

El tercer pleno: nueva hoja de ruta para China

Mario Esteban | Investigador del Real Instituto Elcano especializado en Asia-Pacífico.

Tema

Los nuevos líderes chinos acaban de presentar las líneas maestras de la batería de reformas más ambiciosa de los últimos 20 años.

Resumen

La nueva generación de líderes chinos, encabezada por Xi Jinping y Li Keqiang, considera prioritario sustituir el modelo de desarrollo económico que ha catapultado la economía china durante los últimos 35 años. Este modelo, basado en unos bajos costes laborales y una alta tasa de inversión, se está agotando. En su lugar quieren situar el mercado interno y el aumento de la productividad como principales pilares del crecimiento. Lograrlo no será fácil debido al alto coste económico de las reformas y a la resistencia de los sectores del régimen más favorecidos por el modelo de desarrollo anterior: gobiernos locales y empresas estatales. Las autoridades chinas son conscientes de estas dificultades y han adoptado una serie de medidas orientadas a facilitar la implementación de esta línea reformista. De lograr su objetivo, ubicarían a China en una senda de desarrollo más sostenible, que además ofrecería numerosas oportunidades de negocio a las empresas extranjeras. Aunque con un calado mucho menor, también han adelantado varias iniciativas positivas para aumentar el respeto de los derechos humanos de la población china.

Análisis

Tras la celebración en Pekín del tercer pleno del 18 Comité Central del Partido Comunista Chino (PCCh), las autoridades chinas publicaron a mediados de noviembre las directrices a seguir hasta el año 2020 para instaurar un nuevo modelo de desarrollo económico que asegure un rápido ritmo de crecimiento.¹ La segunda mayor economía del mundo no puede mantener su vertiginoso crecimiento siguiendo la fórmula marcada a mediados de los años 90: bajos costes laborales, exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra y una alta tasa de inversión. Durante este

¹ Este documento, "Decisión sobre las cuestiones principales relacionadas con la profundización de la reforma integral", puede consultarse en: http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm. No se ha publicado todavía una traducción oficial en inglés. El texto sigue la línea marcada por un documento conjunto del Banco Mundial y del Development Research Center, un *think-tank* del gobierno chino: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>.

último plan quinquenal los salarios han crecido en China, al menos, un 13,4% anual y la trampa de las rentas medias se cierne sobre China. De forma paralela, la crisis económica internacional ha contraído la demanda externa, de ahí que en 2012 las exportaciones netas de China generasen menos del 3% de su crecimiento económico.

China tiene la mayor tasa de inversión del mundo, que es responsable de casi la mitad de su crecimiento económico. Esta altísima tasa de inversión, cercana al 50% del PIB, está derivando en una burbuja inmobiliaria y en un grave problema de sobrecapacidad, ilustrado por el brusco descenso del retorno de la deuda. En 2008 se calculaba que cada yuan de deuda suponía 0,85 yuanes de crecimiento, mientras que actualmente sólo supone 0,20. Por todo ello, la economía china está sufriendo una desaceleración preocupante y un riesgo financiero creciente. El crecimiento del PIB previsto por el gobierno para este año es del 7,5%, el más bajo desde 1990, y la deuda total china ha pasado en los últimos cinco años de 9 billones a 23 billones de dólares, lo que equivale a un 200% de su PIB.

Para revertir esta situación se quiere reforzar el peso del consumo interno, que actualmente apenas es responsable del 48,3% del crecimiento económico de China, y del aumento de la productividad como vectores de crecimiento. Este giro implica seguir los pasos de sus vecinos más desarrollados como Japón, Corea del Sur y Taiwán. Entre las medidas orientadas a fomentar el consumo interno destaca el compromiso de ampliar el nivel de cobertura de la seguridad social y de los servicios públicos. De esta manera las familias podrán reducir su nivel de ahorro y consumir más, al disponer de mayores recursos públicos para cubrir sus necesidades básicas y hacer frente a posibles contingencias.

