

CHINA. REFORMA ECONÓMICA Y CAMBIOS CONSTITUCIONALES

María Teresa RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Debate entre el enfoque gradualista y la terapia de choque como formas de transición política y socio-económica.* III. *El gradualismo como forma de operación de la reforma económica en China.* IV. *Grandes componentes de la estrategia reformista en operación en China.* V. *Las tres vertientes de las reformas económicas.* VI. *Clasificación de las reformas en función del ámbito en el que se producen los cambios institucionales, macroeconómicas y microeconómicas.* VII. *Algunos ejemplos de cambios institucionales con los que se asocian las reformas a la Constitución de 1982.* VIII. *Situación actual del sistema legal en China. Avance de la reforma legal.* IX. *Reformas constitucionales más relevantes, con énfasis en las relativas a los derechos de propiedad.* X. *Resultados económicos.* XI. *Conclusión.* XII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo trataré de analizar la naturaleza de la relación entre las reformas económicas introducidas a fines de los años setenta, principios de los ochenta del siglo XX en la República Popular China (RPCh), y los cambios institucionales que las han acompañado, algunos de ellos ya formalizados en la Constitución y demás leyes de esa nación. Parto del supuesto de que un componente indispensable de la transición socio-económica de un país es el cambio de estrategia económica respecto a la que tradicionalmente operaba, el que a su vez requiere de cambios institucionales y legales que no forzosamente se producirán de manera simultánea a la introducción del nuevo modelo económico, pero sin los cuales no habrá una verdadera transición del sistema en cuestión.

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

La República Popular nació en 1949 como un sistema político socialista de inspiración marxista-leninista, pero esta doctrina interpretada y adaptada por un liderazgo cuya base de sustentación era una población mayoritariamente rural. En lo económico, se adoptó una estrategia tomada de la Unión Soviética, de planificación centralizada y compulsiva que, a fines de los años cincuenta y posteriormente en los sesenta, se vio distorsionada por grandes movimientos de masas, resultado del voluntarismo político de su líder máximo, Mao Zedong, y más adelante, a partir de un nuevo giro político en la segunda mitad de los setenta, dio paso a reformas a la estructura económica interna y de apertura al exterior.

El sistema político chino consta de un partido en el poder, el Partido Comunista Chino (PCCh); de una Asamblea Popular Nacional (APN) (con representantes de todas las regiones y etnias del país y de donde surge la legislación por la que se rige el sistema político); de una Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPC) (un remanente de la doctrina de frente unido, compuesta de partidos políticos minoritarios que no compiten por el poder pero en teoría lo comparten), y de un Consejo de Estado (CE) (el gobierno, con sus ministerios y comisiones estatales). En lo administrativo-político, China tiene un gobierno central, veintidós provincias, cinco regiones autónomas, cuatro municipalidades especiales directamente bajo el gobierno central, y dos regiones administrativas especiales.

Es importante mencionar que en China, además de las características inherentes a su sistema político socialista, hay otras relacionadas con su pasado cultural, que se ven reflejadas en sus instituciones. Para los fines de esta exposición baste con señalar que no existe una tradición de imperio de la ley,¹ sino de uso de mecanismos administrativos de control diseñados desde el centro de poder, que en la antigüedad era el gobierno imperial y hoy es la cúspide del liderazgo dentro del Partido Comunista, de donde parten los lineamientos a seguir por los órganos del gobierno central, de los gobiernos provinciales y de los locales, en cuanto al diseño y a la aplicación de dichos mecanismos administrativos.

Fue así como la estrategia de reforma económica y de apertura al exterior actualmente en operación, se inició en un contexto político desprovisto de instrumentos legales que le dieran solidez; lo anterior significó también que, en materia legal, el avance logrado durante el periodo reformista se

¹ La ley en la antigua China se basaba en la filosofía de Confucio, de control social, según la cual la moralidad era más importante que las leyes escritas; aún así, se contaba con el apoyo de códigos civiles y penales.

ha hecho prácticamente desde cero, en ocasiones con la adaptación de leyes pertenecientes a la legislación de otros países, además de diferente sistema político.

En cuanto a la estrategia reformista adoptada hace ya veinticinco años en China, se optó por el gradualismo, en su modalidad de experimentación y aproximaciones sucesivas, tanto para el diseño como en la aplicación de las políticas económicas que la conforman, la mayoría pensadas para responder a problemas específicos y generalmente introducidas en forma experimental y en un ámbito restringido, posteriormente aplicadas al nivel más amplio, de ser necesario modificadas y, finalmente, formalizadas conforme ha ido comprobándose su eficacia para los fines del crecimiento económico. Lo anterior ha resultado en modificaciones frecuentes de reformas y políticas económicas, según los requerimientos cambiantes de una economía inmersa en un proceso de crecimiento económico y de apertura al exterior.

Otra característica de la estrategia reformista de China, que cualitativamente la diferencia de la adoptada en naciones inmersas en un proceso de transición de una economía socialista a una capitalista, es que hasta ahora ha funcionado en ausencia prácticamente total de reforma política; ello refleja una actitud del liderazgo de ese país que podría interpretarse como parte de su enfoque gradualista, si no fuera obvio que una apertura política significaría pérdida de control del partido comunista sobre la sociedad. Es más, la introducción de una estrategia reformista en buena parte respondió a la necesidad de legitimación del partido comunista, que le permitiera continuar en el poder después del desgaste de los incentivos ideológicos durante la Gran Revolución Cultural Proletaria (GRCP, 1966-1976).

No obstante lo anterior, hay quienes consideran que, con excepción de la falta de reforma política, no existen diferencias sustantivas entre el proyecto de reforma económica de China, y la transición socio-económica que está produciéndose en Rusia y en países de Europa del Este, de un sistema socialista a uno capitalista; para el liderazgo chino en cambio, lo que ocurre actualmente en China es la transición hacia un sistema de socialismo de mercado,² una versión sofisticada de la llamada economía

² El concepto de socialismo de mercado nace con Oskar Lange, cuya visión para la reforma del socialismo fue expresada en un proyecto suyo de 1936-1937, que no prosperó; en su exposición, Lange hablaba de la transición del socialismo hacia un sistema nuevo diferente del capitalismo pero también del socialismo clásico, en el que debería preser-

socialista mercantilista, como anteriormente denominaban esos mismos líderes a la estrategia económica actualmente en operación.

En realidad, la reforma económica aplicada en China a lo largo de dos décadas y media, ha resultado en un híbrido semejante a una economía mixta, con la diferencia respecto a la misma en el sistema capitalista, de que la tendencia a la descentralización económica, que ha sido la pauta dominante a todo lo largo del periodo reformista, podría revertirse en cualquier momento, de vuelta a un modelo de mayor intervención estatal; ello debido a que el proyecto opera en un contexto de dependencia total respecto a las decisiones de un partido comunista en el poder. De ahí la necesidad de que se produzcan cambios constitucionales con los que se formalicen las reformas ya en aplicación, porque eso daría mayor solidez y por lo tanto mayores posibilidades de permanencia a los logros alcanzados.

Los puntos a tratar en este trabajo sobre la relación existente en China entre reforma económica y cambios constitucionales serán los siguientes:

1. Una reflexión sobre el debate reciente referente a los méritos relativos de dos formas contrarias de llevar a cabo una transición y, para el caso de China, sobre su enfoque gradualista en la introducción y aplicación de las políticas económicas que constituyen la estrategia económica adoptada a fines de los setenta del siglo XX.
2. Una descripción somera de los grandes componentes de la estrategia de reforma económica china, clasificados tanto desde el punto de vista de los sectores productivos a los que van dirigidos, como en su carácter de reformas institucionales, macroeconómicas y micro-económicas, con énfasis en las reformas institucionales.
3. La mención de algunas características del sistema legal chino, y examen de los cambios constitucionales más importantes, que para los fines de la transición actual serían las enmiendas introducidas

vase la democracia. Por su parte Jiang Zemin, entonces presidente de la república y secretario general del partido comunista de China, en una reunión cumbre sobre comercio e inversión efectuada en septiembre de 1999 en Melbourne, Australia, señaló que China esperaba completar la transición al socialismo de mercado en 10 años a partir de esa fecha, Keesing's, "Keesing's Contemporary Archives". *Weekly Diary of World Events*, Washington y Cambridge, 1999, p. 43147; la diferencia respecto a la concepción de Lange consiste en que, para Jiang Zemin la democracia no es un objetivo de la transición, por el contrario, la preocupación mayor del liderazgo de China es que el cambio económico resulte en pérdida de poder para el partido comunista.

en la Constitución de 1982, con énfasis en las relativas a los derechos de propiedad.

4. Presentación resumida de los resultados económicos en cuanto a crecimiento, cambio de estructura productiva y ocupacional, apertura comercial y económica al exterior, y en general en términos de distribución de los beneficios del desarrollo.
5. Y a manera de conclusión, una reflexión sobre las posibles razones que han llevado a la dirigencia china a elegir el cambio gradual como forma de evolución de sus instituciones y de su sistema legal.

II. DEBATE ENTRE EL ENFOQUE GRADUALISTA Y LA TERAPIA DE CHOQUE COMO FORMAS DE TRANSICIÓN POLÍTICA Y SOCIO-ECONÓMICA

En el debate reciente acerca de cuál es la forma más adecuada de llevar a cabo una transición socio-económica destacan dos corrientes, la que aboga por un enfoque de cambio gradual o “gradualista”, y la que insiste en que el cambio, para que sea efectivo, debe ser abrupto, a la que podría dársele el nombre de terapia de choque (traducción literal del término en inglés *shock therapy*).

En cuanto al enfoque gradualista, sus partidarios afirman que su principal ventaja es la estabilidad, porque no implica un cambio de régimen político, lo que es favorable al crecimiento y desarrollo económicos, aún tomando en cuenta el descontento social que pueda surgir como resultado del crecimiento desigual de regiones o grupos determinados de la sociedad. Por otra parte, sus oponentes señalan que el cambio gradual conlleva el riesgo de retroceso, porque siguen presentes las fuerzas contrarias a cualquier reforma, además de que propicia un manejo dual del sistema socio-económico, caracterizado por poder discrecional y arbitrario del gobierno y/o del partido en el poder, y por reglas del juego faltas de transparencia, inciertas e inestables.

Específicamente en lo referente a la economía, es reconocido por todos que el gradualismo lleva a corrupción y desigualdad, al estimular la creación de nichos de beneficio a disposición de los grupos con alguna ventaja comparativa, por ejemplo los funcionarios de gobierno, los que en ausencia de una clase empresarial son los únicos que tienen las relaciones con el centro de poder, y consecuentemente el acceso a información privilegiada y a los recursos financieros procedentes de los bancos esta-

tales. El problema es que, se dice, cuando finalmente se lleva a cabo la institucionalización de las reglas del juego efectivamente en operación, ya se habrán producido los actos de corrupción, entre los más comunes la venta ilegal de los activos del Estado; ello sin considerar que los encargados de formalizar los arreglos alcanzados, son precisamente los beneficiarios de los mismos.

