

Jorge Eduardo Navarrete*

Urbanización en China: ¿Otro gran salto adelante?

Resumen | En más de un sentido, China es un gigantesco campo de ensayo de políticas económicas y sociales. Tal es el caso de los programas de urbanización acelerada puestos en marcha en los últimos años y surgidos de análisis conjuntos del Banco Mundial y del gobierno de China. Se entiende que China deberá proceder a realinear sus políticas de reforma y apertura, base del espectacular crecimiento económico y del abatimiento de la pobreza en los últimos tres decenios; tendrá que sustituir los motores del crecimiento económico. La sabiduría económica convencional ha determinado que entre esos nuevos motores destaca la expansión del mercado interno, es decir, el aumento del consumo de las unidades familiares, que ha estado largamente reprimido, sobre todo en las zonas rurales y en las áreas de transición rural-urbana. La urbanización acelerada supondría un crecimiento más veloz del mercado interno y ayudaría a reorientar la inversión. Aunque se aplica con cautela para no violentar las preferencias de los trabajadores del campo, es fuente de fricciones y conflictos, como parecen mostrar acontecimientos recientes, pues la adaptación de la población rural a las condiciones de vida en las ciudades, incluso las pequeñas y medianas, nunca es sencilla y no está exenta de dificultades mayores.

Urbanization in China: Another great leap forward?

Abstract | In many ways, China is a great testing ground for economic and social policies. This is true of the crash urbanization programs which have been applied in recent years, as a result of joint analyses by the World Bank and the Chinese Government. It is understood that China must realign its reforms and market liberalization policies, which have been the basis for spectacular economic growth and abatement of poverty in the last three decades; it will have to substitute the engines of economic growth. Conventional economic wisdom has determined that, among the new engines contemplated, the expansion of the domestic market is paramount; in other words, an increase in consumption by family units, that has been traditionally restrained, especially in rural areas and in those districts that are going through their rural-urban transition. Fast track urbanization would imply faster growth of the internal market and would help to re-direct investment. Although it has been applied with some caution, so as not to antagonize the preferences of rural workers, it is still a

* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. **Correo electrónico:** jorgeenavarrete@gmail.com

cause of friction and conflict, as recent events seem to show, as adjustment of rural population to life conditions in the cities—even small and medium cities—is never simple and is not free from major difficulties.

Palabras clave | china – reforma y apertura – urbanización – brecha urbano-rural – desarrollo social – conflictos sociales – desarrollo político

Keywords | chinese reform and economic liberalization – urbanization – urban-rural rift – social development – social conflict – political development

EN CHINA surgieron no las más antiguas, pero ciertamente algunas de las primeras zonas urbanas del planeta, alrededor del siglo XIV antes de Cristo —o, si se usa otra cronología, alrededor de la décima centuria antes de Confucio. Más adelante, y hasta mediados del siglo XVIII, la tasa de urbanización en China se mantuvo por encima de la media del resto del mundo. Cuando la primera Revolución Industrial disparó el ritmo de crecimiento de las ciudades en Occidente, China quedó rezagada por alrededor de 200 años y no fue sino hasta el siglo XX, y en particular hasta un decenio después de la instauración de la República Popular, cuando la expansión de las áreas urbanas en China volvió a ser más rápida que el promedio mundial (Koen, et al. 2013). El tiempo desde entonces transcurrido ha sido insuficiente para compensar el terreno perdido, y en 2012 (última cifra disponible) la población urbana en China alcanza una proporción menor que la de numerosos otros países, tanto avanzados como en desarrollo. Para finales de 2012 se calcula en 52.6%, con incremento de prácticamente diez puntos porcentuales en los cinco años precedentes (Agencia de Noticias Xinhua 2013b). Sin embargo, es el único país con población urbana superior a los 500 millones de habitantes (699.3 millones en 2012) y uno de los siete con más de 100 millones de habitantes (Banco Mundial 2013). México será en breve el octavo, si es que no se cuenta ya en esta elite urbana, por así decirle.

Pero el tema de este texto no es la evolución histórica de la población china ni el actual panorama demográfico del país todavía más poblado del mundo (la India lo superará en un futuro no lejano). Pretende, más bien, examinar de manera preliminar lo que ahora parece el lanzamiento de una política deliberada de aceleramiento de la tasa de urbanización de la población de China, bien por encima de lo que podría considerarse su evolución normal —de por sí muy veloz. Esta, digámosle, urbanización acelerada forma parte de la nueva orientación, o del realineamiento, como es común decir, de las políticas de reforma y apertura, base del espectacular crecimiento económico y del abatimiento a velocidad sin precedente de la pobreza del país en los últimos tres decenios. Al examinar las políticas y acciones para alcanzar una urbanización más rápida,

algunos analistas las han calificado como una manifestación de ingeniería social, y Gao Yu, el director para China del Landesa Rural Development Institute, estableció un paralelo con el “gran salto adelante”, la desastrosa política con la que se intentó quemar etapas del proceso de industrialización en tiempos de Mao Zedong (Johnson 2013a).

