

¿DEBE LA AMÉRICA LATINA TEMERLE A CHINA?*

*Eduardo Lora***

RESUMEN

Este artículo compara las condiciones de crecimiento económico de China y de la América Latina con el fin de evaluar los temores de que la economía china desplace a la latinoamericana en los próximos decenios. Las fortalezas de China se basan en el tamaño de su economía, su estabilidad macroeconómica, la abundante mano de obra barata, la rápida expansión de la infraestructura física y la capacidad para innovar. Las debilidades de China tienen su origen en la poca separación que existe entre el mercado y el Estado e incluyen la débil gobernabilidad corporativa, un sistema financiero frágil y una mala asignación del ahorro. La América Latina y China comparten debilidades importantes: el imperio de la ley es débil, la corrupción endémica y la escolaridad es baja y mal distribuida. Aunque los temores de desplazamiento de los sectores industriales y de la inversión extranjera son exagerados, China puede ser una fuente de inestabilidad financiera internacional con efectos potencialmente muy dañinos para la América Latina.

ABSTRACT

This paper compares growth conditions in China and Latin America to assess fears that China will displace Latin America in the coming decades. China's strengths include the size of the economy, macroeconomic stability, abundant low-cost labor, the rapid expansion of physical infrastructure, and the ability to innovate. China's weaknesses, stemming from insufficient separation between market and State, include poor corporate governance, a fragile financial system and misallocation of savings. Both regions share important weaknesses: the rule of law is weak, corruption endemic and education is low and very poorly distributed. Although fears on manufacturing and foreign direct investment diversion are overblown, China may be a source of international financial instability with potentially damaging effects for Latin America.

* *Palabras clave:* China, América Latina, crecimiento económico, competitividad, ambiente de inversión. *Clasificación JEL:* E66, O57, P52.

** Asesor Principal, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (correo electrónico: eduardol@iadb.org).

INTRODUCCIÓN

China es la economía que ha tenido el crecimiento más rápido en el pasado cuarto de siglo. Desde que se inició el proceso de reformas económicas en 1978 ha crecido a una tasa real promedio de 9.4% por año, según estadísticas oficiales. Con algunos altibajos, ese ritmo se ha mantenido sin mayores cambios hasta el presente: el gobierno ha registrado 9.5% de crecimiento para 2004. La industria ha sido el principal motor de esta expansión: la producción de bienes manufacturados desde 1990 ha crecido 12% por año, según la información disponible hasta 2002.¹

Se reconoce que la credibilidad de las estadísticas oficiales de crecimiento es cuestionable. Eliminando los factores más obvios de sobreestimación, el economista Alwyn Young, de la Universidad de Chicago, ha estimado recientemente que el crecimiento durante el periodo de reforma ha sido 1.7 puntos porcentuales más bajo de lo que dicen las cifras oficiales y el crecimiento del ingreso *per capita* ha sido 6.1% anual en lugar del 7.8% mostrado oficialmente.² Los ajustes a las cifras oficiales podrían ser mayores pero no existen bases para decir exactamente cuánto. No obstante, incluso considerando tasas de crecimiento para China dos o tres puntos más bajas que las oficiales, la América Latina no luce muy destacada en comparación. El crecimiento promedio de toda la región desde 1978 ha sido sólo 2.2% anual. Los años ochenta fueron un decenio perdido y entre 1998 y 2003 el ingreso *per capita* se estancó nuevamente. Así, mientras que en China el ingreso *per capita* desde 1978 se ha multiplicado más de siete veces según las cifras oficiales (o cerca de cuatro veces con los ajustes de Young), en la América Latina en promedio ha aumentado un escaso 16%. El sector manufacturero latinoamericano tampoco ha tenido un desempeño destacado: su crecimiento anual promedio en los años ochenta fue 0.3% y en los noventa alcanzó sólo 2.5% anual. De esta manera, al contrario de lo que ha ocurrido en China, en la América Latina la industria manufacturera ha perdido participación en la economía.³

¹ Las estadísticas oficiales de China se pueden consultar en www.stats.gov.cn

² Young (2003). Nótese que los cálculos de Young son para el periodo 1978-1998, en el que el crecimiento anual según cifras oficiales fue de 9.1 por ciento.

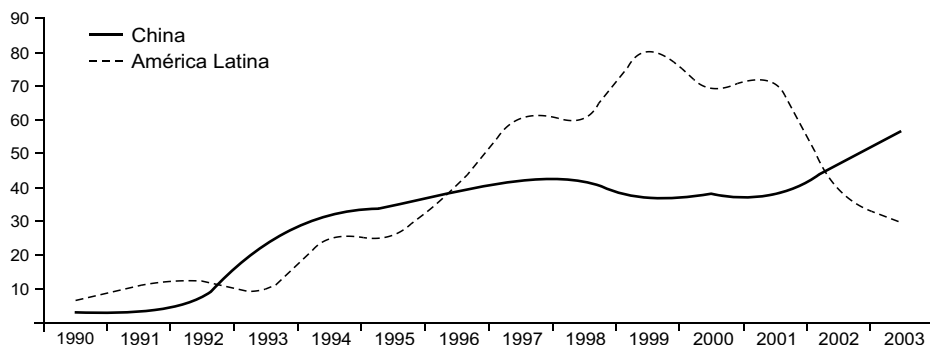
³ Véase Lall, Albaladejo y Mésquita (2004). Obsérvese sin embargo que la industria es la principal fuente de sobreestimación del crecimiento según Young.

A raíz de la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio en diciembre de 2001, estas divergencias han atraído creciente atención, pues se teme que la competencia de productos chinos resulte devastadora para las maquilas de confecciones y para las industrias de equipos electrónicos y muchos otros productos industriales de miles de empresas en toda la América Latina. En México, las maquilas perdieron 254 mil empleos entre 2000 y 2003 y las entradas de inversión extranjera directa (IED) cayeron de 26.6 mil millones en 2001 a 11 mil millones en 2003. También en Brasil la inversión extranjera ha caído considerablemente, y en 2003 en toda la América Latina fue 63% menor que en su momento pico en 1999 (gráfica 1).

Aunque algunas de estas tendencias han cambiado recientemente a raíz de la gran recuperación de las economías latinoamericanas desde 2004, no han desaparecido los temores de desplazamiento de los sectores industriales y de la IED. Un reciente estudio del BID (2005) ha evaluado la validez de dichos temores con base en comparaciones detalladas entre China y cada uno de los países latinoamericanos de la estructura actual de las canastas de exportación y del origen y destino de la IED. Ha encontrado que aunque para el total de las exportaciones China representa una amenaza muy modesta en la mayoría de los países (con la posible excepción de México),⁴ sí implica

GRÁFICA 1. *Inversión extranjera directa*

(Mil millones de dólares)



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI) y *The Economist* para China.

⁴ El coeficiente de similitud de las exportaciones de China y México es 21%, el de Brasil es 12% y el de los demás países es menos de 10 por ciento.

un gran peligro en los sectores de confecciones, calzado y juguetes para muchos países (en particular, Guatemala, El Salvador, Honduras, Bolivia y Nicaragua).⁵ En relación con la IED, ha encontrado que hay aún menos bases para temer un desplazamiento, pues China atrae IED de países muy distintos de los que son fuente de IED para cualquiera de los países latinoamericanos⁶ y porque la IED que llega a China se destina a sectores que también son diferentes de los que la reciben en cualquier país latinoamericano (de nuevo con la posible excepción de México).⁷

Estos resultados sugieren que los temores de desplazamiento, aunque ciertos para algunos sectores en países específicos, en general son exagerados. No obstante, se basan en comparaciones de las estructuras actuales de las exportaciones y la IED, que pueden ser un indicador muy imperfecto de las tendencias futuras. Este artículo aborda el tema desde una perspectiva diferente, pero complementaria, que puede resultar útil para entender el potencial comparativo de la América Latina frente a China, que se basa en contrastar las principales variables que están íntimamente relacionadas con el crecimiento, el desempeño exportador y/o la capacidad de los países para atraer IED.

Este artículo argumenta que las fortalezas de China se basan en el tamaño de su economía, su estabilidad macroeconómica, la abundante mano de obra barata, la rápida expansión de la infraestructura física y la capacidad de innovación. Las debilidades de China tienen su origen en la poca separación que existe entre el mercado y el Estado e incluyen la débil gobernabilidad corporativa, un sistema financiero frágil y mecanismos muy deficientes de asignación del ahorro, que se manifiestan en excesos de inversión en muchos sectores. La América Latina y China comparten deficiencias importantes: el imperio de la ley es débil, la corrupción endémica, la escolaridad es baja y mal distribuida y la innovación es desmotivada por la falta de res-

⁵ En todos estos países la similitud de sus canastas de exportación en el sector 8 de la SITC (Standard Internacional Trade Classification), que comprende muebles, confecciones, calzado, equipo científico y juguetes, supera 50 por ciento.

⁶ El coeficiente de similitud con China del origen de la IED no supera el 20% para ningún país latinoamericano. China compite mucho más con India o con Corea (cuyos coeficientes de similitud son 83 y 55%, respectivamente).

⁷ El coeficiente de similitud de los sectores de destino de la IED entre China y México es 53%. Para Brasil es 32% y para el promedio de toda la América Latina, 30 por ciento.

peto a los derechos a la propiedad y por las normas y prácticas que inhiben la competencia. En el mediano plazo, la capacidad de China y la América Latina para corregir estas imperfecciones permitirá ingresos más altos e integrarse completamente en la economía mundial. En los próximos años China puede ser una grave amenaza para la América Latina, no tanto porque vaya a desplazar a los sectores exportadores o a la inversión extranjera directa sino porque puede ser una fuente de inestabilidad financiera internacional por cuenta de la fragilidad de su sector bancario.

La sección I analiza las principales fortalezas de China con respecto a la América Latina; la sección II describe las debilidades comparativas de China, y la sección III presenta las deficiencias comunes. El artículo concluye con una síntesis de toda la argumentación.