Por su parte, la llamada “terapia de choque” consiste en un cambio abrupto, que puede ser violento, de las reglas del juego, cuyo efecto de corto plazo es el desquiciamiento de las relaciones existentes anteriormente entre los agentes económicos, con lo que eso implica para el buen funcionamiento de la economía. Aquí también hay incertidumbre, por la desconfianza de los agentes económicos en cuanto a la permanencia de las nuevas reglas del juego, situación que en general es resuelta en un periodo muy corto; porque no hay que olvidar que, en el caso de un cambio de régimen político, éste tratará de hacer respetar las instituciones apenas creadas, y las leyes y reglamentos en los que éstas se apoyan, de manera tal que muy pronto los miembros de la sociedad se convencen de que el cambio es irreversible y el nuevo orden de cosas es permanente.

Quienes abogan por este tipo de transición aseguran que, independientemente de su ingrediente de violencia, y del daño inmediato que se cause a la sociedad y a la economía, su impacto de largo plazo será positivo. También a favor de la “terapia de choque” se dice que la transición institucional tiene varias fases, por lo que en vez de juzgarla por sus efectos de corto plazo, habría que tratar de descubrir y comprender las relaciones de causa a efecto inherentes a su aplicación; desde este punto de vista, los resultados económicos de largo plazo serán necesariamente positivos, porque la interacción de los agentes económicos se fundamenta en instituciones sólidas. Más aún, sin cambio de las reglas del juego (que de haberlo debería ser validado por reformas constitucionales) no puede darse la transición.

III. EL GRADUALISMO COMO FORMA DE OPERACIÓN DE LA REFORMA ECONÓMICA EN CHINA

El paquete de reforma económica que se presentó ante la tercera sesión plenaria del undécimo Comité Central del Partido Comunista de China en diciembre de 1978, cuando formalmente se iniciaron las refor-

mas a la estructura económica interna y la apertura al exterior en China, era apenas un bosquejo de lo que posteriormente se conocería como la estrategia reformista. Aunque ya se hablaba de cambios institucionales y legales con los cuales fundamentar las reformas, en realidad de lo que se trataba era de aprovechar —en el sentido de no dejar pasar— el giro político que permitía el cambio de modelo económico.

Sin entrar al detalle respecto a la secuencia de los acontecimientos anteriores a 1978, que facilitaron el retorno a la institucionalidad del sistema político chino y contribuyeron a la reconstitución de los órganos del Estado, es claro que uno de los más importantes, o quizá el más importante, fue la inserción de la RPCh al orden internacional establecido, en el que no había participado a lo largo de 22 años, prácticamente desde su nacimiento como nación. La restitución a la República Popular del asiento de China en la ONU, y la consecuente salida de Taiwan de la misma, fueron resultado directo de una votación dentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el otoño de 1971.³

En lo institucional, en los años anteriores a 1978, antes de que se formalizaran las reformas pero ya efectuado el giro político que dio fin al periodo revolución cultural,⁴ el esfuerzo se orientó básicamente a la reconstrucción de las instituciones partidistas y de los órganos de gobierno que habían sido desmantelados durante la parte más violenta de la GRCP; no se pensaba entonces en cambios institucionales, y mucho menos en reformas a la Constitución vigente en aquellos momentos (la de 1975), ni se imaginaba la magnitud del cambio que se produciría en los años subsecuentes. En 1978 se creó una nueva Constitución —vigente por solamente cuatro años—, todavía bajo la influencia ideológica de la revolución cultural.

Con posterioridad a 1978, además de la introducción gradual de la estrategia reformista, se llevó a cabo un proceso de regularización de las funciones de las principales instituciones: El PCCh, la APN y la CCPPC, simplemente para que celebraran reuniones regularmente. Aunque con

³ Aunque el gobierno de Estados Unidos (Richard Nixon) estaba dispuesto a aceptar el ingreso de la República Popular China a la Organización de las Naciones Unidas, no estaba de acuerdo con que saliera Taiwán, de ahí que votara en contra de la resolución por la que se decidió la entrada de la República Popular China a la ONU.

⁴ La historiografía oficial de China señala que la Gran Revolución Cultural Proletaria (GRCP) cubrió desde el verano de 1966 hasta el otoño de 1976, año en que murió Mao Zedong, periodo del que después se diría que fue una década perdida para el desarrollo.

altibajos, ha habido intentos varios de separación de las funciones de los órganos de poder, lo que en China ha querido decir separación de las funciones del gobierno y del partido, para que el primero pueda gozar de cierto grado de autonomía. La vuelta a la racionalidad económica y sobre todo la decisión política de reconocer la importancia de las instituciones, se formalizaron en una nueva constitución, la de 1982, vigente hasta la fecha, en la que de alguna manera se reinstauraron los principios tradicionales del PCCh, entre ellos el de liderazgo colectivo, que estaba presente en la constitución de 1954.⁵

En lo económico, en 1978-1979, ya con la idea del enfoque de cambio gradual en mente, se llevaron a cabo experimentos en las provincias de Sichuan⁶ y de Anhui, por los que se efectuaron cambios a la formas de administración de la agricultura y de la industria, tendientes a la mayor autonomía de las unidades económicas y al establecimiento de incentivos materiales para los actores económicos, que anteriormente no existían.⁷

El problema es que estos esfuerzos y los que les siguieron, han estado sujetos a una contradicción que está siempre presente, que el éxito de cualquier reforma depende de la buena voluntad de los líderes en el poder; tal fue el caso con Deng Xiaoping (el arquitecto de la estrategia reformista), en control desde 1978 hasta por lo menos 1992, quien a fines de los años setenta dio un primer impulso a la reforma económica, y uno más en 1992, pero quien en 1989 no dudó en movilizar al ejército y llevar a cabo una represión con tal de impedir la apertura política, para lograr lo cual pidió y obtuvo el apoyo de los líderes veteranos.

En todo caso, desde un principio quedó establecido el enfoque gradualista, con todas las ventajas y desventajas que éste conlleva. Pero habría que distinguir entre las reformas y las políticas de los años ochenta, que se llevaron a cabo siguiendo la pauta de aproximaciones sucesivas, y

⁵ En la República Popular China ha habido cuatro constituciones: la de 1954, que podría calificarse de consolidación del sistema socialista; la de 1975, creada durante la GRCP; la de 1978, todavía bajo la influencia ideológica del periodo revolución cultural y la de 1982, igualmente socialista pero ya de rechazo al radicalismo político y a la irracionalidad en materia económica.

⁶ Con Zhao Ziyang como secretario provincial del partido, quien entre 1980 y 1987 sería primer ministro del Consejo de Estado y, entre 1987 y 1989, secretario general del Partido Comunista de China. En 1989 se le purgaria por haberse opuesto a la represión efectuada en junio de ese año en la plaza Tiananmen. Y en 2005 moriría de enfermedad, sin haber vuelto a participar en política.

⁷ *China News Analysis* (en adelante CNA), núm. 1149, año 1979, p. 7.

las reformas institucionales y macroeconómicas de los noventa, las que desde un principio se aplicaron de manera general, porque respondían a una necesidad de adecuación del sistema institucional a los cambios ya en operación. Aún así, puede decirse que ha prevalecido el gradualismo, puesto que la nueva estrategia económica se planeó y hasta muy recientemente se aplicó sin una base institucional o legal que la fundamentara, de ahí que en los noventa, *a posteriori*, se haya querido avanzar de manera más decidida.

Por otra parte, si damos un salto al tiempo presente, vemos que algunos estudiosos de la transición en China⁸ se preguntan si realmente es necesario poner al día los sistemas institucional y legal en ese país, dado que la falta de leyes y la ambigüedad derivada de la falta de transparencia en el ámbito político y legal, hasta ahora no han impedido el crecimiento económico, el cambio estructural o la inserción de la economía china en las corrientes mundiales de comercio y de capital. La conclusión del autor de referencia es que, independientemente de si ha sido posible avanzar en lo económico en el corto y en el mediano plazo (25 años), desde luego con grandes distorsiones asociadas con el enfoque gradualista, ha llegado o está muy cercano el día en que habrá que adecuar la legislación y efectuar las reformas constitucionales que han quedado pendientes en China, a riesgo, si no se hace, de que el modelo se desgaste completamente.

IV. GRANDES COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA REFORMISTA EN OPERACIÓN EN CHINA

Desde sus inicios, se estableció una distinción entre los diferentes componentes de la estrategia económica introducida en China a principios de los años ochenta del siglo XX, al clasificarlos según el sector productivo o económico al que iban dirigidos; fue así como comenzó a hablarse de tres vertientes de las reformas económicas, que se traslapan en el tiempo: las reformas en el campo, iniciadas en 1979 pero continuadas y profundizadas en los años posteriores; las reformas al sistema económico urbano, formalizadas en 1984 pero renovadas y ampliadas en los

⁸ deLisle, Jacques, "Property Rights Reform in China", Conferencia Organizada por el Carnegie Endowment for International Peace, sobre el tema "The Future of Political Reform in China", 29 de enero de 2004. Difundida por el Foreign Policy Research Institute, p. 2.

años noventa, y la apertura al exterior, introducida en 1980 y en operación hasta la fecha, específicamente para el sector externo pero con fuerte influencia sobre el crecimiento y el cambio estructural de la economía interna.

V. LAS TRES VERTIENTES DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

1. *Reformas en el campo*

De las reformas en el campo lo primero por decir es que, además de los propósitos de crear empleo rural y llevar el crecimiento económico a donde está asentada la mayoría de la población, desde un principio tuvieron como objetivo el de liberar recursos productivos para su transferencia a los sectores secundario y terciario. A lo largo de dos décadas y media, las reformas en el campo aparecen como un esfuerzo continuado de creación y aplicación de políticas de apoyo al sector rural en su conjunto,⁹ que ha obligado al abandono de las estructuras organizativas consecuentes con formas colectivas de producción, y a su transformación en formas de organización más flexibles.

Por otra parte, las reformas en el campo también pueden ser vistas como un conjunto de políticas económicas de estímulo a los diferentes tipos de actividades susceptibles de desarrollarse en el medio rural, a saber: agrícolas en su acepción amplia (cultivos, ganadería, silvicultura y pesca), que tradicionalmente incluían artesanías y actividades complementarias; industriales, en este caso de industria rural que, en China, además de agroindustria comprende una gran diversidad de industrias de bienes de consumo, así como la producción de bienes intermedios para uso de la industria urbana y, en tercer lugar, servicios, desde los específicos para la agricultura e industria rural, como los de transporte y otros de apoyo a la producción, hasta los servicios con los que se contribuye al bienestar de la población rural.

⁹ La política llamada de impulso a los tres *nong* —*nongye* (agricultura, pero en el sentido de economía rural); *nongcun* (el campo) y *nongmin* (campesino, en el sentido de toda la población rural)—, consistente en: Incrementar la eficiencia en la producción de cereales; aumentar el ingreso neto rural per cápita en 5% en 2004, y contribuir al proceso de adaptación de los migrantes rurales en las ciudades. “Economist Intelligence Unit (EIU)”, *The Economist*, Country Report, marzo 2004, p. 19.

Es importante destacar además que, en la mayoría de los países en desarrollo, la liberación de fuerzas productivas en el campo generalmente va acompañada de migración masiva a las ciudades; en China en cambio, se optó por la urbanización gradual basada en la formación de ciudades pequeñas, creadas a partir de poblaciones anteriormente rurales en las que previamente se construyen los servicios urbanos básicos.

