

China en la globalización

Alexis Guardia B.

“Le dije que en el país había ochocientos millones de campesinos cuya preocupación principal era cómo tener las más mínimas comodidades, y que él era una persona con mucha suerte”.

Shangai Baby, Wei Hui

A fines de la década de los setenta, China inicia un sostenido proceso de reformas económicas encaminadas a ampliar el espacio de la propiedad privada y el mercado. Dicho proceso ha sido acompañado de elevadas y permanentes tasa de crecimiento económico, de tal suerte que la transición “del socialismo al capitalismo” ha logrado el éxito que no se registra en otras transiciones. Además, China acepta el desafío de la globalización insertándose en ella a través de la producción de bienes exportables vinculados a la parte de la demanda mundial más dinámica. De este modo, la economía china se ha transformado en una formidable máquina exportadora de bienes industriales y donde las empresas extranjeras aseguran la mitad de ellas. Pero China también se ha transformado en “devoradora” de materias primas, energía e inversión extranjera, con lo cual incide en el proceso de globalización en curso. Así, en un cuarto de siglo China ha pasado a ser un actor relevante de dicho proceso.

China, la nación más poblada del mundo, ha conocido en casi un cuarto de siglo un desarrollo sin precedentes. La transición del “socialismo real al capitalismo” ha logrado el éxito que no tuvo la transición en la “patria” del socialismo. En la práctica, la economía china ha logrado conciliar la transición hacia el mercado y un fuerte crecimiento económico. Para alcanzar esta tra-

yectoria de desarrollo y crecimiento, ha tenido que realizar transformaciones radicales en su economía, que hoy día hacen del país un actor económico de primer plano dentro del proceso de globalización en curso. Sin duda este logro también ha generado costos sociales importantes y que no pueden dejar de mencionarse, a saber: una creciente brecha entre el nivel de vida urbano y rural, elevado

desempleo, débil sistema de protección social, y no menores daños en el medio ambiente.

Se han constituido los llamados “contratos de responsabilidad”

En diciembre de 1978, bajo la dirección de Den Xiaoping, entonces vicepresidente del Partido Comunista Chino, el Comité Central de dicho partido inició el proceso de liberalización económica. El norte al cual apuntó este proceso fue dar un espacio mayor en la economía a la propiedad privada y al mercado a partir de una economía centralmente planificada y fuertemente estatizada en cuanto a la propiedad de los medios de producción.

Habida cuenta de lo ocurrido, a la fecha podríamos hacer dos consideraciones generales. La primera es que la liberalización económica ha sido un proceso gradual, con altos y bajos naturalmente, de montaje de una nueva institucionalidad y que a nuestro entender no pierde nunca una visión estratégica de parte del Estado respecto de hacia dónde encaminar su economía. Dicho de una manera más simple, la institucionalidad que se ha ido creando en China no es la simple aplicación del Consenso de Washington. La segunda consideración es que la liberalización económica no conlleva una liberalización en el ámbito político chino; la presencia de un partido único y la ausencia de las propiedades clásicas de un sistema democrático (libertades públicas, libertad de asociación y negociación colectiva, li-

bertad de prensa e información, etc.) confieren a la nueva institucionalidad económica una opacidad difícil de superar, pero que no impide el desarrollo de importantes ciclos de negocios.

Ahora bien, en este trabajo se pretende abordar solo dos temas del proceso de liberalización económica o reformas. El primero dice relación con una exposición sucinta de los rasgos dominantes del proceso de reforma y los cambios en la propiedad, elemento central de la nueva institucionalidad, pues es la privatización la que asienta la economía de mercado, la gestión privada de los recursos y la recreación de una clase capitalista que asume las tareas de acumulación que le corresponden. El segundo es la apertura de la economía china al proceso de globalización.

1. PRINCIPALES CONTENIDOS DEL PROCESO DE REFORMAS Y EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD

En sus inicios, los propósitos de la reforma fueron: el restablecimiento de la explotación familiar de la tierra, el desmantelamiento de las “comunidades populares” del período maoísta, la autonomía en la gestión de las empresas estatales y la rehabilitación de los incentivos materiales para los asalariados (F. Lemoine).

En la agricultura, a las explotaciones familiares que se constituyen se les ofrecen los llamados “contratos de responsabilidad”, en virtud de los cuales se establece una relación contractual entre los hogares campesinos o grupos de hogares

y las autoridades rurales que obliga a las primeras a entregar parte de su producción al Estado, disponiendo libremente del resto. Además, se concede el uso de la tierra primero por 3 a 5 años renovables y más tarde por 30 años, pero manteniendo su propiedad colectiva. La ausencia de las tierras otorgadas acredita un término de la concesión, factor que ha jugado un rol importante en la limitación de la emigración de la mano de obra a las zonas urbanas o actividades no agrícolas dentro del sector rural. A mediados de los años ochenta, la inmensa mayoría de las familias campesinas trabajaba sujeta a las modalidades indicadas.

Al partido sólo le interesa mantener una posición dominante en un número limitado de empresas estratégicas.

En las empresas estatales, la autonomía y la responsabilidad financiera requerida por el proceso de reforma significó para ellas obtener el derecho de conservar parte de sus beneficios, permitiéndole financiar sus inversiones de reposición, y en algunos casos de expansión, además de financiar con ello los incentivos a los asalariados. De este modo, las empresas estatales que no pudiesen financiar totalmente sus inversiones con sus utilidades deberían en lo sucesivo hacerlo con créditos bancarios, según las normas comerciales pertinentes, eliminándose así las

asignaciones presupuestarias gratuitas incorporadas en los planes anuales. Finalmente, en 1983-1984, la entrega de parte de los beneficios al presupuesto del Estado es reemplazada por un impuesto progresivo sobre los beneficios.

Hasta aquí lo que hacen las reformas es aproximarse a las modalidades de funcionamiento de las empresas estatales en el capitalismo occidental. Sin embargo, además de la autonomía señalada, desde mediados de los años ochenta esas empresas son obligadas a suscribir, al igual que en la agricultura, un “contrato de responsabilidad” con sus autoridades de tutela, en el cual se obligan a definir los beneficios que ellas obtendrían a futuro. Pero también es cierto que las empresas ganan en autonomía en la medida en que para alcanzar los beneficios comprometidos se les autoriza a negociar sus precios y elegir sus proveedores; además, estos contratos aseguran a las empresas que superen el nivel de producción planificado, que podrían vender libremente en el mercado la producción extra plan¹.