In nuce, por realineamiento se entiende la sustitución de los motores del crecimiento económico de China. Por tres decenios, los más importantes han sido la inversión en activos productivos, sobre todo del sector industrial —a tasas espectaculares que se han situado entre un tercio y la mitad del producto— y las exportaciones de mercancías y servicios de creciente contenido tecnológico —que han establecido su presencia en casi todos los mercados y han convertido a las palabras “made in China” en quizá la expresión más ubicua del planeta. Ahora, tras la Gran Recesión —cuyas manifestaciones y secuelas están aún presentes y han convertido a este segundo decenio del siglo en los *flat teens*—, la sabiduría económica convencional ha determinado que ese modelo ya se ha agotado y que, por tanto, existe la insalvable necesidad de que sea realineado.¹ Se pretende que, junto con una moderación y una reorientación de las inversiones, sea el consumo de las unidades familiares chinas el principal motor de un crecimiento, sin duda más moderado, que en los próximos decenios no llegará sino por excepción a tasas de dos dígitos, pero más sostenible y más sustentable en cuanto a uso de recursos e impactos ambientales. China dejará de crecer, como ha solido decirse, a cualquier costo y se ajustará a un crecimiento compatible con la “nueva normalidad” surgida de la Gran Recesión. Las ventajas geopolíticas de esta situación para las potencias occidentales son evidentes en casi todos los terrenos: comerciales, en términos del acceso a un mercado gigantesco de consumidores cuya demanda efectiva, en las zonas urbanas crece con rapidez y que se caracterizan por una marcada propensión a importar, en particular artículos suntuarios cuando se sitúan en los rangos superiores de la distribución del ingreso;² económicos, al incentivar una mayor IED en manufacturas destinadas al consumo local y una mayor integración-complementación con las cadenas de producción locales, en sectores desde el de aparatos

1 Algo similar se dijo a mediados del último siglo del esquema latinoamericano de industrialización sustitutiva de importaciones, cuyo reemplazo por el criterio aperturista del Consenso de Washington ha producido resultados mixtos, en el mejor de los casos.

2 China representará en 2015 alrededor del 20%, equivalente a alrededor de Dls 27 mil millones (rmb 180 mil millones) de las ventas mundiales de artículos de lujo. Incluso durante la recesión global de 2009, las ventas de artículos de lujo en China aumentaron en 16%, para llegar a RMB 64 mil millones. En años anteriores, la tasa anual de crecimiento se había situado en niveles del orden de 20 por ciento. Estas cifras exceden con mucho a las de otros mercados de bienes suntuarios (Atsmon, Dixit y Wu 2011).

electrónicos y automotores hasta maquinaria y equipos de alta tecnología; financieras, con una creciente conversión del RMB en un pilar adicional de la estabilidad del sistema financiero y cambiario internacional; geopolíticas, al obtener una mayor y más decidida participación de China en el mantenimiento del orden internacional estructurado por los países centrales.

Las bases teóricas y políticas

Aún con el riesgo de simplificación excesiva, parece razonable aceptar que las raíces inmediatas de la urbanización acelerada de China en el período que va hasta 2025 —es decir, en los próximos doce años— se encuentran en un estudio de prospectiva nacional, publicado en 2013, y en la decisión política del gobierno de China que tomó posesión en marzo de 2013, cuyo vocero principal en este tema ha sido Li Keqiang, el nuevo primer ministro.³

Las recomendaciones del Banco Mundial

El estudio de prospectiva se titula *China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative Society*. Fue elaborado conjuntamente, a lo largo de por lo menos dos años, por el Banco Mundial y por el Centro de Investigación sobre el Desarrollo (DRC) del Consejo de Estado de la República Popular China. Las instituciones que comparten la autoría del trabajo hacen notar que “el informe fue redactado y producido por un equipo conjunto del DRC y del Banco Mundial, [cuyos integrantes] trabajaron juntos como socios iguales [...] forjando ideas comunes, así como vínculos de amistad y respeto mutuo” (World Bank 2013b).⁴

