

La política medioambiental y el desarrollo urbano en China

Desde la primera reforma económica ocurrida en 1978 hasta la liberalización de inversiones extranjeras y el desarrollo del sector privado que se dio entre mediados de la década de 1980 hasta la actualidad, las principales reformas económicas de China han tenido como prioridad lograr una alta tasa de crecimiento económico. Estas políticas funcionaron tan bien que el PIB per cápita en dólares constantes en China aumentó cerca de un 10 por ciento anual de 1980 a 2010. Este rendimiento en el crecimiento no tiene precedentes en un país de grandes dimensiones, pero ha sido acompañado por incontables costos, tales como la transformación estructural de la economía, el ajuste social y las migraciones y la degradación medioambiental. En un nuevo libro del Instituto Lincoln titulado *China's Environmental Policy and Urban Development* (La política medioambiental y el desarrollo urbano en China), editado por Joyce Yanyun Man, se trata el último de estos temas. Según este libro, de acuerdo con las estimaciones realizadas por agencias gubernamentales, los costos medioambientales sin documentar asociados a la producción económica fueron del 9,7 por ciento del PIB en 1999 al 3 por ciento en 2004.

El crecimiento económico en países de bajos ingresos por lo general viene acompañado de costos medioambientales. Este trueque se ve plasmado en la "curva medioambiental de Kuznets", según la cual la calidad medioambiental se deteriora con el crecimiento económico en los niveles de bajos ingresos y luego mejora con el crecimiento económico en los niveles de ingresos más altos. Según lo indicado en este libro, las estimaciones de la curva medioambiental de Kuznets para las ciudades chinas entre 1997 y 2007 muestran que, durante dicho período, los índices de contaminación industrial en China se redujeron a medida que aumentaron los ingresos, lo que indica que las ciudades con ingresos más altos experimentaron mejoras en estos índices de calidad medioambiental conforme aumentaron sus ingresos.

Varios de los autores de los capítulos de este libro afirman que las políticas medioambientales de China y su rendimiento se encuentran en una etapa de transición. Los indicadores medioambientales están mejorando en respuesta a las nuevas políticas y reglamentaciones, mientras que el crecimiento económico continúa. Al mismo tiempo, China también ha sufrido reveses en este sentido. Por ejemplo, ciertos eventos de gravedad extrema, como la combinación de un clima extremadamente frío con inversiones atmosféricas que se dio este invierno en Beijing, produjeron niveles muy altos de concentraciones de partículas en dicha ciudad.

La lógica detrás de la curva medioambiental de Kuznets implica diferentes elementos, tanto de demanda como de oferta. En cuanto a la demanda, las poblaciones con ingresos más altos demuestran apreciar cada vez más los servicios que



Gregory K. Ingram

tienen que ver con el medio ambiente, por lo que defienden las mejoras medioambientales. Con respecto a la oferta, las inversiones en nuevas capacidades hacen uso de equipos modernos con procesos que respetan el medio ambiente y tecnologías de control más accesibles económicamente. Las últimas mejoras medioambientales en China también derivan del fortalecimiento de los entes de regulación ambiental. En 1982, la función que tenía la Agencia de Protección Medioambiental era principalmente de asesoramiento. No obstante, en 1988 se trans-

formó en una agencia nacional; en 1998 se convirtió en un ente más independiente, la Agencia Estatal de Protección Medioambiental; y posteriormente, en 2008, se elevó la jerarquía del ente para convertirse en el Ministerio de Protección Ambiental.

La creciente influencia de las agencias de protección medioambiental centrales se vio acompañada por un cambio en el estilo de las reglamentaciones. El antiguo énfasis que se daba a las normas de orden y control (tales como las normas sobre emisiones) se reemplazó en forma parcial por instrumentos basados en incentivos económicos (tales como los impuestos sobre insumos y el nuevo impuesto sobre emisiones de carbono). Según las investigaciones realizadas, a la fecha la aplicación de las normas de orden y control ha arrojado mejores resultados.

Mientras que las agencias centrales establecieron normas nacionales, la responsabilidad de monitorear y velar por el cumplimiento de dichas normas se descentralizó en gran medida hacia las agencias medioambientales municipales o metropolitanas. El rendimiento de los gerentes municipales se revisa todos los años según criterios que hacen hincapié en el crecimiento económico. Otras mejoras en los resultados medioambientales pueden darse solamente cuando dichos criterios dan un mayor peso a las mejoras medioambientales. Por ejemplo, como consecuencia de haber incluido la reducción de las emisiones de sulfuro como criterio de rendimiento anual, se produjo un rápido aumento en el control de las emisiones de dióxido de sulfuro de las centrales de energía.

Aun cuando a China le resta mucho por hacer para reducir la contaminación del aire urbano, limpiar los ríos y lagos y mejorar la eficiencia en el uso de la energía, estos objetivos están cobrando mucha más importancia para los ciudadanos. La creciente disponibilidad de datos relacionados con los indicadores medioambientales está promoviendo un diálogo nacional respecto de la calidad medioambiental. El nuevo libro de la profesora Man representa un aporte a este diálogo, ya que informa sobre el progreso realizado, identifica los desafíos inmediatos y evalúa las nuevas políticas y enfoques normativos para las mejoras medioambientales.

Para solicitar la versión impresa o electrónica de este libro, vea el sitio web del Instituto Lincoln: www.lincolninst.edu/pubs.