

25 AÑOS DE REFORMAS ECONÓMICAS EN CHINA: 1978-2003

Sebastián Claro

El año 2003 se cumple un cuarto de siglo de fundamentales transformaciones económicas en China. En 25 años, China ha pasado de ser una de las economías más cerradas y centralizadas del planeta a una economía pujante con un rol cada vez más importante en el contexto internacional. Este trabajo presenta una evaluación de las principales reformas introducidas en 1978. Se discute el grado de avance de la economía a una economía de mercado, y se evalúa la situación de las áreas donde el atraso es evidente. A la luz de esto, se presenta un análisis de las principales implicancias para la economía y su proceso de transición de la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio el año 2001. Se concluye que los desafíos pendientes son muy grandes, especialmente en lo referido a la subsistencia de las empresas estatales y a la solidez del sistema financiero.

SEBASTIÁN CLARO. Ingeniero Comercial y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. y Ph. D., University of California. Los Angeles. Profesor del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* El autor agradece los comentarios de Dominique Hachette.

Mo shitou guohe

(Cruzando el río sintiendo piedra por piedra)

El año 2003 se cumplen 25 años del comienzo de las reformas en China impulsadas por Deng Xiaping luego de llegar al poder en 1978. Veinticinco años de importantes reformas políticas y de una radical transformación económica que han hecho, como predijo Napoleón, despertar al gigante durmiente.

Existen tres razones que explican el interés por el proceso observado en China. Primero, China es sin duda una potencia mundial. Contiene cerca de un 20% de la población mundial, y su economía fue el año 2002 la décima economía mundial con un producto cercano al trillón de dólares. Además, su importancia geopolítica es evidente. El Cuadro 1 resume algunos de los indicadores macroeconómicos más destacados para los años 1978 y 1998 para distintos países.

Una segunda explicación está basada en el éxito que las reformas han tenido. Obviando las críticas a la validez de las estadísticas chinas, la economía ha crecido a una tasa cercana al 9% por más de 20 años. Además, la tasa de desempleo ha sido relativamente baja en un período de importantes transformaciones sectoriales. Aunque el producto per cápita en China sigue siendo bajo, importantes sectores han mejorado su calidad de vida con significativos aumentos en sus ingresos. Estos resultados resaltan a la vista no sólo cuando se comparan con la situación en China en 1978, sino también porque contrastan con las experiencias en otros países con economías centralmente planificadas en transición hacia economías de mercado (países de la Unión Soviética y de Europa del Este). En estos casos, la transición ha sido acompañada por importantes costos en producto y empleo. Luego, los estudios de China han estado enfocados a entender las causas del “milagro” económico.

Sin embargo, una tercera razón que justifica el análisis profundo de las reformas y transición en China es que aun cuando la transición puede calificarse como exitosa, existen dudas respecto de cuán lejos ha avanzado china en su proceso de transformación. De alguna manera, la transición china es vista como incompleta. Y esto es muy relevante a la hora de evaluar el impacto que mayores grados de integración, como la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), pueden tener en la economía. Las dudas respecto de cuán sustentable es el “milagro” chino afloran en la medida que se analizan en detalle las reformas detrás del éxito de la transformación económica.

CUADRO 1: INDICADORES ECONÓMICOS, 1978 - 1998

	PGB (Billones de 1995 US\$)		Población (millones)		Per cápita PGB (1995 US\$)		Influjos netos de FDI (% PGB)		Comercio (X + M/ PGB)	
	1978	1998	1978	1998	1978	1998	1978	1998	1978	1998
Brasil	444	775	116	166	3825	4501	1,0	4,1	14,5	17,5
Chile	25	73	11	15	2336	5247	1,2	6,4	44,5	57,9
China	145	946	956	1242	151	725	0,0	4,6	9,5	39,2
Corea	138	317	37	46	3725	11022	0,2	1,7	62,0	85,4
Francia	1099	1447	53	58	20596	28243	0,5	2,0	38,6	49,6
Hong Kong	46	163	5	7	10027	21801	172,3	257,0
India	154	419	657	980	235	430	0,0	0,6	13,6	25,3
Japón	2980	3808	115	126	25933	42285	0,0	0,1	20,5	20,2
Rusia	413	278	137	147	3016	2134	..	1,0	..	58,0
Gran Bretaña	794	1410	56	59	14134	20718	1,2	4,5	55,2	53,9
Estados Unidos	4631	8699	223	275	20805	30135	0,3	2,1	17,5	23,9

Fuente: World Bank, *World Development Indicators*.

En términos generales, el éxito de las reformas está basado en la gradualidad en que éstas fueron implementadas. La economía se ha ido abriendo poco a poco, evitándose drásticas reasignaciones de recursos por los costos en empleo y producto que podrían significar. Esto ha ayudado a mantener cierta estabilidad en el sistema político. Sin embargo, el costo no ha sido menor. Las empresas estatales son altamente subsidiadas, y el mercado financiero está fuertemente controlado. Las decisiones de crédito no están dictadas por argumentos de riesgo-retorno sino más bien responden a la necesidad de mantener competitivas a las empresas estatales. El costo fiscal de estas políticas también es alto. Luego, mayores grados de integración han hecho más evidentes estos costos y plantean una dicotomía importante para las autoridades. O seriamente se dan los pasos necesarios para desproteger los sectores que no son competitivos, o se mantiene un esquema con distorsiones que debilita el proceso de reformas.

Las ventajas del primer camino son claras. Desde un punto de vista de asignación de recursos las mayores ganancias pueden ser obtenidas con la desaparición de las empresas no competitivas. El argumento a favor de la gradualidad obviamente debe desaparecer en el tiempo. La gran duda respecto de la viabilidad de esta alternativa dice relación con la disposición de las autoridades chinas de entregar parte importante de sus cuotas de poder, y disminuir significativamente su injerencia en la economía y la sociedad a través de las empresas estatales y un sistema financiero fuertemente controlado. El camino alternativo parece ser continuar con la protección a importantes sectores de la economía, aun con crecientes grados de integración económica con el resto del mundo. Sin embargo, los costos económicos asociados a esta estrategia son cada vez más altos y evidentes.