En China son los gobiernos locales quienes sufragan las políticas sociales y los servicios básicos, como sanidad y educación, recurriendo fundamentalmente a sus propios recursos. Siendo China uno de los países del mundo con un mayor nivel de desigualdad entre el mundo rural y el mundo urbano, esto lleva a la paradoja de que la población rural, sensiblemente más pobre que la de origen urbano, cuenta con una red de protección social pública y unas posibilidades de acceso a servicios básicos mucho menores que la población urbana.

En este sentido, todavía es más precaria la situación de los 250 millones de emigrantes rurales que no cuentan con registro de residencia (*hukou*) en las ciudades donde están afincados, lo que les convierte en ciudadanos de segunda clase sin apenas acceso a prestaciones públicas. Sirva de ejemplo de esta situación que la población con registro de residencia en el campo paga directamente el 90% de su gasto sanitario, mientras que la población registrada en las ciudades paga el 40%, o que el nivel de cobertura del sistema de pensiones es seis veces mayor en el mundo urbano que en el rural. Aumentar el nivel de renta disponible de estos grupos menos favorecidos tiene un impacto muy directo sobre la potenciación del consumo interno. Los hogares con unos ingresos de entre 7.000 y 10.000 yuanes gastan el 91% de su renta, mientras que aquellos que superan los 400.000 yuanes sólo gastan el 37%.

Es por esto que los cambios anunciados han puesto especial énfasis en el mundo rural, destacando la aceleración de la reforma del sistema de registro de residencia y el aumento de los derechos de propiedad de los campesinos. Se ha adelantado que se relajarán las restricciones al asentamiento de población rural en las ciudades, salvo en las más grandes, donde se intensificarán los controles para evitar la creación de megaciudades, y que estos emigrantes de origen rural tendrán acceso a la red pública de protección social y a los servicios públicos que allí se ofrecen. Este proceso de convergencia entre el mundo rural y el mundo urbano como dinamizador del consumo interno también se pretende plasmar en el mercado inmobiliario.

En 1987 se inició la reforma del mercado del suelo en el mundo urbano, que ha dado lugar a un boyante mercado inmobiliario. Sin embargo, en el mundo rural el suelo normalmente es de propiedad colectiva y la población sólo tiene derecho de usufructo, no pudiendo venderlo o hipotecarlo directamente. Al conferir a los campesinos la propiedad del suelo sobre el que se asienta su vivienda se posibilita que puedan usar esa tierra como fuente de capital para invertir en actividades productivas o para trasladarse a la ciudad. Esta última propuesta no sólo redundará en un mayor poder adquisitivo de la población de origen rural, también favorecerá la creación de economías de escala en las explotaciones agrícolas con el consiguiente incremento de la productividad.

En cuanto al aumento de la productividad, se pretende reducir la “excesiva” intervención del Estado en la economía a favor del mercado, pues, en palabras del propio Presidente Xi, éste es “más eficiente”. El mercado pasa de tener un papel “básico” a uno “decisivo”, lo que implica preeminencia en la asignación de recursos sobre el Estado, que se convierte en un mero regulador del mercado. Asimismo, se busca que el sector servicios y las pymes aumenten su importancia a costa de la industria y las empresas estatales, que a su vez deben modificar sus parámetros de gestión. Muchas empresas estatales pueden permitirse operar de forma poco eficiente debido a que disfrutan de una serie de condiciones preferentes respecto a las empresas de capital privado. Por ejemplo, fácil acceso a financiación barata, baja fiscalidad, acceso preferente a terrenos e inmuebles, etc. Se ha propuesto acabar con esto y con varias de las barreras de entrada que tiene el capital privado en diferentes sectores de la economía China, lo que supone también fomentar la llegada de capital privado en las empresas estatales. Todo ello redundará en unas reglas de juego más homogéneas y en unas empresas estatales más abiertas y transparentes, más responsables ante los mercados y por tanto más tendentes a operar siguiendo criterios de eficiencia. El gobierno también les va a exigir un esfuerzo presupuestario a las empresas estatales, que deberán remitir un 30% de sus beneficios al gobierno central para sufragar políticas sociales, lo que supone otra iniciativa para reducir el nivel de inversión y aumentar el consumo.