2. Reformas al sistema económico urbano

Siguiendo la clasificación mencionada al comienzo de este punto, las reformas al sistema económico urbano serían la contraparte en las ciudades de las reformas en el campo, con diferencias en cuanto a su esfera de acción, por ejemplo las reformas a la administración de las empresas estatales, enfocadas a un sector específico de la industria urbana, o las macroeconómicas, que abarcan toda la economía. Mientras las reformas a la administración y a la estructura de propiedad de las empresas estatales, como su nombre lo indica se refieren a la industria urbana propiedad del Estado, las institucionales y macroeconómicas se enfocan al conjunto de la economía, más allá del sector urbano; por ejemplo la reestructuración del aparato institucional, en particular la del Consejo de Estado (gobierno), que implicó primero el desmantelamiento de la compleja estructura burocrática base del modelo de planificación centralizada, y en los noventa comprendió avances institucionales varios, en ambos casos para toda la economía.

3. Apertura al exterior

Quizá lo más notable de la reforma económica en China sea la apertura de su economía al exterior, comercial, económica y financiera, tanto por la rapidez con la que se ha producido, como por el impacto que la inserción de esa nación en las corrientes internacionales de comercio y de capitales ha tenido sobre el resto del mundo. Esto no hubiera sido posible sin la inserción previa de la República Popular China dentro de la comunidad internacional, o sin el esfuerzo desarrollado por sus autoridades en cuanto a la adaptación de su sistema político-económico a las reglas de comportamiento internacionales. En lo económico, su estrategia reformista ha sido fundamental como base de la apertura de su economía, independientemente de que se la clasifique como de transición al capitalis-

mo, o que se acepte lo declarado por sus líderes, en cuanto a que se trata de un proceso de transición hacia un sistema de socialismo de mercado.

Una característica de la apertura al exterior de la economía china, que la hace particularmente importante, es que implicó un cambio cualitativo respecto a un modelo en el que la autosuficiencia era el objetivo a cumplir. A los propósitos de apertura comercial y financiera del sistema económico, componentes integrales de la actual estrategia económica, estuvo dirigida la creación, a principios de los ochenta, de cuatro Zonas Económicas Especiales (ZEE); y más adelante el establecimiento de catorce puertos y otras ciudades abiertas al comercio y a la inversión extranjera, así como de por lo menos cuatro focos de desarrollo económico, todo esto en la costa este y sureste de China; a los que se añaden dos Regiones Administrativas Especiales, Hong Kong y Macao, las que, respectivamente en julio de 1997 y en diciembre de 1999 se incorporaron a la soberanía de China, pero que desde tiempo atrás constituían, en particular Hong Kong, una ventana al mundo para China.

Cabe mencionar también que aunque China es un país en desarrollo, en su apertura al exterior no sigue el comportamiento de este tipo de naciones, ni sufre de los mismos males. En lo comercial tiene superávit a pesar de sus altas tasas de crecimiento económico, y en lo financiero es el primer receptor de inversiones extranjeras directas entre los países en desarrollo,¹⁰ ello desde luego como resultado de los cambios institucionales y legales introducidos en China a lo largo del periodo reformista, pero también a pesar de las deficiencias y ambigüedad de su sistema legal.

Una forma alternativa de examinar las reformas y las políticas económicas que de ellas se derivan es a partir del ámbito al que se enfocan y en el que se producen los cambios: se habla entonces de reformas institucionales, con inclusión de las legales; reformas al sistema macroeconómico y reformas micro-económicas.¹¹

¹⁰ De ser prácticamente autosuficiente, China se convirtió en muy poco tiempo en receptora de créditos de proveedores, préstamos de las organizaciones internacionales, capital en co-inversión con corporaciones públicas chinas, y otros tipos de inversiones extranjeras directas (IED). Más de 50,000 millones de dólares anuales en 2002, 2003 y 2004.

¹¹ Esta clasificación es la adoptada por Lin, Justin Yifu *et al.*, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, Hong Kong, The Chenise University Press, 1996, para el caso específico de las reformas en el campo se consultó Tuan, Francis C. y Bingsheng, Ke “A Review of China’s Agricultural Policy: Past and Present Developments”, en OECD, *Agriculture in China and OECD Countries*, 1999, pp. 15-44.

VI. CLASIFICACIÓN DE LAS REFORMAS EN FUNCIÓN DEL ÁMBITO EN EL QUE SE PRODUCEN LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES, MACROECONÓMICAS Y MICROECONÓMICAS

En páginas anteriores mencioné que el proyecto de reforma económica y apertura al exterior que se presentó ante la tercera sesión plenaria del undécimo Comité Central del Partido Comunista de China en diciembre de 1978, era sólo un bosquejo del que ha venido aplicándose a lo largo de veinticinco años a partir de esa fecha, y también dije que desde un principio se optó por el gradualismo como forma de diseño, introducción y aplicación de las políticas derivadas de la estrategia reformista, desde luego en aras de la estabilidad pero muy probablemente también por motivaciones políticas y de control del poder.

Sea por una u otra razón, o por la combinación de ambas, eso hace pensar en reticencia del liderazgo chino en cuanto a efectuar cambios en las instituciones y otros que se considere ponen en riesgo el control del poder por parte del partido comunista en esa nación. Y sin embargo, en repetidas ocasiones las autoridades chinas han mostrado su pragmatismo, primero al introducir una estrategia económica reformista a fin de darle nueva legitimidad al partido comunista, posteriormente al ir adecuando las políticas a las condiciones cambiantes del sistema económico y, finalmente, al actuar sobre las instituciones, o al llevar a cabo reformas constitucionales cuando los requerimientos dictados por el cambio institucional o simplemente económico, las convierten en inaplazables. O sea, que las enmiendas constitucionales aprobadas entre 1982 y hoy día, representan la formalización de algunas de las reformas introducidas en el mismo periodo.

Las reformas al sistema macroeconómico y las ocurridas al nivel micro también son importantes, y en algunos casos han requerido de la adecuación de la legislación y de la creación de nuevas leyes, pero lo fundamental para el tema de este trabajo son las reformas institucionales, en particular las relativas a los derechos de propiedad, hacia la aceptación y consecuente protección de la propiedad privada.

1. *Reformas institucionales*

Además de las reformas que han llevado a una modificación de las formas de propiedad de los medios de producción, se consideran institucionales aquellas reformas y políticas que significan un cambio cualitati-

vo en la organización y en el modo de producción, aun cuando no se hayan producido cambios en los derechos de propiedad. Para el caso de China esta diferenciación es relevante porque se traducirá, o no, en reformas constitucionales, pero sobre todo porque refleja un tratamiento político e ideológico distinto para el campo que para la ciudad, más conservador hacia las zonas rurales; esto último en conexión con el temor de las autoridades a cualquier brote de inestabilidad social, porque no hay que olvidar que China sigue siendo un país mayoritariamente rural.

Desde el punto de vista económico, el propósito primordial cuando se efectúan reformas de carácter institucional, con o sin formalización constitucional, es dar mayor seguridad a los productores, a partir de la transparencia de las reglas de comportamiento de las instituciones. De hecho, uno de los factores de estímulo a la producción, a la productividad de los factores, e incluso a la inversión de mediano y largo plazos durante el periodo reformista, ha sido la creciente credibilidad de las instituciones, en primer lugar del Estado y el gobierno chinos.

2. Reformas macroeconómicas

En China, la introducción de reformas macroeconómicas ha resultado en un más alto grado de comercialización de la economía. La regulación macroeconómica sustituyó a la planificación centralizada y compulsiva, en la que los planificadores tenían control directo sobre la inversión y el ahorro, por lo que no se requería una política monetaria; si acaso, una política fiscal prudente. La conversión de los instrumentos macroeconómicos de compulsivos a reguladores constituye uno de los objetivos de la estrategia económica en operación, que ha tenido y tiene como propósito la adecuación del ámbito económico para que funcione conforme a las reglas de mercado. A este fin se aplican las reformas de los sistemas de precios de productos, insumos y factores productivos, así como las reformas de los sistemas fiscal y bancario-crediticio.

Cabe decir que este proceso de transformación macroeconómica ha sido largo y complicado, dada la dificultad para hacer a un lado mecanismos administrativos que habían sido utilizados por un periodo de tiempo muy largo, a fin de sustituirlos por mecanismos de mercado. En todo caso, el esfuerzo se inició en 1979, al aumentar el gobierno los precios de acopio de los productos agrícolas sujetos a cuota, todavía por mecanismos administrativos; en las ciudades, los ajustes de los precios relativos comenzaron

a hacerse efectivos apenas a mediados de los ochenta, en ambos casos con altibajos dependientes de cambios en las condiciones económicas y en los recursos presupuestarios del gobierno, dado que los aumentos de precios obligaban a erogaciones gubernamentales de gran cuantía.

La reforma del sistema fiscal emprendida en los años noventa, se refiere básicamente a la distribución de ingresos y de gastos entre el gobierno central, los provinciales y los locales, para que corresponda a sus funciones y responsabilidades respectivas.¹² En cuanto a la reforma del sistema bancario y crediticio, los objetivos principales han sido dos: su liberalización, hacia un sistema sensitivo a las leyes del mercado, y su apertura, ya en conexión con la apertura de la economía china al exterior.

A la fecha, puede afirmarse sin lugar a dudas que se han reducido considerablemente los controles administrativos para dar paso a la regulación por el mercado, y que esto ha sido clave para los fines de la transición de una economía socialista a una con uso de mecanismos de mercado. Habría que destacar el hecho de que la liberalización ha sido mayor en los sistemas de precios relativos de productos y de insumos, y menor en los mercados de trabajo y de capital. En el caso de las reformas a los sistemas fiscal y bancario crediticio, existen contradicciones que no han podido ser eliminadas, la más importante de ellas la relativa a las deudas incobrables de las empresas del Estado.

3. Reformas a la microeconomía

Con estas reformas se busca modificar las formas de administración de las unidades económicas. Para el caso de China, las más importantes

¹² El sistema de asignación de impuestos introducido en 1994 llevaba el propósito de ajustar los ingresos de los diferentes niveles de gobierno a sus responsabilidades presupuestarias. A la fecha, prácticamente todas las bases y tasas impositivas continúan siendo fijadas por el centro, aun en los casos en que la totalidad del ingreso resultante vaya a los gobiernos locales. Con el sistema de transferencias introducido entonces, basado en la devolución de ingresos del centro a las provincias y localidades, se intenta compensar una distribución de responsabilidades presupuestarias por la que los gastos en educación, salud, seguridad pública, pensiones, y otros de bienestar social, están a cargo de los gobiernos locales, lo que lleva a éstos a buscar ingresos marginales por medio de tarifas y otras cargas ilegales. Además, la descentralización de estos conceptos de gasto tiene como consecuencia una gran disparidad en la calidad de los servicios, según sea el nivel económico del gobierno local que los provee Ehtisham, Ahmand *et al.*, "Toward More Effective Predistribution: Reform options for Intergovernmental Transfer in China", *Working Paper* WP/011/98 of International Monetary Fund (IMF), junio de 2004, pp. 24 y 25.

son las que se refieren a la administración interna de las unidades económicas rurales, actualmente a cargo de las entidades estatales de producción, de las cooperativas de producción y de las familias campesinas, y en segundo lugar las reformas a la administración de las empresas estatales, tan amplias que en algunos casos les permiten operar como empresas privadas, ello independientemente de la diversificación de las formas de propiedad de sus activos, una reforma de carácter institucional.