El siguiente trabajo pretende evaluar las reformas económicas en China en los últimos 25 años y analizar la situación económica actual al momento de entrar a la Organización Mundial de Comercio. ¿Es este un paso más en el proceso de apertura comenzado en 1978, o representa un cambio fundamental para la economía? De igual manera, se discuten las eventuales implicancias de esta mayor integración en China¹.

El trabajo está dividido en 5 partes. La primera parte presenta una breve reseña histórica del contexto en el cual Deng Xiaoping asume el poder y comienza con las reformas en 1978. La segunda parte detalla las principales reformas económicas efectuadas en los últimos 25 años, y discute cómo se relacionan ellas con el milagro económico en China. La

¹ Véase Chow (2002), Lardy (2002) y Naughton (1995) para una discusión general de las reformas implementadas y las posibles consecuencias de la entrada a la Organización Mundial de Comercio.

tercera parte presenta una síntesis de la situación económica en China al momento de entrar a la OMC. La cuarta parte presenta las principales reformas que la entrada a la OMC impone, además de una breve discusión de su posible impacto en China. Las conclusiones se presentan en la parte 5.

1. Una perspectiva histórica

Hay evidencia de que la economía china fue una economía de mercado por muchos siglos. La agricultura, principal actividad económica, funcionaba sin la intervención estatal. De esta manera describía el historiador chino Sima Qian el funcionamiento de la economía en la dinastía Han (206 a.C.-220 d.C.): “No es necesario esperar órdenes del gobierno: cada persona hace su parte, dando lo mejor de sí para obtener lo que desea. Los bienes baratos irán donde se vendan mejor, mientras que los bienes caros harán a los individuos buscar por otros más baratos”. En la dinastía Song (960-1126), proliferaban los negocios y existía una clase capitalista bien conformada.

En 1760 toma el poder la dinastía Qing, de Manchuria. Después de algunos años de prosperidad, se inicia un importante período de decadencia. Mientras en el mundo comenzaba un proceso de integración, China comenzó a cerrarse. De hecho, una de las causas de la guerra del opio entre China e Inglaterra en 1840 fue el deseo de China de evitar importantes flujos comerciales de opio con la Corona. La pérdida de la guerra por parte de China le significó la cesión de Hong Kong, firmada en 1842 en el tratado de Nanking. Asimismo, otros tratados le significaron la cesión de territorios a Alemania, Francia y Japón para evitar una mayor penetración en su territorio. La decadencia económica, especialmente en contraste con Occidente, y un sentimiento de dominación extranjera dieron curso a una revolución que sacó del poder a la dinastía Qing en 1911. Se estableció entonces la República China.

Sin embargo, importantes divisiones entre el norte y el sur del país mantuvieron inestable la situación política. A comienzos de la década de 1920, se produjo una alianza para unificar el país entre el partido nacionalista del sur liderado por Chiang Kai-shek y el Partido Comunista. En 1925, Chiang lideró una expedición al norte que logró nominalmente unificar China, sueño deseado por gran parte de la población. Digo nominalmente porque en 1930 Japón tomó poder sobre Manchuria.

Apareció entonces un importante dilema para Chiang. Por un parte, debía enfrentar a los japoneses y así lograr la efectiva unificación del país.

Por otro lado, Chiang consideraba mucho más seria la amenaza de sus propios aliados comunistas. En 1934, Chiang es obligado a atacar a los japoneses y hacer paz con los comunistas. En 1937 comienza oficialmente la guerra chino-japonesa que dura hasta 1945, cuando Japón es derrotado. Chiang se convierte en un héroe, especialmente debido al logro de la tan ansiada unificación.

Poco después de la guerra con Japón el gobierno de Chiang se volvió impopular, en especial por las atrocidades y abusos cometidos en la reconquista de los territorios previamente dominados por Japón. A mediados de la década de 1940 comenzó una guerra civil entre las fuerzas de Chiang y los comunistas que culminó en 1949 con el triunfo de estos últimos. Chiang escapó a Taiwán, donde desarrollaría la isla con un esquema económico completamente distinto al utilizado por los comunistas en China. La relación de China con Taiwán debe ser analizada en esta perspectiva.

En medio de un proceso hiper-inflacionario asociado a los gastos militares de la guerra civil, asume Mao Zedong como jefe de la recién formada República Popular China. Los primeros tres años de Mao en el poder se caracterizaron por una suave pero importante intervención en la economía basada en los principios ideológicos que lo guiaban. Su principal reforma estuvo asociada con la agricultura. Los dueños de la tierra fueron obligados a entregar sus terrenos a los campesinos. Las intervenciones en la industria fueron relativamente menores, hasta 1952. A fines de ese año, las organizaciones educacionales fueron intervenidas, los capitalistas fueron obligados a entregar sus empresas e industrias, y los campesinos debieron organizarse en cooperativas controladas por el Estado. El control total de los factores de producción y la producción misma tenía como objetivo cumplir con los requerimientos que el plan de producción quinquenal 1953-1957 establecía.

En 1958, Mao lanza el programa económico conocido como “El Gran Salto Adelante” (The Great Leap Forward). El objetivo era aumentar fuertemente la producción en la industria pesada y alcanzar mejores niveles de desarrollo. Los campesinos fueron obligados a organizarse en comunidades donde trabajaban y vivían juntos. Se asignaron arbitrariamente cuotas de insumos y producción a las distintas industrias. Los objetivos de producción establecidos eran virtualmente imposibles de cumplir, especialmente a nivel industrial. El resultado fue un desastre y la hambruna generalizada. Se estima que entre 1958 y 1962 murieron más de 25 millones de chinos de hambre.

El período 1962-65 fue de transición. Mao había perdido algo de poder internamente debido a su desastroso plan de reforma económico. Ciertas reformas agrícolas permitieron aminorar los costos de un sistema tan irracional y represivo. Sin embargo, Mao recuperó rápidamente la influencia para instaurar en 1966 la Revolución Cultural. Basado en la idea que los sistemas económicos y políticos no eran puros, la Revolución Cultural pretendió reformar drásticamente la burocracia estatal y el gobierno. El aparato estatal y el sistema económico fueron intervenidos. Sus agentes fueron brutalmente atacados física e intelectualmente por las Guardias Rojas establecidas por Mao. El sistema educacional fue cerrado, se establecieron controles de precios, y el estancamiento económico fue brutal².

