

AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN CHINA

María Teresa Rodríguez y Rodríguez*

Fecha de recepción: 13 de abril de 2010. Fecha de aceptación: 26 de junio de 2010.

RESUMEN

La seguridad alimentaria ha sido componente esencial de las diferentes estrategias de desarrollo socioeconómico de la República Popular China durante casi 50 años. Pero lo que comenzó como autosuficiencia en granos en el espacio de la aldea rural, en el contexto de economía cerrada y de aislamiento casi total respecto del resto del mundo evolucionó hasta convertirse en un conjunto de políticas para la agricultura, tendientes a la preservación de la independencia nacional en el aprovisionamiento de alimentos básicos, ya con amplia apertura al exterior y cierto grado de aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales. El reto para China es preservar la seguridad alimentaria sin recurrir a las políticas anteriores de autosuficiencia a ultranza, cuyos costos económicos y sociales han dejado rastros en términos de desigualdad creciente entre campo y ciudad.

PALABRAS CLAVE

China, seguridad alimentaria, autosuficiencia, granos, desigualdad campo-ciudad.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Correo electrónico: tmaria@servidor.unam.mx

Abstract

Food security has been an essential component of the various socioeconomic development strategies followed by the People's Republic of China for nearly 50 years. But what began as self-sufficiency in grains within the rural village space, in the context of a closed economy with almost total isolation from the rest of the world evolved into a combination of policies for agriculture tending towards the preservation of national independence in the provision of basic foods, now with a broad opening to the rest of the world and a certain degree of exploitation of regional comparative advantages. The challenge for China is to preserve its food security without recurring to the earlier fanatical policies of self-sufficiency, which had economic and social costs that left their mark in terms of growing inequality between the rural and urban sectors.

Key terms: China, food security, self-sufficiency, grains, rural-urban inequality.

Résumé

La sécurité alimentaire a été une composante essentielle des différentes stratégies de développement socioéconomique de la République populaire de Chine pendant presque 50 ans. Mais ce qui a commencé par l'autosuffisance en grains au niveau du village, dans le contexte d'économie fermée et d'isolement presque total vis-à-vis du reste du monde, a évolué et est devenu un ensemble de politiques pour l'agriculture, qui tendent à la préservation de l'indépendance nationale en ce qui concerne la fourniture d'aliments de base, avec maintenant une ample ouverture vers l'extérieur et un certain degré de mise à profit des avantages comparatifs régionaux. Le défi pour la Chine est de préserver sa sécurité alimentaire sans recourir aux politiques antérieures d'autosuffisance à outrance, dont les coûts économiques et sociaux ont laissé des traces en termes d'inégalité croissante entre ville et campagne.

Mots clefs: Chine, sécurité alimentaire, autosuffisance, grains, inégalité ville-campagne.

Resumo

A segurança alimentar tem sido componente essencial das diferentes estratégias de desenvolvimento socioeconômico da República Popular da China há quase 50 anos. Mas o que começou como auto-suficiência em grãos no espaço do povoado rural, no contexto de economia fechada e de isolamento quase total do resto do mundo evoluiu até se converter num conjunto de políticas para a agricultura, com tendência à preservação da independência nacional na provisão de alimentos básicos, já com ampla abertura ao exterior e certo grau de aproveitamento das vantagens comparativas regionais. O desafio para China é preservar a segurança alimentar sem recorrer às políticas anteriores de auto-suficiência a qualquer preço, cujos custos econômicos e sociais deixaram rastros em termos de desigualdade crescente entre campo e cidade.

Palavras-chave: China, segurança alimentar, auto-suficiência, grãos, desigualdade campo-cidade.

中国粮食的自给自足

粮食安全问题是近50年来各种经济社会战略中的重要组成部分。但是，中国粮食的自给自足始于农村范围内，而当时处于几乎是与世隔绝的封闭经济环境；今天的中国是在一个对世界开放并且保持了一定地区比较优势的情况下，通过多种农业政策来保持国家对基本食物供给的独立性。对于中国而言的挑战是，如何在保持粮食安全的情况下，避免回归到以前的狂热的自给自足政策，因为这些政策具有经济和社会成本并给城乡之间增长的不平衡留下了烙印。

关键词：中国 粮食安全 自给自足 谷物 城乡不平衡

INTRODUCCIÓN

En sus inicios —a principios de la década de 1960—, la estrategia de seguridad alimentaria¹ en China fue concebida como respuesta a las limitaciones de una economía cerrada al exterior, tanto por designio propio como a causa del boicot promovido por países capitalistas, no sólo los desarrollados sino también algunos en vías de desarrollo, como resultado de la entrada de China a la Guerra de Corea. A lo anterior se sumó el rompimiento ideológico y político con la Unión Soviética, acaecido en 1960, con lo que China quedó casi aislada del resto del mundo. En ese entonces, la seguridad alimentaria se interpretó como autosuficiencia en básicos (cereales, otros granos y oleaginosas), misma que con altibajos se ha mantenido a lo largo de medio siglo. Sin embargo, dicha estrategia ha experimentado cambios sustantivos, que le han permitido a la República Popular operar en las cambiantes circunstancias por las que ha atravesado a lo largo del tiempo.

El presente trabajo inicia con una reflexión sobre la importancia que para un país con una población tan grande como la china significa tener asegurado el suministro de alimentos. A partir de este reconocimiento, pongo énfasis en el hecho de que casi en cualquier sociedad, y desde luego en China, se dan relaciones ineludibles entre la política, la estrategia de crecimiento adoptada y las políticas económicas que de esa estrategia se derivan, así como entre una y otra políticas económicas, como si se tratara de paquetes cuyos componentes se refuerzan unos a otros. Una tercera parte del trabajo consiste en la enumeración de los principales hitos de la estrategia de seguridad alimentaria seguida en China a lo largo de casi medio siglo, de principios de los años sesenta del siglo pasado a la actualidad; se mencionan las relaciones entre dicha estrategia y las medidas adoptadas, como el control más o menos estricto de los movimientos internos de población, sobre todo del campo a la ciudad, o su conexión con las políticas económicas, en particular las de comercio exterior y aquéllas pensadas para el aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales y, desde luego, con las políticas agrícolas. En China, la mayoría de estas políticas han sido diseñadas en la esfera nacional, y aplicadas por los gobiernos provinciales y locales.

Otras políticas socioeconómicas —que aquí simplemente se mencionan y que rebasan el ámbito de la producción y la comercialización de los productos del campo— son las de capacitación de la fuerza de trabajo agrícola con miras a su transferencia desde la agricultura a la industria y a los servicios, con o sin migración interna.

Con la información obtenida del análisis de las interrelaciones entre los factores arriba mencionados, examinadas a partir de la evolución de la estrategia de seguridad

¹ Seguridad alimentaria: “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996, en http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_alimentaria, consultado el 8 de junio de 2010.

alimentaria, se intenta dilucidar si lo que existe en la actualidad es consecuente con dicha estrategia, o si la profundización de las reformas iniciadas a fines de los setenta o, más aún, el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2001, llevaron a ese país al abandono de la misma.

IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA Y DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CHINA

En 2008, la población de la República Popular China representó 19.9% de la mundial (FMI, octubre de 2009: 177); debido a lo cual es casi imposible para este país depender del exterior para cubrir las necesidades alimenticias de su población; el simple hecho de que China incremente sus importaciones de alimentos en un año dado, provoca fluctuaciones en los precios internacionales de los mismos. Por otra parte, el territorio de China representa apenas 7% de la tierra cultivable del planeta,² lo que se traduce en una relación tierra-hombre entre las más bajas del mundo, de manera tal que la población de ese país tiene que hacer acopio de todos sus recursos a fin de asegurar el abastecimiento de alimentos. Cultivos múltiples, agricultura trabajada como jardinería, uso de semillas mejoradas, riego por goteo, construcción de terrazas y, desde luego, un esfuerzo continuo por recuperar tierras y construir obras de infraestructura agrícola son algunos de los mecanismos comúnmente utilizados.

La precariedad del recurso agrícola de China ha sido componente integral de la evolución de su sociedad desde la antigüedad, en la que el crecimiento natural de la población se hizo posible únicamente a partir de avances técnicos y de organización de las labores agrícolas, en un contexto de empleo masivo de mano de obra para la producción agropecuaria y la construcción de sistemas de irrigación. Se actuaba en concordancia con la disponibilidad relativa de recursos y, como era de esperarse, el ambiente físico desfavorable llevó a un modelo social altamente estratificado, por la dependencia casi absoluta de la población rural respecto de la élite que controlaba el agua.³

Pero la estrategia de seguridad alimentaria a la que nos referiremos en este texto es posterior a la fundación de la República Popular; porque la precariedad y la inestabilidad de la producción de alimentos a lo largo de los años cincuenta⁴ y la consecuente insuficiencia en

² Entre 10 y 15% del territorio de la República Popular. La superficie restante (85% a 90% de ese territorio de 9.6 millones de km²) no es apta para el cultivo, debido a dificultades topográficas y climáticas.