Si quiere hablarse de fases en las reformas a la microeconomía, podría decirse que en el campo a lo largo de los ochenta, y en zonas urbanas desde mediados de esa década, se avanzó considerablemente en la descentralización económica, hacia la mayor autonomía en la administración de las unidades económicas rurales, y de las empresas estatales urbanas; desafortunadamente, no se había avanzado en la creación de mecanismos de regulación macroeconómica, lo que provocó desfases entre la liberalización de carácter micro, que mejoró la eficiencia interna de las unidades productivas, y su interacción con otras partes de la economía, todavía sujetas a los controles administrativos. Apenas en los noventa pudo desarrollarse cierto grado de competitividad inter-empresarial e inter-industrial.

VII. ALGUNOS EJEMPLOS DE CAMBIOS INSTITUCIONALES CON LOS QUE SE ASOCIAN LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1982

En esta parte se presentan algunas entre las reformas institucionales más importantes, precisamente aquellas con las que habría que asociar las limitadas reformas constitucionales habidas hasta ahora en China, añadidas como enmiendas a la constitución de 1982.

1. *El sistema de responsabilidad familiar para la producción*

El primer cambio institucional de la estrategia reformista actualmente en operación en China se completó en el campo, cuando en 1982 se abandonó definitivamente el sistema comunal de producción rural, en operación por muchos años dentro de las comunas populares,¹³ habiéndose ya

¹³ La institución de la Comuna Popular fue creada en 1958, y por mucho tiempo dominó la vida rural a través de la organización centralizada de la producción de alimentos

introducido en 1979 el llamado “sistema de responsabilidad familiar para la producción en el campo”. Cabe aclarar que esta reforma institucional hasta ahora no ha significado una modificación de la forma de propiedad de la tierra —la que sigue siendo formalmente colectiva—, sino simplemente un cambio de organización, hacia formas de producción basadas en contratos entre las familias campesinas y su colectividad rural.

La diferencia entre el sistema comunal y el basado en la familia estriba en la distribución de funciones, en el primer caso integradas en la Comuna Popular, y separadas en el modelo actual, en administrativo-sociales (con los gobiernos de los poblados a cargo de las mismas); políticas (a cargo de las organizaciones partidistas), y económicas (a cargo de las entidades estatales de producción, las cooperativas y las familias). En este sistema más descentralizado, las familias campesinas tienen autonomía en lo referente a decisiones económicas de todo tipo (por ejemplo la asignación de los insumos, o la distribución del remanente que les queda después de haber cumplido con sus obligaciones con el Estado, establecidas por contrato); aún así, no se trata de un modo de producción capitalista, en tanto no se tengan las leyes y los reglamentos específicos de protección a la propiedad de los recursos productivos, o en tanto los que existen adolezcan de ambigüedad, lo que resulta en inseguridad e incertidumbre para los productores,¹⁴ con lo que esto significa en términos de reducción de los estímulos a la inversión en la agricultura.

No obstante lo anterior y el hecho de que no ha implicado cambios en las formas de propiedad de los recursos productivos, específicamente de la tierra agrícola, el “sistema de responsabilidad familiar para la producción en el campo” ha podido operar y fortalecerse porque ha ido acompañado de modificaciones en el derecho de uso de ese recurso, tan profundas como el establecimiento de contratos por periodos de treinta años y la posibilidad, para los familiares de los beneficiarios, de heredar ese derecho.

y otros productos agropecuarios, del control prácticamente total de las decisiones de inversión y, consecuentemente, de las decisiones referentes a la distribución de los beneficios. El control político de la Comuna Popular sobre la población rural bajo su tutela, podría verse más como una consecuencia del control económico que al contrario.

¹⁴ El ejemplo más claro de situaciones de incertidumbre es el riesgo que tiene cualquier familia campesina, de que la tierra bajo su control en un momento dado pase a otra familia, sea porque se ha modificado el número de sus miembros (por ejemplo reducción por migración o muerte), o simplemente por favoritismo a otra familia de la misma colectividad. Entre más aislada esté una comunidad rural, más probabilidades hay de que se lleven a cabo acciones arbitrarias o simplemente discrecionales.

Se dice entonces que se otorgan cuatro derechos a las familias campesinas: el de poseer, usar, beneficiarse de y disponer (poder transferir), excepto para la venta, de la tierra que se les asigne por los contratos que se establezcan entre autoridades y familias.¹⁵ Este reconocimiento se deriva de la convicción de las autoridades en cuanto a que la tierra agrícola, más que un bien de capital, es un insumo básico cuya mayor o menor disponibilidad influye sobre las decisiones económicas de largo plazo de los agricultores.

Y sin embargo, vuelve a presentarse la contradicción entre avances en las políticas y falta de legislación al respecto, porque a la fecha no existen reglas claras para la transferencia de la tierra agrícola, y se tiene siempre el riesgo de reasignación de las mismas, aún en casos en que existe un contrato todavía en vigor. Nuevamente, la ausencia de leyes o falta de claridad de las mismas influyen negativamente sobre la actividad económica, por la incertidumbre que generan, y resultan en pérdida de incentivos para la inversión de largo plazo.

2. La reestructuración del Consejo de Estado

El proceso de reestructuración del aparato institucional de la República Popular China se hizo posible a partir de la decisión política tomada en 1979-1981, por la que se aceptó un cambio cualitativo en la relación Estado-sociedad, particularmente entre Estado-economía. Aunque la reestructuración de las instituciones, y desde luego la del Consejo de Estado, forman parte de las llamadas “Reformas al Sistema Económico Urbano”, sus efectos alcanzan al conjunto de la economía. La reestructuración del Consejo de Estado en particular, efectuada en varias fases,¹⁶ además de la definición más precisa de las funciones de los ministerios y

¹⁵ Zhang, Hongy, “Land Tenure Policy in Rural China: Developments and Prospects: A Reevaluation of the Institutional Reform of Rural Land Use”, en OECD, *Agriculture in China and OECD Countries*, 1999, p. 80.

¹⁶ Durante la sexta, séptima, octava, novena y décima Asambleas Populares Nacionales, reunidas respectivamente en 1983, 1988, 1993, 1998 y 2003, se formaron sendos Consejos de Estado, se eligió a sus miembros y se avanzó en el proceso de su reestructuración Keesing's, *Keesing's Contemporary Archives. Weekly Diary of World Events*, Washington, Cambridge, 1983, 32502-4; 1988: 36101-3; 1993: 39364-5, 1998: 42124-6 y www.chinadaily.com.cn, para los cambios habidos en marzo de 2003.

comisiones, comprendió un adelgazamiento sustantivo del aparato gubernamental, de mayor alcance en 1988, cuando se llevó a cabo también en los niveles de gobierno provinciales y locales.

En ese año, este proceso significó una redefinición muy amplia de las funciones de ministerios y comisiones estatales, así como de las formas de organización y operación de los órganos del gobierno central; en cuanto a números, con inclusión de los despidos ocurridos en las burocracias provinciales y locales, el adelgazamiento del aparato gubernamental llevó a una reducción de alrededor de 4 millones de plazas.¹⁷

En el gobierno central en particular, disminuyó el número de ministerios y comisiones estatales, de cuarenta que había en 1993, a veintinueve, organizados en cuatro áreas de influencia:¹⁸

- 1) De control macroeconómico: el Ministerio de Finanzas; el Banco Popular de China, o Banco Central; la Comisión Estatal de Planificación y Desarrollo y la Comisión Estatal de Economía y Comercio.
- 2) Para el manejo de la economía: Los ministerios de Ferrocarriles; Comunicaciones; Construcción; Agricultura; Conservación de Agua; Comercio Exterior y Cooperación Económica, ya existentes en el Consejo de Estado de 1993, más el Ministerio de la Industria de la Información, resultante de la fusión del de Correos y Telecomunicaciones con el de la industria Electrónica; además, la Comisión Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional.
- 3) De administración: los ministerios de Educación; Ciencia y Tecnología —antes Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología—; Cultura; Trabajo y Seguridad Social, y Recursos Naturales.
- 4) De asuntos de gobierno y del Estado: doce ministerios.

En marzo de 2003 se suprimiría una Comisión Estatal más, la de Economía y Comercio, y en lugar de la de Planificación y Desarrollo, se crearía la de Reforma y Desarrollo. El Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica quedaría como Ministerio de Comercio.¹⁹ Dadas las previsiones en cuanto a que se profundice la transición socio-económica en China, es de esperarse que continúe el proceso de reestructuración de sus instituciones, y desde luego del aparato gubernamental,

¹⁷ CNA núm. 1613-14, del 1o. al 15 de julio de 1998, 3.

¹⁸ CNA núm. 1608, del 15 de abril de 1998, pp. 7-9, y China Directory, 1999, p. 81.

¹⁹ CQ, núm. 174, junio 2003, pp. 573-574.

probablemente en 2008, durante la Undécima Asamblea Popular Nacional, cuando tendrá que formarse un nuevo Consejo de Estado.

3. *Corporativización de las empresas del Estado*

El programa para la corporativización de las empresas propiedad del Estado en China fue presentado en 1993 por la Comisión Estatal para la Reestructuración del Sistema Económico, y aunque no se mencionó explícitamente, su propósito era abrir un nuevo canal de financiamiento a ese sub-sector de la industria urbana, para la ampliación y modernización de su planta productiva, ello a través de la emisión de acciones y de su presentación en los mercados bursátiles ya existentes en ese momento en China. En dicho programa se especificaban cuatro tipos de conversión de las empresas estatales, de los cuales se decía que solamente uno, la transformación de las empresas estatales en compañías de responsabilidad limitada (corporaciones), en las que la mayoría de los accionistas serían personas físicas, correspondía a privatización.

En todo caso, la reforma al manejo de los activos de las empresas estatales, como se llamó a las políticas de corporativización de ese sub-sector de industria, representó un cambio cualitativo en la definición de las diferentes formas de propiedad de los medios de producción, que desde mitad de los años noventa ha sido parte integral de la transición en operación en China, de una economía socialista a una de carácter mixto basada en mecanismos de mercado. El resultado de este proceso ocurrido a lo largo de muchos años a partir de 1993, es que en China ya coexisten diversas formas de propiedad de los activos de las empresas anteriormente propiedad del Estado, según quienes sean los actores económicos que han entrado a ellas como copropietarios.

Pero el cambio institucional de apoyo a la reforma al manejo de los activos de las empresas estatales se produjo en septiembre de 1997, cuando Jiang Zemin, entonces secretario general del Partido Comunista y presidente de la República, ante el 15 Congreso del PCCh presentó una definición modificada de Sector Público,²⁰ más amplia y flexible. Con base en esa modificación conceptual ha habido cambios trascendentes en

²⁰ “El sector público incluye no solamente el sector estatal y el colectivo, sino también la porción de propiedad estatal y colectiva del sector de economía mixta” (CNA núm. 1594, del 1o. de octubre de 1997, p. 7).

la interpretación oficial de las diferentes formas de propiedad de los medios de producción; y sin embargo, en China sigue insistiéndose en que la propiedad del Estado, o “propiedad de todo el pueblo”, es la base de su sistema socialista,²¹ y que a esta forma de propiedad han ido incorporándose otros tipos de propiedad, incluida la propiedad privada de dichos medios de producción.²²

Como muestra de la importancia de las empresas de propiedad diferente a la del Estado, se tiene que, en 2003, 18.0% de la producción bruta industrial (PBI) fue generada por las empresas industriales y corporaciones propiedad del Estado; 6.7% por empresas de propiedad colectiva y 2.2% por las organizadas en cooperativa; 12.7% por corporaciones de responsabilidad limitada y propiedad mixta; 14.8% por empresas privadas chinas organizadas en corporaciones; 18.9% por empresas extranjeras, más 12.3% por empresas de capital procedente de Hong Kong. O sea, que la participación de las empresas de propiedad pública en la producción bruta industrial fue de poco más del 30% en 2003, ello siguiendo la definición de sector público introducida en 1997, que ya incluye la parte estatal o colectiva integrada en la industria de propiedad mixta.²³

VIII. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA LEGAL EN CHINA.