El sistema económico se organizó en torno a una comisión que asignaba cuotas de producción a los distintos agentes organizados en unidades controladas por el Estado. Además, se asignaban los insumos de producción. La falta de incentivos era evidente. A los trabajadores no se les pagaba de acuerdo a su productividad marginal y los mayores esfuerzos eran repartidos entre todos. No existían incentivos a ahorrar parte de los insumos asignados, y la producción en exceso de la cuota se asignaba a todos los trabajadores por igual.

Al morir Mao en 1976, el poder pasó de las manos más radicales del Partido Comunista a otras más pragmáticas, que visualizaron la necesidad de implementar reformas importantes. Los terribles resultados de la Revolución Cultural, los fracasos del sistema de planificación de la producción y los evidentes avances de otras economías asiáticas (Taiwán, Corea

² En una entrevista concedida a la periodista italiana Oriana Fallaci en 1980, Deng Xiaoping entrega su visión de los aciertos y errores de Mao Zedong. Aunque él considera que los aciertos superan con creces los errores, su visión de El Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural está estampada en las siguientes frases: “Los errores comenzaron en la década de 1950. Por ejemplo, El Gran Salto Adelante. Pero no fue sólo la culpa de Mao. La gente alrededor de él también se entusiasmó. Actuamos en directa contradicción con leyes objetivas, tratando de empujar toda la economía al mismo tiempo. Nuestros deseos subjetivos fueron en contra de las leyes objetivas y las pérdidas eran inevitables. En todo caso, fue Mao quien debe ser catalogado como el principal responsable de El Gran Salto Adelante. Pero no le tomó mucho tiempo —sólo unos meses— para reconocer su error, y lo hizo antes que nosotros, proponiendo correcciones. En 1962, cuando debido a otros factores estas correcciones no se habían llevado a cabo, él hizo una autocrítica. Sin embargo, las lecciones no fueron completamente asimiladas y como resultado la Revolución Cultural irrumpió. Con respecto a las esperanzas de Mao, él inició la Revolución Cultural para evitar la restauración del capitalismo, pero él había hecho un análisis equivocado de la situación en China. [...] En los últimos dos años antes de morir, Mao dijo que la Revolución Cultural había sido equivocada en dos aspectos: uno fue eliminarlo todo, y el otro fue haber incentivado una guerra civil a gran escala. Estos dos aspectos muestran que la Revolución Cultural no puede ser catalogada como correcta. El error de Mao fue un error político, y no menor”. Editorial Committee for Party Literature, Central Committee of the Communist Party of China, *Selected Works of Deng Xiaoping (1975-1982)*, Vol. 2 (1984).

del Sur, Hong Kong y Singapur) sembraron las semillas de las reformas impulsadas por Deng Xiaoping, que asume en 1978 como líder del partido comunista.

2. Reformas

Las reformas implementadas por Deng Xiaoping se introdujeron de manera gradual a varios niveles. Sin embargo, es posible identificar 5 categorías importantes. Dos argumentos se han dado para explicar la gradualidad de las reformas. Por un lado, se argumenta que los objetivos por cumplir no eran del todo claros, especialmente en una dirigencia comunista con altos grados de ideologización. Luego, la gradualidad permitiría experimentar respecto de qué reformas funcionaban mejor. Por otro lado, se argumenta que ésta era la única forma de evitar el colapso dramático de parte importante de la economía, que después de muchos años de un proteccionismo extremo no era capaz de competir en un ambiente de mayor apertura. A continuación se detallan brevemente las principales reformas implementadas en la agricultura, empresas estatales, sistema de precios, sistema financiero y comercio internacional.

2.1. Agricultura

Sin duda la reforma de la agricultura fue un pilar fundamental de la apertura en China. En 1981, la agricultura representaba un 31,8% del producto interno y empleaba a un 71% de la fuerza laboral. El año 2001, estas cifras eran 15,2% y 52,9% respectivamente.

Las primeras reformas tuvieron como objetivo la reorganización de las comunidades agrícolas. A cada campesino le fue asignado un pedazo de tierra y una cuota de producción e insumos. Luego de completar su cuota, el campesino se quedaba con toda la diferencia. Este mecanismo, denominado “Sistema de Producción Familiar Responsable” (Household Production Responsibility System), generó importantes ganancias en eficiencia. Cada campesino tenía los incentivos correctos para maximizar su producción dados los recursos asignados. Más aún, el establecimiento de una cuota fija, independiente del nivel de producción, genera mínimas distorsiones en las decisiones de trabajo y esfuerzo.

Sin embargo, las reformas tenían dos importantes limitaciones. Por una parte, el sistema de precios no era libre y existían dificultades para transar los insumos asignados centralmente. Luego, aun cuando la producti-

vidad aumentó dentro de cada unidad, no hubo al principio de la reforma una reasignación de recursos desde unidades poco eficientes a unidades más eficientes. Como veremos más adelante, la reforma del sistema de precios corrigió en parte esta limitación.

Una segunda limitación significativa es que la propiedad de la tierra no fue entregada a los campesinos. Estos sólo recibieron el derecho a su uso. Al igual que con la asignación de los insumos, este esquema impidió las transacciones de tierras entre campesinos con las consecuentes ganancias de eficiencia. Sin embargo, con el tiempo los terrenos entregados a los campesinos fueron garantizados de manera permanente. Más aún, se permitió la transferencia de estos derechos de uso entre campesinos. Luego, *de facto*, el esquema comenzó a operar en muchos aspectos como una economía de mercado.

Esto es importante de resaltar. Sin una visión marginalista de la economía, el esquema implementado apuntaba en la dirección correcta y minimizaba las distorsiones, siendo contradictorio en muchos aspectos con los postulados del comunismo. Sin embargo, es probable que inconscientemente las autoridades lo hallan implementado en la medida que lograba asegurar ciertas cuotas de producción.