El problema de la propiedad de las empresas estatales es abordado por el proceso de reforma solo en los años noventa, en particular cuando el Partido Comunista decide a fines de 1993 transformar estas empresas en sociedades abiertas a la incorporación de capital privado. En efecto, la ley sobre sociedades establece dos tipos de empresas: sociedades de responsabilidad limitada y sociedades anónimas. En 1997, el partido explicita su política

¹ Véase Naughton, B., *Growing out of plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996

de privatización al manifestar su interés por mantener una posición dominante solo en un número limitado de empresas estratégicas e impulsar la privatización del resto, particularmente las pequeñas empresas bajo la administración de autoridades locales. Como consecuencia de ello, muchas medianas y pequeñas empresas son vendidas al personal que en ellas trabajan o a dirigentes de la administración local, y en casos más limitados, a inversionistas extranjeros. Sin embargo, la transformación de las medianas y grandes empresas estatales es un proceso que avanza muy lentamente y, según la OCDE, a fines de 1999 solo alrededor de la mitad de ellas se había transformado en sociedades susceptibles de incorporar capital privado². Cabe observar que solo en el 2002 las grandes sociedades estatales cotizadas en bolsa fueron autorizadas a abrir su capital a accionistas extranjeros.

La creación de dos circuitos de comercialización distorsiona los precios y crea tensiones inflacionarias.

El mayor grado de autonomía otorgada a las empresas estatales y explotaciones familiares en el agro fue eliminando las rigideces de la planificación centralizada por la vía de dejar márgenes cada vez mayores al mercado y, por tanto, también un mayor rol a los precios. La producción extra-plan de las empresas estatales o los excedentes de producción de

libre disponibilidad de las explotaciones familiares en la agricultura fue creando las bases para una liberalización de precios y una mayor competencia. Aparece así una producción que se comercializa a precios de mercado. A mediados de la década de los años ochenta se elimina el techo a los precios de los bienes que se fijan libremente en el mercado, de tal suerte que se crean dos circuitos en la comercialización de bienes. Tal situación, aparte de producir una distorsión en los precios con sus secuelas de especulación y corrupción, también crea tensiones inflacionistas que, a fines de los años ochenta, pusieron en juego el desarrollo de las propias reformas. En efecto, junto con la liberalización de precios, los propios organismos estatales se ven obligados a pagar precios más elevados, particularmente en la agricultura, pero a fin de no repercutir en los precios al consumidor, la diferencia es asumida en calidad de subvenciones por el presupuesto estatal (25% de él a comienzos de los años ochenta). A fines de 1988 se restablece el control de precios y se toman medidas para enfriar la economía con el objeto de hacer frente a la inflación. Solo en 1992, cuando las tensiones inflacionistas están más controladas se vuelve sobre la liberalización de precios, dejando a un grupo reducido del comercio bajo control y se continua con otro ciclo de reformas.

El tercer ámbito de las reformas abarca el sistema bancario y financiero. Al igual que otras experiencias de economías centralmente planificadas, el sistema ban-

² Véase OCDE (2001), "Reussir la réforme des entreprises en Chine", París.

cario chino estuvo organizado sobre la base de un Banco Central, con funciones difusas entre los objetivos de estabilidad y apoyo crediticio a las grandes empresas estatales en dificultades financieras, y bancos estatales con áreas de competencia especializada. Esta última área está compuesta por cuatro grandes bancos que actualmente captan el 75% de los depósitos y representan 70% de los créditos otorgados, ellos son: el Banco de la Agricultura, el Banco Industrial y Comercial, el Banco de China (para operaciones de comercio exterior), y el Banco de la Construcción. La primera ola de reformas de 1983 fue separar claramente las funciones del Banco Central, a fin de concentrarlas solo en la estabilidad macroeconómica, para lo cual en 1994 se crea un Comité de Política Monetaria, cuyos miembros son nombrados por 6 años por el gobierno y que pasa a ser la única autoridad de la política del Banco Central. Además, se acuerda fijar los límites de financiamiento del déficit presupuestario por parte del Banco Central a solo 10% de los ingresos fiscales. Por otra parte y a partir de 1986, se autoriza a los cuatro bancos estatales señalados a salir de sus áreas de especialización para competir en diferentes sectores, al mismo tiempo que se crean numerosos bancos comerciales a iniciativa de autoridades locales o provinciales o de apoyo al sector privado. Finalmente, la ley bancaria de 1995 transforma los cuatro grandes bancos estatales en bancos comerciales, que quedarán

sujetos a las normas tradicionales en cuanto a sus resultados y obligados a aplicar las normas prudenciales internacionales³. En cualquier caso, los cuatro bancos señalados pesan enormemente en el sistema bancario, a fines de 1999 ellos administraban 150.000 sucursales y ocupan a 1.700.000 empleados, un 95% del empleo en el sector bancario (OCDE 2002).

La incorporación a la OMC abrió la puerta a la participación de bancos extranjeros en las operaciones bancarias.

La incorporación de China a la OMC en el año 2001 abrió las puertas para que se autorizara la incorporación de los bancos extranjeros a las operaciones bancarias, con un plazo para hacerlo hasta 2006. La participación de estos bancos en el mercado financiero es de 2% (2001) y podría ampliarse toda vez que están además autorizados a comprar hasta 25% del capital de los bancos estatales.

A pesar de las importantes reformas señaladas en el ámbito financiero, el mercado interno de capitales en China todavía es estrecho y tiene un espacio amplio para seguir desarrollándose. La apertura de las bolsas de valores de Shanghai y Shenzhen a fines de 1990 es un hito relevante de este desarrollo. A fines de 1999, alrededor de 912 empresas —en su mayor parte grandes empresas del Estado— eran cotizadas en los dos mercados nacionales

³ Para los proyectos del sector público que no son acogidos por la banca comercial se crean tres bancos: el Banco de Desarrollo, el Banco de Desarrollo Agrícola, y el Banco de Exportación e Importación.

y la capitalización bursátil global se aproximaba a un tercio del PIB de China. Sin embargo, la poca profundidad de estos mercados, debida a que la mayor parte de las acciones pertenece a empresas estatales que comercializan solo una pequeña proporción de estas acciones, así como la ausencia de transparencia y vacíos en las normas jurídicas, limitan dicho desarrollo (OCDE 2001). Cabe observar sin embargo, que la reciente autorización en el año 2002 para que los inversionistas extranjeros puedan adquirir parte de las empresas públicas cotizadas en bolsa podría ser un aliciente para superar las limitaciones señaladas.

Se fijaron nuevas reglas para la distribución de los impuestos entre el presupuesto central y los presupuestos de las provincias.