I. LAS FORTALEZAS DE CHINA

Los países no compiten entre sí, compiten las empresas, nos advierte Krugman.⁸ El crecimiento de China no ocurre a costa del crecimiento de la América Latina, aun cuando algunas inversiones extranjeras prefieran irse a China. Por lo contrario, el crecimiento de China muy seguramente ha sido favorable para la América Latina. La razón es sencilla: China es la fuente más poderosa del crecimiento económico mundial. Desde 1995 China ha generado una cuarta parte de todo el crecimiento mundial, superando incluso a los Estados Unidos, al hacer los cálculos en dólares de poder adquisitivo constante.⁹ Esto se traduce en mercados más amplios y mejores precios de exportación, sobre todo para los bienes primarios, que son una fuente muy importante del ingreso externo de la América Latina. También se traduce en mayores ahorros mundiales, que ayudan a financiar a los países con saldos externos deficitarios, como suelen ser los latinoamericanos y como lo son los Estados Unidos, cuyos enormes excesos de gasto (que benefician a la América Latina) no se podrían sostener sin la financiación externa que directamente le concede China (y otros países asiáticos). Por consiguiente, al destacar las fortalezas de China respecto a la América Latina es impor-

⁸ Krugman (1994).

⁹ *The Economist*, 15 de noviembre de 2003.

tante tener presente que la comparación sirve para entender por qué China tiene más éxito en crecer, en exportar o en atraer inversión extranjera que la América Latina, pero eso no significa que las cosas irían mejor en esta región si China careciera de esas fortalezas. También veremos más adelante que no todo en China son fortalezas, que en muchos aspectos China no es muy diferente de la América Latina y que algunas características de la economía china que en apariencia son fuente de ventajas no lo son en realidad. Empecemos por las fortalezas.

1. *Tamaño*

China es la sexta economía más grande del mundo y, al ritmo de crecimiento que ha tenido en los dos pasados decenios, llegaría a ser la mayor economía del mundo en menos de 40 años. Esto es si el PIB de los países considerados es convertido a dólares a la tasa de cambio de mercado. Pero si se usan las tasas de cambio de paridad de poder de compra internacional, que permiten comparar mejor los volúmenes de producción, ya es la segunda economía del mundo, y superaría a los Estados Unidos en sólo un decenio, siempre y cuando se mantengan las tasas de crecimiento actuales. La importancia de China en el comercio internacional es aun mayor. China está más integrada al comercio mundial que otros países grandes, como India, Brasil o los Estados Unidos. Mientras que en estos países las exportaciones e importaciones no representan más de 25% del PIB, en China la profundidad comercial es 50% (a precios de mercado).

El tamaño es una fuente de ventajas porque facilita atraer inversión extranjera, tanto la orientada a explotar el mercado interno, como la que tiene su mira en producir para la exportación, pues en este caso es posible aprovechar una mayor oferta de recursos productivos, en particular la abundante mano de obra barata en el caso de China.¹⁰ El tamaño de la economía permite a las empresas aprovechar economías de escala en la producción, el transporte y la comercialización, lo cual es decisivo para penetrar los mercados internacionales.¹¹ El tamaño de las ciudades chinas también permite

¹⁰ Foro Económico Mundial (2003). Véase BID (2001), cap. 18, que estudia la importancia del tamaño del mercado para la inversión extranjera directa.

¹¹ Véase Hummels (2004).

aprovechar economías de aglomeración que facilitan la conformación de grupos de empresas (*clusters*) que compiten y se complementan mutuamente, lo cual es fundamental para desarrollar y aprovechar los recursos laborales calificados y para la expansión de sectores que dependen del conocimiento y la innovación.

2. Crecimiento sostenido

El indicador de competitividad más conocido internacionalmente es el índice de competitividad del crecimiento que publica anualmente el Foro Económico Mundial. En su edición de 2004 China ocupó la posición 32 entre 104 países.¹² Esta posición no parece muy destacada, aunque supera en 37 puestos a la posición que ocupa el país latinoamericano medio. Sin embargo, por su forma de construcción este índice tiende a estar muy relacionado con el ingreso de los países, lo cual significa que los países más ricos tienden a ocupar siempre las primeras posiciones. Sin embargo, cuando se controla por el ingreso *per capita*, se encuentra que China ocupa una posición extraordinariamente alta. En la América Latina sólo Chile ocupa una posición por encima de lo que se esperaría para su ingreso *per capita*. Lo importante de esto es que los países que tienen buenas posiciones relativas de ingreso tienden a crecer posteriormente más rápido, y lo contrario ocurre con los países con posiciones bajas de ingreso (como Venezuela o Paraguay, para citar dos ejemplos latinoamericanos).¹³ Por consiguiente, este indicador es un buen termómetro de la calidad del ambiente para el desarrollo futuro de las actividades productivas. Esto se debe a que incorpora factores que son decisivos para el crecimiento económico, como la estabilidad macroeconómica, la calidad de las instituciones y el ambiente para el mejoramiento tecnológico y la innovación.

Lo que hace de China un caso destacado según este indicador de competitividad es la estabilidad del ambiente macroeconómico (ya que en los otros indicadores recibe calificaciones mucho más modestas). China ocupa la tercera posición mundial en este indicador, superando al país característico de cualquier región del mundo, in-

¹² Foro Económico Mundial (2004).

¹³ Véase un análisis técnico de este resultado en BID (2001), cap. 1.

cluyendo los países desarrollados. El país latinoamericano medio, en contraste, ocupa la posición 66, haciendo hincapié que la América Latina es la región de mayor inestabilidad macroeconómica del mundo.

Más específicamente, lo que se encuentra detrás de este indicador es el nivel y la estabilidad del crecimiento económico y las buenas calificaciones de riesgo que los analistas internacionales le conceden a China en razón de esa misma estabilidad, la baja inflación, la reducida deuda del gobierno y la solidez de las reservas internacionales y de la cuenta corriente con el exterior. Por supuesto, aquí hay una cierta dosis de circularidad: como China ha crecido de manera acelerada y estable en el pasado, recibe buenas calificaciones de riesgo que mantienen las expectativas de que ese crecimiento se sostenga, lo que ayuda a que sea una profecía autosostenida. Y lo contrario podría decirse de la mayoría de países latinoamericanos. No debe soslayarse, sin embargo, que esta circularidad es un arma de doble filo, pues aunque permite ganar tiempo para resolver los desequilibrios macroeconómicos o estructurales, ofrece la tentación de pasarlos por alto. Este puede ser el caso de las debilidades del sistema financiero chino, al que haremos referencia líneas abajo.

También es el caso de la apreciación represada del renminbi, que está contribuyendo a una acumulación de reservas internacionales de proporciones enormes (pues, de materializarse, daría ganancias inmediatas a quienes han traído capitales externos para invertirlos en papeles en moneda local). Sólo en 2003 las reservas internacionales aumentaron 120 mil millones de dólares y en 2004, 203 mil millones, alcanzando 610 mil millones (o 36.7% del PIB a precios corrientes).¹⁴ Dicho acervo de reservas representa un fondo que, junto con otros elementos de la economía china, ofrece protección contra los riesgos de interrupciones súbitas de los flujos de capital y otros riesgos del sector externo.¹⁵ Sin embargo, la continua acumulación de reservas

¹⁴ Las estadísticas oficiales de reservas internacionales se encuentran en www.pbc.gov.cn/english

¹⁵ Como lo muestra la experiencia de Chile después de la crisis rusa, incluso países con bases macroeconómicas muy sólidas (y controles a las entradas de capitales) pueden experimentar una interrupción súbita de flujos de capital, con repercusiones importantes para la inversión y el crecimiento. Sin embargo, los efectos de una interrupción de flujos de capital en el sector real y financiero son más pequeños en países más abiertos al comercio internacional, y cuyos sectores financieros no están expuestos a riesgos de tipo de cambio. Los efectos de una interrupción de los

internacionales es una fuente de expansión de la oferta de dinero (la cual creció 19% en 2003 y 14% en 2004),¹⁶ que alimenta el auge del crédito y de todo tipo de inversiones, y que por tanto se traduce en presiones de los precios de algunos activos, como los bienes inmuebles. Sorprendentemente, la inflación se ha mantenido en niveles moderados: pasó de 0.4% en 2002 a 3.2 en 2003 y, en 2004, después de superar ligeramente 5% hacia mediados de años, terminó en 2.4%.¹⁷ Esto fue posible porque el rápido crecimiento de los ingresos y la ampliación de la economía de mercado continúa estimulando la demanda monetaria y porque han logrado controlarse las presiones de costos de las materias primas.

3. *Mano de obra barata y abundante*

La abundancia de mano de obra barata es la ventaja más evidente de China para atraer inversión extranjera y exportar manufacturas. El salario promedio en la industria manufacturera era de sólo 112 dólares mensuales en 2002,¹⁸ lo que es inferior al salario mínimo en muchos países latinoamericanos (gráfica 2). En el sector de confecciones, el costo efectivo de la mano de obra (incluyendo prestaciones) en 2002 era 0.88 dólares por hora en las regiones del este y 0.68 dólares en las regiones interiores de China, comparado con 2.45 dólares en México o alrededor de 1.5 dólares en los países exportadores de maquila de Centroamérica.¹⁹

En 1990 el salario promedio en China era 36 dólares mensuales, lo que implica que desde entonces ha ocurrido un aumento de 9.9% anual, que no difiere mucho de la tasa de crecimiento económico del mismo periodo (9.7%) o del ritmo de aumento de la productividad de los trabajadores en toda la economía (8.5%). Pero aunque los salarios industriales han aumentado al ritmo del crecimiento económico, esto no significa que haya restricciones generalizadas de oferta

flujos de capital también pueden ser prevenidos por un fondo de reservas internacionales (Calvo y Talvi, 2004). Todo esto indica que China está bastante bien protegida frente al riesgo de choques financieros de origen externo.

