



Tao Ran es profesor en la Escuela de Economía de la Universidad de Renmin en China, y director del Centro Chino de Economía y Gobierno Público de dicha universidad. También es senior fellow no residente del Instituto Brookings. Su campo de especialización se centra en la urbanización de China y en la economía política de la transición económica, la reforma del sistema de registro de suelo y hogares, y los gobiernos locales y las finanzas públicas en la zona rural de China. Sus varias investigaciones han aparecido en las revistas académicas Journal of Comparative Economics, Journal of Development Studies, Land Economics, Urban Studies, Political Studies, China Quarterly y Land Use Policy.

El Dr. Tao recibió su PhD en economía en la Universidad de Chicago en 2002. Desde hace tiempo es fellow de investigación en el Centro de Desarrollo Urbano y Política del Suelo de la Universidad de Pekín (PKU)-Instituto Lincoln, y fue previamente un fellow Shaw de investigación en economía china del Instituto de Estudios Chinos de la Universidad de Oxford. Con fondos de PKU-Instituto Lincoln y de otras agencias, como la Fundación Nacional de Ciencias de China, lideró un equipo de investigación y comenzó una encuesta amplia sobre los migrantes urbanos y agricultores desposeídos en 12 ciudades de cuatro áreas urbanizadas principales de China: el delta del río Yangtzé (provincias de Jiangsu y Zhejiang), del delta del río Perla (provincia de Guangdong), la región de Chengdu-Chongqing (provincia de Sichuan y municipalidad de Chongqing) y el área de la bahía de Bohai (provincias de Hebei y Shandong). También está trabajando en un proyecto piloto de modelos de revitalización de pueblos urbanos en la municipalidad de Shenzhen y el delta del río Perla. Contacto: rantao72@gmail.com

Tao Ran

LAND LINES: *¿Por qué es tan importante el estudio de economía política en China y su transición para el futuro del país?*

TAO RAN: Como consecuencia de un crecimiento de casi el diez por ciento en las últimas tres décadas, China se ha convertido en la estrella brillante de la economía global del siglo XXI. La gente se maravilla de la transformación exitosa de un país del tercer mundo en la base manufacturera más grande del mundo y la segunda economía global, una evolución que sacó de la pobreza a 450 millones de personas. Sin embargo, a medida que China crece, enfrenta una brecha cada vez mayor de desigualdad de ingresos, corrupción y contaminación graves, e injusticia social que ha dejado a cientos de millones de migrantes temporales sin acceso a servicios públicos aceptables, y decenas de millones de agricultores desposeídos y mal pagados en transición a una economía urbana industrializada.

Mi investigación explora las fuentes institucionales del crecimiento rápido de China en las últimas décadas, así como las implicaciones, tanto negativas como positivas, de China —una autocracia efectiva y orientada al crecimiento, con grandes inversiones en infraestructura e industrias, exportaciones masivas de bienes manufacturados y políticas selectivas de intervención gubernamental e industrial— como un modelo alternativo para el mundo en vías de desarrollo. Creo que es esencial poder predecir lo que va a ocurrir en China en un futuro cercano, porque tendrá consecuencias importantes para el mundo en vías de desarrollo.

LAND LINES: *¿Por qué cree que es importante estudiar el registro de suelo y hogares? ¿Qué nos dicen estos estudios sobre el estado actual de la estructura socioeconómica de China?*

TAO RAN: China se encuentra inmersa en una revolución urbana, con un volumen masivo de migración del campo a la ciudad cada año de las últimas tres décadas. Alrededor de 200 millones de migrantes rurales están trabajando y viviendo en ciudades chinas. No obstante, bajo el persistente sistema *hukou* (registro de hogares), una mayoría de migrantes que están registrados en su lugar de origen se consideran “foráneos” o “población temporal” en sus nuevas ciudades de residencia. No tienen acceso a beneficios de asistencia social, viviendas públicas subsidiadas o escuelas públicas urbanas.

Sus dificultades se agravan por los patrones altamente distorsionados del uso del suelo. Normalmente, cuando los países se urbanizan, menos del 20 por ciento de los suelos de utilización nueva se usan para manufactura, dejando la mayoría del territorio para viviendas de la población migrante. Bajo el sistema actual de requisita y arriendo de suelo en China, los gobiernos locales arriendan todos los años alrededor del 40 por ciento de los suelos de utilización nueva para construir parques industriales, dejando sólo entre el 30 y 40 por ciento del área para fines residenciales.

Los sistemas vigentes del uso del suelo y del registro de hogares en China contribuyen asimismo a generar varias estructuras socioeconómicas duales. Además de la dicotomía sobradamente conocida ciudad-campo, también hay una estructura dual de residentes urbanos permanentes versus migrantes. Otra dualidad separa a los propietarios de los inquilinos urbanos, que han acumulado mucha menos riqueza. Como un 90 por ciento de los propietarios son residentes permanentes, y el 95 por ciento de los inquilinos son migrantes, estas estructuras duales crean una sociedad muy dividida.