Las reformas también llegaron al ámbito fiscal. En efecto, en 1994 se racionaliza la fuente impositiva creándose: un impuesto al valor agregado, un impuesto progresivo sobre las personas, un impuesto sobre las utilidades de las sociedades y empresas privadas así como sobre los dividendos. En principio, se eliminan los fondos extrapresupuestarios, y motivado por una exigencia de descentralización fiscal, se fijan nuevas reglas para la distribución de los impuestos entre el presupuesto central y los presupuestos provinciales. Según cifras oficiales los ingresos fiscales totales pasaron de 32% del PIB en 1978 a 17% en 2001.

Sin embargo, las crecientes dificultades financieras de las empresas estatales del sector industrial en los años noventa explican en buena medida la reducción relativa de los ingresos tributarios. En 1998, casi la mitad de las empresas del Estado generaban pérdidas y sobrevivían gracias a los créditos bancarios, las subvenciones presupuestarias, y el atraso en el pago de impuestos (OCDE 2001). Existen varias explicaciones sobre esta declinación de un segmento importante de las empresas estatales. Tres de ellas aparecen con frecuencia en la literatura sobre la economía china. La primera razón es que las empresas estatales garantizan las protecciones sociales de sus trabajadores (subsidio de desempleo, jubilación, salud, vivienda), en este sentido son muy similares al modelo japonés, que es un modelo de competencia, ello se transforma en una “mochila” casi insostenible, dado el bajo nivel de productividad en que trabajan muchas de estas empresas. Según estimaciones de la OCDE, estas cargas sociales representan en promedio un 34% de la masa salarial de estas empresas. La segunda es que grandes segmentos de las empresas estatales no habían hecho inversiones de reposición, de tal suerte que sus equipos obsoletos no fueron capaces de enfrentar más adecuadamente los espacios de competencia que abrían las reformas. Por último, la gestión de estas empresas al no incorporar una clara separación de responsabilidades entre la propiedad y la gestión incurren en los clásicos problemas de agencia, es decir, interferencias de las autoridades administrativas o del Partido en el proceso de gestión económica.

Finalmente, el proceso de reformas, que abrió paso al desarrollo de la propiedad privada en China, no deja tras sí una “área de propiedad privada” claramente delimitada. En particular la denominada “propiedad colectiva” o “propiedad no estatal” dibuja fronteras ambiguas entre “lo social” y lo “privado”. Esto indicaría que la transición está lejos de estar concluida. Predomina así una gran informalidad en el sector privado, aunque las estimaciones de

International Finance Corporation para fines de la década de los años noventa sitúan la presencia de dicho sector en la economía china en torno al 33% de generación del PIB (27% empresas privadas chinas y 6% empresas privadas extranjeras) y 25% desde el punto de vista del empleo urbano, con lo cual se puede concluir que después de poco más de 20 años de reformas, los rasgos de la economía se aproximan al de una economía mixta⁴.

Emergencia del sector privado

Las empresas privadas han surgido a partir de 1978, fuera de todo cuadro legal. Solamente en junio de 1988 la condición legal de las empresas privadas se establece levantando las limitaciones al número de empleados y las posibilidades de herencia. La clasificación china siempre distingue entre empresas individuales, de menos de 8 empleados y las empresas privadas que tienen más. A fines de la década del noventa, las empresas privadas pueden tener cuatro condiciones jurídicas diferentes: 1) empresas con propietario único; 2) empresas en asociación (varios propietarios); 3) sociedades con responsabilidad limitada; y 4) sociedades anónimas. La tercera es la fórmula más difundida, pero la gran masa de las empresas privadas son las empresas individuales, familiares y sin estatus oficial.

Las empresas denominadas colectivas son de naturaleza variada. Ellas incluyen las empresas que son propiedad colectiva de la comunidad rural o urbana, y que son administradas por las autoridades locales. Los derechos de propiedad en este caso son vagos: no hay propietario claramente identificado, ni reglas que determinen la distribución de las utilidades, la transferencia de capital, el control sobre la gestión. Muchas han sido transformadas en cooperativas por acciones con diferentes tipos de accionistas (gobierno local, otras empresas, o asalariados). Ciertas empresas están registradas como colectivas por razones políticas (estar al abrigo de la discriminación respecto del sector privado) y son en la práctica empresas privadas que se han puesto un “sombrero rojo”.

Para agregar a la confusión del paisaje, las empresas del Estado y colectivas pueden ser cedidas en arrendamiento a los empresarios privados, las empresas del Estado tienen filiales que pueden ser empresas colectivas, y algunas grandes empresas con capital mayoritariamente del Estado son de hecho administradas como empresas capitalistas privadas.

F. Lemoine, *L'économie chinoise*, París, Ed. La découverte, 2003, pp. 27-28

⁴ Véase International Finance Corporation (2000), *China's Emerging Private Enterprise*, Washington.

2. LAS TURBULENCIAS QUE ACOMPANAN A LAS REFORMAS

Los cambios producidos en la economía y la sociedad china después de varios ciclos de reformas no han sido menores, pero lo que llama la atención es que estos no han tenido el carácter caótico que tuvieron en el caso de Rusia. Más aún, las reformas se realizan dentro de una economía que registra elevadas y sostenidas tasas de crecimiento originadas por ondas sucesivas de inversión. Según cifras oficiales, la tasa promedio de crecimiento anual del período 1979-2001 habría sido poco más del 8%, y en el año 2003 esta economía supera levemente el nivel de mil dólares por habitante.

Es posible que el carácter gradual de las reformas y el papel directivo del Partido Único y las Fuerzas Armadas marquen la diferencia. En cualquier caso, la transición de China hacia el capitalismo no ha estado desprovista de sus propias turbulencias. Concentrándonos solo en los aspectos económicos de ellas podríamos señalar dos temas relevantes: por una parte el desempleo y, por la otra, la acumulación de deudas incobrables del sector estatal.

2.1. El elevado desempleo y subempleo

El desempleo está asociado al proceso de reformas y al desempleo estructural de la economía china. Este último pertenece a un tema más amplio y forma parte de la problemática de las llamadas “eco-

nomías con excedente de mano de obra”, habida cuenta además de que la agricultura china emplea todavía el 50% de la fuerza de trabajo del país y mucha de ella con bajos niveles de productividad por hombre ocupado. A mediados de 1997, las autoridades chinas deciden rentabilizar en un período de tres años la mayoría de sus empresas estatales. El desempleo generado por las reformas es difícil de medir, pero él existe debido a la reconversión y reestructuración de las empresas públicas.