³ En relación con el tema del poder a partir del control del agua, véase Wittfogel, 1957.

⁴ El monopolio estatal para venta de alimentos se introdujo en China en noviembre de 1953, y los correspondientes a algodón y a ropa de algodón, el 15 de septiembre de 1954. Las medidas eran signos claros de escasez de estos bienes (CNA, núm. 62, 3 de diciembre de 1954:6). Poco después, en 1955, la escasez de alimentos (en el lenguaje oficial presentada como *creciente demanda*) llevó a la política de Tres Medidas, consistente en la determinación, casa por casa, del monto de alimentos producidos, vendidos al Estado y comprados por el Estado. Y el 1° de noviembre de ese año, se introdujo un nuevo sistema de racionamiento (CNA, núm. 114, 6 de enero de 1956:2).

el abastecimiento de los mismos durante la campaña del Gran Salto Adelante (GSA, 1958-1961) que provocaron una hambruna de enormes proporciones,⁵ las que convencieron al liderazgo chino de entonces, de que la construcción del socialismo era viable en cuanto se garantizara el aprovisionamiento de los alimentos necesarios para la subsistencia de la población. En palabras de Zhou Enlai, eso se lograría por medio de la autosuficiencia de la agricultura, y “aquí el primer requisito era tener suficiente para comer”; o como señalara Mao Zedong en 1956, “la producción está antes del acopio, y los niveles de vida seguros antes que la acumulación” (Ullerich, 1979: 51).

Fue a principios de los sesenta cuando en China comenzó a operar una racionalidad según la cual la estrategia de crecimiento de la economía en su conjunto tenía como ingrediente esencial la autosuficiencia en alimentos, no sólo para cubrir las necesidades de los productores –los campesinos–, sino las de toda la población: más concretamente, sólo en la medida en que se hubiera cubierto la oferta requerida de alimentos, y eso quería decir en cada aldea rural, tanto para satisfacer las necesidades de sus respectivos pobladores como las de la parte proporcional de la población residente en zonas urbanas, las autoridades de las comunas populares⁶ podrían dedicar más recursos a cultivos comerciales, a reforestación o a cualesquiera otras actividades (Ullerich, 1979: 51).

Nuevamente, la economía y la sociedad se ajustaban a las limitaciones impuestas por una disponibilidad relativa dada de factores, escasez de tierra y agua y abundancia de fuerza de trabajo, la primera con la forzada reducción del grado de explotación de la agricultura, y la segunda, en particular la población rural, al tener que sujetarse a un control estricto por parte del Estado, el que buscaba asegurar la disposición de los campesinos para cumplir con los compromisos fijados en el proyecto nacional de desarrollo.

Hoy en día, el Estado chino está consciente de las limitaciones de la agricultura, e independientemente de si eso refleja una estrategia sistemática de seguridad alimentaria, en el año 2000 China produjo 22% del producto agrícola global, y para lograrlo empleó 41% de la fuerza de trabajo del mundo (UNO-ILO, WER 2004-2005: 134-135). O sea, a pesar de la baja productividad del factor trabajo en la agricultura, en ese año la República Popular produjo una proporción mayor del producto agrícola de la que correspondía a su población, y tuvo superávit en su balance comercial agropecuario.

Al mismo tiempo, durante los últimos 40 años, China ha incrementado el volumen de alimentos por persona, calculado mediante indicadores del consumo promedio de los

⁵ De acuerdo con cifras oficiales chinas (SSB, 1993: 65), en 1959 la población era de 672.07 millones de personas, y en 1961 de 658.59, una diferencia en absolutos de 13.48 millones. Según la tendencia de crecimiento natural de la población china entre 1949 y 1973, ésta debería haber alcanzado 695 millones en 1961, 36.4 millones más que los registrados para ese año (Rodríguez, 2007: 160).

⁶ El 18 de diciembre de 1957, el Comité Central del Partido Comunista y el Consejo de Estado publicaron conjuntamente una instrucción para frenar los flujos de población desde las aldeas rurales porque, decía este comunicado, las aldeas quedan despobladas y se provocan graves dificultades en las ciudades (CNA, núm. 212, 17 de enero de 1958: 6).

mismos, uno, el de 1970, apenas 60 si 1990 se hace equivalente a 100, y que en el año 2000 era igual a 155 (UNO-ILO, WER 2004-2005: 148).⁷

RELACIONES ENTRE POLÍTICA, POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POLÍTICA SOCIAL

Aunque la existencia de interrelaciones entre política, estrategia de desarrollo y políticas socioeconómicas tiene validez universal, cabe decir que éstas serán más marcadas en países en condiciones de aislamiento respecto del resto del mundo y de predominio de un Estado basado en un sistema político unipartidista y autoritario. Ejemplo de ello es la República Popular China durante la segunda década de su vida como nación.

A principios de la década de los setenta, en China hubo un giro político por el que se introdujeron estímulos materiales que llevaron al incremento de la producción agropecuaria, respiro que duró poco tiempo por la insistencia de Mao Zedong en cuanto a priorizar la ideología como base de las decisiones en el ámbito socioeconómico; sin embargo, se logró establecer una conexión estrecha, que perduraría, entre el modelo adoptado a mediados de los cincuenta –de industrialización basada en el desarrollo de la industria pesada– y la estrategia de seguridad alimentaria –fundamentada en la convicción de los líderes de que el cumplimiento de los objetivos específicos de cualquier proyecto nacional de desarrollo dependía de que se tuviera suficiente para comer.

Había que asegurar el abastecimiento de alimentos, pero el modelo era de industrialización acelerada en economía cerrada, lo que llevó al abandono del principio de aprovechamiento de las ventajas comparativas en favor de la autosuficiencia en básicos al nivel de comunidad rural; se optó por la dispersión de la producción de básicos, sobre todo de granos, a todo lo largo y ancho del territorio. Al mismo tiempo, la falta de recursos técnicos que permitieran cierto grado de mecanización de las labores agrícolas, obligó al uso intensivo de la mano de obra, ya fuera para la producción o para la construcción de infraestructura agrícola. Eso a su vez llevó a la contención de la población rural en sus lugares de origen, tanto para que desempeñaran labores agrícolas como para impedir que se sumaran a la población urbana, consumidora pero no productora de alimentos.

Las relaciones entre estrategia alimentaria y políticas comerciales, de población y agrícolas se dan a todo lo largo del desarrollo reciente de China. En los ochenta, en un ambiente de creciente apertura al exterior, hubo cierto relajamiento de las medidas administrativas de control, entre ellas las de canalización centralizada de productos e

⁷ Lo mismo ha ocurrido casi sin excepción por tipos de alimentos y otros productos agropecuarios básicos, también con 1990 igual a 100: para granos, año 2000 = 93.13, y año 2007 = 96.95; aceites vegetales comestibles, año 2000 = 137.5 y año 2007 = 416.67; algodón, 2000 = 87.5, y 2007 = 145; azúcar, 2000 = 107.84, y 2007 = 188.24, y, finalmente, carne de puerco, año 2000 = 158.71 y año 2007 = 161.69 (Ministry of Agriculture, 2003:127-129, y 2008:175-177).

insumos; aun así, subsiste el temor a no tener suficiente para comer, de ahí la reticencia de los líderes chinos a depender del exterior para el suministro de alimentos.

Es decir, que en el campo chino no se trabaja todavía conforme a la lógica de las ventajas comparativas, pero desde hace algunos años el gobierno está impulsando un tipo de reestructuración agrícola en la que los cultivos comerciales adquieren mayor importancia, al tiempo que tolera la importación de cantidades crecientes de algunos alimentos antes considerados básicos –tal es el caso del frijol de soya–. Es obvio que el ingreso de China a la OMC, en diciembre de 2001, conlleva compromisos cuyos plazos de obligatoriedad han ido cumpliéndose, y entre los que destacan la mayor apertura a las importaciones de bienes y servicios, la reducción de los aranceles y el abandono de las cuotas de importación; no obstante, los cambios que se han introducido gradualmente en la estructura de la producción agropecuaria de ese país, no son una respuesta mecánica a los compromisos adquiridos con la OMC, sino tienen que ver, sobre todo, con la necesidad ineludible de modernizar la agricultura en el mediano plazo, en lo posible sobre la base del mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales.

