates de la APN algunas de las tensiones que condicionan el proceso chino. En primer lugar, la formulación de un mayor control de los **poderes territoriales**. Varios gobiernos locales han fijado objetivos de crecimiento superiores al nacional. Su tasa promedio es 2,4 puntos porcentuales superior al establecido por el gobierno central. El promedio para el periodo 2006-2010 es del 7,5% pero hay provincias y ciudades que lo han fijado en el 10% y hasta en el 12%. Las tensiones entre el centro y los poderes territoriales siguen al alza. El gobierno central ha aprobado recientemente un nuevo reglamento que limita los efectivos de los gobiernos locales y de muchos de sus departamentos.

También ha sido objeto de debate la reforma del modo de elección de la propia APN, que deberá renovarse en 2008 para iniciar una nueva legislatura. Entre el verano de 2006 y 2007 se renuevan las Asambleas Populares regionales, provinciales, y de municipalidades. Serán sus miembros quienes elegirán a los diputados de la APN. Actualmente se elige un diputado por cada 240.000 habitantes en las ciudades y por cada 960.000 en el medio rural. A la insistencia en el mantenimiento de los tradicionales cupos de representatividad de determinados colectivos, se suma ahora la necesidad de arbitrar fórmulas que faciliten la representatividad política de sectores tan importantes como esa población flotante de 200 millones de personas que no disponen de hukou y que, por lo tanto, también permanecen marginados de todo el proceso electivo.

En materia de **derechos humanos**, se han formulado algunos gestos (mayor control y reducción en la aplicación de las penas de muerte o la reforma del sistema de “reeducación por el trabajo”), en una estrategia que sin duda pretende mejorar la imagen internacional del país con vistas a los Juegos Olímpicos de 2008, pero está por ver que modifique cuestiones de fondo, ya que ello podría afectar al poder del PCCh y su burocracia.

En lo ideológico, el Diario del Pueblo recordaba en su edición del 1 de Marzo que China se encuentra en la etapa primaria del socialismo y que permanecerá en ella durante un periodo prolongado. La clave del momento sigue centrada en la superación del subdesarrollo, lo que exige prestar gran atención a la construcción económica. El desarrollo es la base que permite solucionar todos los problemas internos y fortalecer el poder diplomático, se dice en Beijing.

Ese poder diplomático se ha visto reforzado con una nueva vuelta de tuerca en dos dimensiones problemáticas: la **defensa** y Taiwán. La APN ha aprobado un aumento del presupuesto militar en un 17,8%. El esfuerzo presupuestario fue atribuido por diversos analistas al giro que Shinzo Abe está imprimiendo a la política nipona (creación del Ministerio de Defensa y una presencia exterior creciente) y a la preocupación por el futuro de Taiwán, donde se refuerza el discurso soberanista de Chen Shui-bian.

No obstante, la decisión china trasciende esa coyuntura y no supone ninguna novedad ni cambio de rumbo. De hecho, en el inicio incluso del proceso de reforma en China, entre las cuatro modernizaciones formuladas por Deng ya figuraba la defensa, y a pesar del considerable esfuerzo de los últimos años, la realidad del país en este plano está lejos de guardar una mínima simetría con la importancia lograda por su economía.

El presupuesto chino en esta materia equivale, aproximadamente, al 70% de Japón, y representa menos del 10% del estadounidense. Claro que las necesidades sociales de China son lo suficientemente grandes como para exigir la priorización de otro tipo de gastos, antes que el militar o el espacial. Pero sin unas fuerzas armadas modernas o sin una tecnología a la altura de los tiempos, no habrá potencia china autónoma en el siglo XXI. Y ese es el sueño y la aspiración del PCCh.

A partir de este año, el Ejército Popular de Liberación (EPL), que en China es toda una gran empresa pública, dejará de participar en proyectos de transporte, energía eléctrica o telecomunicaciones, y de prestar servicios no esenciales a sus miembros (reduciendo gradualmente escuelas, hoteles, editoriales, etc.), que serán sustituidos por subsidios al personal. Buena parte del incremento presupuestario se destinará a esa gran reconversión pendiente que culminará la transformación iniciada con su retirada del mundo de los negocios (y de la inmensa corrupción que gangrenaba el ejército).