LAND LINES: *¿Qué problemas del uso del suelo enfrentará China en las próximas décadas?*

TAO RAN: Muchas ciudades han construido parques industriales, o “fábricas estilo jardín”, que hacen un uso muy ineficiente del suelo. Las empresas industriales arriendan suelo a un precio extremadamente bajo y usan sólo una parte del mismo, dejando otras áreas sin desarrollar o asignadas para proyectos



© Kyle Taylor/Flickr

Los dormitorios para trabajadores migrantes como estos son comunes en Shanghái y otras ciudades chinas que reciben un flujo masivo de trabajadores rurales.

verdes a gran escala. Los gobiernos locales ofrecen poco suelo residencial y comercial, para poder maximizar sus ganancias, lo que produce mercados de suelo comercial/residencial con poca oferta, generando burbujas de precios en el sector inmobiliario. El rápido aumento de los precios de las viviendas urbanas y la formación de burbujas inmobiliarias a lo largo de la última década ha hecho imposible para la vasta mayoría de las poblaciones rurales migrantes poder acceder al inventario de viviendas en las ciudades. De hecho, incluso las personas que ingresan en la fuerza laboral con títulos universitarios descubren que actualmente los precios de las viviendas están fuera de su alcance. Claramente, el acceso económico a la vivienda se ha convertido en el principal desafío que hoy día enfrenta China.

Las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008 tuvieron un enorme impacto en China. El paquete de estímulo fiscal y financiero implementado por el gobierno central benefició principalmente a los gobiernos locales, que continuaron invirtiendo en todavía más parques industriales. Por lo tanto, la economía china ha experimentado un exceso de capacidad en infraestructura industrial y bienes de manufactura, como también burbujas más grandes en los precios de las viviendas en todos los niveles urbanos. Esta trayectoria

Incluso las personas que ingresan en la fuerza laboral con títulos universitarios descubren que los precios actuales están fuera de su alcance.

es menos sustentable aún si se considera que China ya tiene un exceso de capacidad manufacturera y ha sufrido burbujas inmobiliarias antes de 2008. Dada la práctica éticamente dudosa de pedir dinero prestado a bancos del estado, y la ilusión fiscal de que la burbuja inmobiliaria continuará para siempre, las deudas de los gobiernos locales han llegado al nivel sin precedentes de 10 billones de RMB, la mitad de los cuales se acumuló después de 2009. Si no se reforman los sistemas de gobierno del suelo, el registro *hukou* y el financiamiento público local, la economía china se desacelerará de forma muy significativa. En el peor de los casos, la burbu-



© Sung Ming Whang/Flickr

ja inmobiliaria explotará, lo que causará una crisis financiera y económica a gran escala.

LAND LINES: *¿Cuáles son algunas de las consecuencias políticas de su investigación sobre gobiernos locales y finanzas públicas en las zonas rurales de China?*

TAO RAN: China tiene que reformar sus sistemas de registro de suelo y hogares, para que los migrantes puedan acceder a viviendas económicas y servicios aceptables de educación pública en las ciudades. El suelo ha jugado un papel preponderante en el modelo de crecimiento de China en los últimos 15 años, pero también es responsable de los problemas económicos actuales. Desde mi punto de vista, un paquete de reformas centrado en el suelo y la urbanización es la mejor opción para crear un equilibrio entre las tasas de importación y exportación del país, para generar una enorme demanda interna y aliviar al mismo tiempo el problema de exceso de capacidad que aflige a muchas industrias chinas.

Yo propongo una estrategia gradual, que apunte a construir un sistema dual más equitativo. Bajo el sistema de regula-

ción del suelo actual, la propiedad del suelo se divide entre urbana y rural; y mientras que los gobiernos urbanos tienen la autoridad para asignar áreas rurales para desarrollo urbano, los gobiernos rurales no tienen los derechos recíprocos. Esta discriminación ha privado a los residentes rurales de sus derechos de desarrollo inmobiliario, y ha llevado a la economía china por una trayectoria destructiva.

Una liberalización total, sin embargo, puede hacer explotar las burbujas inmobiliarias existentes, al ofrecer al mercado un gran volumen de suelo rural. Para reducir esta preocupación por parte de los gobiernos locales y de los propietarios de viviendas urbanas, es posible que China tenga que crear un mercado de propiedades en alquiler para los 200 millones de migrantes rurales que ya viven y trabajan en las ciudades. La mitad de ellos vive actualmente en dormitorios provistos por sus empleadores, y la otra mitad reside en viviendas construidas ilegalmente en pueblos urbanos sin buena infraestructura o acceso a servicios públicos, como educación para los hijos de los migrantes. Propongo una reforma que permitiría a las comunidades rurales en pueblos suburbanos de las ciudades que reciben a los migrantes que conviertan su suelo no agrícola en un mercado de vivienda urbano, bajo una condición: En los primeros 10 a 15 años, sólo podrían construir propiedades para ofrecer en régimen de alquiler. Después del período de transición, estas viviendas obtendrían derechos plenos y se podrían vender directamente en el mercado inmobiliario.