La transición hacia el capitalismo ha tenido varias turbulencias.

Según cifras oficiales, la industria estatal pasó de 44 millones de ocupados a 28 millones entre 1995 y 2001. Las estimaciones oficiales también hablan del despido de 6,3 millones de trabajadores debido a la reconversión indicada (8,8% de los trabajadores de las empresas públicas), mientras que, para otras, los últimos 5 años se habría despedido a 45 millones de trabajadores del sector público. La cifra estimada de desempleo en las zonas urbanas se ha situado por encima del 8% y en las zonas rurales podría haber 200 millones de subempleados. Según el director del Instituto de Investigaciones Demográficas de la universidad de Renmin, China, el país deberá crear 20 millones de empleos complementarios por año para absorber los 8 millones de personas que han perdido su empleo en las empresas públicas (D.Hale, *Foreign Affairs*, 2003).

No debería extrañar que el subempleo existente en las empresas estatales sea incompatible con las exigencias de más rentabilidad que requiere la mayor competencia en el mercado. La eliminación del subempleo se traduce en un aumento del desempleo abierto, pero lo que más sorprende es la magnitud de subempleo que arrastraban las empresas estatales. El tema no es menor, pues se trata de un país que durante un largo tiempo conoció el pleno empleo y cuya protección social respecto del desempleo cubre solo a una minoría de la población, justamente la que depende de las empresas estatales, y donde la política demográfica del hijo único (especialmente en las zonas urbanas) tampoco permite que la familia desempeñe el rol tradicional de red de seguridad que se conoce en occidente.

2.2. Los créditos de dudosa recuperación y la debilidad del sistema financiero

El crecimiento sostenido de la economía china ha revelado una importante capacidad de ahorro de los hogares, sin que exista todavía un mercado desarrollado de capitales internos y un sistema bancario claramente eficiente. En efecto, en los últimos veinte años ha crecido ampliamente el volumen de recursos que pasa por el sistema bancario; así, el nivel de depósitos en el sistema bancario pasó de un 5% del PIB en 1978 a un 78% en el 2000. Por otra parte, se estima que el ahorro promedio de los hogares chinos es de un 40% de su ingreso anual. Indirectamen-

te, estos datos indican la importancia relativa del ahorro doméstico, aún cautivo del sistema bancario, pues no hay todavía una diversificación de productos financieros que canalicen el ahorro de manera más eficiente.

La mayoría de las empresas estatales trabajan con bajos niveles de productividad y rentabilidad.

El sistema bancario, particularmente los cuatro bancos estatales ya señalados, financia básicamente a las empresas estatales y los proyectos gubernamentales de infraestructura. Aparte de un núcleo dinámico de empresas estatales, la mayoría de ellas trabajan con bajos niveles de productividad y rentabilidad, y muchas de ellas simplemente a pérdida. Esta situación, entre otras cosas, arrastra hacia abajo la propia rentabilidad del sector bancario y claramente por debajo de los bancos situados en Hong Kong (OCDE, 2002). Pero lo más significativo es que desde mediados de los años noventa han aparecido en forma importante, principalmente en el sector bancario estatal, los “créditos otorgados de dudosa recuperación” (*non performing loans*). Según estimaciones oficiales del Peoples’s Bank of China estos créditos representaban para los cuatro bancos estatales en cuestión un 27% del total de sus préstamos, cifra subestimada si se aplicaran estándares internacionales, y además señal que se ubica cerca o más arriba de la que exhibían Corea y Malasia durante la crisis asiática de 1997 (OCDE, 2002) en el período

1998-1999. Las autoridades hicieron un esfuerzo por sanear y recapitalizar parcialmente el sistema bancario, inyectando fondos que habrían representado un 20% del PIB.

De esta forma, en el curso de su aplicación, las reformas del sistema financiero encuentran actualmente serios desafíos pues la fragilidad del sistema bancario impide disciplinar de acuerdo con criterios de mercado el amplio y heterogéneo segmento de empresas estatales, que contribuyen con un 30% de la producción nacional. Además, la actual situación limita sus posibilidades de competencia eficaz con los futuros bancos extranjeros que entrarán al sistema. Se teme que estos se queden con los mejores negocios y clientes y también con la mano de obra más calificada del actual sector. Pero lo más significativo es que en esta situación el sector financiero debilitado por la parte “insana” del sector bancario reduce su capacidad para captar mayor ahorro doméstico o recursos financieros del mercado internacional. Naturalmente no es fatal que se profundice esta vulnerabilidad del sector bancario, pues otro ciclo de reformas en el sector podrá superarla y crear otro tipo de desequilibrio que desconocemos.

3. LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA CHINA

La apertura de la economía china adquirió impulso en la década de los noventa, antes del ingreso del país a la OMC. Al igual que sus congéneres del sudeste asiático, el aperturismo chino no sigue la

ingenuidad del discurso ideológico del libre comercio para fundamentar su opción aperturista.

La economía se abrió selectivamente a la IED, sin apertura financiera y gradual apertura comercial.

Las autoridades tienen clara voluntad de insertar a la economía china en la producción de bienes exportables vinculados con la parte de la demanda mundial más dinámica. Así, esta economía abandonó la exportación de productos de baja gama en provecho de productos de alta tecnología. Para ello abrió selectivamente su economía a la Inversión Extranjera Directa (IED) sin apertura financiera y con gradual apertura comercial. Los incentivos que permitieron el éxito de esta estrategia fueron: mano de obra barata (incluso calificada), tipo de cambio fijo atractivo para las empresas extranjeras, y mercado interno que en sus segmentos más solventes era suficientemente amplio como para generar economías de escala y hacer de este una plataforma de exportación de gran alcance. Así, esta economía se ha transformado en una formidable máquina exportadora en la cual empresas extranjeras aseguran la mitad de ellas.

3.1. La inversión extranjera directa y la plataforma de exportación

Cuando las autoridades chinas definieron los sectores reservados solo para la inversión de las grandes empresas pú-

blicas (telecomunicaciones, acero y otras industrias metalúrgicas, energía, extracción de minerales, química básica, automóviles, y tabaco) entonces hicieron la primera delimitación de fronteras para la inversión privada nacional y extranjera. Posteriormente surge la política de una atracción selectiva de la Inversión Extranjera Directa (IED) hacia ciertos sectores y regiones, cuando a comienzos de los años ochenta se definen cuatro “zonas económicas especiales” en las provincias de Guangdong y Fujian, ambas geográficamente próximas a Hong Kong y Taiwan. En efecto, esta política tuvo por objetivo atraer inversión de los dos estados mencionados y de la diáspora empresarial china localizada en India, Macao y el sudeste asiático.