2.2. Empresas estatales

A comienzos de la década de 1980, un 78,3% de la producción nacional estaba controlada por empresas estatales (*China's Statistical Yearbook*, 1981). Las primeras reformas introducidas en 1980 dotaron a las empresas estatales de mayor flexibilidad en la toma de decisiones productivas. Se les entregó cierta capacidad de decidir sobre la producción e inversión a través de la retención de parte de las utilidades. A su vez, se comenzó con la liberalización de algunos precios. El éxito de las reformas fue escaso, principalmente por la falta de incentivos a mejoras en la productividad. El esquema de precios no era el correcto, y los incentivos a los administradores y trabajadores eran mínimos.

En 1984 se introdujeron reformas adicionales. Los requerimientos de producción se cambiaron por “sugerencias”, se implementaron los primeros sistemas de créditos y se diseñaron mecanismos de exportación vía intermediarios estatales. También se permitieron mecanismos de remuneración al trabajo de acuerdo a su productividad marginal y se comenzó con el traspaso de las empresas estatales a autoridades locales de manera de mejorar los incentivos y el control. Sin embargo, no es hasta 1987 cuando se

introduce una reforma fundamental en la estructura de incentivos de las empresas estatales. Ese año se establece el Sistema de Responsabilidad Contractual, bajo el cual cada empresa firmaba un contrato con el gobierno comprometiéndose a un impuesto fijo anual. Todas las utilidades extras quedaban dentro de la empresa y podían ser repartidas o reinvertidas. Al igual que en la agricultura, se estableció una cuota de producción y todo el excedente quedaba a libre disposición de los empleados y administradores. En la medida que los mercados fueron liberalizándose, este esquema generaba los incentivos correctos.

En la práctica, estas reformas fueron mucho más exitosas en las empresas medianas y pequeñas, debido a que la relación entre esfuerzo marginal y beneficio marginal para los administradores era alta. Luego, estos últimos tenían los incentivos para mejorar la eficiencia de las empresas. En cambio, en las empresas grandes las presiones redistributivas fueron mucho mayores. Esto hacía que la repartición de utilidades entre trabajadores y ejecutivos no generara incentivos adecuados. Asociado a importantes trabas burocráticas relacionadas con decisiones de producción y contratación, esto generó un significativo retraso en el desarrollo tecnológico y administrativo de las empresas estatales grandes.

En 1997 se introdujeron cambios en la estructura de propiedad de las empresas estatales. Las empresas grandes, que por definición pertenecían a sectores estratégicos, permanecieron en control estatal. Las empresas pequeñas y medianas pudieron ser adquiridas por sus ejecutivos y trabajadores a través de descuentos en sus salarios. Sólo el año 2000 se introdujo la posibilidad de vender algunos paquetes accionarios de empresas estatales grandes a agentes externos. Los ajustes a la estructura de propiedad de las empresas estatales han mostrado sólo leves ganancias de productividad³.

El lento ajuste de las empresas estatales a los crecientes grados de reformas y de competencia (tanto interna como externa) a que han estado expuestas está en el centro del proceso de transición en China. De alguna manera, la introducción paulatina de reformas se hizo para evitar el colapso del sistema productivo estatal. Al mismo tiempo, se esperaba que la mayor competencia se tradujera en mejoras en productividad que permitiera a su vez mayor apertura. La evidencia indica que los mayores grados de apertura no han estado asociados con mejoras suficientes en productividad que permitan a las empresas estatales competir en igualdad de condiciones. Esta es una lección importante. Una explicación es que los beneficios en productividad asociados a la mayor apertura son compensados por los costos de un

³ Véase Groves *et al.* (1994) y (1995) para una discusión del rol de los incentivos y la estructura administrativa de las empresas en China en su desempeño.

esquema proteccionista que pretendió evitar el colapso de las empresas estatales. Otra lectura es que, en un contexto como el chino, la efectiva convergencia tecnológica no es posible a través de las empresas estatales, sino que a través de nuevas organizaciones.

Ante la falta de convergencia en productividad de las empresas estatales, las autoridades introdujeron importantes distorsiones para protegerlas. El Cuadro 2 muestra los subsidios entregados a las empresas estatales como porcentaje del producto. Aunque decrecientes en el tiempo, estos números continúan siendo altos, en especial dada la caída en la participación de las empresas estatales en el producto. La caída en la participación de las empresas estatales se explica por la mayor competencia de empresas extranjeras (véase sección 2.5.) y por la aparición de otro tipo de empresas locales, especialmente colectivas (Cuadro 3). Como resultado de las reformas industriales rurales en China y de la apertura de la producción industrial a empresas no estatales en 1979, aparecieron oportunidades de negocios que fueron acaparadas por empresas colectivas, entre las que se destacan las famosas “Township and Village Enterprises”. Al tener estas empresas mucha mayor flexibilidad en sus decisiones productivas y en la contratación de factores, el crecimiento en la productividad de las empresas colectivas ha sido tres veces superior al crecimiento en la productividad de las empresas estatales. Luego, estas empresas se constituyeron rápidamente en la mayor fuente de competencia de las empresas estatales, en particular por las presiones en los mercados de factores⁴.

Una muestra del difícil ajuste de las empresas estatales se puede obtener con estimaciones de la rentabilidad promedio sobre activos antes de impuestos de empresas estatales en el sector industrial⁵. Con datos del

CUADRO 2: SUBSIDIOS DE GOBIERNO A EMPRESAS ESTATALES (% PGB)

	1958-88	1989-92	1992-95	1996
Pérdidas operacionales	2,9	2,7	1,1	0,5
Gastos de capital	6,5	4,1	2,8	2,1

Fuente: Dornbusch (1998).

⁴ Véase Chang y Wang (1994).

⁵ La rentabilidad es estimada como la razón entre utilidades antes de impuestos y la suma de activos fijos y capital de trabajo. Fuente: *China's Statistical Yearbook*, varios números.