AVANCE DE LA REFORMA LEGAL

Cuando se dice que en China no prevalece el imperio de la ley,²⁴ la referencia en primer lugar es a una situación en la que, en vez de leyes y reglamentos, operan mecanismos administrativos de control. Si esto fuera lo único por resolver, podría decirse que la introducción de una estrategia económica reformista hace más de veinticinco años, ha llevado a un

²¹ En enmienda de marzo de 1999, hubo un cambio a lo siguiente: “La base del sistema económico socialista de la República Popular China es la propiedad pública socialista de los medios de producción, es decir, la propiedad de todo el pueblo y la propiedad colectiva de los trabajadores” (Constitution of RPC, 1982, p. 25).

²² Keesing's 1999, p. 42783 y Beijing Informa, núm. 18, del 4 de mayo de 1999.

²³ National Bureau of Statistics of China, 2004: p. 513.

²⁴ Como parte de la enmienda introducida en marzo de 1999 a la Constitución vigente de China (1982), como primer párrafo de su artículo 5o. se añadió lo siguiente. La República Popular China ejerce el imperio de la ley (the rule of law), construyendo un país socialista gobernado de acuerdo con la ley (Constitution of PRC, 1982, p. 25).

uso cada vez más restringido de dichos controles administrativos, y a uno cada vez más amplio de leyes y reglamentos escritos, generales y específicos, el primero de ellos la Constitución vigente. Aún así, quedaría por resolver una contradicción institucional, consistente en que, tanto la estructura como la organización real del Estado chino, presentan discrepancias respecto a la estructura y a la organización formal del mismo.

En el aspecto formal, la Asamblea Popular Nacional, a través de su Comité Permanente, está situada en el escalón más alto de la estructura del Estado, y debajo de ella las Organizaciones Judiciales, el presidente y el vicepresidente de la República, y finalmente el Consejo de Estado, con sus ministerios y comisiones estatales. Lo mismo sucede con la organización formal de dicho Estado, en la que la APN preside sobre el jefe de Estado y sobre el Consejo de Estado, sin que se haga siquiera referencia a la posición del Partido Comunista.

En realidad, tanto en estructura como en organización, el partido en el poder (PCCh), por medio de su Comité Central y de sus órganos dirigentes, preside sobre el poder legislativo (APN, la legislatura), sobre la CCPPC (Conferencia Consultiva política del Pueblo Chino, una conferencia de partidos llamados democráticos), sobre el poder judicial y sobre el ejecutivo (Jefe de Estado y Consejo de Estado, con sus ministerios y comisiones estatales), lo que convierte a la estrategia reformista emprendida a principios de los ochenta, y a la transición socio-económica que de ahí ha resultado, en proyectos de una cúpula de poder, que podrían venirse abajo si dicha cúpula llegara a sentirse amenazada por el cambio económico.

Esta situación de *Realpolitik* no significa que el sistema político chino esté totalmente desprovisto de una legislación, sino que ésta resulta en ocasiones irrelevante ante una situación de hecho, de poder casi absoluto de los nueve miembros del Comité Permanente del Buró Político del 16o. Comité Central del Partido Comunista de China, los integrantes de la llamada “cuarta generación de un liderazgo colegiado”. De vuelta al aspecto formal, la constitución de 1982, en su artículo 2o., señala que “todo el poder en la República Popular China le pertenece al pueblo”, y “que los órganos a través de los cuales el pueblo ejerce ese poder son la Asamblea Popular Nacional y las asambleas populares locales, a los diferentes niveles”. No obstante lo anterior, asentado formalmente en la Constitución, es el Partido Comunista el que selecciona los candidatos a

la Asamblea Popular Nacional y a otros órganos importantes del Estado, por lo que no es casualidad que la APN se reúna cada cinco años, pocos meses después de haberse efectuado un congreso del partido.

Por otra parte, tan temprano como la segunda mitad de los setenta, poco después de terminada la GRCP, durante la cual se agudizó la tendencia a la politización del sistema legal de China, comenzaron los esfuerzos para crear un orden legal con el cual contrarrestar la arbitrariedad de individuos con poder de autócratas, sobre todo para evitar la recurrencia de grandes movimientos de masas como los ocurridos a fines de los cincuenta y durante la misma revolución cultural. A partir de entonces, el poder del partido comunista se ha reducido en cierta medida como consecuencia de la introducción de reformas, de la apertura al exterior y del cambio económico que de esas medidas ha resultado, y sin embargo, se presentan situaciones en las que, por ausencia de reglas escritas o por fallas en su aplicación, se toman decisiones de carácter discrecional por parte de las autoridades.

Al mismo tiempo, ese supuesto debilitamiento del partido y sobre todo del gobierno central, por lo menos en lo relativo a disponibilidad de recursos, que de alguna manera tiene que ver con la descentralización administrativa y económica, opera en contra de la autonomía del sistema legal, el que se ve expuesto a las decisiones discrecionales de las autoridades provinciales y locales. Al mismo tiempo, la inequidad derivada de un crecimiento desigual y de aumento de la corrupción ha llevado a un deterioro del orden social, para responder al cual se requieren instituciones legales fuertes y, sobre todo, claras.

Una forma de juzgar si ha habido avance de la reforma legal en China podría ser en términos de las funciones de sus instituciones legales más importantes, en comparación con las que tenían en los primeros treinta años de vida de la República Popular; es muy pronto para juzgarlas en comparación con las de las correspondientes instituciones de otras naciones. A este respecto, Stanley Lubman²⁵ señala que habría que comenzar con las funciones obvias y poco controvertidas de la ley, entre las que menciona las siguientes: 1) la ley para la movilización de la población; 2) la ley para el control social; 3) la ley como instrumento de control de

²⁵ Lubman, Stanley, "Introduction: The Future of Chinese Law", (*The China Quarterly* (CQ), núm. 141, marzo, 1995, pp. 9-14.

la arbitrariedad oficial, y 4) la ley como proceso de protección de los acuerdos económicos voluntarios.

Sin examinar al detalle los logros alcanzados en cada uno de estos cuatro aspectos, y los que seguramente se han tenido con posterioridad al análisis hecho por Lubman en 1995, puede afirmarse sin temor a error, que se ha mantenido la decisión del liderazgo chino en cuanto a impulsar la economía, entre otras cosas, como una forma de legitimación del partido en el poder. Es por motivaciones económicas entonces, que se ha abandonado la práctica anterior de utilizar la ley para la movilización de grandes masas de población, sea para fines políticos o económicos; persiste sin embargo la de emprender movimientos de carácter político o de control social, por ejemplo las campañas para combatir el crimen, pero son específicas y localizadas, además de que parece haberse dejado atrás la violencia que en el pasado las caracterizaba.

En cuanto a control social ha habido un menor avance, básicamente porque las autoridades establecen una relación directa entre el éxito de las reformas a la economía, y la preservación de la estabilidad política y del orden social, de ahí su interés por establecer un sistema legal fuerte; afortunadamente, a esta tendencia se contraponen la resistencia de la sociedad a los controles que de ahí se derivan, por lo menos en la parte relativa a las relaciones intrafamiliares (mecanismos administrativos de contención del matrimonio, obstáculos al divorcio, etcétera). Tampoco se ha logrado poner punto final a la arbitrariedad de la administración, pero existe la posibilidad, para los afectados por medidas discrecionales, de luchar contra la arbitrariedad del gobierno, por lo menos en las zonas de mayor desarrollo económico; en contra de esta tendencia opera la continuada dependencia del poder judicial respecto a los diferentes órganos del PCCh.

En cuanto a la ley como instrumento de protección de los acuerdos económicos voluntarios, faltan todavía los mecanismos para resolver querellas entre los actores económicos privados y entre éstos y las autoridades, por ejemplo los gobiernos locales, de manera tal que son contados los casos para los cuales se alcanza una solución a los conflictos. Las razones de esta deficiencia en la aplicación de la ley son de varios tipos, a saber: estructurales —proteccionismo local, por el que las autoridades locales favorecen a sus empresas y a las del sector militar—, o ideológicas —por las que se rechaza cualquier veredicto que vaya en contra de los órganos del partido o del gobierno—.

O sea, que más que una proliferación de instituciones legales, lo que se requiere es la generalización en la aplicación de la ley. Aún así, y no obstante la lentitud del proceso, puede decirse que en China ya ha comenzado la reforma legal,²⁶ con la Asamblea Popular Nacional —que para muchos especialistas extranjeros es solamente un instrumento para la ratificación de las directivas del partido—, y el Consejo de Estado participando cada vez más en el proceso, lo que resulta importante porque significa una cierta diversificación de los actores políticos involucrados en ella; no se nota todavía un fortalecimiento y una mayor independencia del poder judicial respecto al partido comunista, sin los cuales continuará la disparidad en la aplicación de las leyes.

IX. REFORMAS CONSTITUCIONALES MÁS RELEVANTES, CON ÉNFASIS EN LAS RELATIVAS A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

La República Popular China inicia su vida como nación apoyándose en el Programa Común de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (del 29 de septiembre de 1949), que contenía sesenta artículos distribuidos en siete capítulos. A ese programa común le sigue la Constitución de 1954 (28 de septiembre de 1954), la primera de la RPCh, que consta de un preámbulo y de 106 artículos, en cuatro capítulos. Una segunda Constitución es la de 1975 (17 de enero de 1975), redactada en plena revolución cultural. Consta de un preámbulo y de treinta artículos distribuidos en cuatro capítulos. En 1978 (5 de mayo de 1978) se crea la tercera Constitución china, todavía bajo la influencia de la GRCP. Contiene un Preámbulo y sesenta artículos distribuidos en cuatro capítulos.

La Constitución vigente actualmente en China es la de 1982 (4 de diciembre de 1982). Consta de un preámbulo y de ciento treinta y ocho artículos, en cuatro capítulos. Se trata de una Constitución socialista en la que se reconoce, en el preámbulo de la misma, que “nuestro país esta-

²⁶ Como ejemplo de ello están los principios generales de la Ley Civil (un código de procedimientos civiles menos ambicioso que los correspondientes de las legislaciones europeas y de la taiwanesa, a partir de las cuales se originó); la Ley Corporativa o de Compañías, en vigor desde el 1o. de julio de 1994, específicamente para facilitar la transferencia de los activos de las empresas estatales, y otras leyes y reglamentos con los cuales se regulan las transacciones económicas.

rá en la fase primaria del socialismo por un largo periodo de tiempo”, y que, “la tarea primordial ante la nación es la concentración de esfuerzos en la construcción de la modernización socialista, a lo largo del camino para construir el socialismo con características chinas”.²⁷ A esta Constitución se le han hecho cuatro enmiendas, en 1988, 1993, 1999 y 2003. En general, pero en todo caso la constitución de 1982 tiene cinco secciones: el preámbulo ya mencionado, los principios generales, los derechos y las obligaciones fundamentales de los ciudadanos, la estructura del Estado y la sección de la bandera nacional y los emblemas del Estado.