La importancia que va a atribuirse a la urbanización acelerada aparece desde el principio mismo del documento: “La próxima fase del desarrollo de China necesita apoyarse en sus considerables fortalezas —ahorro elevado, fuerza de trabajo calificada abundante y creciente, y *el potencial para llevar adelante la urbanización*— así como capitalizar las oportunidades externas, que incluyen la continuada globalización, el rápido crecimiento de otras economías emergentes

3 Un examen de conjunto de las perspectivas que se abren con la nueva dirigencia china se encuentra en Navarrete (2013).

4 Algunos comentaristas destacaron el hecho, quizá sin precedente, de la elaboración de un estudio en coautoría del Banco Mundial y del órgano oficial responsable principal de la orientación de conjunto de la política económica de uno de sus países miembros. Otros, asombrados quizá por el énfasis en el papel de los mercados que se advierte en las recomendaciones de política y por el uso, en el título del trabajo del concepto de desarrollo armonioso y creativo —adjetivos que constituyeron una suerte de mantra del gobierno de Hu Jintao y Wen Jiabao— comentaron ácidamente que los autores chinos se habían encargado de redactar el título del informe y los pertenecientes al staff del Banco Mundial del resto del documento.

y las promisorias nuevas tecnologías.” (World Bank 2013b, 418–419 énfasis añadido, traducción propia).

(Adviértase que el horizonte de mediano plazo de estos tres últimos factores no está por completo despejado: las denuncias de la globalización como elemento central tras los grados elevadísimos de concentración del ingreso en el “*top 1 percent*” han provocado acciones sociales de rechazo que parecen estar en crecimiento; la desvinculación de las economías emergentes, que parecía garantizar su continuada expansión en el resto del decenio, a pesar del estancamiento de buena parte de los países avanzados, ha resultado menos efectiva de lo esperado; y la difusión de las nuevas y promisorias tecnologías ha seguido frenada, tanto por factores económicos como por restricciones institucionales, muchas de ellas establecidas por los propios países generadores del avance tecnológico).

De hecho, el documento considera a la urbanización acelerada como un componente horizontal que atraviesa las seis grandes direcciones estratégicas para la nueva fase de desarrollo de China.⁵

En el estudio se desarrolla el concepto de *smart urbanisation* (“urbanización inteligente”)⁶ con cinco prioridades de política (Tabla 1).

La urbanización acelerada, con todos los componentes que exige, es vista como elemento central de la nueva estrategia propuesta en forma conjunta por el Banco Mundial y China.

Las orientaciones del nuevo gobierno

El hecho de que la nueva administración de China comparte los puntos de vista y prioridades sobre el papel de la urbanización acelerada contenidos en el documento conjunto Banco Mundial–RDC, quedó de relieve desde el primer acto formal del nuevo jefe de gobierno, el primer ministro Li Keqiang. Lo anterior no debe causar extrañeza, pues en su anterior posición, como viceprimer ministro, Li había tomado parte destacada en el trabajo conjunto del RDC con el Banco

5 Son las siguientes: “Primera, replantear los papeles del Estado y del sector privado para alentar una mayor competencia en la economía. Segunda, alentar la innovación y adoptar un sistema de innovación abierto, vinculado a las redes globales de I&D. Tercera, considerar al desarrollo verde como una significativa nueva oportunidad de crecimiento. Cuarta, promover la igualdad de oportunidades y la protección social para todos. Quinta, fortalecer el sistema fiscal y mejorar la sustentabilidad fiscal. Sexta, asegurar que China, como actor internacional responsable, continúe su integración con los mercados globales.” (World Bank 2013b, 425–426, Traducción propia).

6 “La urbanización inteligente implica la provisión de niveles adecuados de servicios públicos —especialmente salud, educación, transporte, agua y energía— en formas y precios que alienten su empleo eficiente.” (World Bank 2013b, 1237) de la edición electrónica, traducción propia).

Tabla 1. Pentágono de prioridades para la “urbanización inteligente”.

Mejorar la fortaleza fiscal de las municipalidades (y de otros gobiernos locales) y reducir las grandes disparidades en disponibilidad de recursos entre las ciudades. En ausencia de mayor capacidad fiscal propia, las autoridades locales, *inter alia*, seguirán dependiendo de la venta de tierras como principal fuente de ingresos.

Restringir la expansión territorial y elevar la densidad demográfica de las ciudades. Se alcanzarían muy diversas economías de escala y varias externalidades positivas. Se fomentaría un mejor funcionamiento de los mercados de bienes raíces urbanos. Habría que atender a gran número de demandas concomitantes en materia de transporte y conectividad sobre todo.