LOS GRANDES HITOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. Los años sesenta

Como antecedentes a lo ocurrido en China en los sesenta en relación con la estrategia de seguridad alimentaria, están varias decisiones de política adoptadas durante la segunda mitad de la década de los cincuenta, la primera de esas decisiones, y quizá la más trascendente, fue la creación de la institución denominada *comuna popular*⁸ (1958), con lo cual se completó el proceso de colectivización de la agricultura iniciado en 1953-1954, un acontecimiento que llevó al fortalecimiento de las posiciones de Mao Zedong en materia de desarrollo rural. Otro hecho destacado fue la aprobación de su Programa Nacional para el Desarrollo Agrícola (PNDA) 1956-1967 (1957), que contenía elementos de la “línea de masas”, a la que se recurriría ampliamente para la construcción de infraestructura agrícola durante la campaña del GSA de 1958-1961. Por último, las políticas de contención de la población en sus lugares de origen –todavía en vigor– tienen

⁸ En la economía de propiedad colectiva dentro de la comuna popular, hay tres niveles: 1) el equipo de producción, en general la unidad básica de contabilidad y a cargo de la producción –cultivos y cría de animales en pequeña escala–; 2) la brigada de producción, a cargo de las actividades de ganadería y de cría de pollos o puercos en gran escala, y 3) la comuna propiamente dicha, responsable de las obras de infraestructura y del mantenimiento, tanto de dichas obras como de la maquinaria y equipo (Ullerich, 1979: 57). La familia, que correspondería al cuarto nivel dentro de la comuna popular, además de sus “puntos trabajo”, equivalentes a una cantidad de producto o un monto en dinero, casi siempre contó con una pequeña parcela familiar, en la que producía alimentos para su autoconsumo y, cuando se le permitía, para el intercambio comercial.

como antecedente la obligatoriedad del registro domiciliario,⁹ cuyo cumplimiento en zonas rurales desde un principio estuvo a cargo de las comunas populares. En las ciudades, el no estar registrado implicaba no tener acceso a los alimentos ni otros bienes sujetos a racionamiento.

Por sus terribles consecuencias y las lecciones que de ahí se desprendieron, el GSA es antecedente inmediato de la estrategia de seguridad alimentaria, porque fue entonces cuando la explotación de la población rural llegó a extremos inadmisibles, con el argumento de que el trabajo de las masas llevaría a la modernización de la agricultura, y dado que en ningún momento se abandonó el objetivo de industrialización acelerada del modelo socialista ortodoxo, al uso intensivo de la fuerza de trabajo rural se sumó la canalización centralizada del excedente agropecuario.

Hubo además un deficiente aprovisionamiento de los insumos indispensables para el buen funcionamiento de la agricultura, en particular la oportunidad de la mano de obra; el resultado fue una reducción drástica de la producción agropecuaria en 1959 y 1960,¹⁰ en un contexto de gran vulnerabilidad de la relación entre oferta y demanda de alimentos, derivada de las condiciones de aislamiento en las que se encontraba la República Popular.

Pero el abandono de las ventajas comparativas regionales en lo referente a los cultivos, en favor de la autosuficiencia en granos en cada comunidad rural, de alguna manera se compensó. Se actuó en función de la limitante externa, y en concordancia con la disponibilidad relativa de recursos; para ello se siguieron los siguientes lineamientos:

- Aprovechar al máximo la tierra agrícola, el factor escaso en términos relativos. El Programa Nacional para el Desarrollo Agrícola 1956-1967,¹¹ formalmente aprobado en octubre de 1957, contenía instrucciones precisas sobre la manera en que debía cultivarse la tierra para su mejor aprovechamiento.
- Asegurar el abastecimiento oportuno de fuerza de trabajo agrícola, un recurso relativamente abundante pero en relación con el cual había que tomar en cuenta que el cumplimiento cabal de las instrucciones contenidas en el PNDA 1956-1967 –plantedo profundo; plantado denso o intercalado; uso de semillas mejoradas, con repetidas aplicaciones de abono o fertilizante natural a lo largo del proceso de crecimiento de las

⁹ Un documento del 9 de enero de 1958 señalaba la obligatoriedad del registro de las familias ante la policía: había que proporcionar información sobre nacimientos, muertes y cambios de domicilio (CNA, núm. 212, 17 enero 1958: 6). El sistema de registro domiciliario, *bukou*, fue denunciado como anacrónico en un amplio debate periodístico anterior a la reunión de la Asamblea Popular Nacional de marzo de 2010, de la que se esperaba su desmantelamiento. Wen Jiabao, primer ministro del Consejo de Estado, se limitó a señalar la necesidad de reformar dicho sistema, y de liberalizar las condiciones bajo las que los campesinos pueden establecer residencia en poblaciones rurales (*towns*), y en ciudades pequeñas y medianas (*China Brief*, 2010, núm. 6: 3-5).

¹⁰ El producto bruto agrícola para cada uno de los cinco años entre 1958 y 1962 fue: 1) 56 000; 2) 49 700; 3) 45 700; 4) 55 900, y 5) 58 400, en millones de renminbi. Y la producción de granos para esos mismos años fue: 1) 200; 2) 170; 3) 143.5; 4) 147.5 y 5) 160, en millones de toneladas (SSB, 1987: 31 y 143, y 1983: 158).

¹¹ Basado en un plan de desarrollo de la agricultura de 12 años, presentado por Mao Zedong en enero de 1956.

plantas, etc. (FAO, 1978: 19-20)—exigía el uso intensivo y oportuno de la mano de obra. La administración de la fuerza de trabajo rural se llevaba a cabo dentro de las comunas populares, creadas formalmente en todo el país en 1958, y sobrevivientes del GSA.

- Restringir la movilidad de esa fuerza de trabajo, porque se la requería para que llevara a cabo las labores agrícolas pero, más aún, porque el insuficiente desarrollo industrial y de servicios en las ciudades no permitía la absorción de grandes cantidades de mano de obra, en un ambiente político en el que no se reconocía la existencia del desempleo.
- Garantizar el suministro de alimentos para la sobrevivencia de los productores, y el abastecimiento en las cantidades requeridas para satisfacer las necesidades de la población urbana, y a precios bajos, consecuentes con una política general de salarios bajos. La política relevante aquí es la de mantenimiento de términos de intercambio desfavorables para la agricultura.

2. Años 1966-1975, la Gran Revolución Cultural Proletaria (GRCP) y el desarrollo de las cinco pequeñas industrias

A diferencia del GSA, la GRCP no dislocó la producción industrial y agrícola, por lo menos no en la misma medida, ni siquiera durante los años de mayor turbulencia (1966-1969).¹² Este movimiento de masas estuvo dirigido a los ámbitos político y cultural; sin embargo, tuvo consecuencias catastróficas para el desarrollo socioeconómico de mediano y largo plazos: aunque se preservó el aparato productivo y se mantuvieron los niveles de producción, se perdió una oportunidad de transformación del modelo económico, para que se adaptara mejor a las condiciones del país.

Lo más relevante de la revolución cultural fue la violencia social y la pérdida de una generación de jóvenes urbanos, los que al final del caos de los primeros años (1966-1969) fueron enviados al campo a aprender de los campesinos, donde permanecerían hasta finales de la década de los setenta. En las ciudades, los que más sufrieron fueron los intelectuales, mentores y funcionarios públicos; muchos de ellos fueron exiliados a regiones remotas de China. En realidad, toda la sociedad fue víctima del extremismo de Mao, por el ambiente de desconfianza y temor que prevalecía entonces.

Durante esos años pudo preservarse la autosuficiencia en alimentos básicos, y si examinamos lo que sucedió en términos de interrelaciones entre estrategia y políticas económicas y de población, tenemos:

- Se mantuvo la directiva de incrementar la productividad del factor escaso, la tierra cultivable pero, a diferencia de los años sesenta, desde principios de los setenta se

¹² Si se toma 1966 = 100, y se obtienen los índices de algunas de estas ramas para 1969, se tiene: granos = 99; algodón = 89; puercos = 89; acero = 87; carbón = 106; cemento = 91 y fertilizantes químicos = 73 (elaboración de Dwight H. Perkins a partir de cifras oficiales chinas, en Twitchett y Fairbank, vol. 15, 1991:481).

proveyó a los agricultores de los insumos indispensables para trabajarla, siempre a partir de las instrucciones ya mencionadas.