1. *Cambios en el preámbulo de la Constitución de la República Popular China de 1982*

Antes de mencionar algunas modificaciones hechas al preámbulo de la Constitución china de 1982, cabe señalar que en éste se ve claramente que se trata de una carta magna para el logro del socialismo, dentro de un Estado multinacional y unitario. Eso se comprueba más adelante, en los principios generales, en cuyo capítulo 1o. se establece explícitamente que “la República Popular China es un Estado socialista bajo la dictadura democrática del pueblo, dirigido por la clase trabajadora y basado en la alianza de trabajadores y campesinos”. El preámbulo se inicia con una relación de hitos históricos a partir de los cuales se desemboca en la China actual, y al hablar de la transición “de una sociedad de nueva democracia a una socialista”, se señala que ésta se da paso por paso; es decir, el gradualismo como base del cambio político y social.

Es también en el preámbulo de la Constitución que se establece la doctrina, consistente en que “Bajo el liderazgo del Partido Comunista de China y la guía del Marxismo-Leninismo, el Pensamiento Mao Zedong y la Teoría de Deng Xiaoping, el pueblo chino de todas las nacionalidades continuará adhiriéndose a la dictadura democrática Popular y a la vía del socialismo...”, ello independientemente de otros objetivos que también se mencionan, por ejemplo “la reforma y la apertura al exterior; el mejoramiento de las instituciones socialistas; el desarrollo de una economía socialista de mercado; la promoción de una democracia socialista; el mejoramiento del sistema legal socialista, etcétera, y “trabajar arduamente y

²⁷ Constitution of PRC, enmienda de marzo de 1999, p. 24.

de manera autosuficiente en la modernización de la industria, la agricultura, la defensa nacional y la ciencia y la tecnología” —siempre paso por paso y siempre bajo el liderazgo del PCCh—, “para convertir a China en un país socialista con un alto nivel de cultura y democracia” etcétera, Nótese que en China no existe todavía un sistema multipartidista, ni hay voto directo de sus habitantes.

Las enmiendas introducidas a la Constitución china de 1982 comprenden modificaciones de algunos párrafos de su preámbulo, en las que ya se observa un cambio de mentalidad en las relaciones Estado-sociedad y Estado-economía, además de una definición de la etapa del socialismo en la que se encuentra China.

En la enmienda introducida durante la primera sesión de la 8a. Asamblea Popular Nacional (APN) en marzo de 1993, se añade la frase de que “China está en la etapa primaria del socialismo”, y se la coloca inmediatamente antes de la explicación de los componentes de la tarea básica de la nación; al final del mismo párrafo, donde se habla de un país socialista con un alto nivel de cultura y democracia, se intercalan las palabras “prosperidad y poder”, y se las hace parte del objetivo a alcanzar.

En marzo de 1999, durante la segunda sesión de la 9a. APN, se va más allá al afirmar que “Nuestro país estará en la etapa primaria del socialismo por un largo periodo de tiempo” y que “La tarea básica ante la nación es la concentración de esfuerzos en la construcción de la modernización socialista a lo largo de la ruta de construir el socialismo con características chinas”, “para convertir a China en una nación socialista democrática, fuerte, próspera y culturalmente avanzada”.

Continúa hablándose de una nación socialista, pero se modifica la percepción de la tarea por cumplir y de los objetivos, en los que explícitamente se incluyen los relativos a los ámbitos económico y político (prosperidad y fortaleza). El cambio de percepción en lo económico se hará más claro en cuestiones específicas, que se tratan en otras secciones de la misma constitución, como son las relativas a las condiciones en el uso de la tierra, y las referentes a la propiedad privada de los medios de producción (economía privada) la cual, de ser tolerada como complemento de la “economía socialista”, se convierte en componente importante y posteriormente en inviolable, así como en motivo de compensación en caso de ser confiscada por razones de interés público.

2. Cambios constitucionales relativos al uso de la tierra

En cuanto al paso del modo de producción colectivo al basado en el “sistema de responsabilidad familiar”, aunque la institución de la Comuna Popular desapareció efectivamente en 1982, hubo que esperar a 1993 (enmienda del 29 de marzo de 1993) para que se modificara el artículo 8o. de la Constitución, el que en 1982 señalaba “las comunas populares rurales, las cooperativas de productores agrícolas y otras formas de economía en cooperativa tales como...” y en 1993 quedó como “el sistema de responsabilidad por contrato y basado en la familia, con la remuneración ligada al producto, así como otras formas de economía en cooperativa tales como la desarrollada por las cooperativas de productores, de oferta y comercialización, de crédito y de consumidores, pertenecen al sector de la economía socialista bajo el sistema de propiedad colectiva por parte de la clase trabajadora”.

En enmienda efectuada en marzo de 1999, se dio un paso más en la legalización de los cambios ya en operación en el modo de producción en el campo chino, al modificarse nuevamente el artículo 8o. de la Constitución de 1982, para quedar así:

Las organizaciones económicas colectivas rurales siguen el sistema de operación en dos tercios (*two-tier operation system*), con el sistema de manejo por contratos familiares como base, y la combinación de manejo unificado o separado. Las formas económicas cooperativas rurales —cooperativas de productores—, pertenecen al sector de la economía socialista bajo el sistema de propiedad colectiva por parte de la clase trabajadora.

En lo relativo a la transferencia en el uso de la tierra agrícola, en enmienda efectuada el 12 de abril de 1988, durante la primera sesión de la 8a. APN, se modificó el cuarto párrafo del artículo 10, que decía “no organización o individuo puede apropiarse, comprar, vender o de otra manera transferir tierra por medios ilícitos”, al añadirse lo siguiente “El derecho al uso de la tierra puede ser transferido de acuerdo con la ley”. Posteriormente, en marzo de 2004, durante la 10a. APN, en el mismo artículo, en la parte referente a la apropiación de tierra por el Estado, por razones de interés público, donde decía “El Estado puede, en aras del interés público, confiscar tierra para su uso de acuerdo con lo estipulado por la ley, se añadió lo siguiente «y pagará compensación»”.

No parecen estar incluidas dentro de la Constitución las posibles modalidades en las formas de transferencia de la tierra agrícola, pero ya es posible acumular tierra para su uso con fines productivos, lo cual implica responsabilizarse por las obligaciones establecidas con la colectividad con relación a dicha porción de tierra, pero también la posibilidad de que se establezcan acuerdos directos entre las familias rurales, por un lado la que permanece en el campo, y por el otro aquella en la que una proporción alta de sus miembros ha emigrado, a los cuales se les paga una renta cuando el producto neto de la parcela transferida rebasa los requerimientos derivados de los compromisos entre esa familia y la colectividad. Tampoco se hace mención específica a la protección que deberían tener las familias rurales respecto a las autoridades de sus respectivas comunidades, cuando se reasignan tierras anteriormente bajo su control. O sea, que continúa vigente la práctica de resolver discrecionalmente este tipo de situaciones, lo que esencialmente quiere decir con base en las relaciones intra e inter-familiares, o incluso intra e inter-clanes.

3. Cambios constitucionales relativos a la relación Estado economía

El cambio más relevante a este respecto se produce en la redacción del artículo 15 de la Constitución. En vez de “El Estado practica la planeación económica sobre las bases de la propiedad pública socialista. Asegura el crecimiento balanceado y coordinado de la economía nacional a través del balance de la planeación y el papel suplementario de la regulación por el mercado”, en la enmienda de marzo de 1993 se estableció lo siguiente “El Estado ha puesto en práctica una economía socialista de mercado. El Estado fortalece la formulación de leyes económicas, mejora el ajuste y control macroeconómico y, de acuerdo con la ley, prohíbe a unidades (económicas) y a individuos, que interfieran con el orden económico social”.

En lo concerniente a cambios en las formas de administración de las empresas estatales y de las de propiedad colectiva, se modificaron respectivamente los artículos 16 y 17 de la constitución de 1982 para, en el primer caso, quitar la referencia a la necesidad de aceptación del control unificado del Estado y al cumplimiento del plan central, sustituyéndola por “de acuerdo con la ley”; en el segundo caso, se quitó toda referencia al plan central y se dejó únicamente “de acuerdo con las leyes relevantes”.

Asimismo, el artículo 6o. de la Constitución, en el que se establecía que la base del sistema económico socialista de la República Popular China es la propiedad pública socialista de los medios de producción, la que a su vez comprende la propiedad de todo el pueblo y la propiedad colectiva de la clase trabajadora, en enmienda de marzo de 1999 se modificó al añadirse lo siguiente “En la etapa primaria del socialismo, el Estado mantiene el sistema económico básico mediante el dominio de la propiedad pública y el desarrollo simultáneo de una economía con diversas formas de propiedad, y el sistema de distribución mediante el dominio de la distribución basada en el trabajo y la coexistencia de diversos modos de distribución”.

Aunque se trata únicamente de un cambio de término, también en 1993 se modificó el artículo 7o. de la Constitución en donde decía “La economía estatal es el sector de la economía socialista que es propiedad de todo el pueblo; es la fuerza dirigente de toda la economía. El Estado asegura la consolidación y crecimiento de la economía estatal”, quedó como “La economía propiedad del Estado, es decir, la economía socialista propiedad de todo el pueblo, es la fuerza dirigente de toda la economía. El Estado asegura la consolidación y crecimiento de la economía propiedad del Estado”.

4. Enmiendas constitucionales referentes a la corporativización de las empresas estatales y a la formación de empresas no públicas

En el artículo 11 de la Constitución China de 1982 ya se reconoce la propiedad individual de los medios de producción, cuando se dice que “la economía individual de la clase trabajadora rural y urbana, operando dentro de los límites establecidos por la ley, es un complemento de la economía pública socialista”. En dicho artículo se señala también que “el Estado protege los derechos legales y los intereses de la economía individual” y “el Estado dirige, ayuda y supervisa la economía individual a través de controles administrativos”.

En abril de 1988, durante la primera sesión de la 7a. APN, cuando se introdujo la primera enmienda a la Constitución de 1982, entre otras cosas se produjo un primer cambio cualitativo en la situación de los derechos de propiedad en China, al reconocerse la existencia, y la necesidad de protección, del sector privado de la economía (la individual ya había sido ampa-

rada en la Constitución de 1982). Se añadió un nuevo párrafo al artículo 11 de la misma “El Estado permite la existencia y desarrollo del sector privado de la economía dentro de los límites establecidos por la ley”. “El sector privado de la economía es un complemento de la economía pública socialista”. “El Estado protege los derechos legales y los intereses del sector privado de la economía, y ejerce el papel de guía, supervisor y contralor del sector privado de la economía”.

El 15 de marzo de 1999, ante la segunda sesión de la 9a. APN, se adoptó una tercera enmienda a la Constitución China, uno de cuyos aspectos importantes fue la revaloración del papel del sector privado de la economía. Como parte de esta enmienda, se modificó un párrafo del artículo 11 de la Constitución, el que quedó como sigue “el sector no público de la economía,²⁸ que comprende los negocios individuales y privados que existen dentro de los límites establecidos por la ley, es un componente importante de la economía de mercado socialista del país”, “El Estado protege los derechos e intereses legítimos de la economía individual y de la economía privada” y “El Estado las orienta, supervisa y administra”.