Mejorar la planeación del uso del suelo urbano, a fin de asegurar un acomodo eficiente de sus diversos empleos: residencial, comercial y recreativo entre ellos. Estas asignaciones deben ser flexibles, para atender a cambiantes demandas y necesidades.

Gobernanza urbana buena y efectiva. Ésta va más allá de la eficiencia, integridad y transparencia. En muchos casos supone una participación efectiva de los ciudadanos, en materia de zonificación, por ejemplo.

Incrementar los esfuerzos gubernamentales para convertir a las ciudades en centros de conocimiento e incubadoras de innovación. Entre otros elementos se requiere proporcionarles infraestructura suficiente, transporte moderno y servicios de telecomunicación, universidades y centros de investigación locales, y una masa crítica de personal calificado.¹

FUENTE: Adaptado World Bank 2013b, box O.2, 1222–1280 de la edición electrónica, traducción propia.

¹ Se reconoce que China lleva ya un buen trecho recorrido en cuanto a la especialización de áreas urbanas en actividades de alta tecnología: Wuhan, optoelectrónica; Chengdu, aeronáutica; Shanghai, servicios financieros y de ingeniería; Shenzhen, logística y servicios empresariales, y Pekín, tecnología y software para información. (World Bank 2013b, 1278–1279 de la edición electrónica, traducción propia).

Mundial y ha dado diversas muestras de su coincidencia con el contenido del informe.

Sin embargo, las referencias hechas en esa ocasión fueron precedidas por un amplio debate derivado tanto de las discusiones que condujeron a la elaboración del informe como de las reacciones que suscitaron las versiones preliminares de éste, que circularon en los medios político y académico. Así, por ejemplo, uno de los subdirectores del DRC había hecho notar que el desarrollo urbano suele absorber fuerza de trabajo del campo, con la consiguiente elevación de los costos de la mano de obra. Al mismo tiempo, agregó, da lugar a un incremento en la demanda de granos básicos, maíz principalmente, para emplearlos en la cría de ganado y satisfacer la creciente demanda de carne de la población urbana, cuyos hábitos dietéticos se transforman. Por su parte, el entonces primer ministro, Wen Jiabao, advirtió sobre las deseconomías de escala asociadas a la concentración urbana excesiva: “La muy elevada densidad de población —señaló— afecta la operación eficiente de las áreas urbanas y la calidad de vida en las mismas, además de tensionar el suministro de energía y de otros recursos (Yang 2013).

Conviene resumir los señalamientos en materia de urbanización del primer ministro en esa primera conferencia de prensa (Agencia de Noticias Xinhua 2013a):

- La urbanización es un proyecto complejo y de gran dimensión, que provoca cambios profundos en la economía y la sociedad. Necesita ser apoyado por reformas integradas en gran número de áreas. El avance de la urbanización debe ser promovido de manera activa, sostenida y prudente.
- La urbanización liberará una enorme demanda de consumo e inversión, y creará gran número de oportunidades de empleo. Responde a las aspiraciones de buena parte de los residentes de las zonas rurales, a los que beneficiará de manera directa.
- La expansión de las áreas urbanas permitirá que los agricultores que deseen emigrar a las ciudades se dediquen a la industria o los servicios, en tanto que los que permanezcan en el campo pueden llevar adelante la producción agrícola a un nivel de mayor productividad y rendimientos.
- El nuevo tipo de urbanización no supone la construcción de ciudades gigantes o deslumbrantes. Es necesario coordinar el desarrollo de zonas urbanas grandes, medianas y pequeñas y se requiere que las autoridades de las zonas oriental, central y occidental promuevan la evolución urbana de acuerdo con sus propias condiciones.
- Es necesario prevenir el desarrollo urbano inadecuado, evitando que los grandes edificios coexistan con barriadas miserables. En los próximos cinco años se auxiliará a más de 10 millones de unidades familiares a salir de ese tipo de barriadas, al tiempo que la renovación de éstas resolverá el problema de la dualidad social en las ciudades.
- Es de la mayor importancia que el nuevo tipo de urbanización corra en paralelo con la modernización agrícola. Debemos asegurarnos que las tierras de cultivo en China permanezcan por encima de la línea roja de los 120 millones de hectáreas, superficie necesaria para garantizar la seguridad de suministro de alimentos y proteger los intereses de los agricultores.

Quizá como reflejo de los debates arriba reseñados, no fue exaltado en exceso el tono y contenido de estos primeros señalamientos del primer ministro. De acuerdo con los usos y costumbres de la política china, éstos son entendidos y seguidos como lineamientos imperativos para la acción de ministros y otros funcionarios de la administración.