¹⁶ Véase www.pbc.gov.cn/english

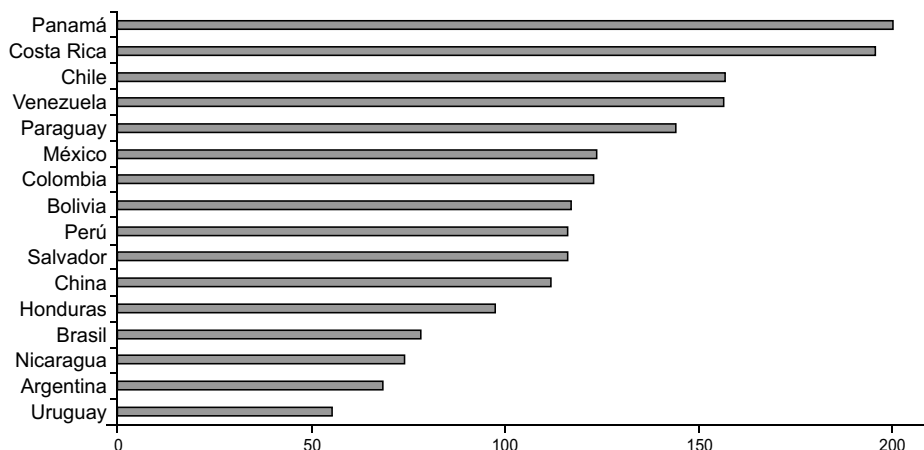
¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Calculado a partir de estadísticas del *China Statistical Yearbook* registradas por el Banco Mundial (2003a).

¹⁹ USITC (2004).

GRÁFICA 2. Salarios mínimos en países latinoamericanos y salarios promedio en China

(Dólares mensuales)



FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo con base en estadísticas oficiales.

laboral. Según fuentes oficiales para 2001, la población en edad de trabajar comprende 894 millones de personas, de las cuales 83% participa efectivamente en el mercado laboral. Esta es una de las tasas más altas de participación laboral del mundo, posible gracias a la cultura de incorporación de la mujer y las bajas tasas de fecundidad promovidas por el sistema comunista. Aunque el empleo en toda la economía ha crecido sólo 2.6% anual desde 1980 (y apenas 1.1% desde 1990), los sectores dinámicos no han padecido por falta de mano de obra gracias al empleo redundante de la agricultura y las empresas estatales. En efecto, el empleo por fuera de estos dos sectores ha crecido 7.9% anual desde 1980 (o 5.3% desde 1990).²⁰ Este proceso está lejos de agotarse. Se calcula que hay 160 millones de trabajadores excedentes en los sectores ineficientes y que en el próximo cuarto de siglo la población rural puede reducirse en 300 millones de personas.²¹

A pesar de la importancia que ha tenido la emigración del campo a la ciudad, ha sido un fenómeno contenido por multitud de restricciones, que sólo de manera gradual han disminuido. La más impor-

²⁰ Brooks y Tao (2003).

²¹ Wolf (2003).

tante de esas restricciones ha sido tradicionalmente el sistema de registro de los hogares (*hukou*) requerido para permanecer en las ciudades y tener acceso a empleo y los servicios más básicos de educación, salud y seguridad social. La migración también ha estado limitada por el temor de los emigrantes de perder sus derechos de tenencia de las tierras en sus zonas rurales de origen y por la limitación más estricta al número permitido de nacimientos por hogar en las ciudades. Desde 2001 las personas con empleo estable y residencia tienen derecho a registrarse en más de 20 mil pequeños pueblos y ciudades sin temor a perder estos derechos, y se han ido desmontando diversos impuestos que recaían sobre los migrantes. Sin embargo, aún persisten restricciones severas en la mayoría de las grandes ciudades y pasará algún tiempo antes de que la reforma de 2001 sea aplicada completamente, incluso en las ciudades pequeñas.²² La reasignación de la fuerza de trabajo hacia sectores de mayor eficiencia ha sido la principal fuente del crecimiento de la productividad. La razón es que la productividad laboral en la agricultura es apenas 19% de la del resto de la economía, y la productividad del empleo en las empresas estatales es 29% inferior a la de las empresas no estatales. En el periodo 1990-1998, en el que la productividad total de los factores aportó 2.6 puntos anuales al crecimiento económico, 2.1 puntos se debieron a la reasignación del empleo agrícola hacia otros sectores.²³ Esta fuente de crecimiento muy posiblemente persistirá por mucho tiempo.

En la América Latina ha ocurrido también una importante reasignación laboral del campo hacia la ciudad. En 1980 la mitad de la población del país característico de la región vivía en las zonas rurales; actualmente sólo una de cada tres personas vive en el campo.²⁴ Sin embargo, este proceso no se ha traducido en aumentos de productividad apreciables. En contraste con China, la productividad

²² Brooks y Tao (2003).

²³ Heytens y Zebregs (2003). El estudio de Young citado calcula que la productividad total de los factores aportó 1.4 puntos al crecimiento anual de la economía no agrícola en el periodo 1978-1998, y concluye también que el principal factor tras el aumento en el ingreso y producto *per capita* no es el capital físico ni la tecnología, sino la “profundización laboral”, es decir el incremento en las tasas de participación, la salida de trabajadores del sector agrícola hacia sectores más productivos y el aumento de la escolaridad, como ha ocurrido también en otros países exitosos de Asia.

²⁴ Según estadísticas del Banco Mundial (2003b), la tasa de ruralidad mediana de la región era 50.1% en 1980 y 36.5% en 2000.

ha aportado muy poco al crecimiento en los países latinoamericanos, con la única excepción de Chile (donde ha contribuido 1.8 puntos al crecimiento en los dos pasados decenios).²⁵ La reasignación del empleo del campo a la ciudad no ha ayudado mucho porque las brechas de productividad laboral rural-urbana son modestas (en promedio 30%)²⁶ y porque los sectores de mayor productividad en las ciudades han generado poco empleo. Por consiguiente la América Latina no ha logrado aprovechar los excedentes de mano de obra de sus sectores ineficientes, como lo ha hecho China. Una de las razones de esta diferencia, aunque por supuesto no la única, se encuentra en el carácter extremadamente protector de los regímenes laborales de la América Latina en comparación con los de China o, de manera más precisa, a los de sus sectores dinámicos. Las leyes laborales en la América Latina prevén en considerable detalle la extensión de las jornadas de trabajo, las vacaciones y otros beneficios de los trabajadores. También consideran las condiciones en que pueden ser despedidos los trabajadores y, cuando no puede demostrarse el cumplimiento de estas condiciones, las indemnizaciones que deben pagarse, las cuales por lo común son muy altas. En China no existe un código legal semejante, porque en el sistema tradicional del “tazón de hierro”, las empresas estatales eran responsables de las obligaciones de protección laboral y seguridad social que autónomamente otorgaban a sus trabajadores como mecanismo para mantener la disciplina a cambio de la estabilidad laboral de por vida (beneficios que, por lo demás, eran muy generosos, y permanecen como un problema sin resolver en muchas empresas). Este antiguo sistema ha derivado sin embargo en exigencias de remuneración, beneficios extrasalariales y condiciones de contratación y despido que varían de región a región y que son en parte negociables entre las empresas privadas y las autoridades locales y/o los sindicatos. Por consiguiente, si bien la legislación laboral vigente para la empresa privada es menos proteccionista de las condiciones de empleo y la estabilidad laboral que lo característico en la América Latina, es también mucho menos predecible.²⁷

²⁵ Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002). Según los cálculos de estos autores, Chile es el único país donde la productividad contribuyó al crecimiento tanto en el decenio de los ochenta como en los noventa.

²⁶ Véase BID (1998), cap. 2.

²⁷ Véase OCDE (2003), pp. 100-102.

4. *El auge de la infraestructura física*

La infraestructura de transporte, comunicaciones y energía de China era, hasta hace dos decenios, muy inferior a la de los países de mayor desarrollo de la América Latina. Aunque aún persisten deficiencias importantes y es difícil responder a la rápida demanda de servicios de infraestructura de todo tipo, las mejoras recientes han sido verdaderamente notorias, en particular en vías, puertos, telecomunicaciones y electricidad, que es posible que contribuirá a sostener el crecimiento de la economía.²⁸ Debido a las privatizaciones, muchos países latinoamericanos también han logrado progresos notorios, pero más concentrados en las áreas de telecomunicaciones y, en menor medida, en electricidad y puertos. Por otro lado, mientras que en China la inversión del gobierno en obras civiles ha crecido más rápido que la economía (pasando del 2.6% del PIB en 1991 a 3% en 2002), en la América Latina la tendencia ha sido la opuesta, dejando descubiertos los campos de inversión que no han resultado atractivos para el sector privado.