En marzo de 2004, durante la 10a. APN, volvió a modificarse el artículo 11 de la Constitución de China, quedando así “El Estado protege los derechos e intereses legales de los sectores no públicos de la economía, tales como la economía individual y la privada”, y “El Estado estimula, apoya y orienta el desarrollo de los sectores no públicos de la economía y ejerce supervisión y administración sobre los sectores no públicos de la economía de acuerdo con la ley”.

También con relación al reconocimiento y a la protección de la propiedad privada, en marzo de 2004 se aprobó un cambio en el artículo 13 de la Constitución China, respecto a como estaba asentado en la Constitución de 1982 “El Estado protege el derecho de los ciudadanos a poseer el ingreso legalmente obtenido por ellos, ahorros, casas y otra propiedad legalmente adquirida” y “El Estado protege el derecho de los ciudadanos a heredar propiedad privada, de acuerdo con lo estipulado por la ley”, por el que quedó así “La legítima propiedad privada de los ciudadanos es inviolable”. “El Estado protege el derecho de los ciudadanos a poseer y

²⁸ La referencia en cuanto al uso del término —sector no público de la economía— podría ser la definición más amplia de “sector público”, introducida por Jiang Zemin en 1997 (ver nota al pie anterior); lo importante aquí es el reconocimiento de la existencia e importancia del “sector no público de la economía”.

heredar propiedad privada de acuerdo con lo estipulado por la ley”. “El Estado puede, en aras del interés público, apropiarse o confiscar para su uso la propiedad privada de los ciudadanos de acuerdo con lo estipulado por la ley y pagará compensación”.

No cabe duda que ha habido un cambio cualitativo en China en la percepción de las diferentes formas de propiedad de los medios de producción, que ha comenzado a ser validado por reformas constitucionales introducidas como enmiendas a la constitución vigente que, aunque tímidas, representan un gran paso adelante en el establecimiento de un régimen de derecho. Por otra parte, aunque las reformas constitucionales para legalizar la propiedad privada de los medios de producción se hayan presentado aquí en conexión con la corporativización de las empresas estatales, para la formación de compañías por acciones, también han influido considerablemente sobre la naturaleza de la industria establecida en zonas rurales, originalmente de propiedad colectiva, la que ha experimentado un proceso de privatización. Y si se las examina desde el punto de vista de la inversión extranjera que ha llegado a China, estas reformas han jugado un papel definitivo en la consolidación de esa tendencia, porque representan una garantía para los inversionistas, de continuidad del esfuerzo reformista, así como de protección de sus inversiones.

X. RESULTADOS ECONÓMICOS

Aunque rebasa los alcances de este trabajo sobre reforma económica y cambios constitucionales en China, me parece importante incluir aquí algunos resultados económicos, tan impresionantes que podrían ser utilizados para reforzar el argumento del liderazgo chino, de que es posible introducir y profundizar en una estrategia económica, sin tener que modificar a fondo el aparato institucional, e incluso sin llevar a cabo una reforma política en el sentido de mayor participación política de la población.

Una forma de evaluar el cambio económico ocurrido en una nación a lo largo de un periodo dado de tiempo, puede ser a partir de los cambios habidos en su contribución al producto mundial a lo largo del tiempo.²⁹

²⁹ Maddison, Augus, *Chinese Economic Reformance in the Long Run*, OECD, 1998 y International Monetary Found, *World Economic Outlook*, abril, 2004.

Desde ese punto de vista, no hay duda que el crecimiento chino durante el periodo de aplicación de la estrategia reformista ha sido excepcional, ya que China saltó de contribuir con el 5.0% del producto mundial en 1978, al 13.2% del mismo en 2004;³⁰ ello en un contexto en que se redujo ligeramente el peso de su población dentro de la mundial, de 22.4% que representaba en 1978, a 20.7% en 2004.

Lo anterior se hizo posible porque la economía china experimentó crecimiento a tasas de 10.2% para 1986-1995, y de 8.2% para 1996-2004, muy por encima de las promedio mundiales (de 3.3 y 3.8% respectivamente), de las de los países en desarrollo (de 3.7 y de 5.0%) y de las de Asia en desarrollo (respectivamente de 7.7% y de 6.0%). En cuanto al PIB per cápita, aunque muy bajo en términos de dólares corrientes de Estados Unidos (\$1,293.5 en 2004), creció también muy rápidamente (entre 1980 y 2000, el PIB per cápita aumentó a una tasa media anual de 8.2%, calculada a precios constantes de 1980).

En términos de distribución de los beneficios del crecimiento, se tiene que, junto con el mejoramiento generalizado de niveles de ingreso per cápita a escala nacional, y la salida de la pobreza extrema de alrededor de 200 millones de personas para la segunda mitad de la década de los noventa,³¹ la estrategia económica china ha llevado a grandes diferencias de ingreso entre campo y ciudad y entre regiones geográficas, con el primer tipo de disparidad como el más relevante. Por lo pronto, la relación ingreso per cápita entre campo y ciudad, que era de 0.40% en 1978 y mejoró a 0.54% en 1985, por efecto inmediato de las reformas en el campo, en 2000 era de 0.36%, por debajo de la que se tenía al inicio de las reformas. Por regiones se ha acentuado la tradicional desigualdad económica entre las de mayores ventajas comparativas, las situadas a todo lo largo de la costa este de China (regiones este y sureste), que juntas, en 2003 generaron 63.9% del PIB y recibieron 80.3% de la inversión extranjera

³⁰ La comparación por países y regiones en lo relativo a su participación en el producto mundial, la hace Maddison a la paridad del poder adquisitivo de los respectivos PIB en las correspondientes monedas locales, calculados en su equivalente en dólares internacionales de 1990.

³¹ En 1998, un 18.5% de la población total de China recibía menos de \$1.00 (dólar americano) por día, pero según su clasificación de pobreza, fijada por abajo de la internacional correspondiente, solamente un 4.6% del total de población estaba abajo de la línea nacional de pobreza, prácticamente todos en zonas rurales (The) World Bank, *World Development Indicators*, Washington, 2001, p. 64.

directa en adelante IED³² y el resto del país. Al nivel nacional, el índice de Gini, un indicador de distribución del ingreso que es base de comparaciones internacionales, pasó de 28.8% en 1981, a 40.3% en 1998.³³

Como era de esperarse, la estructura productiva experimentó una reducción relativa de la participación del sector primario en la generación del PIB, de 30.1% en 1980 a 14.6% en 2003; a su vez, la estructura ocupacional, también para el sector primario, pasó de 68.7% en 1980, a 49.1% en 2003.³⁴ La diferencia tan marcada entre uno y otro indicador denota una ineficiencia relativa de las actividades primarias respecto a las secundarias y terciarias.

La apertura comercial, económica y financiera de la República Popular China también ha rendido frutos, principalmente en los años noventa y lo que va del siglo XXI, ya con el apoyo de las reformas institucionales y legales de protección a las diferentes formas de propiedad de los bienes de producción. Entre 1993 y 2004, el comercio exterior de China tuvo un crecimiento medio anual de 17.3%, y sus exportaciones de 18.5%; el hecho es que, entre 1990 y 2001, China fue la economía con mayor crecimiento de sus exportaciones, 329% de crecimiento acumulado.³⁵

Una característica del comercio chino es la diversidad de los socios comerciales de China, lo que representa una garantía para la salida de sus productos al exterior: en el año 2003, 21.1% de sus exportaciones fueron a Estados Unidos, y 8.2% de sus importaciones se originaron en ese país; las cifras correspondientes para el conjunto de la Unión Europea fueron respectivamente de 17.8% y 13.2%, y para sus socios de Asia, de 37.7% y 49.0%, también respectivamente. Otra de sus características, que diferencian a la República Popular China de otros países en desarrollo, es que su crecimiento comercial ha ido acompañado de balances comerciales y en cuenta corriente positivos, por cierto complementados con balanza de capital también positiva; a lo largo de los años, ello se ha traducido en incremento de sus reservas en divisas y en adquisición de activos en el exterior,

³² (The) Economist, Economist Intelligence Unit (EIU), *Contry Profile*, China, 2005, pp. 42 y 43.

³³ (The) World Bank, *op. cit.*, nota 31, p. 70.

³⁴ National Bureau of Statistics of China, 2001: 107-108 y 2004: 119.

³⁵ Según misma fuente, México fue la segunda economía del mundo en cuanto a crecimiento de sus exportaciones, con 289% de crecimiento acumulado para los mismos años. Luna-Martínez, Sergio A., *México-US Integration and Export Competition from China, Economic Outlook Conference*, 2003, p. 2.

específicamente Bonos de Tesorería de Estados Unidos, situación poco común para un país en desarrollo. China posee el segundo mayor monto de reservas internacionales —711 mil millones de dólares— sólo superado por Japón, cuyas reservas son de 832.9 mil millones de dólares.³⁶

La estructura del comercio exterior de China también ha variado, por ejemplo sus exportaciones, cuya composición por tipo de productos se ha modificado sustancialmente, hacia una creciente participación de las manufacturas, las que pasaron de 49.7% en 1980, a 74.4% en 1990, a 89.8% en 2000 y a 92.1% en 2003, y la consecuente reducción relativa de las exportaciones de productos primarios; en lo relativo al comercio exterior por tipo de propiedad de las empresas que lo llevan a cabo, se ha incrementado la participación de las empresas extranjeras y aquellas en co-inversión con capitales chinos, las que en 2004 exportaron 56.9% e importaron 57.7% de los correspondientes totales nacionales, en tanto las estatales participaban con 26.2% de las exportaciones y 31.5% de las importaciones.

La apertura económica y financiera de la economía china ha sido impresionante, tanto en lo relativo al flujo de inversión extranjera directa IED que entra a ese país, como porque dichas inversiones frecuentemente llevan un ingrediente tecnológico importante. En términos de números, entre 1979 y 2003 China efectivamente utilizó cerca de 500,000 millones de dólares americanos, de los que más de 50,000 millones anuales correspondieron a 2002, a 2003 y seguramente a 2004, ello en comparación con los 11,000 millones ingresados en 1992, o los 1,658 millones que se recibieron en 1985.³⁷

Simplemente para corroborar lo dicho en párrafos anteriores, y como forma de mostrar la situación actual de la economía china, se presenta a continuación un cuadro de indicadores básicos, económicos, comerciales y financieros, en el que se observa lo siguiente:

China: Indicadores económicos, comerciales y financieros					
Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004
PIB a precios de mercado, (mm Rmb)	8,946.8	9,731.4	10,517.4	11,985.5	13,915.7

³⁶ Las reservas incluyen activos en divisas extranjeras, derechos especiales de giro y posiciones de reservas en el Fondo Monetario Internacional, pero excluyen oro. (*The Economist*, 27 de agosto de 2005.

³⁷ *Op. cit.*, nota 23, p. 731.