Otra muestra de cautela se derivó del hecho de que el tema de la urbanización acelerada no figuró con la prominencia esperada en los debates y conclusiones de la reunión anual de la Asamblea Popular Nacional, el parlamento chino, celebrada en marzo último. En esa y posteriores ocasiones se ha puesto de

relieve un nuevo enfoque: vincular estrechamente las cuestiones de desarrollo urbano con las de reforma agrícola y agraria. Un ejemplo en este sentido se produjo en abril último, cuando el Consejo de Estado anunció el inicio de un proyecto experimental de reforma agrícola en Heilongjiang, una de las provincias mayores productoras de granos básicos. Más allá de los objetivos directamente conectados con la mejora de productividad y rendimientos agrícolas, el proyecto se propone responder al éxodo hacia las ciudades de los trabajadores agrícolas jóvenes, mediante la integración y consolidación en grandes unidades, más tecnificadas, de la producción agrícola. Esta concentración liberará tierras agrícolas para otros usos, asociados al desarrollo urbano (Agencia de Noticias Xinhua 2013b). A raíz de informaciones como éstas, se propaló la tesis de que el avance de las nuevas acciones en materia de urbanización acelerada quedaría subordinado, en cierto sentido, a que no se generaran nuevas tensiones, aún más inmanejables de lo que han resultado hasta ahora, por la apropiación forzada de tierras agrícolas para la expansión urbana —no sólo la construcción de vivienda, sino las áreas comerciales y recreativas en la periferia de los nuevos centros urbanos.

En cierto sentido, un enfoque de este tipo se prefigura en el estudio del Banco Mundial y el DRC:

“En el futuro, una política de tenencia de la tierra, un entorno legal y mecanismos de aplicación adecuados, serán prerequisites para el continuado desarrollo y los cambios estructurales. Un uso más eficiente de la tierra promoverá el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) y del PIB, ayudará a sostener el empleo y asegurará a China la necesaria capacidad nacional de producción de alimentos. Mercados de propiedades raíz que funcionen bien ayudarán a los agricultores a establecer unidades de producción que les permitan elevar los ingresos rurales y, al mismo tiempo, promover ciudades eficientes y dignas de vivir en ellas. La política de tenencia de la tierra en China seguirá siendo crítica para el mantenimiento de la estabilidad social. En un contexto de urbanización y migraciones rápidas, las tierras rurales continuarán actuando como red de soporte social en tiempos difíciles. De una forma u otra, la tierra seguirá constituyendo una fuente importante de ingresos públicos a escala local.” (World Bank 2013b, 4240–4243, traducción propia.)

Algunos ejemplos de la práctica de la urbanización acelerada

Quizá las manifestaciones más notables hasta ahora del gran programa de urbanización acelerada hayan sido las reseñadas en dos reportajes (Johnson 2013a; 2013b) en cuyo contenido se basan los siguientes párrafos.

En el horizonte de 2025, se espera movilizar hacia nuevas ciudades y hacia zonas renovadas de algunas otras a alrededor de 250 millones de pobladores

rurales. Se llegaría de este modo a una tasa de urbanización del orden de 70% y de una población urbana en la magnitud de los 900 millones. Es difícil encontrar precedentes de un tránsito rural-urbano de esta magnitud en poco más de un decenio y obviamente no podría darse sin una política deliberada, de observancia obligada. Es evidente que, por su magnitud misma, se tratará de una acción que modificará muchas de las raíces más tradicionales de la nación china.

En muchos casos, más que un fenómeno de migración entre dos áreas geográficas, de la rural a la urbana, se trata de una transformación, en el mismo espacio geográfico, de un ambiente y un estilo de vida rurales, por otros urbanos. De manera similar, en muchos casos el tránsito hacia la urbanización se orienta hacia ciudades medianas o pequeñas, con el objeto de evitar un crecimiento excesivo de las megalópolis. Sin embargo, en muchos de estos casos las tensiones sociales que se generan quedan más en la superficie y son, en ocasiones más difíciles de manejar (Johnson 2013b).

“A lo largo y ancho de China, maquinaria pesada para la construcción y el movimiento de tierras están arrasando villorrios que en ocasiones son muy antiguos —datando de antiguas dinastías. Las torres departamentales se elevan sobre llanuras áridas o fértiles colinas. Nuevos edificios escolares y nuevos hospitales ocupan el lugar de antiguos templos o teatros al aire libre” (Johnson 2013a).