- No hubo cambios apreciables en las políticas de contención de la población rural en sus lugares de origen; si acaso porque sirvieron también para restringir el regreso a la ciudad de los jóvenes urbanos que habían sido trasladados al campo.
- La fuerza de trabajo siguió siendo administrada dentro de las comunas populares, y continuaron en operación los métodos de producción altamente intensivos en mano de obra. No hay que olvidar que la población rural, lejos de reducirse, se había incrementado, con el agravante de que los jóvenes urbanos no contaban con experiencia para efectuar labores agrícolas.
- Bajo el auspicio de las comunas populares, se impulsó la creación de empleos no agrícolas para la fuerza de trabajo rural. Mediante una directiva nacional de 1970, se promovió el desarrollo de cinco pequeñas industrias –siderurgia, maquinaria pequeña, fertilizantes químicos, cemento y minas de carbón–;¹³ junto con ellas se estimulaba la producción de materiales de construcción diferentes del cemento, así como la de bienes de consumo. Además de su participación en la generación de empleo, se buscaba satisfacer necesidades que no habían sido tomadas en cuenta durante la austera década de los sesenta.
- Hubo altibajos en lo referente a centralización-descentralización, que se manifestaron como aumento o disminución del tamaño de las comunas populares, con los consiguientes cambios en los niveles de decisión;¹⁴ pero durante la GRCP predominó la descentralización en la toma de decisiones de política económica.¹⁵

3. 1975-1985: Experimentos y formalización de las reformas en el campo, parte esencial de la estrategia reformista y de apertura al exterior

Entre los antecedentes más significativos del cambio de estrategia económica en China, se cuenta el retorno de Deng Xiaoping a la esfera política en 1973–1975, después de una

¹³ Formalizada en septiembre de 1970, durante la segunda sesión plenaria del IX Comité Central del Partido Comunista (Liu, 1984: 363).

¹⁴ Las comunas populares de 1958 cubrían una superficie de entre 3 000 y 15 000 has, y en cada una de ellas había entre 5 000 y 25 000 familias; las decisiones en cuanto a construcción de infraestructura agrícola de la campaña del GSA se tomaban al nivel más alto (la dirección de la comuna). Y durante esos primeros años, las brigadas de producción (nivel intermedio) y los equipos de trabajo (nivel bajo) casi no tenían injerencia en la organización y planificación de las labores agrícolas. A principios de los sesenta, en cambio, junto con la introducción de estímulos materiales al campesinado, se redujo significativamente el tamaño de las comunas (entre 800 y 5 000 has, y entre 1 000 y 8 000 familias) y el equipo de trabajo efectivamente funcionó como unidad básica de contabilidad y de toma de decisiones operativas (Ullerich, 1979:53).

¹⁵ Durante la GRCP, los estímulos ideológicos sustituirían a los materiales, pero no se volvió a los extremos del GSA, ni aumentó el tamaño de las comunas populares. Los lineamientos generales de la estructura de esta institución quedaron plasmados en el artículo 7 de la Constitución de la RPC de 1975 (APN, *Constitución de la RPC de 1975*, 1ª sesión de la IV APN, 17 de enero de 1975: artículo 7).

purga sufrida durante la GRCP. Con apoyo de Zhou Enlai, primer ministro del Consejo de Estado (g., 1949-1976), Deng sería nombrado primer vicepresidente (g., 1975-1983). Más adelante, después de un segundo revés en 1976, Deng regresaría a la élite del poder y sería líder indiscutido por más de una década (1978-1992), o incluso hasta su muerte, ocurrida en 1997. En cuanto a puestos oficiales, a partir de mediados de los ochenta, Deng conservaría únicamente el cargo de presidente de la Comisión Militar Central del Partido Comunista (junio de 1981-noviembre de 1989).¹⁶

La referencia anterior es al arquitecto e impulsor de la nueva estrategia económica, consistente en reformas a la estructura productiva interna y en apertura al exterior, la que en forma experimental había comenzado en la segunda mitad de los setenta; en lo político, Deng resucitó los principios tradicionales de su partido, entre los más importantes el de liderazgo colectivo.

Los objetivos del modelo de desarrollo introducido formalmente en diciembre de 1978 pueden resumirse en tres puntos: 1) modificación sustancial de la estructura productiva para hacerla más balanceada, lo que implicó una disminución del énfasis anterior en la industria pesada; 2) flexibilización del sistema socioeconómico a partir del mejoramiento de las instituciones existentes, de la creación de nuevas instituciones y la adopción de un sistema de planeación indicativa en vez de la tradicional planificación centralizada y compulsiva, y 3) apertura al exterior como forma de apoyo al desarrollo tecnológico del país. La diferencia principal respecto del modelo socialista ortodoxo y de las desviaciones impuestas durante el GSA y la GRCP fue la separación gradual de la economía respecto de la política y la ideología, y la introducción del objetivo de mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Como antecedentes directos a las reformas en el campo en China, están los experimentos dirigidos por dos prominentes políticos durante la segunda mitad de los setenta: Zhao Ziyang en Sichuan (1975-1979), quien posteriormente sería primer ministro del Consejo de Estado (g., 1980-1987) y secretario general del Partido Comunista (g., 1987-1989), y Wan Li en Anhui (1977-1979), antes de su regreso a Beijing, donde sería propuesto y ratificado como primer vicepresidente del Consejo de Estado (g., 1983-1988) y presidente del comité permanente de la Asamblea Popular Nacional (g., 1988-1993).¹⁷

Fue en las provincias mencionadas que Zhao y Wan introdujeron medidas tales como el abandono tentativo de la organización comunal en el campo en favor de la asignación de tierra de cultivo a las familias; y un sistema de responsabilidad contractual, por el que se otorgaban estímulos materiales y mayores poderes de decisión a los productores. Estas iniciativas serían base de las posteriores reformas en el campo, en particular del sistema de responsabilidad familiar para la producción.

¹⁶ Wikipedia, en http://en.wikipedia.org/wiki/Deng_Xiaoping, consultado el 8 de junio de 2010.

¹⁷ Wikipedia, respectivamente en http://en.wikipedia.org/wiki/Zhao_Ziyang, y http://en.wikipedia.org/wiki/Wan_Li, consultados el 8 de junio de 2010.

Existe la idea equivocada de que las reformas en el campo tienen una ubicación precisa en el tiempo, y frecuentemente se les identifica con el periodo 1979-1984, que es al que nos referimos en este apartado; la realidad es que en 1975-1979 se inició un proceso, que abarca hasta la actualidad, de diseño y aplicación de políticas de apoyo a la agricultura, y posteriormente a la industrialización de zonas rurales, y a la *urbanización en pequeñas poblaciones rurales* —a las que se ha ido dotando de servicios básicos para convertirlas en comunidades urbanas.

En cuanto a la estrategia de seguridad alimentaria, que parecería ir a contrapunto de cualquier tipo de reformas y políticas de liberalización productiva o comercial del sector agropecuario, en China se han encontrado formas de adecuarla a las nuevas condiciones de la apertura, y a la transición de una economía planificada hacia una basada en mecanismos de mercado. Pero en los años 1975-1985, los cambios se limitaron al ámbito institucional/organizativo y, en todo caso, al sistema de precios relativos; la liberalización de los mercados de productos y cierto grado de liberalización de los mercados de factores productivos (trabajo y capital) se darían apenas en los años noventa.

En suma, a finales de 1978 se iniciaron formalmente las reformas en el campo chino, de las que casi de inmediato se derivaron políticas orientadas a la solución de problemas específicos. Como en periodos anteriores, se manifestaron las consabidas interrelaciones entre política, estrategia y políticas económicas adoptadas, a saber:

- El objetivo de seguridad alimentaria en la esfera nacional continuó siendo elemento esencial del nuevo modelo económico, pero el contexto se modificó cualitativamente: de un sistema comunal de organización para la producción en el campo, se pasó a un sistema de producción basado en la familia campesina.
- El cambio cualitativo más importante de estos primeros años de reformas fue la disolución de las comunas populares en 1982 —coincidente con la adopción de una nueva Constitución política, la cuarta de la historia de la RPCH—, y la creación del Sistema de Responsabilidad Familiar para la Producción en el Campo (SRFP). Una transformación de carácter institucional, porque a pesar de que hasta la fecha no se han modificado las formas de propiedad de la tierra —que sigue siendo comunal—, el SRFP representó una modificación radical de la organización para la producción agropecuaria. Del dominio casi total de las comunas populares sobre la vida rural, ejercido por medio del control sobre la producción y la distribución de lo producido, se pasó a un sistema de relaciones contractuales entre comunidad rural y familias o grupos pequeños de individuos, para la producción de cantidades convenidas de bienes específicos, en tanto la administración pública pasaba a las autoridades de pueblos y aldeas. En modalidades avanzadas del SRFP, la familia campesina se convirtió en importante actor económico.
- Las políticas de precios de la primera mitad de la década de los ochenta consistieron en incremento de los precios de acopio de los productos agrícolas básicos (granos, algodón y oleaginosas). Específicamente para granos, el último aumento databa de

1966: 17% respecto de los precios de 1961; en 1979, el primer año de aplicación de las reformas en el campo, los precios de cuota subieron 20%, y 50% para la producción por encima de la cuota,¹⁸ en ambos casos respecto de 1966. En algodón, el incremento fue de 30% (Rodríguez, 1989: 100). Esto llevó a un déficit gubernamental, debido a que en zonas urbanas se otorgaban subsidios a los alimentos, política que se interrumpiría años después.¹⁹

- El comercio exterior de productos agrícolas básicos, en particular los alimentos, continuó bajo el control del Estado, aunque con un cambio de percepción como resultado de una gradual apertura que comenzaría a dar frutos apenas en la segunda mitad de los ochenta. En lo interno se redujo el énfasis en la autosuficiencia en granos al nivel de comunidad rural.