En China el sistema de ferrocarriles, que constituye la columna vertebral del sistema de transporte, ha recibido grandes inversiones en los años recientes, incluyendo una segunda línea de Beijing a Kowloon (Hong Kong) y la extensión de la red a zonas distantes como Kashgar en Xinjiang y el Tibet. En el periodo 2001-2005 la red se extenderá en 6 mil kilómetros y se tendrá doble línea en 3 mil kilómetros de vías ya existentes. En caminos el progreso ha sido aún mayor, pues en apenas 12 años se ha pasado de 0 a 12 mil kilómetros de autopistas interprovinciales. En el periodo 1996-2000 se construyeron 216 900 kilómetros de nuevas vías, lo que implicó una expansión de la red de 18%. En los cinco años siguientes se espera agregar otros 200 mil kilómetros. También las facilidades portuarias han mejorado de manera considerable en los años recientes. China tiene 200 puertos, varios de ellos entre los diez más grandes del mundo. Sin embargo, muchos puertos son poco profundos y no

²⁸ El efecto de la infraestructura en el crecimiento es difícil de precisar porque la causalidad va en ambos sentidos, porque hay largos periodos de gestación de la infraestructura y porque no es fácil medir las diferencias de calidad en los servicios. Sin embargo, la evidencia empírica indica que la infraestructura tiene efectos importantes en el crecimiento de largo plazo (Canning y Pedroni, 1999).

permiten la entrada de grandes buques de contenedores. El principal proyecto para resolver ese problema es la ampliación del puerto de Shanghai que tomará casi 20 años completar. China ha padecido graves limitaciones de infraestructura eléctrica que están en vía de solución. El gobierno prevé que la capacidad instalada pasará de 290 GW en 2000 a 550 GW en 2010. El importante aunque muy controvertido proyecto de las Tres Gargantas es apenas un componente de estos grandes planes de expansión. También el sector de telecomunicaciones está experimentando un auge sin precedentes. China ya tiene más suscriptores de televisión por cable (100 millones) y más teléfonos móviles (145.2 millones a fines de 2001) que los Estados Unidos. Además, tiene más de 180 millones de líneas telefónicas fijas (16 por cada 100 habitantes, o 25 por 100 si se incluyen los teléfonos móviles) y el Internet cuenta con 36.6 millones de suscriptores. De acuerdo con el gobierno, la extensión de la red de cable de fibra óptica permitirá que en el 2010 todas las viviendas urbanas tengan acceso a multimedia de banda ancha.²⁹

5. *Capacidad de innovación*

Con el bajo ingreso de China, a su ritmo actual de crecimiento le tomará cerca de 25 años llegar a tener la mitad del ingreso *per capita* de los Estados Unidos, y, si fuera una economía pequeña, esto significaría que tendría todo este tiempo para continuar aprovechando el desarrollo tecnológico externo.³⁰ Sin embargo, su tamaño le impone la exigencia de conquistar mercados de bienes de refinación cada vez mayor y, por tanto, con mayor contenido tecnológico y de innovación. Esto es exactamente lo que China ha hecho. Apoyada por un flujo masivo de IED en sectores de alta tecnología, está llegando a ser el proveedor número uno de varios productos electrónicos. China y Hong Kong combinados proporcionan ya más de la mitad de las cámaras digitales del mundo, más de un tercio de las unidades de DVD, computadoras personales y portátiles, y al menos un cuarto de los

²⁹ Los indicadores de infraestructura provienen en su totalidad de The Economist Intelligence Unit (2003), pp. 25 y ss.

³⁰ Véase en McArthur y Sachs (2002) un análisis empírico del papel de la tecnología en economías en desarrollo.

teléfonos celulares y televisores a color. China ha transformado la estructura de oferta de la industria de equipos electrónicos y es responsable de 30% de todas las exportaciones de productos electrónicos de Asia.

Estos logros son resultado de una estrategia de innovación que empezó en los años cincuenta con el apoyo de tecnologías consideradas críticas para la defensa nacional, y que en la mitad de los ochenta se reorientó hacia diversos sectores civiles de alta tecnología. El compromiso con el desarrollo tecnológico ha aumentado en los años recientes y actualmente el gasto en investigación y desarrollo (ID) excede el 1% del PIB. Con excepción de Brasil, donde el gasto en ID representa 0.9% del PIB, estos gastos son mucho más pequeños en los demás países latinoamericanos (0.2-0.6% del PIB).³¹ De tiempo atrás el gobierno chino ha aceptado que los planeadores no tienen las capacidades técnicas para evaluar la tecnología que se está creando, y por tanto, han motivado a los centros de investigación públicos a comercializar sus productos de investigación. La innovación es, además, apoyada por políticas que favorecen a los sectores de *software* y circuitos integrados por medio de fondos de investigación, compras públicas preferenciales y exenciones de impuestos. Este tipo de políticas se aplica tanto en las empresas nacionales como en las extranjeras, y no hay un intento de “escoger empresas ganadoras” dentro de cada sector. Los incentivos a la investigación parecen haber producido resultados con creces, pues 60% de los gastos en ID son hechos por empresas privadas. Recientemente la innovación ha sido muy motivada por la creación de estándares de tecnología chinos —en oposición a los estándares de tecnología globales— lo cual brinda una ventaja competitiva a las empresas chinas, dado que esto representa un obstáculo a la libre entrada de empresas extranjeras en el mercado interno y brinda a las chinas un poder de negociación con los proveedores extranjeros sobre la propiedad intelectual y de tecnología. Esta estrategia ha facilitado el desarrollo de nuevas tecnologías digitales por parte de empresas chinas y taiwanesas.

La eficacia de las políticas de impulso a la innovación en China contrasta con la situación en la mayoría de los países latinoamericana-

³¹ Los datos para China son tomados de Naughton (2004). Para la América Latina, véase BID (2001), cap. 16.

nos, donde (con la importante excepción de Brasil) las incipientes políticas industriales fueron desmontadas en los años ochenta y noventa, y sólo recientemente están volviendo a ser consideradas. Sin embargo, el ambiente de innovación en China tiene sus limitaciones, muchas de ellas similares a las de los países latinoamericanos. La creación de nuevas empresas es impedida por procedimientos engorrosos y poco transparentes, el acceso al crédito y al mercado de capitales es muy limitado, los derechos de propiedad están poco protegidos y la competencia está restringida geográficamente, no sólo por las distancias, sino por la multiplicidad de mecanismos de protección a la industria local mediante licencias de operación, requisitos de uso de materias primas locales, impuestos y otras restricciones.³² Es hora de analizar con más detalle las debilidades del dragón.

II. LAS DEBILIDADES DE CHINA

La gran debilidad de la economía china es la falta de separación entre Estado y mercado. No sólo se trata de que el Estado interfiera fuertemente en las decisiones que toman los demás agentes económicos, como ocurría en la América Latina antes de la oleada de reformas estructurales de los dos pasados decenios, sino que el Estado es directamente el agente más importante de las decisiones de producción y comercialización nacional e internacional, es todavía el principal empleador y el principal canal de asignación de los ahorros de la economía. Por consiguiente, la falta de separación entre el Estado y el mercado se extiende a todos los aspectos de la actividad económica, con el agravante de que no se trata de un Estado cohesivo y centralizado, sino de una hidra de mil cabezas que operan a niveles distintos de gobierno.

Como se verá en esta sección, la falta de separación entre el Estado y el mercado se refleja en poca gobernabilidad corporativa, riesgos importantes en el sector financiero y el uso de una serie de controles que favorecen las empresas estatales y reducen la disciplina de mercado. Una manifestación actual de la poca disciplina de mercado es el exceso de inversión en muchos sectores.

³² Banco Mundial (2003a), p. 26.

1. *Empresas estatales y gobierno corporativo*

En China no es posible establecer con precisión la línea divisoria entre la propiedad pública y la privada. La introducción de modos no estatales de producción se inició con el sistema de responsabilidad rural que permitió la privatización de la agricultura (aunque no de la tierra rural, que permanece aún bajo control estatal o comunitario) y la proliferación de “empresas de pueblos y villas” de multitud de plantas de manufactura liviana de pequeña y mediana escalas. El éxito de este experimento indujo al gobierno en 1984 a iniciar un proceso de reforma de las empresas estatales industriales, que aún continúa. El objetivo de este proceso no ha sido propiamente la privatización, sino el fortalecimiento de la capacidad de control estatal en los sectores clave de la economía como medio para mantener el sistema político existente. En el proceso se ha experimentado con una enorme diversidad de formas de propiedad estatal, colectiva, extranjera e individual, todas las cuales coexisten en la actualidad alrededor de un núcleo de grandes empresas estatales, que en 2001 llevaban a cabo 47.3% de la inversión en activos fijos de la economía y 44% de la producción industrial. Ya para entonces, sin embargo, el número de empresas estatales había caído en dos tercios, de 87 900 en 1995 a 34 500, como resultado de la estrategia enunciada por Zhu Rongji en 1998 de “tomar lo grande, dejar ir lo pequeño”.³³

El paso más reciente en este proceso de reforma ha sido la creación en 2003 de la Comisión de Administración y Supervisión de Activos Estatales (SASAC, por sus siglas en inglés) cuyo objetivo es ejercer control directo sobre las 196 empresas estatales de mayor tamaño (cuyos activos se calculan oficialmente en una suma equivalente a 116% del PIB del país), garantizando que las tres empresas más grandes de los principales sectores económicos sean de propiedad estatal y que entre 30 y 50% sean “campeones nacionales” o transnacionales “globalmente competitivas” en el año 2010. Esto no significa que las demás empresas estatales serán privatizadas, sino que tendrán que subsistir por su cuenta. Se trata de un gran número de empresas: 7 mil empresas que son controladas por el gobierno central y

³³ *China Economic Quarterly* (2003), pp. 20 y ss.

174 mil que son de propiedad de gobiernos regionales o locales, con una diversidad alucinante de tipos de propiedad y control.³⁴ Un objetivo explícito de la reforma es ampliar la capacidad de control del Estado, para lo cual están a su servicio las normas de propiedad y gobierno corporativo. La manera preferida de reestructuración de las empresas estatales en toda China consiste en crear empresas operativas que posean los activos productivos y que sean propiedad de una empresa *holding*, también estatal, que ejerce control y que asume la responsabilidad de las obligaciones sociales que antes tenían todas las empresas estatales (educación, vivienda, seguridad social).

Muchas empresas operativas controladas por el Estado ofrecen acciones en el mercado bursátil, mecanismo que en la práctica contribuye también a ampliar el control del Estado, pues los accionistas minoritarios carecen de los derechos que son comunes en otros países. La confiabilidad de los sistemas contables y de auditoría externa es calificada como muy pobre, y es rampante la práctica de vender acciones entre propietarios para manipular su valor, según los indicadores internacionales del Foro Económico Mundial y las evidencias de expertos.³⁵ Más aún, la Ley de Empresas ha sido creada para facilitar la conversión de las empresas estatales en sociedades abiertas, que impone de paso a las empresas privadas exigencias de reinversión de utilidades o de conformación de las juntas directivas que son lesivas de la autonomía de control.