El movimiento a las ciudades o a las nuevas urbanizaciones en el campo, si así puede llamárseles, suele ir acompañado por un pago más o menos generoso, en compensación por la parcela agrícola, ganadera o silvícola que ha quedado atrás, así como por la entrega a título gratuito o en condiciones de pago generosas de la vivienda urbana. Sin embargo, no está garantizada la obtención de un empleo urbano y el tránsito a actividades de tan diferente naturaleza dista de ser sencillo. Además, la perspectiva temporal de un empleo fabril o comercial suele cerrarse hacia la edad de 40 o 50 años, claramente insuficiente para quienes se inscriben más o menos tarde en los sistemas de seguridad social. Una alternativa en la que se ha pensado —aunque su instrumentación es muy difícil— es garantizar que los inmigrados reciban una suerte de renta vitalicia

El movimiento a las ciudades o a las nuevas urbanizaciones en el campo, si así puede llamárseles, suele ir acompañado por un pago más o menos generoso, en compensación por la parcela agrícola, ganadera o silvícola que ha quedado atrás, así como por la entrega a título gratuito o en condiciones de pago generosas de la vivienda urbana

derivada de los ingresos que se deriven de los nuevos usos de sus antiguas parcelas agrícolas.

En un caso típico, los departamentos tienen un costo de Dls 19,000, cuya cuarta parte es cubierta por un subsidio gubernamental. Una cooperativa de crédito oficial ofrece un préstamo libre de intereses por un monto equivalente. En estas condiciones, la familia tiene que movilizar la importante suma de alrededor de Dls 10,000 y disponer de recursos para pagar los Dls 5,000 del crédito oficial en tres años. El departamento se entrega vacío y hay que destinar varios miles de dólares para pintarlo, iluminarlo, instalarle calefacción y completar su equipamiento (Johnson 2013b).

“Aunque estos movimientos masivos han mejorado las fortunas económicas de muchos, ha habido también dislocaciones expresadas en altos niveles de desocupación. Muchos jóvenes se conforman con empleos que pagan salarios de subsistencia, del orden de Dls 150 al mes, pero muchos otros no tienen otra opción que el ocio en las salas de billar o en los centros comerciales” (Johnson 2013a).

Para acompañar estos primeros movimientos, se han movilizado enormes inversiones públicas, no solo en vivienda y provisión de servicios sociales—salud y educación, sobre todo—sino también en transporte y comunicaciones. Se habla de inversiones del orden de los Dls 600 mil millones y se teme que las exigencias en este sentido puedan ser mucho mayores y contribuir a desequilibrios mayores en las finanzas públicas y en deudas de consideración.

Pero en la práctica, “la nueva oleada de urbanización parece indetenible. Casi en todas las provincias se están ejecutando programas a gran escala para transferir campesinos a torres de departamentos, dejando a empresas o municipalidades el manejo de las tierras de las que se les retira. Se han hecho esfuerzos para tornar más atractiva la vida urbana, pero los campesinos incorporados a los programas no tienen realmente otra opción que abandonar sus tierras” (Johnson 2013a).

Hay una reforma administrativa crucial para el esquema de urbanización acelerada: la extensión a todos los habitantes urbanos del permiso de residencia, o *hukou*—sin el cual no tienen acceso a los servicios sociales. Hasta ahora, los emigrados a las ciudades no lo reciben, lo que explica la paradoja de que sólo 6 de cada 10 habitantes de las ciudades, poseedores de *hukou*, tengan acceso a esos servicios y 4 de cada 10 sean una especie de pobladores urbanos de segunda clase. El costo de universalizar el permiso de residencia sería muy considerable: alrededor de 2.5 puntos del PIB hacia 2025.

Urbanización y tensiones sociales

Al examinar la vinculación entre urbanización y tensiones sociales, hacia mediados del decenio pasado hacía notar que “el escenario por excelencia de los enfrentamientos sociales en China son las áreas rurales próximas a las zonas urbanas en rápido desarrollo. En general, la clase media urbana, en buena medida despolitizada,⁷ no plantea exigencias políticas que comprometan la gobernabilidad. En cambio, en las áreas rurales es creciente el número de afectados: campesinos despojados de sus tierras para dar espacio a proyectos de desarrollo de todo tipo, [desde] agricultores afectados por la localización de industrias contaminantes que degradan tierras, aguas y aire, [hasta] minorías étnicas expulsadas de sus hábitat tradicionales por grandes obras de irrigación y electrificación” (Navarrete 2007, 89–90).