Los incentivos para la localización en las zonas mencionadas fueron: reducción de impuestos sobre utilidades y excepción del pago de derechos de aduanas de las importaciones destinadas a ser reexportadas después de una transformación en un producto más elaborado. Más tarde se extienden estos incentivos hacia la zona costera. Los sectores incentivados con esta política son las empresas extranjeras (o sus filiales) capaces de desarrollar el sector exportador de productos de alta tecnología y de alto coeficiente de mano de obra.

Esta política también se esforzó por captar IED para sectores vinculados a la sustitución de importaciones en industrias muy poco desarrolladas y que estando en las reservas estatales se abrieron a las empresas extranjeras para impulsar su desarrollo, habida cuenta de que las empresas estatales no podían asumirlo. Es el caso de la industria automotriz o la fá-

brica de centrales telefónicas; industrias de elevada densidad de capital y exigentes en cuanto a métodos modernos de gestión. Son industrias orientadas a satisfacer el mercado interno, en la perspectiva de que a futuro se transformen en plataforma industrial exportadora. La mayoría de las empresas extranjeras que se dirigen a este sector son aquellas que tienen su origen en Estados Unidos y la Unión Europea. En cambio, las que se dirigen a la exportación de tecnologías en información y comunicaciones provienen de Asia.

La economía china pasó a ser el destino privilegiado de los movimientos de IED a nivel mundial.

En la década de los años noventa se continúa con esta política de apertura selectiva a la inversión extranjera, con un incentivo adicional y es que en 1994 se devalúa el tipo de cambio en 30% y se fija una estrecha banda de flotación. Por otra parte, en 1996 se introduce un régimen de convertibilidad parcial acotado solo a las operaciones corrientes, garantizando así el acceso a la divisa para exportar las utilidades de las empresas extranjeras.

De este modo la IED en China que tiene un crecimiento lento en la década de los ochenta adquiere todo su dinamismo en la década de los noventa, particularmente a fines de ella y comienzos del nuevo milenio. El resultado es que la economía China ha sido capaz de absorber cerca de 440 mil millones de dólares en Inversión

Extranjera Directa (IED) en el período 1979-2002. La economía china pasó lentamente a transformarse en un “devoradora de inversiones extranjeras”, y se constituyó en el destino privilegiado de los movimientos de IED al nivel mundial. Así, China recibió alrededor del 30% de estos movimientos destinados a los países en desarrollo y la mitad de los destinados al Asia (Informe UNCTAD, 2003). Las razones de este dinamismo son en parte los incentivos explícitos que hemos señalado, así como los parámetros de funcionamiento estructural de la economía (excedente de mano de obra, amplio mercado interno, tipo de cambio) y las elevadas tasas de crecimiento por más de dos décadas (véase anexo).

La industria manufacturera apunta a formar una plataforma de exportación de bienes de alto contenido de tecnología.

Desde el punto de vista del origen de la IED del período 1991-2001, un 74% proviene del Asia y un 64% de Hong-Kong. Dado el estatus particular que tiene la ciudad-Estado de Hong-Kong, se estima que los flujos que provienen de ella son capitales chinos que salen ilegalmente y vuelven a China bajo las normas preferenciales otorgadas al capital extranjero o bien son capitales extranjeros que prefieren entrar a China como sociedades de Hong-Kong. Estas desviaciones se es-

timan en 25% de los flujos totales de IED en China (F. Lemoine, 2003) . Si se excluye Hong Kong, Estados Unidos pasa a ser el primer inversionista.

Se estima que dos tercios de la inversión extranjera acumulada desde 1980 provienen de pequeñas y medianas empresas de Hong-Kong y Taiwan utilizando tecnologías de alto coeficiente de mano de obra y cuya producción descansa en el montaje de piezas importadas, y después reexportadas al mercado mundial (R. Arvanitis, Zhao Wei, 2003)⁵. La industria eléctrica y electrónica, prácticamente inexistente a comienzos de la década de los ochenta, toma un impulso decisivo gracias a la inversión extranjera, llevando a estos sectores a representar un 17% de la producción industrial en el 2001, con exportación de productos electrónicos que representan un 30% de las exportaciones totales al Asia.

Cuando la industria manufacturera china absorbe un 60% de la IED y prácticamente el grueso es ampliación de la capacidad productiva, pues las privatizaciones no han estado en el centro de este proceso, significa que hay en curso una reorganización importante de su base industrial, en especial cuando se dirige a conformar una gran plataforma de exportación de bienes de alta tecnología. Es el caso de la industria electrónica, que podríamos llamar industria “maquiladora”, que pasa a ser la industria más competitiva de Asia. En el año 2002, China fabrica la mitad de

⁵ Esta modalidad de producir bienes exportables es conocida en América Latina como “industria maquiladora”, establecida en México en su frontera con Estados Unidos y difundida también en Centroamérica.

la producción mundial de lectores de DVD, 30% de los computadores y teléfonos celulares.

Sin embargo, sería un error pensar que las grandes empresas o grupos chinos no busquen también penetrar el mercado mundial. Una de las primeras empresas chinas en la industria electrónica, TLC, primer productor mundial de televisores, es el caso más emblemático de una empresa china (en alianza con Thompson y Alcatel) que buscando salir de sus fronteras se convierte en empresa multinacional. En el contexto de las reformas de las empresas del Estado, las autoridades gubernamentales hablan de 196 empresas con posibilidades de transformarse en multinacionales en campos muy variados como: computadores, aluminio, electrodomésticos, automóviles, teléfonos, acero y petróleo. Este es, sin embargo, un proceso incipiente, ya que en 2002 las inversiones chinas en el extranjero fueron solo de 3 mil millones de dólares, lejos aún de los 50 mil millones de dólares que recibe China por concepto de IED. Pero la lógica expansiva ya existe y en parte ella se apoya en el enorme nivel de reservas alcanzado, el exceso de capacidad existente, la fuerte competencia en el mercado interno y la importante limitación en energía y materias primas.

3.2. La apertura comercial y la canasta exportadora

La economía china también ha abierto de manera gradual y selectiva su mercado interno a los flujos de importacio-

nes, al mismo tiempo que aplicaba una política de asentar una base industrial exportadora. En efecto, los aranceles promedio en torno al 11% en el año 2003 (35% en 1992) pero con fuerte protección en sectores específicos, a los que se agregan las barreras no arancelarias (restricciones cuantitativas y otras) que todavía son elevadas, indican un esfuerzo de apertura comercial en el que quedan espacios importante donde avanzar. El ingreso de China a la OMC en el 2001 implica una serie de compromisos de apertura de aquí a 2006, cuando su economía quedará a una escala de mayor apertura (véase anexo).