Dado que las empresas del Estado están estructuradas para responder más a objetivos y estrategias políticas del Partido Comunista que a señales de mercado, no es sorprendente que las decisiones de inversión terminen en desaciertos que conllevan a excesos de inversión. Las empresas extranjeras, también, están empujadas, sobre todo por gobiernos locales por medio de una variedad de incentivos, a invertir en sectores que pueden traer reconocimiento político. Dado que China es actualmente considerada el destino más atractivo entre los inversionistas internacionales³⁶ y se ha convertido en el mayor receptor de inversión extranjera directa, el exceso de inversión

³⁴ *Ibid*, pp. 24 y ss.

³⁵ Véase los indicadores “strength of auditing and accounting standards” y “pervasiveness of insider trading” del Foro Económico Mundial (2002, 2003, 2004).

³⁶ Véase ATKearney (2003).

ha llegado a ser un fenómeno generalizado.³⁷ El exceso de capacidad es drástico en acero,³⁸ aluminio y cemento, sectores que controla el gobierno, pero es también notorio en automóviles, equipos electrónicos y de comunicaciones y muchos otros sectores con alta participación extranjera. A comienzos de 2004 el gobierno central expresó su preocupación respecto al exceso de inversión en proyectos de construcción, y alertó que el recalentamiento de la inversión podría ocasionar un aumento en los precios de la energía, las materias primas y otros recursos básicos que China importa.³⁹ Como se dijo en la sección I, la inflación se ha mantenido en niveles moderados. Sin embargo, la inflación no es el único riesgo importante generado por el exceso de inversión: el mayor peligro es que la falta de viabilidad financiera de muchas empresas estatales arrastre a una crisis a los bancos oficiales.

2. Sistema financiero

El sistema financiero también ha estado tradicionalmente al servicio de las empresas estatales, y constituye sin ninguna duda el talón de Aquiles de la economía china. A pesar de que cuenta con uno de los sistemas financieros más profundos del mundo —en 2002 el saldo de créditos como proporción del PIB llegó a 148% y el valor de la oferta monetaria ampliada en circulación a 175% del PIB—,⁴⁰ el acceso al crédito se encuentra restringido en la práctica a las empresas estatales o controladas por el Estado.⁴¹ En opinión de los empresarios consultados por el Foro Económico Mundial, el acceso al crédito es más difícil que en la mayoría de los países latinoamericanos, donde las profundidades crediticias son 30% del PIB.

El sistema bancario está dominado por cuatro grandes bancos estatales originalmente orientados a sectores separados: el Banco de

³⁷ De acuerdo con *The Economist* (2004), p. 4, “aunque nueve décimos de los bienes manufacturados tienen excesos de oferta, en el pasado año la inversión en activos fijos creció 30% y aportó 47% del PIB”.

³⁸ Si la mitad de las fábricas de acero que actualmente se están construyendo llegan a ponerse en operación, China podría producir 330 millones de toneladas de acero, pero la demanda interna no llegará a ese monto hasta el 2010. Véase Fu (2004).

³⁹ Fu (2004).

⁴⁰ Cálculos basados en estadísticas presentadas por el Banco Mundial (2003a).

⁴¹ El crédito a las empresas estatales propiamente dichas fue 67.6% del PIB en 2000, de un total equivalente a 124.6% del PIB en ese año, según Duenwald y Aziz (2003).

China, el Banco de Construcción de China, el Banco de Industria y Comercio de China y el Banco Agrícola de China. Además está el Banco Popular de China que opera como banco central (y hasta hace poco era el regulador del sistema bancario), y numerosos bancos comerciales de propiedad estatal, la mayoría de ellos regionales. Hasta 2003 había sólo un banco privado, aparte de sucursales de bancos extranjeros que sólo podían ofrecer servicios internacionales. A partir de 2003 los bancos extranjeros pueden ofrecer servicios en moneda local a empresas chinas, y a partir de 2006 podrán atender a individuos. Existen diversas restricciones geográficas para la operación de la banca extranjera que también serán eliminadas en 2006 como resultado de los compromisos que adquirió China al hacerse miembro de la Organización Mundial de Comercio.

Estas limitaciones contrastan con la libertad de entrada y operación que ha existido en la mayoría de los sistemas financieros latinoamericanos desde las reformas de los años noventa. Sin embargo, la principal debilidad del sistema financiero chino no está en estas restricciones sino en la calidad de la regulación y la supervisión. Según cifras oficiales a fines de 2002 los cuatro grandes bancos estatales tenían deudas malas equivalentes a 26% de sus activos.⁴² Sin embargo, se cree que el verdadero coeficiente de deudas malas es mucho más alto, como resultado de la práctica de refinanciación de las empresas estatales en problemas a tasas de interés que son controladas por el gobierno (lo cual explica por qué el gobierno se abstiene de usar de manera más efectiva la tasa de interés como variable de política para enfriar la economía).

El gobierno ha tomado diversas medidas para enfrentar los problemas de los grandes bancos. En 1998 recibieron una inyección de capital por 33 mil millones de dólares y sus deudas malas fueron transferidas a empresas de manejo de activos para su liquidación. En 2003 fue establecida la Comisión de Regulación Bancaria de China y en enero de 2004 se otorgó una nueva inyección de capital por 45 mil millones de dólares a dos de los cuatro grandes bancos estatales (el Banco de China y el Banco de Construcción de China), que aumentó su coeficiente de capital a activos ponderados por riesgo de

⁴² Citado por Oxford Analytica (2003).

7 a 16% (el estándar internacional es 8%). Está previsto que en 2005 estos bancos sean inscritos en las bolsas internacionales para adquirir capital fresco, aun cuando no está claro cómo lograrán bajar sus actuales coeficientes de deudas malas (18 y 12% según cifras oficiales en septiembre de 2003, respectivamente).⁴³ Muchos países de la América Latina han sufrido crisis bancarias en los dos pasados decenios, que han obligado a fortalecer los sistemas de supervisión y regulación prudencial, poniéndolos en niveles superiores a los actuales de China. Por supuesto, la volatilidad macroeconómica característica de los países latinoamericanos es una fuente de vulnerabilidad financiera que China no ha tenido, al menos hasta ahora. Sin embargo, la evidencia internacional indica que la liberación financiera es un paso muy riesgoso cuando no se cuenta con la infraestructura institucional adecuada.⁴⁴ Esto es así porque la represión financiera y los controles a las tasas de interés no contribuyen a crear una cultura de crédito y permiten que los bancos tengan carteras de crédito débiles,⁴⁵ preocupaciones que se aplican completamente al caso de China. Esto significa que aunque la actual situación del sector financiero es una amenaza para la estabilidad, sería aún más riesgoso embarcarse en un proceso de liberación financiera.

En razón de las dificultades para reformar el sector financiero, la liberación del mercado de capitales podría hacer una diferencia importante. Países que tienen una buena profundidad financiera, como China, se benefician más al liberar el mercado de capitales. Sin embargo, este efecto tiende a ser muy menguado en países, como China, con sistemas legales pobres y de protección débil al inversionista.⁴⁶

3. Régimen de comercio y transacciones internacionales

Igual que la América Latina, en los dos pasados decenios China ha reducido mucho los aranceles y eliminado la mayoría de las restricciones a las importaciones. La tasa arancelaria promedio ha bajado de 43.3% en 1985 a 12.7% en 2002, siguiendo un proceso un poco más lento aunque de magnitud semejante al ocurrido en la América

⁴³ Véase Oxford Analytica (2004).

⁴⁴ Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998), y Arteta *et al* (2001).

⁴⁵ Young (2003). Véase Caprio y Hanson (2001).

⁴⁶ Bekaert, Harvey y Lundblad (2004).

Latina.⁴⁷ También algo más tarde que en esta región, en China fue unificado en 1994 el mercado cambiario y en 1996 fueron eliminadas las principales restricciones a las operaciones de compra-venta de divisas asociadas al comercio internacional. Sin embargo, en otros aspectos las transacciones internacionales de bienes y de capital son objeto de restricciones que no existen en la América Latina:

- i) Solamente empresas autorizadas pueden realizar transacciones de comercio internacional (aunque el número de las autorizadas ha pasado de una docena en los años setenta a varias decenas de miles actualmente, muchas de ellas no estatales).
- ii) Aunque China es el mayor polo de atracción de inversión extranjera en el mundo, subsisten numerosas restricciones y exigencias burocráticas, ya que el proceso de apertura a la inversión externa ha ocurrido de manera muy dispareja entre unas provincias y otras, y debido también a que muchos sectores permanecen cerrados para la inversión extranjera, con el objetivo de proteger el control de mercado que ejercen las empresas estatales. Por ejemplo, la inversión extranjera en telecomunicaciones está prohibida en la práctica, el sector de seguros está severamente restringido y las actividades de comercio y distribución internas son objeto de múltiples restricciones.
- iii) Puesto que el régimen de impuestos y exenciones está muy descentralizado en China, las condiciones tributarias para las empresas extranjeras varían entre provincias, entre sectores e incluso de una empresa a otra, según el momento y las condiciones de negociación. Sin embargo, como resultado de la competencia tributaria entre las provincias, las empresas extranjeras reciben un mejor tratamiento que las nacionales, cosa que, en general no ocurre en la América Latina.⁴⁸ Esto crea un incentivo para que empresas e inversionistas nacionales utilicen a Hong Kong, Taiwán y otros lugares, como plataformas para inversiones supuestamente extranjeras. Por esta razón, los montos totales de inversión extranjera directa son engañosos y el supuesto desplazamiento de la América Latina es menos pronunciado de lo que por lo común se cree, como se dijo en la introducción.

⁴⁷ Yongzheng (2003).

⁴⁸ Véase una descripción detallada del régimen para la inversión extranjera en OCDE (2003).