En el mismo documento, “Decisión sobre las cuestiones principales relacionadas con la profundización de la reforma integral”, se han presentado otras propuestas con un impacto positivo directo sobre las empresas extranjeras. Se va a unificar y simplificar la

reglamentación que regula la actividad empresarial en China, lo que redundará en un entorno empresarial más sencillo y previsible. Además, se va a estudiar el establecimiento de un tribunal especializado en propiedad intelectual y la liberalización del precio del agua, el petróleo, el gas natural, la electricidad, el transporte y las telecomunicaciones. Asimismo, debido a la voluntad del gobierno de promocionar el desarrollo del sector servicios se van a reducir las barreras a la inversión extranjera en varios sectores como finanzas, educación, sanidad, cultura, cuidado de niños y personas mayores, diseño arquitectónico, contabilidad, auditoría, comercio, comercio electrónico y logística. Aunque no se explicita cómo se llevará a cabo esta mayor apertura al capital extranjero, posiblemente se canalice a través de nuevas zonas francas como la establecida el pasado septiembre en Shanghái. En esta zona franca de Shanghái acaban de suprimirse todas las restricciones a las operaciones por cuenta corriente y hay un compromiso para liberalizar sustancialmente y a corto plazo las transacciones de capital.

Asimismo, se han anticipado otras medidas, que han atraído gran atención internacional, para mejorar el respeto de los derechos humanos y la calidad de vida de la población china. Entre ellas destaca la relajación de la política del hijo único, la abolición del sistema de re-educación por el trabajo y la reducción de la lista de crímenes que pueden ser castigados con la pena capital. También se ha apuntado que se trabajará para prohibir las confesiones extraídas mediante tortura y los abusos físicos. Uno de los asuntos que afecta más negativamente a la calidad de vida de los chinos es el deterioro del medio ambiente, hasta el punto de ser el detonante de numerosas protestas. Por consiguiente, no debe sorprendernos que se hayan presentado iniciativas para paliar este problema. Valga de ejemplo que en las áreas ecológicamente frágiles la labor de las autoridades locales dejará de evaluarse atendiendo al crecimiento de su actividad económica y en su lugar se tendrá en cuenta el impacto provocado sobre los recursos naturales que estén dentro de su jurisdicción; o que se perfeccionará el sistema de precios y tasas para computar el uso y deterioro del medio ambiente con vistas a reducir las externalidades negativas.

Aunque todos estos anuncios son enormemente positivos, no debemos pasar por alto que su implementación será bastante complicada, especialmente en lo referente al cambio del modelo de desarrollo de China. Esto se evidencia en el propio documento, que señala 2020 como el margen temporal para desarrollar estas medidas. Además de dificultades técnicas, como la falta de un registro de la tierra rural urbanizable, hay que tener presente la existencia de trabas económicas y políticas que van a obstaculizar mucho la eventual puesta en marcha de estas propuestas. Muchas de las nuevas reformas, además de tener un alto coste económico, afectan negativamente a poderosos sectores del régimen como los gobiernos locales y las empresas estatales. Si la asignación de recursos financieros pasase a estar determinada exclusivamente por criterios de mercado, el volumen de inversión caería sustancialmente y consecuentemente lo haría también el ritmo de crecimiento económico y con él la creación de empleo y con ella el consumo. Esto obligaría al PCCh a afrontar un contexto muy negativo, en el que tendría que mantener la estabilidad social y evitar

una espiral deflacionista para sacar adelante el resto de reformas. Además, varias de las medidas presentadas supondrían la reducción de los ingresos de unos gobiernos locales altamente endeudados y a los que se pide de forma paralela que asuman mayores gastos, derivados de la concesión de servicios sociales a los inmigrantes, la extensión de su nivel de cobertura en el mundo rural o el aumento relativo de la natalidad. Particularmente negativa para sus recursos financieros será la ruptura de su monopolio sobre la venta de suelo urbanizable, que además de ser una de sus principales fuentes de ingreso ha propiciado numerosos casos de corrupción. La existencia de intereses espurios dentro de los gobiernos locales y las empresas estatales también dificultará que se redirija parte del crédito que ahora disfrutaban estas empresas privadas y los consumidores; o que se acabe con el tratamiento preferencial que disfrutaban las empresas estatales en muchos otros ámbitos.