China tiene compromisos de apertura de aquí al 2006.

No obstante las limitaciones señaladas, la economía china ha llegado a un grado importante de apertura y significación de su comercio exterior en la actividad económica. En efecto sus exportaciones respecto al PIB pasaron de un 5% en 1978 a un 30% en el 2003, porcentaje más elevado que el de la India (9%) y Brasil (15%). El valor de las exportaciones alcanzó un nivel de 438 mil millones de dólares en el 2003, y la tasa de crecimiento promedio anual de ellas en el período 1986-2003 fue de 18%. Este dinamismo le permitió a China situarse como el sexto país exportador y pasar de menos de 1% de las exportaciones mundiales a cerca de 6% en el 2002.

3.2.1. Diversificación de las exportaciones hacia el uso intensivo de tecnologías

El dinamismo de las exportaciones chinas se acompaña de un significativo proceso de diversificación de su canasta exportadora. Desde ya hay que recordar que la industria manufacturera china proporciona actualmente el 92% de sus exportaciones (50% en 1980), dejando a las exportaciones primarias y agroalimenticias en un lugar secundario; por consiguiente se trata de una diversificación al interior de una canasta exportadora de carácter manufacturero. Sin abandonar sus exportaciones tradicionales (textiles, vestuario, calzado, muebles, juguetes, etc.) se desarrollan otros rubros más dinámicos, como los productos electrónicos y material eléctrico, con una importante penetración en el mercado mundial.

El dinamismo de las exportaciones se acompaña de un proceso de diversificación de la canasta exportadora.

El cambio de la composición de las exportaciones está vinculado con el hecho que la canasta exportadora se diversificó hacia productos de mayor tecnología con fuerte y sostenido crecimiento de la demanda mundial. Se trata de industrias de alto coeficiente de mano de obra, dependiente de insumos importados y que se fabrican bajo las modalidades propias de la industria maquiladora. Esta última

contribuyó con el 55% del total de exportaciones chinas en el año 2002 y tres cuartos de ellas provienen de filiales extranjeras. Naturalmente, esta industria es fuertemente dependiente de las importaciones de insumos, que representan un 41% del total de importaciones, siendo Japón su primer proveedor seguido de Taiwan. Más aún, el crecimiento industrial en China ha provocado no solo una fuerte demanda de bienes intermedios importados sino también de materias primas y energía. China es el primer consumidor mundial e importador neto: de cobre, zinc, minerales de hierro, acero (con proporciones que van del 17% al 25% del consumo mundial), de tal modo que el ritmo de expansión de la economía juega un papel muy importante en el equilibrio de los mercados internacionales de materias primas. Además, ella es el segundo consumidor mundial de petróleo bruto.

Desde el punto de vista del destino de las exportaciones, Hong-Kong aparece en el primer lugar (sobrevalorando el peso relativo de la región asiática) pero como es sabido, la mayor parte de estos flujos solo transita por ese territorio, aprovechando su moderna infraestructura portuaria, para luego ser reexportado. China tiene un importante excedente comercial con Estados Unidos y en menor medida también con la UE, lo cual le significa una permanente tensión comercial con ambos mercados. Por el contrario, mantiene déficit comercial con sus principales socios de Asia, y en este sentido podría decirse que el crecimiento de la economía China se ha transformado en una locomotora para esa región. De hecho, el

país es actualmente el primer mercado de exportación para Corea del Sur y Taiwán y el segundo para Japón (véase anexo).

3.2.2. *Competitividad del precio de los productos chinos*

El dinamismo de las exportaciones chinas en general se atribuye a cierto ritmo de crecimiento de la demanda, al costo relativo de la mano de obra y al nivel del tipo de cambio. En estricto rigor, lo que cuenta es el costo unitario de la mano de obra (salarios divididos por la productividad) y no el nivel absoluto del salario, pero es evidente que tiende a compararse el precio de la mano de obra en dólares de un bien exportado respecto de otros bienes concurrentes. Así por ejemplo se afirma que cuando se eliminen las cuotas de ingreso de vestuario a los Estados Unidos a comienzos del 2005, China va arrasarse pues los salarios más bajos de países próximos al mercado americano como Haití pagan 16 dólares a la semana en la industria de confecciones y China en promedio alrededor de 15 dólares, y en este último caso con un yuan débilmente cotizado respecto del dólar. De darse una reevaluación o encarecimiento de la moneda china, esta última cifra variaría notablemente. Algunos economistas dan más importancia a la subvaluación del tipo de cambio, y con justa razón, pues según ellos el costo unitario de la mano de obra es solo uno de los componentes del costo total y en este sentido el tipo de cambio afecta al conjunto de los insumos. De tal suerte que la diferencia de precios

entre las manufacturas chinas y las de otros países no se explica totalmente por el costo unitario del salario.

Decíamos que el tipo de cambio se había devaluado en 30% en 1994 para después mantenerse prácticamente fijo (véase anexo); la verdad es que la devaluación viene de antes. En efecto, “entre los años 1980 y 2000 el yuan tuvo una devaluación nominal con respecto al dólar de 5,5 veces y una devaluación real 2,3 veces y 3,4 veces si considera respecto de una canasta de moneda de los socios comerciales de China. Así la competitividad de los tipos de cambio indicados es que China podría vender en el exterior a un precio hasta cerca del 80% más bajo que sus competidores desarrollados” (Martínez, 2004).

La verdad es que al subvaluar su moneda la economía China está haciendo lo mismo que lo que hizo la economía japonesa durante casi dos décadas para penetrar los mercados externos, pero con una diferencia importante y es que en el caso chino poco más de la mitad de sus exportaciones son realizadas por empresas extranjeras. Dentro de ellas se ubica la “industria maquiladora”, de tal suerte que más que un competidor para la industria exportadora americana, asiática o europea la economía China aparece como asociada en esta división del trabajo. La preocupación va por las consecuencias sobre el empleo derivadas de esta deslocalización de la industria maquiladora hacia China. En efecto, esto ya ha ocurrido en el caso de México, pues medido solo por el costo salarial donde en promedio un obrero mexicano cuesta 2,96 dólares la

hora y un obrero chino 0,72 la hora, ello ha provocado que muchas grandes empresas se hayan desplazado a China. Desde el año 2001, 500 de las 3700 maquiladoras mexicanas se han ido, con lo cual han desaparecido 218.000 empleos (L. Van de Craen).