4. Fin de siglo XX en el campo chino (1985-2000). Profundización del Sistema de Responsabilidad Familiar para la Producción en el Campo (SRFPC)

Las reformas en el campo y las políticas asociadas a ellas durante la primera mitad de los ochenta tuvieron efectos positivos inmediatos sobre la producción agropecuaria, pero pronto se vio que éstos eran de una sola vez, sobre todo porque el gobierno no contaba con recursos financieros suficientes para dar apoyos en dos frentes en lo concerniente a alimentos y a otros productos agrícolas básicos; en primer lugar al campo, en la forma de precios altos de acopio, y a los habitantes de las ciudades, con subsidios al consumo de esos bienes. La creación del SRFPC representó un gran estímulo para el campesinado, pero para que el cambio organizativo continuara rindiendo frutos, era necesario profundizar en cada una de las reformas emprendidas y, de ser posible, diseñar nuevas aplicaciones para las mismas.

El periodo 1985-2000 en China fue de profundización de reformas y políticas económicas en zonas rurales, al transitarse desde un esquema de estímulos específicos a la agricultura hasta un proyecto integral de desarrollo rural, todavía en proceso de consolidación. Por otra parte, el proceso de cambio económico generó desigualdades crecientes entre campo y ciudad, y dentro de las zonas rurales mismas entre los productores agrícolas que se mantuvieron como tales, y aquellos que se trasladaron a los sectores

¹⁸ Entre 1979 y 1985 no hubo liberalización del mercado de productos agrícolas básicos, y en la última parte de ese periodo el gobierno adquirió toda la producción, tanto la de la cuota, como la de sobrecuota, solamente que a precios diferenciados. La liberalización de ese mercado se produciría más adelante, con avances y retrocesos, según la percepción del gobierno respecto de posibles riesgos para la seguridad alimentaria.

¹⁹ En 1993 se interrumpieron los subsidios al consumo urbano de cereales y otros granos, ello como parte de la desregulación de dicho mercado, y aunque en 1995 se dio marcha atrás a este proceso de liberalización del mercado, ya no se restablecieron los subsidios a ese consumo.

secundario y terciario, tanto en sus propias comunidades y en otras de la misma provincia, como en localidades fuera de ella, muchos de ellos en las grandes ciudades.

En cuanto a las interrelaciones entre la estrategia de seguridad alimentaria, ya en el contexto de un nuevo modelo de desarrollo, y los cambios institucionales y legales, de las políticas económicas y las de población que las acompañaron, se tiene lo siguiente:

Lo primero y quizá más importante es que el SRFPC evolucionó en el sentido de mayor control por parte de familias o grupos pequeños sobre los recursos a su disposición, y a eso contribuyeron las políticas de extensión de los derechos de uso de la tierra; un cambio legal por el que los contratos entre comunidad rural y familia/grupo pequeño incluyen el uso continuo de la tierra agrícola asignada a las familias, en primer lugar por periodos de hasta 15 años (1982-1994) y, después, a partir de 1994, hasta por 30 años.

La importancia de esta innovación legal para un recurso de propiedad colectiva fue dar viabilidad al cultivo de árboles frutales y a otros de largo plazo, pero sobre todo dar confianza al agricultor y estimularlo a que hiciera mejoras a la tierra agrícola, con la certeza de que cosecharía los frutos de su inversión. Para tierras anteriormente no habilitadas, que fueran recuperadas por el agricultor, el periodo de posesión se amplió a 50 años, lo que para un ciclo de vida puede equipararse con propiedad del recurso a disposición.

La política de extensión de los derechos de uso de la tierra agrícola obedeció a un cambio de percepción de las autoridades, consistente en considerar a la tierra como un insumo, más que como un activo fijo; en cuanto a su impacto, esta política llevó a la consolidación del SRFPC, al otorgarles a los campesinos cuatro derechos: a poseer, a usar, a beneficiarse y a disponer, excepto para la venta, de la tierra asignada a ellos por los contratos entre autoridades y familias (Zhang, 1999: 80). Y sin embargo, a la fecha no hay claridad en los procedimientos para la transferencia de tierra agrícola entre actores económicos rurales, una gran deficiencia en el contexto predominante desde mediados de los noventa, de creciente movilidad de la fuerza de trabajo rural;²⁰ pero si se efectúa la transferencia, ésta conlleva la responsabilidad estipulada en los contratos previos entre autoridades y familias.

En segundo lugar está la decisión gubernamental de dar apoyo sistemático a la industrialización y a la urbanización en pequeñas poblaciones (CNA núm. 1297, 15 de noviembre de 1985: 1-9; CNA núm. 1333, 15 de abril de 1987: 2-6), un esfuerzo tendiente a la creación de puestos de trabajo fuera de la agricultura, además de opción viable a la migración en masa a las grandes ciudades. En la segunda mitad de los ochenta, cuando

²⁰ En 1987, las actividades agropecuarias representaban el 52.4% del ingreso rural, y en 1999 esta proporción era de 31.7% del total. Por su parte, las empresas familiares (industria, construcción, transporte y comercio) aportaban 15.7% en 1987 y 22.7% en 1999, y los ingresos por salarios (de locales y migrantes) pasaron de 25.1% a 38.7%, respectivamente, en esos años (Dwaine, 2004:44). En cuanto a la migración interna, las estadísticas oficiales señalan que la proporción de población que habita en áreas urbanas más que se duplicó durante los primeros 25 años de las reformas, al pasar de 17.9 en 1978 a 42.9% en 2005; parte de este aumento en el grado de urbanización se debe a cambios de clasificación de lo que es urbano o rural (Park, 2008:48).

se formalizó el proyecto nacional de industrialización rural, continuaban en operación las políticas de contención de la población en sus lugares de origen. El sistema de registro domiciliario continúa vigente en 2010, pero actualmente hay creciente migración *de facto*, y con ella un cierto alivio para la economía rural.

Desde sus orígenes dentro de las comunas populares, la industria rural superó los propósitos de desarrollo agroindustrial y de artesanías, porque comprendía la producción de insumos para la agricultura y de bienes de consumo para la población rural. Mucho después, a mediados de los ochenta, comenzó a actuar como factor de absorción, difusión y, de ser posible, de generación de tecnología. Y en los años noventa, los gobiernos locales pasarían del apoyo a empresas pequeñas sin conexión entre sí, a la promoción del desarrollo integral de localidades rurales, ya como parte de la fase de exportación de manufacturas por la que atravesaba China. Como resultado de los cambios de política se formaron corporaciones, y la industria de propiedad colectiva fue reemplazada gradualmente por empresas mixtas y extranjeras, esto último en la segunda mitad de los noventa.

En tercer lugar se dio cierto grado de liberalización del mercado de granos y de otros productos agrícolas básicos, ingrediente indispensable de la reestructuración de la agricultura. Al respecto, desde mediados de los ochenta se hicieron esfuerzos por compatibilizar el interés colectivo —expresado como la seguridad de que se preservara un área adecuada y suficiente para el cultivo de los alimentos básicos—, con el creciente interés de las familias, ya bajo el SRFPC, por sembrar cultivos comerciales, más lucrativos que los primeros, o por desviar la tierra agrícola hacia actividades industriales o a la construcción de casas habitación.