Xi Jinping y sus allegados son conscientes de estas dificultades de ahí que hayan planteado varias iniciativas orientadas a facilitar la implementación del cambio de modelo económico que desean impulsar. Esta determinación por sacar adelante reformas difíciles, pero que considera imprescindibles, contrasta notablemente con el inmovilismo de su predecesor. Para lograrlo se han creado dos comisiones orientadas a reforzar su poder: una orientada a supervisar la implementación de las reformas y otra a temas de seguridad nacional. Si ambos grupos operan según lo esperado, Xi se convertiría en el líder más poderoso de China desde Deng Xiaoping. La creación de un grupo de liderazgo para asegurar la aplicación de las reformas propuestas reproduce un movimiento realizado en 1993 por la tercera generación de líderes, que les permitió aplicar ambiciosas reformas económicas que en muchos casos resultaban impopulares o que enfrentaban a diferentes ámbitos de la administración. La cuarta generación de líderes no ejerció un control tan centralizado de los cambios que propusieron, lo que llevó a una materialización mucho más desigual de los mismos. Durante esa década (2003-2013) se mantuvo un sistema de liderazgo colectivo con una estricta compartimentalización de funciones, que hacía casi imposible tomar decisiones clave que afectaban de forma opuesta a diferentes sectores del régimen. En base a esta experiencia, los nuevos líderes chinos entienden que se impone la necesidad de establecer una agencia de rango superior capaz de romper esta dinámica obstruccionista. El establecimiento de la Comisión de Seguridad Nacional es otra prueba de que Xi Jinping no sólo quiere revertir la situación anterior, sino que puede tener autoridad suficiente para ello. La creación de esta comisión se lleva discutiendo desde los años 80, pero no había llegado a ver la luz hasta ahora por las divisiones dentro de la cúpula del partido y la resistencia del ejército. Este control directo de las fuerzas de seguridad y del ejército por parte de Xi puede tener un efecto disuasorio sobre los que se planteen oponerse a él.² Esto no hace más que reforzar el mensaje lanzado en septiembre cuando se filtró la caída en desgracia de Zhou Yongkang,

² La Comisión de Seguridad Nacional también tiene una dimensión internacional y le permitirá a Xi Jinping coordinar la política exterior y de defensa con mayor autonomía respecto al resto de miembros del Comité Permanente del Politburó. Este organismo también facilitará una mayor coherencia entre la labor del ejército y del resto de agencias que intervienen en estas áreas y que frecuentemente han actuado con escasa compenetración entre sí. Esto puede convertir a China en un actor internacional más previsible y estable.

anterior máximo responsable de las fuerzas de seguridad y el poder judicial y uno de los individuos más influyentes dentro de la industria petrolera china. De hecho, la investigación sobre sus actividades ilícitas se concentra en gran parte en su gestión al frente de la China National Petroleum Corporation y se ha extendido a otros colaboradores suyos en el sector. Entre ellos sobresale Jiang Jiemin, que fue acusado de corrupción y depuesto de forma fulminante de la dirección de la comisión encargada de supervisar a las empresas estatales. Tal muestra de poder contra uno de los individuos mejor conectados dentro de las grandes empresas estatales chinas es un nítido aviso para navegantes. La nueva comisión de seguridad nacional también permitiría a Xi ejercer un mayor control sobre la respuesta que se quisiese dar a un eventual aumento de la conflictividad social derivado de una situación económica negativa. Que este escenario de crisis social es barajado por el régimen también se trasluce del énfasis renovado que pone el documento en aumentar su capacidad de influir sobre la opinión pública a través de Internet.