LAND LINES: *¿Cuáles son las ventajas de este diseño?*

TAO RAN: Al confinar inicialmente el suelo rural desarrollable al mercado de alquiler, se crea un colchón para el mercado inmobiliario existente y se evitan los pánicos bursátiles y que explote la burbuja inmobiliaria. La fusión posterior de estos dos mercados, sin embargo, enviaría a los especuladores una señal confiable de que los precios de las viviendas residenciales no crecerán más, y el gobierno central podría ir eliminando las regulaciones estrictas sobre el mercado inmobiliario impuestas desde 2010 para controlar la burbuja inmobiliaria. Este paquete de reformas contribuiría a un crecimiento saludable del mercado de vivienda. Más

aún, el otorgamiento de derechos de desarrollo inmobiliario a las comunidades rurales –si bien restringidos durante el período de transición– abriría un canal legal para solicitar préstamos para el desarrollo inmobiliario.

Esta oportunidad generaría un auge en la construcción de viviendas en pueblos urbanos y áreas suburbanas, y estimularía la industria de la construcción, que tiene

El suelo ha jugado un papel preponderante en el modelo de crecimiento de China en los últimos 15 años, pero también es responsable de los problemas económicos actuales.

un exceso importante de capacidad. A diferencia de la burbuja de vivienda actual, este tipo de desarrollo inmobiliario es más beneficioso socialmente y económicamente sustentable. Los residentes rurales, particularmente aquellos que viven cerca de los centros urbanos, se beneficiarían directamente. Este crecimiento en el mercado de propiedades de alquiler también proporcionará viviendas asequibles para cientos de millones de trabajadores migrantes, lo que les permitiría que se asentaran en las ciudades de forma permanente. La urbanización tiene el potencial de distanciar la economía china del modelo impulsado por inversión.

LAND LINES: *¿Cuál es la clave para el éxito de esta reforma?*

TAO RAN: La actitud de los gobiernos locales es fundamental. Su preocupación sobre cómo generar ingresos es perfectamente legítima, y el paquete de reformas tiene que resolverla. Bajo el sistema actual, los gobiernos locales tienen demasiados gastos, y no cuentan con ingresos adecuados. Después de la reforma, tendrían un poder limitado de requisita de suelo, y se desharían de la gran cantidad de aranceles por arriendo de suelo y préstamos bancarios asociados con dicho poder. A largo plazo, las municipalidades deberían

recaudar impuestos sobre la propiedad para generar una fuente estable de ingresos para el financiamiento público local. Dada la fuerte resistencia de los residentes adinerados y políticamente poderosos de las ciudades que han introducido programas piloto de impuestos sobre la propiedad, no es práctico esperar que este nuevo impuesto entre en vigor en poco tiempo.

Creo que otra fuente no explotada por los gobiernos locales es el suelo industrial subutilizado. De acuerdo con varios informes, el coeficiente de edificabilidad en los parques industriales es sólo de 0,3 a 0,4, aun en áreas desarrolladas de China. Si se negocia una reorganización, es posible duplicar el desarrollo del suelo y convertir parte del suelo industrial para uso residencial y comercial. Nuestras estimaciones muestran que los gobiernos locales saldrían beneficiados al renunciar a la potestad de requisita del suelo, y podrían usar estos ingresos para pagar deudas y evitar una crisis financiera.

En la etapa actual de desarrollo, ninguna reforma de la economía china será fácil. Nadie se debería hacer ilusiones sobre una solución rápida. Pero el paquete de reformas de mercado dual propuesto brinda una esperanza de alentar el consumo interno y aliviar el problema de exceso de capacidad en muchos sectores. Un factor particularmente favorable para esta reforma es el énfasis que ha puesto el nuevo gobierno en la urbanización. El primer ministro Li Keniana ha invertido muchos años en este tema y parece tener un interés genuino en lograr soluciones. Esta propuesta puede proporcionar una hoja de ruta realista para dichas reformas.

LAND LINES: *¿Qué lecciones puede darnos China?*

TAO RAN: El modelo chino genera crecimiento de forma efectiva. También produce varias consecuencias negativas, como el endeudamiento excesivo por el uso del suelo, los conflictos sociales debido a la requisita de suelo, daños medioambientales y burbujas inmobiliarias que suponen una carga para la población urbana. La lección china es que el gobierno es esencial para que un país crezca, pero ese mismo gobierno puede exagerar las cosas y, a largo plazo, generar distorsiones que dañan en última instancia la sostenibilidad de la economía y la sociedad. **L**