Las autoridades estadounidenses y el FMI reclaman a China una corrección monetaria.

Desde 1995, el tipo de cambio nominal en China prácticamente no se ha movido y el tipo de cambio real ha variado ligeramente mientras que el déficit comercial y el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos con China se ha ido acrecentando. No obstante que la economía estadounidense dispone de la poderosa ley antidumping para proteger su industria, la tensión comercial entre ambos países también se ha ido acrecentado, y las autoridades americanas, así como las del FMI, reclaman a China una corrección monetaria, es decir, una reevaluación de su moneda. Esta última economía ha ido acumulando reservas en divisas, que en 2002 se elevaron a poco más de US\$ 400 mil millones y han sido recicladas a través de compras de bonos del Tesoro de los Estados Unidos, lo cual entre otras cosas le ha ayudado a la economía estadounidense a mantener bajas tasas de interés a largo plazo y sostener así su crecimiento. Para China, sostener prolongadamente este mecanismo tiene el riesgo de sobrecalentar su economía pues la inyección de liquidez provocada por la com-

pra de divisas para mantener un tipo de cambio fijo es muy exigente en cuanto a las operaciones de esterilización. En la economía china estas operaciones son limitadas, entre otras cosas por el insuficiente desarrollo del mercado de capitales interno. Por esta razón una reevaluación del yuan en el futuro no puede descartarse, aunque con efectos inciertos.

CONCLUSIONES

Se le atribuye a Napoleón la frase: “China es un gigante dormido. Cuando despierte moverá el mundo”. No cabe duda que China, después de poco más de veinte años de sostenido y fuerte crecimiento salió de su letargo, pero parece precipitado todavía afirmar su importancia como superpotencia económica. En efecto, su peso en el PIB mundial en volumen es solo de 3,6%, muy detrás de las superpotencias que son: Estados Unidos con 26%, la Unión Europea con 28% y Japón con 16%. Igualmente, China representa actualmente entre 5% a 6% del comercio mundial, lejos de los Estados Unidos o la Unión Europea, que representan cada uno entre 25% y 30%. El peso de China todavía es marginal en las exportaciones de Estados Unidos (3%) y de la Unión Europea (3,5%). Es difícil pensar que la economía china sea la nueva locomotora de la economía mundial, aunque sí puede serlo de la región asiática, pues la demanda interna no requiere más de 2,5% de las importaciones mundiales. Estos guarismos pueden cambiar de aquí al año 2020 si la economía China mantie-

ne su tasa de crecimiento anual de 9%, lo que significa multiplicar por 4 su PIB; pero aún así, China seguiría siendo una potencia económica de tamaño intermedio. Estos hechos no desmerecen en nada el crecimiento industrial espectacular y la inserción internacional económica que esta economía ha logrado. Una economía que se ha transformado en “devoradora” de inversión extranjera directa, materias primas y energía es sin duda un actor central en el proceso de globalización.

El proceso de reformas económicas encaminadas a transitar hacia una economía capitalista, por su envergadura y dinámica ha creado una situación irreversible. La discusión sobre si la economía China es o no de mercado es inoficiosa, pues si se le aplicaran los criterios con que funciona una economía capitalista plenamente desarrollada naturalmente aún quedarían muchas reformas por hacer. Estas aún no se pueden realizar, justamente por el grado de desarrollo de esta economía. Lo importante es hacia dónde apunta la dinámica de las reformas en la práctica. La sabiduría china es hasta el momento la moda-

lidad en que combinan: reformas económicas para abrir espacio al mercado, inserción internacional y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- OCDE (2002), *China in the World Economy. The domestic policy Challenges*, París.
- OCDE (2001), *Reussir la reforme des entreprises en China*, París.
- D. Hales y L. Hughe, “China Take off”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, N° 6, nov.-dic. 2003.
- UNCTAD (2003), *World Investment Report*, Ginebra.
- F. Lemoine (2003), *L'économie chinoise*, París, Ed. La decouverte.
- R. Arvantis, P. Miegé, Z. Wei (2003), “Regard sur l'émergence d'une économie de marché”, *Problemes Economiques*, mayo de 2004, Documentation Francaise, París.
- S. Tenev, Ch. Zhang (2002), “Corporate Governance and enterprise Reform in China”, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Martínez (2004), “La competitividad China”, Documento, INE, Santiago de Chile.
- L. Van de Craen (2003), “Faut-il réévaluer le yuan”, *Problemes Economiques*, marzo de 2004, Documentation Francaise, París.
- J. Dean (2000), “Can China Avert Crisis?”, *RevChallenge*, julio-agosto 2000, Nueva York.

ANEXOS

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA CHINA

	1980	2000
PIB per cápita (*)	168	727 (**)
% de la población en áreas urbanas	20	31
% PIB en:		
Agricultura	30	16
Industria	49	51
Servicios	21	33
% del empleo en:		
Agricultura	69	50
Industria	18	23
Servicios	13	27
Comercio exterior / PIB (***)	12	42

(*) En US\$ constantes de 1995

(**) Dato para 1998

(***) Exportaciones más Importaciones como % de PIB

Fuente: OECD, *China in the world economy*, 2002, pag 11

PESOS DE LOS CRÉDITOS DUDOSOS EN CHINA Y OTROS PAÍSES ASIÁTICOS (EL PORCENTAJE DEL MONTO DE LOS PRÉSTAMOS, 2001)

	China	Indonesia	Corea del Sur	Malasia	Filipinas	Tailandia
Créditos dudosos total	41	55	19	17	28	25
% mantenido por los Bancos	26	18	4	10	17	13

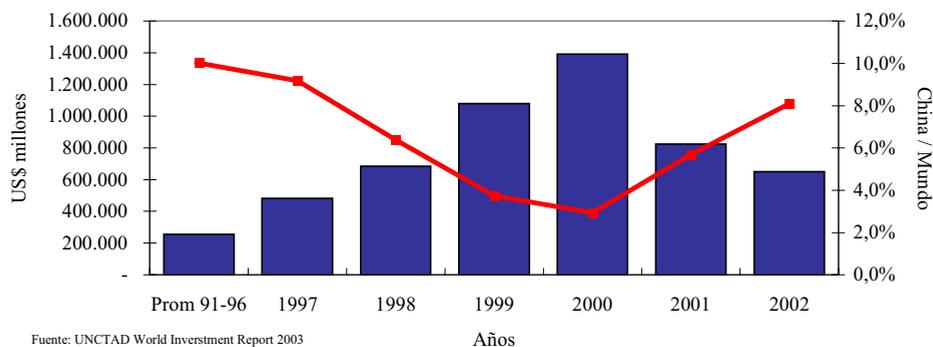
Fuente: (OCDE 2002, ADB, 2002)