- iv) En China no hay libre movimiento de capitales internacionales. Toda entrada de capital debe ser depositada en una cuenta especial y los pagos o transferencias contra estas cuentas requieren aprobación de la Administración Estatal de Cambios Internacionales (SAFE, por sus siglas en inglés). La SAFE regula también qué entidades financieras nacionales deben recibir los fondos provenientes de préstamos externos a empresas nacionales o extranjeras establecidas en China. Sólo las empresas estatales pueden colocar bonos en el exterior. En los mercados bursátiles internos, los extranjeros sólo pueden invertir en acciones tipo B, que no tienen iguales derechos ni se cotizan a los mismos precios que las acciones regulares tipo A, reservadas a los nacionales. Toda operación de salida de capitales requiere autorización de la SAFE y la inversión china en el extranjero es regulada y controlada además por la Comisión Regulatoria de Inversiones de China (China Securities Regulatory Commission).⁴⁹

4. *Indicadores engañosos*

Debido a la falta de separación entre Estado y mercado, muchos indicadores económicos deben ser interpretados con cautela. Hemos visto, por ejemplo, que la profundidad financiera no refleja la facilidad de acceso al crédito, porque los sistemas crediticios están controlados en gran medida por el Estado. Por esta misma razón el coeficiente de ahorro total no es un buen indicador de la capacidad de inversión de la economía, o al menos de la capacidad de inversión con criterios de eficiencia. Según estadísticas oficiales, China tiene tasas de ahorro e inversión cercanas a 40%, que están entre las más altas del mundo y son casi el doble de las características de la América Latina. Podría pensarse que el rápido crecimiento económico es el resultado natural de estos coeficientes de ahorro e inversión, pero la causalidad posiblemente va en la dirección opuesta. El verdadero motor del crecimiento se encuentra en la reasignación del empleo hacia los sectores más eficientes, cuyas intensidades de uso de capital son inferiores a la de las empresas del Estado, y que en proporción muy alta financian sus inversiones con ahorros externos, es decir con inversión extranjera. Además, es posible que las cifras ofi-

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 90-91.

ciales de ahorro e inversión se encuentren muy subestimadas debido a problemas de medición. Según algunos analistas la verdadera tasa de ahorro sería 30% y la de inversión 27% (para 2002).⁵⁰

También deben considerarse con cautela los indicadores del saldo y de pérdidas y ganancias de las empresas estatales. Es muy posible que la reciente burbuja de precios de la propiedad inmobiliaria esté induciendo a muchas empresas estatales a inflar el valor registrado de los inmuebles que controlan, y es también muy posible que haya otras fuentes de sobrevaloración de activos pues el valor declarado de los activos no operativos es excesivo.⁵¹ Sin embargo, al margen de estos detalles técnicos, la principal razón para tener cautela es que el objetivo de estas empresas no es la maximización de ganancias sino mantener el control estatal sobre los sectores clave. Por consiguiente, las pérdidas o ganancias no ayudan a predecir la capacidad de expansión o sobrevivencia de esas empresas. Aunque no existe un indicador preciso de la capacidad empresarial local, también deben interpretarse con cautela los avances que está dando China en este campo. Debido a la falta de separación entre Estado y mercado, los líderes empresariales están creando una asociación corporativista entre las empresas y el gobierno, que no va a conducir a una ampliación de los espacios para la iniciativa privada en condiciones de mercado, sino a una simbiosis entre los intereses del gobierno y los de las grandes empresas privadas. Un estudio reciente ha encontrado que más de 40% de los empresarios privados en empresas con ingresos anuales superiores a un millón de renminbis (120 800 dólares) se han hecho miembros del partido comunista, mientras que solo 5% de la población en general pertenece al partido. Los crecientes gremios empresariales también empiezan a desempeñar un papel semejante, apoyados por la convicción entre los empresarios de que pueden influir en las decisiones oficiales.⁵²

III. DEBILIDADES COMUNES DE CHINA Y LA AMÉRICA LATINA

Con su creciente peso económico mundial, sus altas tasas de ahorro e inversión y su prodigiosa capacidad industrial China puede pare-

⁵⁰ *The Economist*, 15 de noviembre de 2003, p. 68.

⁵¹ *China Economic Quarterly* (2003), p. 22.

⁵² Dickson (2003).

cer un país desarrollado. Sin embargo, aún es una economía de bajo desarrollo económico, social e institucional, y como tal comparte una serie de debilidades con los países latinoamericanos.

1. *Educación limitada y desigual*

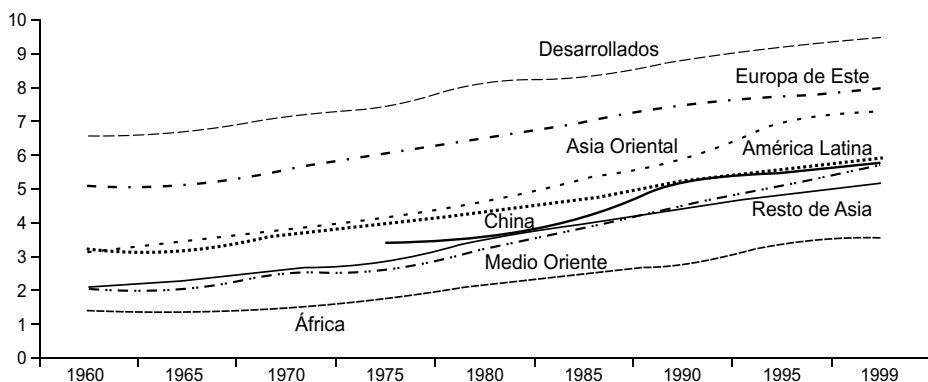
Las fuerzas de trabajo de China y la América Latina tienen hoy día escolaridad semejante: algo menos de 6 años en promedio, según la conocida base de datos de Barro y Lee (gráfica 3).⁵³ China ha tenido un progreso algo más rápido que la América Latina, pero ambas se han quedado atrás frente a los Tigres Asiáticos y están lejos de alcanzar la escolaridad de los países desarrollados, donde la fuerza de trabajo tiene en promedio diez años de educación. Como en la América Latina, en China la escolaridad presenta además notorias desigualdades regionales. Por ejemplo, las tasas de matrícula en los primeros años de educación secundaria oscilan desde 49% en el Tibet a cerca de 60-70% en otras siete provincias menos desarrolladas, hasta casi 99% en Beijing, Shanghai, Tianjin y Zhejiang. En las provincias menos desarrolladas únicamente 70% de los estudiantes completa los nueve años de educación obligatoria, comparado con el 100% en China Oriental.⁵⁴ Muchas escuelas rurales carecen de fondos y deben arreglárselas con las donaciones de los padres de familia, y es frecuente el ausentismo y la deserción escolar.

Como en la América Latina, el mejoramiento de la educación en los niveles bajos y medios tropieza con limitaciones de recursos y deficiencias notorias de organización, respecto a la oferta, y con falta de incentivos económicos para que las familias mantengan a sus hijos en las escuelas, respecto a la demanda. Aunque la evidencia empírica indica que el capital humano tiene una asociación clara y significativa con el crecimiento económico, la baja escolaridad no ha restringido el crecimiento de China.⁵⁵ Sin embargo, el surgimiento

⁵³ Barro y Lee (2000).

⁵⁴ Las otras provincias menos desarrolladas son Guangxi, Guizhou, Hainan, Heilongjiang, Ningxia, Yunnan y Qinghai. Banco Mundial (2003a), p. 41.

⁵⁵ La evidencia empírica basada en los años de educación apunta hacia un efecto positivo, pero el efecto se debilita e incluso llega a ser negativo para los países de ingresos más altos (Islam, 1995; Barro, 2001). Problemas de medición de la calidad de la educación pueden ser la razón para estas incongruencias, como es sugerido por Coulombe *et al* (2004), quienes han encontrado evidencia de efectos muy grandes con base en información de competencias de lenguaje.

GRÁFICA 3. *Años de escolaridad*

FUENTE: Barro y Lee (2000).

de oportunidades económicas ha aumentado los rendimientos de la escolaridad, que han sido mucho más pronunciados para los niveles más altos de educación, como también ha ocurrido en la América Latina. Por ejemplo, la brecha de los rendimientos de la educación universitaria con respecto a la primaria aumentó de 25% a fines de los años ochenta a casi 80% a fines de los noventa.⁵⁶ Estos cambios se han reflejado en la concentración del ingreso: el coeficiente Gini del ingreso *per capita* ha pasado de 0.35 en 1989 a 0.44 en 2000,⁵⁷ semejante al de los países menos desiguales de la América Latina, como Uruguay o Costa Rica, aunque todavía lejos del coeficiente medio de la región (0.53).⁵⁸

Otra característica común de las estructuras educativas de China y la América Latina es la concentración del gasto público en el nivel terciario. A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos o en Corea, donde el gasto público por estudiante es menor en el nivel terciario que en la secundaria, en México o en Chile se gasta más del doble por estudiante universitario que por estudiante de secundaria. En China esa brecha es de cinco a uno.⁵⁹ Este esfuerzo de gasto refleja la prioridad que el gobierno le ha concedido a la educación superior con el objetivo de acelerar el progreso tecnológico del país. En 2001 había 7.2 millones de estudiantes universitarios, con un aumen-

⁵⁶ Banco Mundial (2003a), p. 40.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁸ De Ferranti *et al* (2003).

⁵⁹ *Ibid.*, p. 43.

to de 29.3% respecto al año anterior. De esos, 2.5 millones eran estudiantes de ingeniería.⁶⁰ Se calcula que en 2004 se graduaron 2.8 millones de estudiantes universitarios, más del doble que en 2002, y se espera que ese número llegue a 3.2 millones en 2005.⁶¹ Puesto que nada comparable está ocurriendo en la América Latina, las estructuras educativas de las dos regiones posiblemente tenderán a separarse.