CUADRO 3: PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL POR TIPO DE EMPRESA
(billones de yuanes)

Año	Estatat		Colectiva		Individual		Otras*		Total
	Producto	%	Producto	%	Producto	%	Producto	%	Producto
1978	328,9	77,6	94,8	22,4		0,0		0,0	423,7
1985	630,2	64,9	311,7	32,1	18	1,9	11,7	1,2	971,6
1996	2836,1	28,5	3923,2	39,4	1542	15,5	1658,2	16,6	9959,5

* Empresas extranjeras.

Nota: Es importante notar que las estadísticas chinas normalmente distinguen entre aquellas empresas con sistemas contables y las que no los tienen. El anuario estadístico reporta datos de empresas con sistemas contables independientes. Esta tabla reporta datos agregados.

Fuente: Gregory Chow (2002).

Anuario de Estadísticas de China, se observa que la rentabilidad promedio alcanzaba un 25% en 1980, cayendo a niveles cercanos al 5% en 1999. Las altas rentabilidades a comienzos de la década de 1980 se explican por el financiamiento estatal a inversiones y capital de trabajo a tasas muy bajas. Además, los precios relativos de los insumos respecto de los productos finales estaban artificialmente bajos previo a la liberalización de los precios. Las reformas al sistema de precios en 1983-85 llevaron estas rentabilidades a niveles más razonables. Las rentabilidades actuales, aunque son bajas, pueden también estar sobreestimadas debido a que los subsidios en los créditos todavía subsisten.

2.3. Sistema de precios

En 1984 se comenzó con la liberalización de precios, tanto de bienes finales como intermedios. Sin embargo, la pérdida de competitividad en las empresas estatales implicó que se mantuvieran ciertos controles. Por ello, se introdujo un esquema dual de precios. Ciertas cuotas de productos o factores eran transadas a precios fijados, y transacciones más allá de las cuotas asignadas eran intercambiadas a precios de mercado, generando en el margen los incentivos correctos. Este esquema de precios permitió a las empresas estatales compensar las presiones de costos provenientes de las empresas colectivas o las empresas extranjeras. A mediados de la década de 1990, el esquema dual de precios estaba casi totalmente abolido y precios de mercado regían mayoritariamente, como muestra el Cuadro 4 para tres categorías de bienes.

CUADRO 4: REFORMA AL SISTEMA DE PRECIOS EN CHINA, 1978-99
PORCENTAJE DE LAS TRANSACCIONES SEGÚN CATEGORÍA

Año	Bienes al por mayor			Bienes agrícolas			Bienes finales		
	Mercado	Guiado	Fijado	Mercado	Guiado	Fijado	Mercado	Guiado	Fijado
1978	0	3	97	6	2	93	0	0	100
1985	34	19	47	40	23	37	na	na	na
1987	38	28	34	54	17	29	na	na	na
1991	69	10	21	58	20	22	46	18	36
1995	89	2	9	79	4	17	78	6	16
1999	95	1	4	83	7	9	86	4	10

Nota: Porcentajes calculados considerando el valor de las transacciones en cada una de las categorías.

Fuente: Ling Bin, "Market Plays Dominant Role", *Beijing Review*, Vol. 35 (1992); International Monetary Fund, "People's Republic of China-Recent Economic Developments, Staff Country Report 97-71" (1997); y World Trade Organization, "Draft Report of the Working Party on the Accession of China to the WTO", Rev. 7 (2001).

2.4. Sistema financiero

La ausencia de un sistema bancario era sin duda una de las características más evidentes de la falta de modernidad del sistema económico chino en 1978. Y probablemente lo siga siendo. A comienzos de los años 1980, el Banco Popular era el único banco. Su tarea era aceptar depósitos y dar crédito a las empresas estatales, además de emitir dinero. En 1983, fue oficialmente denominado Banco Central (Banco Popular de China). Tres bancos estatales sectoriales fueron creados, cuyos roles eran otorgar créditos y recibir depósitos. Un cuarto banco, el Banco de China, fue encargado de las transacciones internacionales.

En la práctica, el rol de los bancos fue financiar los crecientes déficits de las empresas estatales. La dependencia de la oferta monetaria a la necesidad financiera de las empresas estatales repercutió fuertemente en la tasa de inflación. De hecho, un estudio reciente de Brandt y Zhu (2000) muestra que la alta correlación entre crecimiento e inflación en China en la década de los 80 se explica por el rol de los bancos en el financiamiento de las empresas estatales. De acuerdo a sus resultados, la mayor (aunque limitada) autonomía de los bancos sectoriales hizo que en períodos de alto crecimiento en la productividad en las empresas colectivas, el crédito fuese desviado desde las empresas estatales hacia las colectivas debido a consideraciones económicas. Para evitar la debacle en las empresas estatales, el Banco

Central compensaba con fuertes incrementos en la masa monetaria, con el consiguiente aumento en la inflación. En cambio, en períodos de menor crecimiento en la productividad de las empresas colectivas el crédito era nuevamente asignado a las empresas estatales y la tasa de crecimiento del dinero volvía a niveles más normales.

Recién en 1993 se introdujeron nuevas reformas al sistema financiero. Para ello, se transforma a los bancos sectoriales en bancos comerciales tradicionales. Así, se les permitió mayor autonomía en las transacciones, manejar moneda extranjera, emitir deuda propia y proveer seguros, entre otros servicios financieros aprobados por el Banco Popular de China. Sin embargo, la asignación de créditos a las empresas estatales, principal actividad de los bancos, continuó siendo ejecutada con criterios no económicos, generando dudas respecto de la efectividad de las reformas en desarrollar un sistema financiero competitivo.

Paralelamente, la presencia de bancos extranjeros en China ha sido nominal. Su presencia está limitada geográficamente y sus actividades están restringidas al manejo de moneda extranjera para empresas extranjeras, embajadas y visitantes foráneos. La competencia que estas entidades ejercen en el sistema financiero local es nula. En 1997 se introdujeron algunas reformas que permitieron mayor acceso a los bancos extranjeros. Pero las restricciones continuaron siendo importantes. Primero, se les permitió proveer servicios en moneda local sólo a las empresas extranjeras. Sin embargo, dado el bajo intercambio de las empresas extranjeras con la economía local, la demanda por crédito en moneda local de las empresas extranjeras es casi nula. Segundo, dadas las limitaciones de las empresas para conseguir moneda local, la capacidad para otorgar créditos en esta moneda es muy baja. Tercero, las restricciones geográficas se mantuvieron. Por último, se limitó fuertemente la razón deuda en moneda local a deuda en moneda extranjera (50% en 1999). Como evidencia del pequeño rol de los bancos extranjeros en el sistema financiero, en 1998 el porcentaje del crédito bancario emitido por bancos extranjeros era sólo de 0,01%. A fines de 1999, esta cifra había subido a un pálido 0,07%. (Véase Lardy, 2002).