En 1985 se estableció formalmente el sistema de acopio por contrato, una nueva opción de compra de granos por parte del gobierno, y a lo largo de la segunda mitad de los ochenta se daría un paso más respecto al establecimiento de precios diferenciados de cuota y sobrecuota, este último consistente en la reducción de la cuota exigida por el gobierno —que en 1985 era de 74 millones de toneladas métricas de grano; en 1986, de 61.5; en 1987, de 56.9, y en 1988, de 52.2 millones de toneladas métricas de grano—. Paralelamente a estos cambios cuantitativos, los agricultores podían vender cantidades crecientes de producto en el mercado libre (Tuan, 1999: 24).

No faltaron los mecanismos de apoyo a la seguridad alimentaria, probablemente introducidos como candados a la incipiente liberalización de los mercados de alimentos, entre ellos el fondo de riesgo para la estabilización del mercado; el sistema especial de acumulación de granos, y las políticas de acumulación *in situ* (Tuan, 1999: 24-26). El hecho es que de 80 millones de toneladas métricas de grano de reservas que se tenían en 1974, se pasó a 491 millones de toneladas en 1990: prácticamente la demanda de todo un año, sin contar lo almacenado *in situ* en todo el país, entre 50 y 193 millones de toneladas métricas en varios años de principios de los noventa (Crook, 1999: 61).

Ha habido retrocesos en la liberalización del mercado de granos, por ejemplo en 1995, cuando se creó el Sistema de Responsabilidad de Gobernadores (o política de la

bolsa de arroz) y Alcaldes (o proyecto de la canasta de vegetales) (Tuan, 1999: 21-22), consistente en la exigencia, a los gobiernos provinciales, de que mantuvieran un balance adecuado entre oferta y demanda de granos, y a ese fin preservaran la superficie requerida de tierra agrícola; en el segundo caso, se exigió a los gobiernos municipales que garantizaran el aprovisionamiento de los alimentos diferentes de los granos (carne, huevo, leche, pescado y vegetales), a partir de la formación de un cinturón productivo alrededor de las ciudades.

Antes de eso, en 1992-1994, se había intentado desregular el mercado interno de granos de China, y modificar los precios de acopio de este tipo de bienes para aproximarlos a los precios de mercado. En un documento emitido por el Consejo de Estado en mayo de 1994, se recomendaba, entre otras cosas, la desregulación de los sistemas de acopio y de los precios de los granos, con lo cual se intentaba poner fin a un monopolio estatal de 35 años (1958-1992). El resultado inmediato de esta propuesta fue un incremento de precios de 28.1% para los cereales, mucho mayor al de 13% promedio para el conjunto de la producción agropecuaria (Ministry of Agriculture, 2005: 20-21); no es de extrañar que, casi de inmediato, se haya dado marcha atrás a la liberalización del mercado de granos.

En cuarto lugar se tiene la apertura gradual del sector agropecuario al comercio exterior, ocurrida con cierto retraso respecto a la de la economía en su conjunto y relacionada con el ingreso de China a la OMC en diciembre de 2001; antes de eso, en los noventa hubo ejemplos aislados de compra-venta de granos en cantidades significativas, generalmente en conexión con una buena o mala cosecha el año precedente. Tal es el caso de 1995, cuando se importaron cerca de 20 millones de toneladas métricas de cereales,²¹ principalmente de arroz (1.6 millones de ton.), trigo (11.4 millones de ton.), y maíz (5.15 millones de ton.); o del año 2000, cuando hubo exportaciones netas de maíz de 10.48 millones de toneladas.²²

Las políticas de apertura hacia el exterior datan de principios de los años ochenta, pero no se tradujeron de inmediato en intercambio consistente de cereales con el exterior, ni determinaron una tendencia hacia la mayor dependencia respecto del mercado internacional. No hay que olvidar que, en China, la relación entre volúmenes producidos y los importados o exportados de granos se diluye por la proclividad del sistema económico a acumular reservas de estos bienes en proporción mayor que la mayoría de los países del mundo.

²¹ La importación neta de granos fue de 19.67 millones de toneladas métricas en 1995 (Ministry of Agriculture, 2008:175). Cifra similar resulta de sumar las importaciones netas de cada uno de los diferentes granos, según datos de United Nations Statistics Division, Commodity Trade Statistics Database, disponible en http://data.un.org/Data.aspx?q=TRADE&d=Comtrade&f=_11Code%3A11

²² Más adelante, en 2003 se exportaron 20.81 millones de toneladas, entre arroz (2.36 millones de ton), trigo (2.07 millones de ton) y maíz (16.39 millones de ton), y ese mismo año se importaron 20.45 millones de toneladas de frijol de soya (Ministry of Agriculture, 2008:171-174).

El frijol de soya es caso aparte en cuanto a su comportamiento, quizá debido a que es un cultivo comercial más que básico o estratégico, por la multiplicidad de usos de este bien: en primer lugar para consumo humano, pero también para consumo de animales (pollo o ganado), en ambos casos por su contenido en aceite y en proteína completa; más todavía, el aceite de soya se utiliza como grasa industrial, de ahí su alto valor económico. Aun así, la apertura al exterior de los años ochenta y noventa no tuvo un impacto sobre el comercio de la soya en China; eso se daría apenas a principios del siglo XXI, claramente en relación con la liberalización del producto al momento del ingreso de China a la OMC.

5. La primera década del siglo XXI. La seguridad alimentaria en el contexto de la apertura

Al inicio del siglo XXI, China sumaba ya dos décadas de crecimiento continuo de su economía a tasas de dos dígitos, traducido éste en aumento del ingreso per cápita y en mejoramiento de los niveles de vida, mayor en las ciudades y en menor medida en el campo;²³ por otra parte, la reducción significativa de la pobreza extrema, que también se dio, beneficiaría a los habitantes rurales de las localidades y regiones más pobres del país.²⁴

En zonas rurales, el cambio económico se reflejó en incremento y diversificación de la producción agropecuaria y en mejor aprovechamiento de los factores productivos, incluidos los aumentos en la productividad de la mano de obra agrícola. Junto con la mayor disponibilidad de alimentos por persona, ya mencionada, hubo liberación de fuerza de trabajo de la agricultura, en espera de ser absorbida por los sectores secundario y terciario.

La producción de alimentos básicos parece ir al paso de la demanda con marcas excepciones, como es el caso del frijol de soya, para el que ha habido un incremento marcado de las importaciones. Por otra parte, uno de los efectos del crecimiento del ingreso per cápita por un periodo de casi tres décadas ha sido la diversificación de la dieta, y exigencias mayores en cuanto a la calidad de los alimentos, particularmente en las ciudades, lo que ha llevado a crecientes discrepancias entre los productos agropecuarios ofertados y los que se demandan. Paralelamente, la apertura al exterior y los

²³ Entre 1978 y 2000, el PIB a precios constantes de 1978 creció a una tasa media anual de 10.67%, y el per cápita a 9.14%, también promedio anual (NBS, 2008: 41). Como se menciona en otras partes de este texto, los beneficios del crecimiento han ido preferentemente a las ciudades, en tanto el campo ha ido perdiendo en términos relativos.

²⁴ En cuanto a la reducción de la pobreza, el cálculo de dos décadas y media (1978-2004) es de cerca de 250 millones de personas, sobre todo en las provincias del interior y en zonas específicas de otras regiones, ello en colaboración y con apoyo del Banco Mundial (Xinhua News Agency, 25 de febrero de 2003, en <http://www.china.org.cn/english/2003/Feb/56694.html>, consultado el 8 de junio de 2010). Esto se produjo en oleadas, 1981-1987; 1993-1996, y 2001-2004, coincidentes con avances en las correspondientes políticas económicas, en http://en.wikipedia.org/wiki/Poverty_in_China#Poverty_reduction, consultado el 8 de junio de 2010.

compromisos adquiridos con la OMC en cuanto a baja de aranceles, reducción de cuotas y apertura a las importaciones de productos agrícolas básicos (cereales, oleaginosas y algodón) representan retos a vencer en lo referente a competitividad, de ahí que haya comenzado a actuarse con base en las ventajas comparativas regionales.

Y en cuanto a disparidad de ingresos y niveles de vida en China, en 2004, el 10% más pobre de la población recibía 1.6% del ingreso total, y el 10% más rico, 34.9%. El índice de Gini para el país en su conjunto pasaría de 28 al inicio de las reformas en 1978, a 39 en 2001 (Ravallion, 2007: 51-52) y a 46.7 en 2004 (UNDP, 2007: 282); sin embargo, la disparidad mayor de ingresos se ha dado entre zonas urbanas y rurales, al pasar de 1.9/1 en 1985, a 3.3/1 en 2008 (Ministry of Agriculture 2008: 179-180).