2. *Corrupción y falta de imperio de la ley*

Si algo importa para el desarrollo son las instituciones, y en particular el respeto por las normas y el control de la corrupción. Según el sistema de indicadores de Kaufmann y sus colaboradores,⁶² el imperio de la ley en China se encuentra por debajo del promedio mundial, a un nivel semejante al de México o Brasil, y significativamente por debajo de Chile, Costa Rica y Uruguay (gráfica 4). Esta medida de imperio de la ley es una síntesis de diversos indicadores y opiniones de expertos que reflejan el grado de respeto por las normas y los contratos, la seguridad y la propiedad, con el apoyo de la justicia. Según el mismo sistema de indicadores, China califica aun más bajo en materia de control de la corrupción, comparable al de la República Dominicana, Nicaragua o Colombia, y considerablemente por debajo de Chile, Costa Rica o Uruguay (gráfica 5). Por corrupción se entiende en este sistema de indicadores la apropiación indebida de recursos públicos para fines privados.

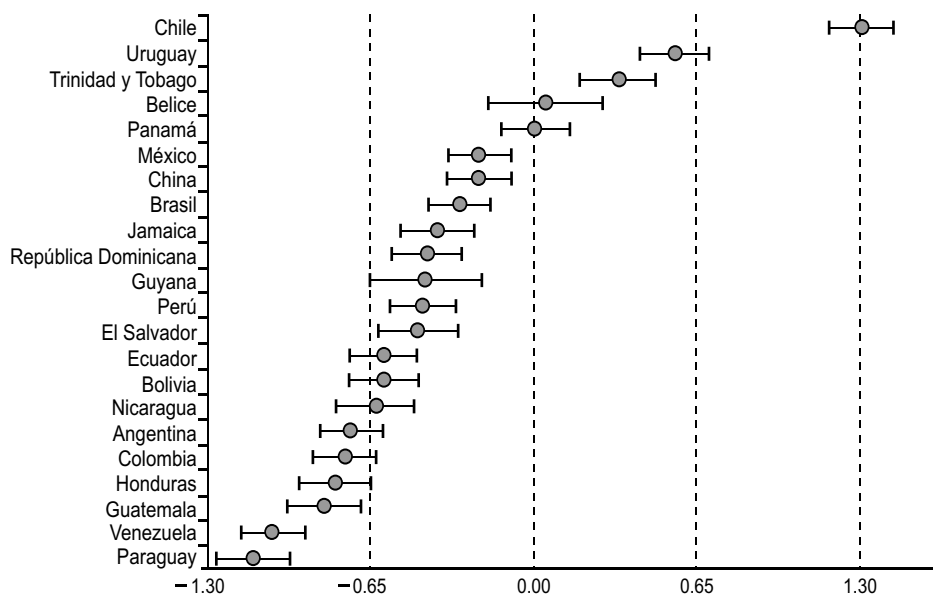
Aunque el imperio de la ley es casi tan débil en China como en el país latinoamericano promedio, algunas de las manifestaciones de este problema difieren de manera apreciable. Mientras que en la América Latina la tasa de homicidios del país medio es 13 por 100 mil personas, en China es sólo de 2.2.⁶³ También en China es baja la frecuencia de otras formas de violencia y de comportamientos antisociales, como robos, hurtos o delitos sexuales, que tradicionalmente han sido castigados de manera estricta. En China la debilidad del imperio de la ley se manifiesta mucho más en la inseguridad de los

⁶⁰The Economist Intelligence Unit (2003).

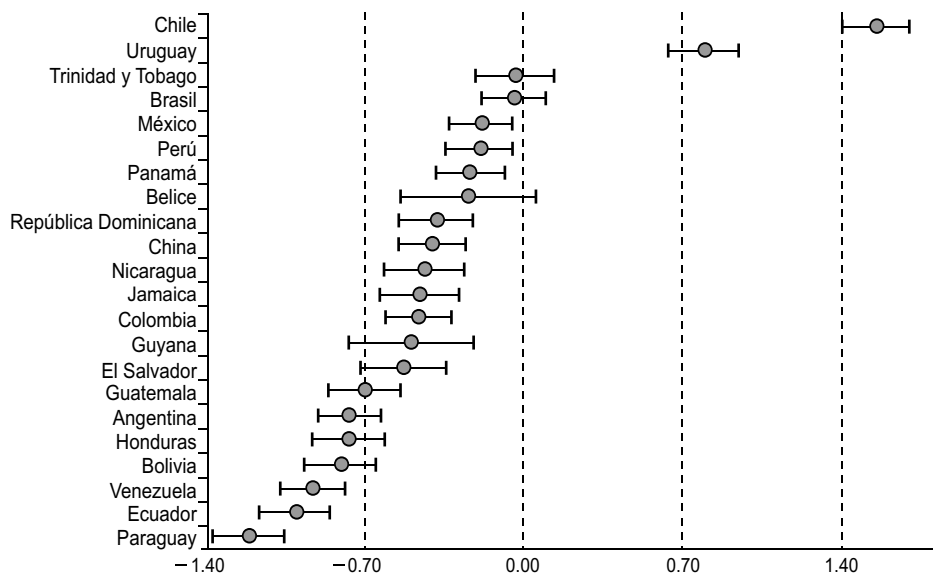
⁶¹ *The Economist*, 14 de febrero de 2004, p. 37.

⁶² Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).

⁶³ Para la América Latina véase BID (2000). Para China la fuente es Interpol (2004).

GRÁFICA 4. *Imperio de la ley*

FUENTE: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).

GRÁFICA 5. *Control de la corrupción*

FUENTE: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).

derechos de propiedad, sobre todo en las zonas rurales, la debilidad de los contratos y la arbitrariedad de las decisiones judiciales.

Aunque tanto China como la América Latina padecen graves debilidades de sus sistemas judiciales, el origen de esas deficiencias es radicalmente distinto. En la América Latina la justicia opera con procedimientos complejos y formalistas derivados de los códigos napoleónicos, que contribuyen a dilatar y hacer poco transparentes las decisiones, y a limitar el acceso a las cortes. Debido a la tradición legalista latinoamericana los abogados son numerosos y desempeñan un papel importante en las actividades económicas. China no tiene una tradición de este tipo. Durante el periodo de Mao Zedong la ley estaba subordinada a la ideología política y no existía un poder judicial, aunque sí mecanismos judiciales expeditos y sistemas de mediación controlados por las autoridades nacionales y locales.

A partir de 1978 se ha creado un cuerpo de leyes transplantado del exterior sin mayor adaptación, y ha empezado a surgir lentamente una incipiente tradición jurídica. En 1985 había apenas 13 403 abogados calificados en toda China, la mitad de los cuales trabajaba de tiempo parcial. En 2000 el número de abogados había ascendido a 117 260, en su gran mayoría de tiempo completo. Pero sería incorrecto pensar que el imperio de la ley prevalecerá como resultado directo del mayor número de abogados, cortes y casos resueltos. Excepto en algunas de las grandes ciudades costeras del este, la gran mayoría de los más de 200 mil jueces que hay en China son oficiales retirados del Ejército de Liberación Popular, que carecen de formación legal e independencia. Más grave aún, el incipiente sistema jurídico resulta extraño a la tradición cultural china. “En muchos aspectos es como un trasplante en peligro de ser rechazado por los numerosos anticuerpos naturales que encuentra.”⁶⁴

Un sistema judicial de estas características no es inmune tampoco a la corrupción. Sin embargo, de manera más general el problema de corrupción en la China proviene de la ubicuidad del Estado en su intento por controlar las decisiones económicas para mantener el poder del Partido. El proceso de reformas iniciado a fines de los años setenta ha generado con frecuencia un conflicto entre la necesidad de crear nuevos espacios de decisión a los agentes económicos

⁶⁴ OCDE (2003), p. 113.

para mejorar la eficiencia, y la ampliación de las fuentes potenciales de rentas indebidas por el intento de mantener el control del Estado en otros espacios. El sistema dual de precios de las principales materias primas agrícolas e industriales que rigió hasta fines de los años noventa es un buen ejemplo: ese sistema intentaba mantener precios controlados para la parte de las producciones destinadas a abastecer las empresas estatales, y precios libres para el resto de la oferta, creando incentivos para que los administradores de las empresas estatales exageraran sus necesidades declaradas de materias primas con objeto de contar con excedentes para vender en el mercado libre.

El sistema de control de la propiedad de las tierras, aún vigente, es otro ejemplo notorio. La corrupción se origina en dos hechos sencillos: todas las tierras son propiedad del Estado, y el valor de derechos de uso es determinado por decisión administrativa. Como resultado, es difícil tener acceso a tierras sin hacer algún pago ilegal a los funcionarios del distrito o la municipalidad que controlan los derechos de uso. Recientemente un medio de prensa denunció que 84% de las ventas de derechos de tierra en Shangai en los dos pasados años se habían realizado utilizando mecanismos ilegales.⁶⁵ Otros espacios reconocidos de corrupción son los permisos de residencia, las aduanas y los bancos. Una característica destacada y en particular problemática de la corrupción en China es su creciente descentralización, como resultado de la erosión del control del Estado central sobre las entidades subnacionales y sus funcionarios, a medida que ha crecido y se ha diversificado la actividad económica privada.⁶⁶

Actualmente hay un intenso debate entre los académicos respecto a si la calidad de las instituciones depende del desarrollo económico o está determinada por factores más profundos, como la geografía o la historia, cuyos efectos son menos susceptibles de cambiar.⁶⁷ Esta

⁶⁵ *China Economic Quarterly* (2003).

⁶⁶ Johnson (2004) presenta una compilación vívida de casos de corrupción, con el tácito consentimiento del poder judicial, en impuestos y derechos de propiedad de la tierra.