2.5. Comercio internacional e inversión extranjera

2.5.1. Comercio internacional

A fines de la década de los 70, el comercio internacional en China estaba casi totalmente dominado por el sistema de planificación centralizado. La comisión de planificación estatal decidía la importación de bienes,

intermedios y de capital, de manera de satisfacer los requerimientos de producción de bienes considerados estratégicos. Las exportaciones, también planificadas centralmente de acuerdo a estimaciones de exceso de ofertas internas, tenían como objetivo el financiamiento de las importaciones. En resumen, los patrones de comercio no correspondían a razones de ventajas comparativas o precios relativos.

La apertura comercial comenzó a principios de los 80 sobre la base de tres principios: a) el aumento de los derechos a ciertas empresas para intercambiar internacionalmente, b) liberalización de precios, y c) la adopción de un esquema cambiario que fuera eliminando el sesgo antiexportador del esquema de cambio fijo vigente. La apertura se basó en la adopción de controles comerciales convencionales (tarifas y barreras no arancelarias (BNTs)) en vez de objetivos cuantitativos de exportaciones e importaciones.

Las tarifas fueron reducidas sustancialmente. La tarifa promedio en 1982 era de 56%, con alta dispersión entre bienes, y fue reducida en 1985 a 46%. En 2001 la tarifa promedio era de 15%, similar a la vigente en Brasil (véase Cuadro 5). Asimismo, en 1979 se estableció un esquema legal para las actividades de procesamiento exportador, que ha seguido vigente desde entonces. Empresas que importan gran parte de sus insumos, agregan poco

CUADRO 5: TARIFA NOMINAL PROMEDIO, 1982-2001

Año	Porcentaje
1982	55,6
1985	43,3
1988	43,7
1991	44,1
1992	43,2
1993	39,9
1994	35,9
1996	23,0
1997	17,0
2000	16,4
2001	15,3

Nota: Tarifas promedio son calculadas linealmente.

Fuente: Yin Xiangshuo, *Progress and Results of China's Foreign Trade Reforms* (Shanxi Economic Publishing House, 1998); Long Yongtu, "Entering into the World Trade Organization; Integration into the International Social Mainstream", *Journal of International Trade*, 9, 1999; "WTO Membership Promotes China's Reform of Tax System", *China Economic News*, Vol. 21, 2000; y Xiao Xu, "Nation Fulfills Commitment to Cut Tariffs", *China Daily*, 2000.

valor a sus productos y exportan su producción reciben exención de tarifas por sus insumos importados. Esta exención se hizo también extensiva a las importaciones de bienes de capital usados en joint-ventures o empresas extranjeras, como veremos más adelante, sujeta a sustantivos requerimientos de exportaciones. Como resultado de estas exenciones, la recaudación de impuestos por importaciones pasó de un 16% en 1978 a menos de un 4% en 1996.

Respecto de las restricciones no arancelarias, un sistema de licencia de importaciones y cuotas fue introducido a comienzos de los 80. A fines de esa década, el porcentaje de importaciones sujeto a licencias era de 46%. Una de las principales formas que tomaron las BNTs fueron las limitaciones en el derecho de importar directamente, sin pasar a través de las corporaciones estatales de comercio exterior. En 1978, los derechos a comerciar internacionalmente de manera directa eran muy limitados. Durante los 80 y 90 el sistema fue reformado, aumentando el número de compañías autorizadas a realizar intercambios internacionales directamente y limitando el número de bienes sujetos a esas restricciones. Estas restricciones eran relevantes para las empresas nativas, ya que las empresas extranjeras podían acceder libremente a los mercados internacionales de bienes y factores.

Aun cuando los derechos a comerciar directamente han aumentado significativamente, sólo una fracción muy pequeña de las firmas posee derechos. Sin embargo, gran cantidad de empresas intermediarias han sido autorizadas. La mayor competencia en la intermediación puede hacer pensar que los costos de no poder acceder directamente a los mercados internacionales directamente son bajos. Sin embargo, el argumento es discutible. El bajo desarrollo tecnológico de las empresas estatales en China puede deberse en parte al acceso limitado a mercados extranjeros. En cambio, las empresas colectivas con un mayor acceso directo a los mercados, han tenido un mucho mayor desarrollo tecnológico.

Respecto a las exportaciones, tres fueron las principales reformas. Como ya fue mencionado, se incrementaron los derechos a exportar. Los límites a las exportaciones fueron desapareciendo poco a poco. Sin embargo, se introdujeron cuotas y licencias de exportación con tres funciones. Primero, se temió que la libertad total para exportar pudiese acarrear escasez interna con un importante aumento en los precios internos, que todavía eran artificialmente bajos. Segundo, China restringió la exportación de ciertos productos en los cuales creía tener poder de mercado —especialmente productos minerales—. Tercero, China fue forzada a negociar ciertos límites a sus exportaciones a terceros mercados. Por ejemplo, a cambio de

obtener el estatus de Nación Más Favorecida (MFN), China firmó su primer acuerdo en textiles con Estados Unidos en 1980 donde se impusieron cuotas a las importaciones desde China. De manera similar, se estableció multilateralmente el Acuerdo Multi-Fibra (Multi-Fiber Agreement, MFA) que permitió la imposición de cuotas a la importación de productos textiles y ropa, que continúa vigente hasta hoy. A partir de 1990, la cantidad de productos sujetos a licencias o cuotas de exportación ha caído significativamente.