ENTRADAS DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (IDE)
Y FORMACIÓN BRUTA DEL CAPITAL EN CHINA

	Entradas IDE (US\$ Millones)	PIB China (US\$ Millones)	Relación IDE/PIB (%)	Formación Bruta de Capital FBK (US\$ Millones)	Relación IDE / FBK (%)
1983	0.916	300.375	0,31	101.483	0,90
1985	1.661	305.254	0,54	115.300	1,44
1990	3.487	387.723	0,9	134.705	2,59
1995	37.521	700.278	5,36	285.928	13,12
1996	41.725	816.490	5,11	323.148	12,91
1997	45.257	898.244	5,04	343.285	13,18
1998	45.463	958.990	4,74	356.964	12,74
1999	40.319	989.621	4,07	368.446	10,94
2000	40.772	1.080.764	3,77	406.396	10,03
2001	46.846	1.175.842	3,98	459.634	10,19
2002	52.700	1.266.054	4,16	533.635	9,87
2003	53.500	1.372.045	3,89	680.918	7,85

Fuente: OECD

EVOLUCIÓN DE ENTRADAS IED EN CHINA



Fuente: UNCTAD World Investment Report 2003

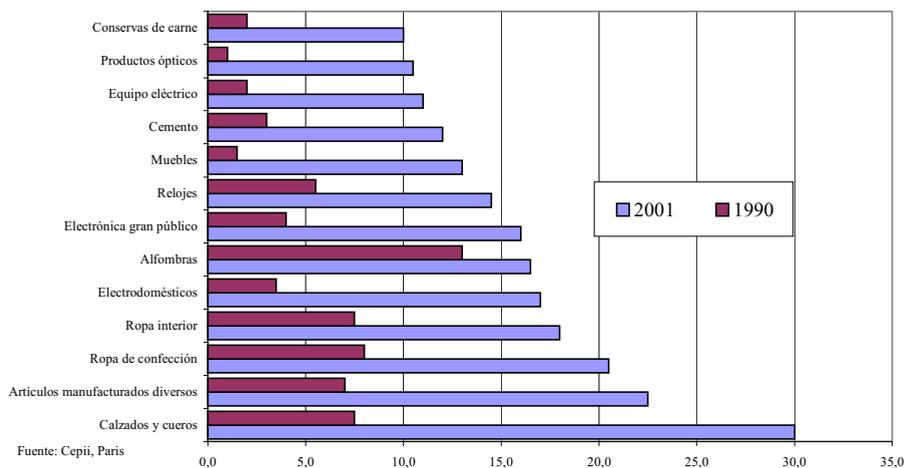


ORIGEN DE LA IED EN CHINA (1991-2001)

	Porcentaje	Miles de Millones de US\$
Total	100	370
Asia Total	73,5	272
Hong Kong	47,3	175
Taiwán	7,6	28
Japón	7,8	29
Estados Unidos	8,6	32
Unión Europea (15)	7,8	29
Otros	10	37

Fuente: China Statistical Yearbooks

PORCENTAJES DE LAS EXPORTACIONES CHINAS EN 1990 Y 2001 DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

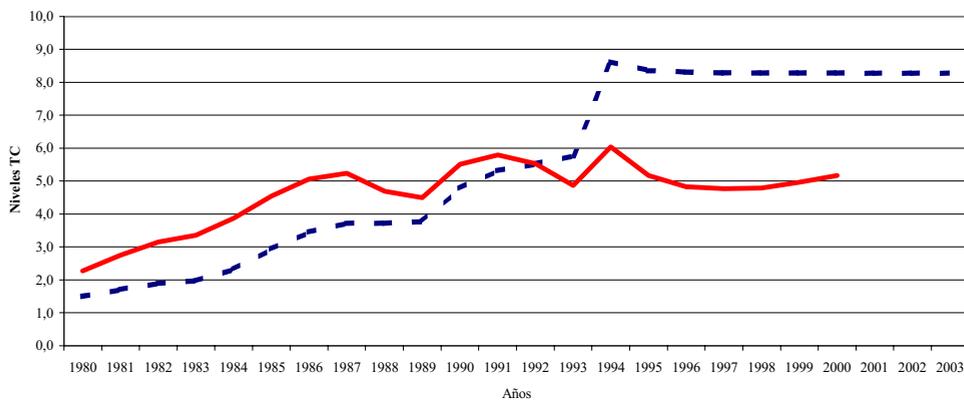


DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHINA
POR PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES (2002)

	Exportaciones (%)	Importaciones (%)	Saldo (millones de US\$)
Mundo	100	100	30
Asia	52	65	-20
Japón	15	18	-5
Taiwán	2	13	-31
ASEAN	7	11	-8
Corea del Sur	5	10	-13
Hong Kong	18	4	48
Europa	18	18	6
Unión Europea	15	13	10
América	22	10	44
Estados Unidos	21	9	43
Africa	2	2	2

Fuente: China's Customs Statistics

EVOLUCIÓN TIPO DE CAMBIO NOMINAL Y REAL EN CHINA



Fuentes: TCN FMI
TCR A. Martínez (2004)



Acceso y compromisos de China en la OMC

En la preparación de su acceso a la OMC, China acordó una serie de reformas que tendrán un impacto de gran envergadura en los mercados domésticos de productos y capitales. Estas reformas incluyen:

- La eliminación de las cuotas de importación en el 2006.
- La eliminación de los aranceles a la importación de computadores, semiconductores y productos relacionados en el 2005.
- Reducción de los aranceles a la importación de los productos agrícolas desde el 22% al 17,5%.
- Reducción de los aranceles a la importación de los productos industriales desde un promedio de 24,6% a un promedio de 9,4%.
- Una reducción en los aranceles a la importación a los vehículos de motor desde 80%-100% al 25% en el 2006 y el 10% a las partes.
- Permiso para aumentar al 50% la propiedad extranjera de las telecomunicaciones y aseguradoras.
- Permiso para los importadores a tener sus propias redes de distribución domésticas.
- Acceso completo del mercado para los bancos extranjeros en el plazo de cinco años desde el ingreso al país: los bancos extranjeros serán capaces de conducir los negocios en moneda local con empresas chinas dos años después del ingreso.

Fuente: International Finance Corporation, *China's emerging private enterprises*, Washington, 2000.