El inalcanzable costo de la vivienda urbana

Un aspecto rara vez comentado del fenómeno de urbanización acelerada es su efecto en el rápido aumento de los precios de lo que se conoce internacionalmente como vivienda popular: departamentos muy pequeños, a menudo por debajo de los 60 m², situados en grandes edificios departamentales. Este tipo de unidades de vivienda, con torres de 20 o más niveles, se ha convertido en una característica del perfil de las concentraciones urbanas de China. La adquisición de departamentos de este tipo se ha convertido en un instrumento de especulación financiera, con el resultado de que cientos de millares de unidades permanecen vacías por largos períodos, al tiempo que se encuentran fuera del alcance de sus demandantes naturales: los trabajadores

Al examinar la vinculación entre urbanización y tensiones sociales, hacia mediados del decenio pasado hacía notar que “el escenario por excelencia de los enfrentamientos sociales en China son las áreas rurales próximas a las zonas urbanas en rápido desarrollo. En general, la clase media urbana, en buena medida despolitizada, no plantea exigencias políticas que comprometan la gobernabilidad”

⁷ Esta apreciación corresponde a un texto escrito en la primera mitad del decenio pasado. Desde entonces, sobre todo a partir de la explosión de las tecnologías de la información y de la penetración de las redes sociales, la situación en este sentido ha cambiado drásticamente. Para una apreciación de conjunto del fenómeno, véase (Navarrete 2007, 87).

emigrados de zonas rurales y, en mucho menor número, los jóvenes que emigran para seguir estudios en las prestigiosas universidades de las grandes ciudades y las familias recién establecidas que desean establecerse de manera independiente.

Cómo enfrentar el muy elevado costo de la vivienda para los ciudadanos comunes se ha convertido ya en un importante desafío social, en especial manifestado en las decenas de millones de jóvenes que encuentran que los precios de la vivienda urbana rebasan con mucho su capacidad de compra. Una comparación popular entre graduados recientes de educación media superior, cuyo ingreso laboral típico es del orden de Dls 500 al mes, muestra que, aun dedicando la totalidad del ingreso a la adquisición de un departamento de 80 m² en una ciudad costera, el ingreso de buena parte de su carrera tendría que dedicarse a tal finalidad. Esto no ocurre en el caso de las familias opulentas, que dedican enormes recursos a adquirir departamentos para sus hijos varones, pero este tipo de apoyo familiar es inexistente para la vasta mayoría de los más de 10 millones de residentes rurales que emigran a las ciudades cada año, dado el rápido ritmo de la urbanización en China (Barboza y Bradsher, *Chinese Stocks Plunge on Plan to Tax Home Sales* 2013a).

Al menos en el corto plazo, algunos aspectos de los programas de urbanización acelerada se convierten en elementos que agravan la escasez de viviendas disponibles a costos accesibles. Tal es el caso de la sustitución de vivienda precaria en algunas de las grandes ciudades. Las primeras oleadas de inmigrantes a esas ciudades fueron absorbidas, en buena medida, a través de la subdivisión de viviendas tradicionales, de suerte que cinco, diez o más familias compartían lo que había sido una vivienda familiar tradicional. Los problemas de ausencia de servicios, hacinamiento e insalubridad llegaron a tornarse inmanejables. Lo mismo ocurrió con la habilitación, para viviendas de antiguas instalaciones de almacenamiento o transporte. En los puertos, no ha sido infrecuente la utilización, por ejemplo, de contenedores abandonados como viviendas precarias. A menudo ha sido pobre la coordinación entre la construcción de unidades de departamentos y la erradicación de los campamentos de vivienda precaria, con lo que numerosas personas y familias, desplazadas por la destrucción de éstos, no pueden ocupar nuevas viviendas cuya construcción no ha sido concluida o que se ofrecen en condiciones que están fuera del alcance de los moradores que se preveía serían alojados en ellas (Hornby y Lee 2013).

Con el propósito de controlar esta situación de precios de vivienda cada vez más elevados y, en cierto sentido a título experimental, en la primavera de 2013, dos de las mayores ciudades —Pekín y Shanghai— pusieron en marcha programas orientados a someter a control el desmedido crecimiento de los precios de la vivienda, que incluyeron medidas como las siguientes:

- los individuos solteros no podrán adquirir sino una propiedad residencial;
- se elevaron drásticamente los pagos iniciales que deben cubrirse en el caso de compra de una segunda unidad habitacional, minimizando el monto del precio total que puede financiarse;
- se estableció un impuesto de 20% a las ganancias de capital obtenidas por la venta de una unidad de vivienda; y,
- se prevé establecer, para fines de 2014, un sistema nacional unificado de registro de propiedades raíz, que serviría como padrón para el establecimiento de un gravamen anual sobre la propiedad de viviendas.