El uso de la lucha contra la corrupción como arma política contra los detractores de las reformas es una posibilidad todavía más real si tenemos en cuenta los cambios anunciados en el funcionamiento de las comisiones de inspección disciplinaria locales. Estas comisiones son las encargadas de erradicar la corrupción entre los cuadros del partido en el ámbito local. Uno de los aspectos que más ha limitado su efectividad es que dependían directamente del comité del partido de su mismo nivel administrativo, es decir, de los mismos sujetos a los que teóricamente deben investigar. Para corregir esta situación se ha establecido que, a partir de ahora, las comisiones locales de inspección disciplinaria queden en primer lugar bajo el liderazgo de la comisión de inspección disciplinaria del nivel administrativo inmediatamente superior y en segundo lugar bajo el comité del partido de su mismo nivel administrativo. Esto se traduce en que la supervisión de la investigación y el manejo de los casos de corrupción pasa a estas comisiones de un nivel administrativo superior en detrimento del comité del partido, y en que el presidente y el vicepresidente de cada una de estas comisiones locales ya no será nombrado por el comité del partido de su mismo nivel administrativo, sino por la comisión de inspección disciplinaria del nivel administrativo inmediatamente superior. La misma línea de actuación se ha seguido en el sistema judicial para hacerlo más independiente de las autoridades locales. Ahora los tribunales del nivel provincial, que son el actor central del sistema judicial chino, pasan a estar bajo la supervisión directa del Tribunal Popular Supremo de China en vez de bajo el secretario general provincial del partido. Todo esto permitirá a las comisiones de inspección disciplinaria y a los tribunales de justicia actuar menos mediatizados por la tupida red de intereses tejida por la colusión entre los gobiernos locales y las empresas estatales.

En cuanto a los obstáculos presupuestarios derivados de la aplicación de las nuevas reformas, pretenden sortearse mediante cambios sustanciales en el sistema fiscal como: aumentar los ingresos públicos derivados de los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad, establecer un sistema comprensivo de tasas sobre el uso de recursos y permitir que los gobiernos locales emitan bonos. De esta forma se espera

fundamentalmente ofrecer a los gobiernos locales fuentes de ingresos alternativas a las que verán reducidas por las nuevas reformas, además de mitigar el crecimiento del precio de la vivienda y las crecientes desigualdades sociales. Otro de los puntos centrales que se trata es la delimitación de recursos y competencias entre los diferentes niveles de la administración. Aquí el problema de fondo es que los gobiernos locales son responsables de la mayor parte del gasto social, pero no reciben un porcentaje equivalente de los ingresos públicos. Parece que dos de las soluciones planteadas pasan por incrementar la centralización de las competencias y el papel redistributivo del gobierno central. Por ejemplo, se apunta que el gasto en educación ya no será competencia de los gobiernos distritales, sino provinciales.

Conclusiones

Los nuevos líderes chinos, encabezados por Xi Jinping, han planteado una oleada de reformas de gran calado, cuyo tema central es el cambio del modelo económico chino. Al igual que hiciese Deng Xiaoping en 1978, los actuales dirigentes han optado por una profunda renovación a pesar de enfrentar enormes resistencias dentro del régimen y de tener la certeza de que este giro, en caso de llegar a buen puerto, conduciría a un escenario donde su capacidad para controlar la economía y el conjunto de la sociedad sería menor que la actual. Su motivación es idéntica a entonces: mantener el monopolio político del partido. El régimen paternalista del PCCh necesita de un rápido desarrollo socioeconómico para mantener la aquiescencia de su población y las autoridades chinas saben que esto sólo será posible apartándose del modelo económico que tanto crecimiento ha generado durante 35 años. Su éxito no sólo marcará el futuro del PCCh y de China, sino también de la economía global