Las interrelaciones entre estrategia y política son las siguientes:

- A finales de la primera década del siglo XXI, el nivel de autosuficiencia en granos definitivamente rebasa el 95% de la demanda por este tipo de bienes, una especie de mínimo establecido para el corto plazo,²⁵ pero existen compromisos adquiridos en 2001 con la OMC por los que podrían incrementarse considerablemente las importaciones de cereales. Al mismo tiempo, la apertura y el consecuente acceso a alimentos del exterior dan cierto margen de maniobra a las autoridades chinas para que emprendan una reestructuración sólida de la agricultura, en la que ya se admita el elemento de especialización por regiones sobre la base de las ventajas comparativas.
- Continúa vigente la estrategia de contención de la población en sus lugares de origen, pero en la práctica hay creciente movilidad de los residentes rurales, quienes se trasladan en función de oportunidades de empleo, dentro o fuera de sus provincias de origen. Existe una aceptación tácita de este fenómeno por parte de las autoridades, expresada como capacitación de la mano de obra y protección en caso de abusos contra migrantes, frecuentes en las municipalidades urbanas.
- La participación gubernamental es indispensable para la reestructuración de la agricultura, pero no debe interpretarse como centralización sino como un conjunto de políticas que permitan compensar las desventajas de la agricultura frente a otras actividades productivas. Entre los apoyos gubernamentales más importantes están la construcción de infraestructura agrícola y de comunicaciones; asesoramiento y apoyo a la comercialización del producto; apoyo a la formación de organizaciones campesinas, y constitución de empresas productoras a las que se autorice una superficie de tierra mayor al promedio nacional, entre otras.
- Con miras a la reestructuración “estratégica” de la agricultura, se han desarrollado proyectos de mejoramiento de semillas; se ha dado nuevo impulso a las actividades de procesamiento industrial en zonas rurales y, contra todas las expectativas, el

²⁵ Para el año 2020, se prevé un nivel de autosuficiencia cercano a 90% de la demanda interna. Véanse cuadros correspondientes a oferta de granos para 1985-2007, en Apéndice.

gobierno ha comenzado a prestar apoyos diversos a la transferencia intersectorial de mano de obra, incluso cuando implica migración, por considerarla el mecanismo más expedito para incrementar el ingreso rural, e indispensable para reducir la carga sobre la agricultura. Los estímulos a la formación de organizaciones campesinas van más bien en el sentido de dar instrumentos de gestión a los que permanecen en la tierra, en franca desventaja respecto de los que se transfieren a actividades no agrícolas.

- Uno de los componentes esenciales de la reestructuración estratégica de la agricultura es la modificación del patrón de cultivos en el ámbito regional, para que se ajuste al principio de las ventajas comparativas regionales; al respecto, se está haciendo lo siguiente: extensión gradual del cultivo del arroz al norte y noreste, sin abandonar su cultivo en el sur del país; concentración de la producción de otros cereales en el centro de China, en sustitución de las provincias del este; concentración de la producción de frutas y verduras en la región costera; aceptación de la posibilidad de importar crecientes cantidades de trigo y, sobre todo, de frijol de soya, tratando siempre de mantener las exportaciones de arroz.

CONCLUSIONES

El gobierno chino ha llevado a cabo esfuerzos sistemáticos por adecuar la estrategia de seguridad alimentaria a los diferentes contextos interno y externo a los que se ha enfrentado esta nación a lo largo de casi 50 años, pues lo que nació como una medida para asegurar la sobrevivencia de una población, en condiciones de aislamiento casi total respecto del resto del mundo, fue transformándose en un conjunto de políticas tendientes a la preservación de la independencia en el aprovisionamiento de alimentos a escala nacional, ello a pesar de haberse reducido considerablemente la limitante externa que prevalecía en los años sesenta del siglo XX, y que en ese entonces actuó como detonante de la estrategia de autosuficiencia en alimentos básicos al nivel de aldea rural.

Las cifras presentadas en los cuadros del apéndice de este trabajo, sobre oferta de granos, con y sin frijol de soya, son muestra clara de que casi siempre se ha estado por encima de las metas establecidas de corto plazo en materia de autosuficiencia en granos, consistentes en que ésta sea mayor o igual al 95% de la demanda interna. Y dado que para el mediano plazo se habla de un 90% de autosuficiencia, podemos decir que existe margen de maniobra para, si así se requiere, incrementar las importaciones de este tipo de bienes. Habrá que dejar claro que el frijol de soya deberá separarse del grupo de los alimentos básicos, porque ya no es, exclusivamente, un alimento exclusivo de los seres humanos.²⁶ El frijol de soya se utiliza también como alimento para pollos y ganado,

²⁶ Algo semejante podría ocurrir con el maíz, cereal para el que ha ido incrementándose el valor económico sobre el estratégico.

y como tal es un insumo más que un bien final; incluso, se emplea en la elaboración de bienes industriales.

La economía positiva nos indica que el comportamiento racional es aquel que se adhiere al principio de las ventajas comparativas en un contexto de libre mercado; en la realidad de una nación, existen circunstancias ineludibles a las que hay que adaptarse, y es a partir de éstas que se determinan prioridades y se toman decisiones de política económica. En China se introdujo una estrategia tendiente a la preservación de la seguridad alimentaria, que definitivamente tuvo costos económicos y sociales.

En lo económico parecen haberse superado deficiencias, y hoy se habla de la reestructuración de la agricultura sobre la base de ventajas comparativas regionales; los costos sociales son más difíciles de hacer a un lado, porque en su momento se manifestaron como limitaciones al consumo, sobre todo de la población rural, y en falta de movilidad de la fuerza de trabajo, debido a la cual se perdieron oportunidades fuera del lugar de origen y, lo que se arrastra hasta la fecha, hubo deterioro en la distribución del ingreso y en los niveles de vida, que se tradujo en creciente diferenciación entre campo y ciudad.

A fin de reducir en lo posible esas desigualdades, en el siglo XXI se ha emprendido la reestructuración de la agricultura, para hacerla más productiva; se han liberalizado los mercados de trabajo, lo que implica una aceptación creciente, aunque hasta ahora únicamente *de facto*, de los movimientos internos de población. Está además la decisión política expresada como objetivo del XI Plan Quinquenal 2006-2010, de buscar la armonía en la sociedad, a cuyo fin se proponen medidas dirigidas a reducir las desigualdades entre campo y ciudad, entre ellas el impulso a la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo rural, ya sea para hacerla más productiva en la agricultura, o para facilitar su transferencia hacia los sectores secundario y terciario.

Por lo pronto, la introducción de reformas económicas a finales de los setenta no parece haber llevado al abandono de la estrategia de seguridad alimentaria; si acaso, el objetivo de seguridad alimentaria ha actuado, por momentos, como freno a las reformas. Por otra parte, los compromisos adquiridos por China al momento de su ingreso a la OMC sí limitan los mecanismos de los que dispone el gobierno chino para proteger la agricultura y, en general, la economía rural; por ejemplo, los subsidios a las exportaciones y a los aranceles y, sobre todo, ponen límites a las cuotas de importación; al mismo tiempo, dejan abierta la puerta a otros apoyos, como la construcción de infraestructura, la inversión en investigación y desarrollo y la extensión agrícola, así como apoyos directos al productor.²⁷

²⁷ Los apoyos internos (subsidios) distorsionantes de la estructura de la producción o del comercio entran en la Caja Ámbar, en la que a China al momento de su ingreso a la OMC se le fijó un máximo de 8.5% de su Producto Bruto Agropecuario (lo convenido para países en desarrollo es 10% del PBA; para los desarrollados el límite es de 5% de su PBA). Los apoyos internos que no distorsionen la producción o el comercio entran en la Caja Verde. Al respecto, China se ha enfocado en la construcción de infraestructura y la formación de reservas de alimentos, ello en concordancia con la preservación de la seguridad alimentaria.