China: Indicadores económicos, comerciales y financieros					
Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004
PIB (mm USD)	1.080.7	1,175.7	1,270.7	1,448.0	1,681.3
PIB per cápita (USD)	852.7	921.2	989.3	1,120.5	1,293.5
PIB variación real (%)	8.0	7.5	8.0	9.3	9.5
Inflación promedio consumidor (%)	0.4	0.7	-0.8	1.2	3,9
Población (millones de personas)	1,267.4	1,276.3	1,284.5	1,292.3	1,299.8
Exportación bienes fob (mm USD)	249.1	266.1	325.7	438.3	593,4
Importación bienes fob (mm USD)	-214.7	-232.1	-281.5	-393.6	-534.4
Saldo cuenta corriente (mm USD)	20.5	17.4	35.4	45.9	68.7
Reservas divisas ¹ (mm USD)	168.3	215,6	291.1	408.2	614.5
Deuda externa total (mm USD)	145.8	170.1	168.3	193.6	227.2
Tipo de cambio Rmb: USD (prom.)	8.28	8.28	8.28	8.28	8.28
Rmb = Renminbi; mm = miles de millones; USD dólares americanos					
¹ Excepto oro monetario					
FUENTE: Economic Intelligence Unit (EIU), <i>Country Report, June 2005</i> . China. p. 5.					

Definitivamente, el crecimiento real de la economía ha sido rápido y continúa siéndolo, aunque parece haber una relación directa entre el ritmo de crecimiento económico y el de la inflación, la que aumentó notablemente en 2003 y 2004, conforme se incrementó la tasa de crecimiento del PIB. Por otra parte, dado un lento crecimiento poblacional, el cambio económico se ha reflejado en incremento del ingreso per cápita. Se confirma lo dicho respecto al comercio exterior, que está creciendo muy rápidamente, y en el cuadro se observa que se ha incrementado aún más con

los años a partir del ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) (21.9% en 2002; 37.0% en 2003 y 35.6% en 2004); contrariamente a las previsiones, se mantiene todavía la tendencia a los saldos positivos en cuenta corriente, lo que ha resultado en incremento extremadamente rápido en las reservas en divisas. Por su parte, el tipo de cambio está subvaluado, y esa es una de las razones, aunque no la única, de la exitosa inserción de la economía china en las corrientes mundiales de comercio.

XI. CONCLUSIÓN

Falta mucho para que se alcance un sistema de pleno derecho en China. Entre los obstáculos a vencer está la ausencia de una base a partir de la cual construirlo, de ahí la lentitud del proceso: después de la politización extrema de las instituciones, ocurrida durante el periodo revolución cultural,³⁸ hubo que partir prácticamente de cero, de manera tal que a lo largo de la década de los ochenta y por lo menos durante la primera mitad de los noventa, el grueso de los esfuerzos tuvo que enfocarse a la creación y recuperación de las instituciones, entre ellas del sistema judicial —el que pese a todo continúa siendo un instrumento del PCCh—.

Entre los problemas más comunes está el de fragmentación legal, entendida como tal la interpretación discrecional de una misma ley o reglamento, dependiendo del subsector de la burocracia que pretenda hacerla efectiva, y con mayor grado de discrecionalidad e impunidad conforme se baja a los niveles provinciales y locales, más aún si estos últimos corresponden a las provincias del interior, alejadas del centro de decisiones y económicamente más atrasadas. Otro problema, relacionado con el anterior, es la resistencia al cambio de mentalidad entre los funcionarios públicos a cargo del trabajo legal, lo que lleva a situaciones contradictorias, caracterizadas por la necesidad de que se concilien los intereses público y privado, y la proclividad de dichos funcionarios a ponerse del lado del aparato burocrático, ello sin considerar la posibilidad de que, dada su posición privilegiada, participen en actos de corrupción.

En la doctrina oficial de la República Popular China, continúa presente el pensamiento de Marx en lo concerniente a que los fenómenos

³⁸ En ese entonces, a las instituciones legales se las conocía como “aparato político-legal”.

económicos constituyen la infraestructura de la sociedad, en tanto otros fenómenos, como el jurídico, son parte de la superestructura de esa sociedad. A su vez, los fenómenos económicos están determinados por la relación entre la forma social de producir —que varía en cada estadio histórico de las sociedades y de los cambios en la forma de producir (la tecnología)— y la manera particular de apropiación que prevalece en un momento dado.

De acuerdo a esta doctrina, en el sistema capitalista, basado en la propiedad privada, existe una contradicción fundamental entre el carácter social de la producción (división del trabajo dentro de sistemas cada vez más colectivos de producción), y el carácter privado de la apropiación de los factores de la producción: tierra, trabajo y capital. A fin de resolver tal contradicción, en el socialismo, que de acuerdo con la doctrina marxista es un estadio superior al capitalismo, debe abolirse la propiedad privada de los factores de la producción (y consecuentemente sus frutos), para hacer compatible la forma de apropiación, que debe ser colectiva, con la forma social de producción.

En teoría, el Partido Comunista de China desde un principio aplicó dicha concepción doctrinaria, reconociendo desde luego que lo hacía en un país subdesarrollado y predominantemente agrario, y es por eso que Mao Zedong afirmaba que, en la “nueva China”, se aplicaba el marxismo-leninismo a la realidad concreta de China (sociedad atrasada). En el ensayo escrito por Mao en junio de 1949, intitulado *Sobre la dictadura democrática popular*, quedó delineada la doctrina política del nuevo Estado: una dictadura ejercida por un frente común entre “obreros, campesinos, pequeña burguesía urbana y burguesía nacional”, sobre los “reaccionarios”³⁹, y sobre los miembros del Guomindang (partido nacionalista adversario de los comunistas), los que quedaban excluidos de los derechos básicos de expresión, asociación, credo, etcétera. La democracia es para el pueblo —definido como ese frente unido—, pero a los enemigos se les priva de ese derecho.

Con base en esa idea, lo que se construyó en términos institucionales y legales fue un Estado dictatorial, el cual ha ido cambiando gradualmente en la medida que las “fuerzas sociales” de producción —como se dice en el lenguaje ideológico— han evolucionado y la economía se ha desarrollado. Dejando de lado los elementos de propaganda y demagogia inhe-

³⁹ Mao, t. IV: 4429 y 432.

rentes a esas concepciones —las de Marx, Lenin y Mao—, la elección del enfoque gradual para la transformación del Estado chino actual parece tener lógica. Tanto por la tradición confuciana, como por la doctrina marxista, la idea es que el andamiaje institucional y jurídico del país se levantará únicamente después de que se desarrolle la infraestructura económica, y no antes.

Pero China es un país en desarrollo, de manera tal que es de esperarse que la etapa de transición de un sistema económico híbrido —“socialismo de mercado”, como lo llaman los actuales líderes— a la etapa madura del socialismo, durará un largo tiempo.⁴⁰ O sea, que la “superestructura” jurídica irá construyéndose como respuesta pragmática a las necesidades de una economía floreciente, pero sin poner en peligro o cuestionar el concepto inicial de “dictadura democrática popular”; es decir, de monopolio del poder por parte del partido comunista. Si esta concepción de la transición funciona o lleva al fracaso de la estrategia económica es algo que solamente el tiempo podrá dilucidar.

XII. BIBLIOGRAFÍA

BBC News, BBC News Online, “China’s Parliament to Debate Rule of Law”, por Tim Luard, publicado el 2 de marzo de 2004.

Beijing Informa, revista sobre temas variados referentes a la República Popular China, varios números.

Constitution of the People’s Republic of China, documento de Wikipedia, the free encyclopedia, aparecido en http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_People%27s_Republic_of_China.

CHAN, John, “Chinese Regime Amends Constitution to Protect Private Ownership” artículo aparecido en *World Socialist Web Site*, www.wsws.org, News and Analysis: Asia, China, consultado el 2 de abril de 2004.

China Directory, varios años, publicado por Radiopress, Inc. Publishing Office, Japón.

China News Analysis (CNA), varios números. Revista quincenal sobre temas económicos, políticos, sociales y culturales relativos a China y a Taiwan, fundada en Hong Kong en 1953 y posteriormente publicada en Taipei, Taiwán.

⁴⁰ Una manera hábil de posponer la decisión en cuanto a combinar reforma política y consolidación de una economía de mercado, que llevó a la desaparición de los sistemas socialistas tipo soviético.

- DELISLE, Jacques, "Property Rights Reform in China", Conferencia organizada por el Carnegie Endowment for International Peace, sobre el tema "The Future of Political Reform in China", 29 de enero de 2004. Difundida por el Foreign Policy Research Institute, Estados Unidos.
- EHTISHAM, Ahmad; RAJU, Singh y FORTUNA, Mario, "Toward more Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China", *Working Paper* (WP/04/98) of the International Monetary Fund (IMF), junio de 2004.
- International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, abril de 2004.
- KEESING'S, *Keesing's Contemporary Archives. Weekly Diary of World Events*, varios años, Washington D. C., y Cambridge.
- , *Keesing's Record of World Events*, varios años, Washington D. C., y Cambridge.
- LIN, Justin Yifu, CAI, Fang y LI, Zhou, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, The Chinese University Press, Hong Kong, 1996.
- LUBMAN, Stanley, "Introduction: The Future of Chinese Law", *(The) China Quarterly* (CQ), 141, marzo de 1995.
- LUNA-MARTÍNEZ, Sergio, A., *Mexico-US Integration and Export Competition from China*, presentación en 2003 Economic Outlook Conference.
- MADDISON, Angus, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, OECD 1998.
- RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, María Teresa, *Reformas económicas en China. De una economía socialista a una economía de mercado*, México, en El Colegio de México, Estudios de Asia y África 97, vol. XXX, mayo-agosto de 1995, núm. 2, 1995.
- , *Agricultura, industria y desarrollo económico. El caso de China*, tesis de grado de la UNAM, México, junio de 2003.
- SACHS, Jeffrey *et al.*, "Economic Reforms and Constitutional Transition", en *Inframarginal Economics*, octubre de 2000, aparecido www.community.buseco.monash.edu.au/inframarginal/column/xkyang/yangs-papers/con.
- TUAN, Francis C. y KE, Bingsheng, "A Review of China's Agricultural Policy: Past and Present Developments", en OECD, *Agriculture in China and OECD Countries*, 1999.

- The Constitution of PRC, en *People's Republic of China Yearbook 2003*, publicado por PRC Yearbook.
- (The) *China Quarterly* (CQ), "An International Journal for the Study of China", varios números.
- , "Strengthening the Legal System, and Safeguarding National Security and Social Stability", *Quartely Chronicle and Documentation, January-March 2004*, num. 178, June 2004.
- (The) Development of Contemporary Chinese Legislation, documento aparecido en *www.China.org.cn* el 28 de septiembre de 2003.
- (The) *Economist*, 2005, Economist Intelligence Unit (EIU), Country Profile. China.
- , *Country Report*, marzo de 2004, abril de 2005.
- (The) World Bank, *China 2020. Development Challenges in the New Century*, Washington D. C., 1997.
- (The) World Bank, *World Development Indicators 2001*, Washington, D. C., 2001.
- WU, Jinglian, "China's Economic Reform: Past, Present and Future", *Perspectives*, vol. 1, núm. 5, en http://www.oycf.org/Perspectives/5_043000/china.htm.
- ZHANG, Hongyu, "Land Tenure Policy in Rural China: Developments and Prospects. A Re-evaluation of the Institutional Reform of Rural Land Use", en OECD, *Agriculture in China and OECD Countries*, 1999.