⁶⁷ El influyente trabajo de Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), que atribuye un gran peso a factores históricos como causa última de las deficiencias institucionales, abrió un debate que luego fue seguido por Easterly y Levine (2002), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) y Glaeser, La Porta, López de Silanes y Shleifer (2004). Por otro lado Kaufmann y Kraay (2002) presentan evidencia de que, mientras que mejores instituciones ayudan a aumentar el ingreso, niveles de ingresos más altos tienen un efecto negativo en las instituciones.

discusión es en particular relevante para China, donde la ausencia de imperio de la ley y la extensa corrupción eventualmente puede llevar a una interrupción en la inversión privada y el crecimiento. Si la calidad de las instituciones está muy influida por posiciones y actitudes arraigadas respecto a los poderes económicos y políticos, será muy difícil desarrollar el respeto por un cuerpo imparcial de leyes y un sistema judicial independiente. Peor aún si, como lo sugiere el caso de Rusia, la liberación económica tiende a erosionar todavía más el imperio de la ley. De ser así, China enfrentará una situación sin salida. Quizá de manera algo exagerada pero muy clara, Johnson lo ha sintetizado así: “todo el que quiere cambiar a China a la larga llega a la conclusión que el sistema actual está en un callejón sin salida, pero el final de ese callejón aún no está a la vista”.⁶⁸

CONCLUSIONES

El rápido crecimiento de China, su éxito exportador y su capacidad para atraer inversión extranjera son hechos que preocupan a los empresarios y a los gobiernos latinoamericanos. Aunque no es correcto creer que el buen desempeño de un país ocurre a expensas de otro, China está forzando a numerosas empresas a mejorar su productividad o a reestructurarse para defenderse de su competencia. En este artículo se ha mostrado que las principales fortalezas de competitividad de China son el tamaño de su mercado interno, la percepción de estabilidad macroeconómica, la abundancia de fuerza de trabajo barata, la rápida expansión de sus sistemas de transporte, electricidad y comunicaciones, y su capacidad para innovar. Sin embargo, China no sólo tiene fortalezas: su principal fuente de debilidad es la no separación entre mercado y Estado, en la cual se originan los graves problemas de eficiencia de las empresas estatales, las deficiencias de las normas corporativas y la fragilidad de su enorme sistema financiero, a pesar de las altas tasas de ahorro. En algunos aspectos la economía china no difiere considerablemente de la de un país latinoamericano común. El imperio de la ley es débil, la corrupción endémica y el respeto a los derechos de propiedad intelectual es muy deficiente. La escolaridad es escasa y muy mal distri-

⁶⁸ Johnson (2004), p. 273.

buida, a pesar de los importantes avances recientes en la preparación de cuadros científicos y técnicos. También son comunes a ambas economías las dificultades regulatorias para abrir negocios nuevos y para operar los ya existentes.

Los temores de que China desplace a la América Latina son exagerados, no sólo porque China tiene tanto fortalezas como debilidades sino también porque la competencia en los mercados internacionales de productos y de inversión extranjera es menos extendida de lo que usualmente se cree (aun cuando sea crítica en algunos sectores y para algunos países), y porque representa un mercado muy dinámico para muchos productos latinoamericanos, sobre todo en los sectores primarios, pero de manera creciente también en productos manufacturados y servicios. Para la región en su conjunto, el mayor riesgo proviene no de la competencia con China sino de un final descalabro de su enorme sistema financiero, que podría tener repercusiones graves en los mercados de capitales internacionales para los países emergentes. Este ha sido un tema que, sorprendentemente, ha atraído muy poco la atención de los investigadores y analistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2001), "Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 91 (5), pp. 1369-1401.
- Arteta, C., B. Eichengreen y C. Wyplosz (2001), "When Does Capital Account Liberalization Help More Than Hurts?", CEPR Discussion Paper, núm. 2910.
- ATKearny (2003), "FDI Confidence Index", *Global Business Policy Council*, vol. 6, septiembre.
- Banco Mundial (2003a), "China. Promoting Growth with Equity", Country Economic Memorandum, Report núm. 24169-CHA, 15 de septiembre.
- (2003b), *World Development Indicators*, Washington.
- Barro, Robert J. (2001), "Education and Economic Growth", J. F. Helliwell (comp.), *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, OCDE, cap. 3, pp. 14-41.
- , y Jong-Wha Lee (2000), "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications", NBER Documento de trabajo núm. 7911, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Bekaert, Gaert, Campbell R. Harvey y Christian Lundblad (2004), "Does Financial Liberalization Spur Growth?", National Bank of Belgium Working Paper núm. 53, mayo.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Informe de Progreso Económico y Social 1998-1999, Washington.
- (2000), *Desarrollo más allá de la economía*, Informe de Progreso Económico y Social 2000, Washington.
- (2001), *Competitividad: El motor del crecimiento*, Informe de Progreso Económico y Social 2001, Washington.
- (2005), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Integration and Regional Programs Department and Research Department, versión de pre-publicación, marzo.
- Brooks, Ray, y Ran Tao (2003), “China’s Labor Market Performance and Challenges”, IMF Working Paper WP/03/210, noviembre.
- Calvo, Guillermo A., y Ernesto Talvi (2004), “Sudden Stop, Financial Factors and Economic Collapse: A View from the Latin American Frontlines”, artículo presentado al seminario “From the Washington Consensus Towards a New Global Governance”, Barcelona, España, 24-26 de septiembre.
- Canning, David, y Peter Pedroni (1999), “Infrastructure and Long Run Economic Growth”, Julio, disponible en <http://www.arts.cornell.edu/econ/cae/infrastructure-7-99.pdf>.
- Caprio, G., J-A. Hanson (2001), “The Case for Liberalization and Some Drawbacks”, G. Caprio, P. Honohan y J. Stiglitz (comps.), *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, Cambridge University Press.
- China Economic Quarterly* (2003), vol. 7, núm. 3, tercer trimestre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004*, Santiago de Chile.
- Coulombe, Serge, Jean-François Tremblay y Sylvie Marchand (2004), “Literacy Scores, Human Capital and Growth across Fourteen OECD Countries”, Statistics Canada, Human Resources and Skills Development Canada.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial.
- Demirgüç-Kunt, A., y E. Detragiache (1998), “The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries”, *IMF Staff Papers*, vol. 45, núm. 1, pp. 81-109.
- Dickson, Bruce J. (2003), *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge University Press.
- Duenwald, Christoph, y Jahangir Aziz (2003), “The Growth-Financial Development Nexus”, Wand Tseng y Markus Rodlauer (comps.), *China Competing in the Global Economy*, sin lugar de edición.
- Easterly, W., y R. Levine (2002), “Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development”, Washington, Institute for International Economics, inédito.

- Foro Económico Mundial (World Economic Forum) (2002), *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, Ginebra.
- (2003), *The Global Competitiveness Report 2003-2004*, Ginebra.
- (2004), *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Ginebra.
- Fu, Jing (2004), “Overinvestment Still Unchecked”, *China Business Weekly*, 25 de abril, en http://www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-04/25/content_326120.htm
- Glaeser, Edward L., Rafael La Porta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer (2004), “Do Institutions Cause Growth?”, National Bureau of Economic Research, junio.
- Heytens, Paul, y Harm Zebregs (2003), “How Fast Can China Grow?”, Wand Tseng y Markus Rodlauer (comps.), *China Competing in the Global Economy*, sin lugar de edición.
- Hummels, David (2004), “The Role of Geography and Size”, Estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo, Purdue University, agosto.
- Interpol (2004), <http://www.interpol.int/Public/Statistics/ICS/downloadList.asp>
- Islam, N. (1995), “Growth Empirics: A Panel Data Approach”, *The Quarterly Journal of Economics*, 110(4), pp. 1127-1171.
- Johnson, Ian (2004), *Wild Grass: Three Stories of Change in Modern China*, Nueva York, Pantheon Books.
- Kaufmann, Daniel, y Aart Kraay (2002), “Growth without Governance”, *Economía*, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, vol. 3, núm. 1, otoño, pp. 169-215.
- , — y Massimo Mastruzzi (2003), “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”, World Bank Policy Research Department Working Paper 1549, Washington.
- Krugman, Paul (1994), “Competitiveness: A Dangerous Obsession”, *Foreign Affairs* 73(2), pp. 28-44.
- Lall, Danjaya, Manuel Albaladejo y Mauricio Mésquita (2004), “Latin American Industrial Competitiveness and the Challenge of Globalization”, Inter-American Development Bank Policy Brief.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002), “Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts”, World Bank, Research Department, Washington, junio.
- McArthur, John W., y Jeffrey Sachs (2002), “The Growth Competitiveness Index: Measuring Technological Advancement and the Stages of Development”, *The Global Competitiveness Report 2001-2002*, World Economic Forum y Center for International Development.
- National Bureau of Statistics of China (2003), *China Statistical Yearbook*, China Statistics Press. Disponible en línea en: www.stats.gov.cn/english/
- Naughton, Barry (2004), “China: Development Strategy and Policy Regime”, Background Paper Prepared for the Inter-American Development Bank, Washington.

- OCDE (2003), *China. Progress and Reform Challenges*. OECD Investment Policy Reviews.
- Oxford Analytica (2003), *Daily Briefs*, 17 de julio.
- (2004), *Daily Briefs*, “China. Capital Injections Reflect Serious Intent”, 12 de enero.
- Rodrik, Dani, A. Subramanian, y F. Trebbi (2002), “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, inédito.
- Stein, E., y C. Daude (2001), “Institutions, Integration, and the Location of Foreign Direct Investment”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, mimeografiado.
- The Economist* (2004), “Behind the Mask: A Survey of Business in China”, 20 de marzo.
- The Economist Intelligence Unit (2003), *China. Country Profile 2003*.
- The People’s Bank of China. www.pbc.gov.cn/english
- United States International Trade Commission (USITC) (2004), Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the US Market. Investigation núm. 332-448, Publication 3671, enero.
- Wolf, Martin (2003), “The Long March to Prosperity: Why China Can Maintain its Explosive Rate of Growth for Another Two Decades”, *Financial Times*, 9 de diciembre.
- Yongzheng, Yang (2003), “China’s Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries”, IMF Working Paper WP/03/245, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Young, Alwyn (2003), “Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People’s Republic of China during the Reform Period”, *Journal of Political Economy*, vol. 111, núm. 6.