La segunda gran reforma que afectó a las exportaciones fue la reforma cambiaria. El sistema de cambio fijo vigente en 1978 sostenía una paridad sobrevaluada que implícitamente subsidiaba las importaciones de bienes de capital. Para obtener las divisas requeridas, los exportadores no podían retener divisas extranjeras y existían importantes restricciones para la manutención de moneda extranjera por parte de los particulares. A partir de 1980, ambas restricciones empezaron a relajarse de manera suave. Además, el gobierno comenzó a devaluar la moneda doméstica, cuyo valor en 1981 era de 2,8 yuanes por dólar. En 1986, se introduce un mercado secundario por moneda extranjera, que funcionaba con las remesas de exportaciones. El valor de mercado del yuan era bastante menor que su valor oficial. En 1994 el gobierno unificó ambos mercados fijando el tipo de cambio en 8,7 yuanes por dólar. A partir de 1995, el tipo de cambio ha fluctuado en torno a 8,3 yuanes/dólar.

La tercera reforma a las exportaciones estuvo asociada al esquema impositivo. Por una parte, en 1984 se implementó la devolución del impuesto al valor agregado en las exportaciones. Como fue mencionado anteriormente, el gobierno incentivó las actividades de procesamiento exportador con beneficios tributarios y de devolución de tarifas pagadas por insumos usados en productos exportados.

El análisis de la política comercial china es complejo. Por una parte, da la impresión que China efectivamente ha abierto su economía fuertemente a la competencia externa. Las tarifas promedio no son particularmente altas y las restricciones cuantitativas a las importaciones han caído sustancialmente. Sin embargo, aún existen serias limitaciones para la importación directa de bienes, y gran parte de las facilidades a las importaciones está sujeta a que esos insumos sean usados en bienes exportados. El esquema comercial es mucho más protector de la industria nacional de lo que, por ejemplo, se puede concluir mirando la recaudación impositiva por tarifas. El análisis de las políticas de inversión extranjera entrega una clara visión de esto.

2.5.2. Inversión extranjera

El acceso a la inversión extranjera se inició en 1982 con la apertura de cuatro zonas económicas especiales en Shenzhen, Zhuhai, Shantao y Xiamen. Más tarde se abrió la zona de Hainan. Con el objetivo de atraer inversión extranjera, estas zonas proveían (y continúan haciéndolo) infraestructura, leyes especiales y condiciones impositivas favorables a las empresas foráneas. Adicionalmente se les entregó exenciones tarifarias por los insumos importados que fueran usados en bienes exportables. Las ventajas de acceder a mano de obra barata generaron un fuerte incremento en los flujos de inversión extranjera directa hacia China. En 1978, China no recibía inversión extranjera. En 1998, recibió influjos por cerca de 40 billones de dólares, siendo el segundo país en el mundo después de Estados Unidos (Cuadro 6).

La apertura a los flujos de inversión extranjera en China tuvo varios objetivos. Por una parte, se esperaba que los flujos de tecnología y conocimientos fueran poco a poco traspasados a las empresas locales, acelerando así el proceso de convergencia. En la medida que esto ocurriera, sería posible incrementar los grados de apertura del mercado local sin grandes costos. Por otra parte, se pretendía que las empresas extranjeras absorbieran la fuerza de trabajo que crecientemente se movilizaba a las ciudades desde la agricultura y desde las empresas nativas que iban quedando fuera de competencia⁶. De hecho, los flujos más importantes de inversión extranjera, que comienzan en 1990, coinciden con grandes movimientos de trabajadores desde las zonas rurales hacia las zonas costeras. En 1995, se estimaba que entre 60 millones y 80 millones de personas trabajaban fuera de sus pueblos rurales.

La evidente desventaja de las empresas domésticas, especialmente las estatales, respecto de las empresas extranjeras hizo que el gobierno introdujera distorsiones en favor de las primeras. Dicho de otra forma, de manera de compensar las diferencias en productividad entre las empresas extranjeras y las empresas locales, se impusieron distorsiones en los mercados de productos y los mercados de factores. En el mercado de factores, la principal distorsión fue la introducción de créditos subsidiados a las empre-

⁶ Es difícil distinguir la causalidad en esta asociación. Por un lado, se puede argumentar que la movilización se debió a la presencia de empresas extranjeras. Por otro lado, las empresas extranjeras pueden haber sido atraídas en parte para absorber la movilización de trabajadores. Aun cuando ambos efectos pueden ocurrir simultáneamente, es probable que los efectos en el empleo agrícola y en las empresas estatales sean principalmente explicados por el proceso general de reformas y la aparición de las empresas colectivas, y en menor medida por la mayor competencia de las empresas extranjeras.

CUADRO 6: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN PAÍSES EN DESARROLLO, 2001

Stock (billones de dólares)

País	Total	% del total mundial	% de países en desarrollo
China	395,2	5,8	16,9
Brasil	219,34	3,2	9,4
México	115,95	1,7	5,0
Singapur	104,3	1,5	4,5
Argentina	76,3	1,1	3,3
Bermudas	66,6	1,0	2,8
Indonesia	57,36	0,8	2,4
Malasia	53,3	0,8	2,3
Chile	48,44	0,7	2,1
Corea	47,23	0,7	2,0
Polonia	42,43	0,6	1,8
República Checa	26,76	0,4	1,1
Arabia Saudita	25,98	0,4	1,1
Total	2341,5	34,2	100,0

Flujos (billones de dólares)

País receptor	Total	% del total mundial	% de países en desarrollo
China	46,8	6,4	20,2
México	24,7	3,4	10,7
Hong Kong	22,8	3,1	9,8
Brasil	22,5	3,1	9,7
Bermudas	9,9	1,3	4,2
Polonia	8,8	1,2	3,8
Singapur	8,6	1,2	3,7
Chile	5,5	0,7	2,4
República Checa	4,9	0,7	2,1
Taiwan	4,1	0,6	1,8
Tailandia	3,8	0,5	1,6
India	3,4	0,5	1,5
Turkía	3,3	0,4	1,4
Corea	3,2	0,4	1,4
Kazakhstan	2,8	0,4	1,2
Rusia	2,5	0,3	1,1
Total	232	31,6	100,0

Fuente: UN, *United Nations World Investment Report*, 2002.