Más preocupante es el deterioro de las condiciones físicas y de otra naturaleza que en China obstaculizan, o por lo menos dificultan, el logro del objetivo de seguridad alimentaria; la referencia aquí es a circunstancias que existen en grado creciente en el ámbito global, como la pérdida persistente de tierra cultivable y la disparidad en el aprovisionamiento de agua entre regiones del mundo y dentro de cada una de ellas, pero cuyos efectos se ven intensificados en China debido a su enorme población.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Popular Nacional de la República Popular China (APN), I Sesión de la IV APN, *Constitución de la República Popular China, 17 de enero de 1975*, Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1975.
- Azizur, Rahman Khan y Carl Riskin, "Income and Inequality in China: Composition, Distribution and Growth of Household Income, 1988 to 1995", *The China Quarterly* (CQ), núm. 154, junio de 1998, pp. 221-253.
- Chen, Jie, *Rapid Urbanization in China: A Real Challenge to Soil Protection and Food Security*, Nanjing 210008, State Key Laboratory of Soil and Sustainable Agriculture, Institute of Soil Science, Chinese Academy of Sciences, 2006.
- China News Analysis* (CNA), varios números, Hong Kong, enero de 1953-agosto de 1994, y Taiwan, septiembre de 1994 a diciembre de 1998.
- Crook, Frederick, W., "An Analysis of China's Food Grain Security Policy" en *Agriculture in China and OECD Countries. Past Policies and Future Challenges*, París, OECD, 1999, pp. 55-73.
- Dwaine Benjamin, Loren Brandt y John Giles, *The Evolution of Income Inequality in Rural China*, Department of Economics of the University of Toronto (Wayne & Brandt) y Department of Economics of Michigan State University, Draft, 31 de diciembre de 2004.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *Panorama económico mundial*, octubre de 2009.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), "Food Security and Trade: an Overview" y "Trade Liberalization and Food Security: Conceptual Links", en *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, Roma, disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4671E/y4671e05.htm>, 2003.
- , *The Agricultural Training System: Report on an FAO/UNDP Study Tour to the People's Republic of China 5 October to 2 November 1978*, 1980.
- (The) Jamestown Foundation, *China Brief: A Journal of Analysis and Information* [revista quincenal], varios números.
- Liu Suinian y Qungan Wu, *Breve historia de la economía socialista de China (1949-1984)*, Beijing, Editorial Beijing Informa, 1984.
- Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, *2003, 2004, 2005, 2007 y 2008 China Agricultural Development Report*.

- National Bureau of Statistics of the People's Republic of China (NBS), *China Statistical Yearbook*, varios años.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996.
- Park, Albert, "Rural-urban Inequality in China", en Shahid Yusuf y Anthony Saich, *China Urbanizes: Consequences, Strategies and Policies*, East Asia Economic Prospects, The World Bank, 2008, pp. 41-63.
- Ravaillon, Martin, "Inequality is Bad for the Poor", en Stephen P. Jenkins y John Micklewright, *Inequality and Poverty Re-examined*, Oxford University Press, 2007, pp. 37-61.
- Rodríguez de Anguiano, María Teresa, *Reforma económica en China*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1989.
- Rodríguez y Rodríguez, María Teresa, *Agricultura, industria y desarrollo económico. El caso de China*, Cuadernos de Política Internacional, núm. 15, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007.
- Rozelle Scott y Mark W. Rosegrant, "China's Past, Present and Future Food Economy: Can China Continue to Meet the Challenges?", en *Food Policy*, vol. 22, núm. 3, Pergamon, PII:S0306-9192(97)00024-9, 1997, pp. 191-200.
- State Statistical Bureau of the People's Republic of China (SSB), *Statistical Yearbook of China 1987*, 1987.
- , *China Statistical Yearbook 1993*, 1993.
- Tuan, Francis y C. Y. Bingsheng Ke, "A review of China's Agricultural Policy: Past and Present Developments", en OECD, *Agriculture in China and OECD Countries. Past Policies and Future Challenges*, París, OECD, 1999, pp. 15-44.
- Twitchett, Denis y John K. Fairbank (comps.), *The Cambridge History of China*, Cambridge University Press, 1978-1991 [varios volúmenes].
- Ullrich, Curtis, *Rural Employment & Manpower Problems in China*, Hamburgo, M. E. Sharpe Inc. y Dawson, publicación del Institute of Asian Affairs, 1979.
- United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Nueva York, 2007.
- United Nations Organization (UNO) e International Labour Organization (ILO), "Why agriculture still matters", *World Employment Report 2004-2005 (WER)*, 2004, pp. 127-182.
- United Nations Statistics Division, Commodity Trade Statistics Database, disponible en: http://data.un.org/Data.aspx?q=TRADE&d=Comtrade&f=_11Code%3A11
- Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Deng_Xiaoping; http://en.wikipedia.org/wiki/Poverty_in_China#Poverty_reduction; http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_alimentaria; http://en.wikipedia.org/wiki/Wan_Li; http://en.wikipedia.org/wiki/Zhao_Ziyang
- Wittfogel, Karl August, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, Yale University Press, 1957.

Xinhua News Agency, agencia estatal de noticias de la RPC, información del 25 de febrero de 2003, disponible en: <http://www.china.org.cn/english/2003/Feb/56694.html> consultado el 8 de junio de 2010.

Zhang Hongyu, "Land Tenure Policy in Rural China: Development and Prospects. A Re-evaluation of the Institutional Reform of Rural Land Use", en OECD, *Agriculture in China and OECD Countries. Past Policies and Future Challenges*, París, OECD, 1999, pp. 75-84.

APÉNDICE

Cuadro 1. China. Superficie total: cultivada y dedicada a granos, 1985-2007
(Millones de hectáreas)

Años	Total	Granos	Arroz	Trigo	Maíz	Frijol de soya
1985	143.626	108.845	33.070	29.218	17.694	7.718
1990	148.362	113.466	33.064	30.753	21.401	7.560
1995	149.879	110.060	30.744	28.860	22.776	8.127
2000	156.300	108.463	29.962	26.653	23.056	9.307
2005	155.488	104.278	28.847	22.793	26.358	9.591
2006	152.149	104.958	28.938	23.613	28.463	9.280
2007	153.464	105.638	28.919	23.721	29.478	8.754

Fuente: Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, 2008 China Agricultural Development Report (2008CADR): 164, y (2003CADR): 116.

Cuadro 2. China. Granos, incluido frijol de soya, 1985-2007
(millones de toneladas métricas)

Años	Producción	Importaciones netas	Oferta total	Importaciones-oferta total (%)
1985-1990	2 421.47	29.97	2 451.44	1.22
1991-1995	2 246.16	11.52	2 257.68	0.51
1996-2000	2 481.54	6.75	2 488.29	0.27
2000-2007	3 293.53	100.86	3 394.39	2.97

Fuente: Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, 2008 CADR: 175, y 2003 CADR: 127.

Cuadro 3. China. Frijol de frijol de soya, 1985-2007
(millones de toneladas métricas)

Años	Producción	Importaciones netas	Oferta total	Importaciones-oferta total (%)
1985-1990	67.46	-7.09	60.37	1.22
1991-1995	64.41	-2.78	61.63	0.51
1996-2000	72.76	20.97	93.73	0.27
2000-2007	109.76	149.41	259.17	57.65 (2.97)

Fuente: Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, 2008 CADR: 174, y 2003 CADR: 126.

María Teresa Rodríguez y Rodríguez

Cuadro 4. China. Granos sin frijol de soya, 1985-2007.

Millones de toneladas métricas

Años	Producción	Importaciones netas	Oferta total	Importaciones-oferta total (%)
1985-1990	2 354.01	37.07	2 391.08	1.55
1991-1995	2 181.75	14.30	2 196.05	0.65
1996-2000	2 408.78	-14.22	2 394.56	-0.59
2000-2007	3 183.77	-48.57	3 135.20	-1.55

Fuente: Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, 2008 CADR: 174-175, y 2003 CADR: 126-127.

Cuadro 5. Ingresos y gastos per cápita urbanos y rurales (en yuanes)

Años	IDPCU	INPCR	GVPCU	GVPCR	IDPCU/INPCR	GVPCU/GVPCR
1985	739	398	673	317	1.86	2.12
1990	1 510	686	1 279	585	2.20	2.19
1995	4 283	1 578	3 538	1 310	2.71	2.70
2000	6 280	2 253	4 998	1 670	2.79	2.99
2001	6 860	2 366	5 309	1 741	2.90	3.05
2002	7 703	2 476	6 030	1 834	3.11	3.29
2003	8 472	2 622	6 511	1 943	3.23	3.35
2004	9 422	2 936	7 182	2 185	3.21	3.29
2005	10 493	3 255	7 943	2 555	3.22	3.11
2006	11 760	3 587	8 697	2 829	3.28	3.07
2007	13 786	4 140	9 998	3 224	3.33	3.10
2008	15 781	4 761	11 243	3 661	3.31	3.07

Fuente: Ministry of Agriculture of the PRC, 2008 CADR: 179-180; 2007 CADR: 191-192, y 2003 CADR: 131-132. NBS, CSY2009: 317 y 337, para información de 2008.

IDPCU: ingreso disponible per cápita urbano; INPCR: ingreso neto per cápita rural; GVPCU: gastos de vida per cápita urbanos, y GVPCR: gastos de vida per cápita rurales.