Algunos analistas consideran que quizá el elemento clave para el éxito de la política de urbanización acelerada sea que se pueda poner un tope efectivo a los precios de la vivienda. “El gobierno central está sintiendo la presión en este campo y no solo por razones sociales”, declaró Joe Zhou, un analista inmobiliario de Société Générale, en un informe reciente. Señaló que la prioridad otorgada por el primer ministro Li Keqiang, que tomó posesión de su cargo en marzo [de 2013], para hacer de la urbanización uno de los motores básicos del crecimiento, “torna aún más urgente poner un tope a los precios de los inmuebles, pues esa estrategia exige, al menos de manera implícita, que los precios de la vivienda estén al alcance de los futuros inmigrantes, cuyo poder de compra será, muy probablemente, más limitado que el de aquéllos quienes ya se han establecido en las zonas urbanas” (Barboza 2013b).

Otras manifestaciones de la urbanización acelerada

Los límites de este breve ensayo impiden examinar otras externalidades negativas de las políticas y acciones de urbanización acelerada, todas ellas vinculadas también a la muy rápida expansión de la planta industrial del país. Baste, al menos, mencionarlas. Se trata, desde luego del amplio fenómeno de la degradación ambiental —algunas de cuyas manifestaciones, como la contaminación atmosférica, alcanzaron en 2013 niveles sin precedente, ampliamente considerados como una amenaza a la supervivencia— que ataca, además de la atmósfera, los suelos y las aguas —fluviales, lacustres y marítimas— y que reduce notablemente la biodiversidad de la nación y de sus vecinos. Más estrechamente vinculada con la velocidad de la urbanización se encuentra la creciente incapacidad gubernamental de proporcionar agua potable confiable y suficiente a los casi 700 millones que habitan las actuales zonas urbanas, para no pensar por el momento en las que se piensa desarrollar de acuerdo con la política examinada en estas líneas.

Referencias

- Agencia de Noticias Xinhua. «Conferencia de prensa con motivo de la toma de posesión del primer ministro Li Keqiang.» *Agencia de Noticias Xinhua*, 11 de marzo de 2013a.
- . “Despacho noticioso sobre cuestiones de desarrollo relativo urbano-rural.” *English.news.cn*, marzo 11, 2013b.
- Atsmon, Yuvai, Vinay Dixit, y Cathy Wu. “Tapping China’s luxury goods markets.” *Insights & Publications* (McKinsey & Company), 2011. Disponible en: http://www.mckinsey.com/insights/marketing_sales/tapping_chinas_luxury-goods_market
- Banco Mundial. *El Banco Mundial*. 2013. <http://www.bancomundial.org/>
- Barboza, David. “Two Chinese Cities Move to Cool Overheated Housing Market.” *The New York Times*, marzo 31, 2013b.
- Barboza, David, y Keith Bradsher. “Chinese Stocks Plunge on Plan to Tax Home Sales.” *The New York Times*, marzo 4, 2013a.
- Hornby, Lucy, y Jane Lanhee Lee. “In Chinese Urbanisation, Worries of a Housing Shortage.” *The New York Times*, marzo 31, 2013: Disponible en: http://www.nytimes.com/2013/04/01/business/global/in-chinas-urbanization-worries-of-a-housing-shortage.html?_r=0.
- Johnson, Ian. “China’s Great Uprooting: Moving 250 Million Into Cities.” *The New York Times*, junio 13, 2013a.
- . “Pitfalls Abound in China’s Push from Farm to City.” *The New York Times*, julio 13, 2013b.
- Koen, Vincent, Richard Herd, Xiao Wang, y Thomas Chalaux. *Policies for inclusive urbanisation in China*. Paper no. 109, OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing, 2013.
- Navarrete, Jorge Eduardo. *China: el quinto relevo. Derroteros para el decenio 2013–2022*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, CEIICH–UNAM, 2013.
- . *China: la tercera inflexión–del crecimiento acelerado al desarrollo sostenible*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, CEIICH–UNAM, 2007.
- World Bank. *China 2030: building a modern, harmonious, and creative society*. Washington, D.C.: Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/03/17494829/china-2030-building-modern-harmonious-creative-society>, 2013b.
- Yang, Fang. “Active yet prudent urbanization needed for China.” *Xinhua News Agency*, marzo 11, 2013, Yang, Fang (Ed.): Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/11/c_132224999.htm