Otra cosa es cómo conciliar el incremento del esfuerzo presupuestario con la prédica creíble de la armonía en el mundo y la emergencia pacífica del gigante oriental. Para eso, Beijing precisa incrementar las medidas de transparencia de sus presupuestos y multiplicar la participación en instituciones e iniciativas que den a entender la asunción efectiva de que la seguridad es un asunto común y del que nadie puede desentenderse ni afrontar en solitario. Incluso en relación a Taiwán, la opción militar es la peor de todas y representaría una auténtica catástrofe para el continente. China rechaza formalmente involucrarse en una carrera de armamentos, ni parece que una estrategia como la seguida en tiempos por la URSS pueda encontrar algún sentido. La interdependencia con EEUU en el campo económico es muy destacable y coexistirá con tensiones fuertes en otros campos, en especial en el estratégico o energético. En relación a Taipei, la mejor receta es la paciencia combinada con políticas de seducción. Pero debemos hacernos a la idea de que Beijing no será sólo un gigante económico, sino que también aspira a blindar un proyecto que, ante todo, es claramente nacionalista.

Según EEUU, China está realizando un inmenso esfuerzo, desmentido por Beijing, de modernización de sus capacidades navales para impedir la intervención de EEUU o Japón en un hipotético conflicto con **Taiwán**. En este aspecto, el mensaje enviado a las autoridades de Taipei reitera la misma claridad de ocasiones anteriores: Beijing se opondrá

firmemente a cualquier tentativa de independencia de jure de Taiwán a través de la llamada reforma constitucional. La preocupación por los resultados de las elecciones legislativas de diciembre próximo y de las presidenciales de marzo de 2008 es máxima. Y se debería tomar muy en serio.

Resumiendo, la sesión anual de la ANP ha hecho balance del primer año de ejecución del Plan Quinquenal vigente hasta 2010, reafirmando el giro social y enfatizando la atención en la corrección de las desigualdades y los desequilibrios generados por veinte años de crecimiento vertiginoso. Se trata de consolidar lo logrado y acceder a un nuevo equilibrio o armonía en todos los órdenes, gestionando a un tiempo las múltiples tensiones que, a buen seguro, surgirán entre los diversos actores del proceso (poder central y regionales y locales, empresas, sectores emergentes, inmigrantes, desempleados, etc.).

La reafirmación de este discurso pone fin a la época del crecimiento a toda costa, asociado al llamado clan de Shanghai, liderado por Jiang Zemin y Zeng Qinghong, y que podrían ofrecer resistencias a su plena jubilación en el XVII Congreso, a celebrar en otoño. No obstante, la imagen de un partido monolítico, cierta o no, es la predominante y la única que trasciende, amortiguada por una compartida convicción de rechazo al modelo liberal democrático sin por ello renunciar a un entendimiento con los países occidentales. A pesar de ello, Hu intentará reforzar su base de poder, ampliando el peso político de sus adeptos y reduciendo la influencia de sus adversarios, que aún ocupan posiciones de poder relevantes, especialmente en el ámbito económico, a diferencia de los hombres de Hu, más instalados en el aparato político y administrativo.

En ese reajuste cabe esperar que el proceso de renovación cristalice en un pulso con pocos tintes ideológicos, pero no por ello menos intenso. Cabe imaginar una mayor presencia en los máximos órganos de dirigentes procedentes de las zonas del centro y oeste (Liu Qibao, Song Xuiyan, Li Keqiang, Li Yuanchao, entre otros), en detrimento de las figuras asociadas a las zonas costeras y más desarrolladas, también más militantes en las ideas liberales que se verán así equilibradas, aunque no del todo anuladas, para asegurar la corrección de los efectos perversos del crecimiento. Esa carrera ganará en velocidad en los próximos meses.

En febrero se cumplieron diez años de la desaparición de Deng, que ha promovido la reforma económica, aceptando la desigualdad. Hu ha rectificado a Deng introduciendo correctivos en ámbitos internos y externos (se acabó la modestia). China no puede desarrollarse sin asegurar la equidad y la justicia social.

Xulio Ríos es director del [Observatorio de la Política China \(Casa Asia-IGADI\)](#)