sas estatales. Sin embargo, estos subsidios permitieron principalmente acomodar a las empresas estatales ante la competencia de sus pares colectivas. Similar rol jugaban los subsidios directos a la producción ya discutidos y detallados en el Cuadro 2. Las medidas impuestas para compensar directamente la competencia de empresas extranjeras produciendo en China estuvieron asociadas principalmente con restricciones a estas últimas respecto de su acceso al mercado chino. Se limitó fuertemente la venta de bienes producidos por empresas extranjeras en China en los mercados locales. Las formas que tomaron estas limitaciones fueron diversas: incentivos económicos a la exportación de sus productos (los incentivos tributarios y tarifarios estaban en la mayoría de los casos sujetos a volúmenes de exportación), medidas burocráticas y legales importantes, cuotas y restricciones de contenido local, además de otras restricciones de facto. De esta forma, las empresas nacionales podían vender sus productos en los mercados locales a precios protegidos por las tarifas, mientras que las empresas extranjeras no recibían el premio de las tarifas. En otras palabras, se incrementó el precio relativo de los bienes finales en favor de las empresas nacionales, de manera de compensar las diferencias tecnológicas. Este esquema ha sido reconocido como el esquema dual de la economía china en la literatura⁷.

Aun con las limitaciones para acceder a los mercados locales, los bajos costos laborales han hecho que las empresas extranjeras incrementen fuertemente su participación en la economía. En 1999, las empresas extranjeras empleaban sobre 20 millones de personas, lo que representa un 10% del empleo total en China en zonas urbanas. Los incentivos a las exportaciones también dieron frutos. En 1985 las empresas extranjeras exportaban un 1% del total e importaban un 5% del total de la economía. En el año 2000 estas cifras eran 48% y 52% respectivamente. Visto de otra manera, las empresas extranjeras el año 2000 representaban un 12% del valor agregado total en la industria manufacturera y sus exportaciones eran casi el 50% del total. A esto hay que agregar las exportaciones de las empresas nativas dedicadas al procesamiento exportador. Esto refleja que gran parte del éxito exportador de China se debe a los incentivos especiales para ello más que a un reacomodo de los recursos hacia las industrias donde China posee ventajas comparativas. No son las empresas locales en China las que están detrás del *boom* de exportaciones, sino que son principalmente las empresas extranjeras y otras dedicadas casi exclusivamente a la producción para exportar.

Este análisis es muy sugerente respecto a las causas del alto crecimiento en China. Existen dos fuentes de crecimiento económico: la acumu-

⁷ Feenstra (1998).

lación de factores y el desarrollo tecnológico. Contrario a la experiencia de otros países asiáticos, donde el crecimiento ha estado principalmente empujado por la acumulación de factores (Young, 1995), el crecimiento en China parece estar más asociado a aumentos en la productividad. De acuerdo con estimaciones de Hu y Khan (1997), el crecimiento en la productividad total de los factores en China desde 1979 ha sido de 3,9%, mucho mayor que el de cualquier otra economía en el mundo en un período tan largo. Sin embargo, este resultado no permite distinguir que parte de este crecimiento en productividad se debe a genuinos mejoramientos en la tecnología de las empresas locales o a un efecto composición asociado con el creciente empleo de factores productivos en empresas extranjeras de mayor tecnología. La evidencia respecto del creciente rol de estas últimas y del pálido grado de convergencia tecnológica en las empresas estatales sugiere que una parte importante del crecimiento puede explicarse por el desarrollo de las empresas extranjeras. Es importante tener este punto presente a la hora de proyectar la evolución de la economía en los próximos años. ¿Hay espacio para el mantenimiento de altas tasas de crecimiento? ¿Puede China seguir creciendo fuertemente sin una caída dramática del rol de las empresas estatales en la economía? ¿Estará China dispuesta a aceptar esto?

3. Situación actual

Es claro que la transición china ha sido en cierto modo ejemplar. Se han mantenido por muchos años importantes tasas de crecimiento y tasas de desempleo bajas con alta movilidad de trabajo⁸. Sin embargo, resulta adecuado preguntarse cuán lejos ha llegado China en su transición a una economía de mercado.

Existe consenso respecto a que las reformas han sido poco efectivas principalmente en dos grandes áreas: las empresas estatales y el sistema financiero. A pesar de la caída en la participación en el producto, las empresas estatales todavía representan una significativa porción de la economía. En 1998, aunque la producción estatal era un 28% de la producción total manufacturera, las empresas estatales tenían un 70% del activo fijo y un 80% del capital de trabajo. El Cuadro 7 muestra la participación en el producto sectorial industrial en 1996 de distintas empresas. La segunda área

⁸ Las estadísticas en China han estado sujetas a importantes críticas. Por ejemplo, no se considera desempleados a aquellos trabajadores que han quedado sin trabajo y están recibiendo compensación estatal. Sin embargo, existe consenso respecto de que, puntos más o puntos menos, los últimos 20 años en China han sido años de gran prosperidad.

donde los avances han sido menores es en el sistema financiero. Muchas de las distorsiones impuestas para compensar el menor desarrollo tecnológico de las empresas estatales han sido a través de intervenciones y limitaciones a la competencia en el sistema financiero.

Resulta importante aclarar primero el rol de las medidas proteccionistas en un contexto donde existen diferencias tecnológicas y organizacionales entre las empresas estatales en China y sus pares extranjeros. Aunque parece intuitivamente razonable, la teoría económica sugiere que empresas nativas con mala tecnología no requieren compensaciones si sus competidoras externas tienen buena tecnología. Esto, porque de acuerdo al famoso economista David Ricardo, lo pertinente son las ventajas comparativas y no

CUADRO 7: ESTRUCTURA PRODUCTIVA POR INDUSTRIA EN 1996
% VALOR AGREGADO

Industria	Código ISIC	Participación en industria manufacturera		
		Estatal ^a	Colectiva ^b	Extranjera ^c
Alimentos	311	38	41	22
Bebidas	313	52	26	22
Tabaco	314	98	1	1
Textiles	321	32	51	17
Vestimenta y Calzado	322, 324	6	53	41
Cuero	323	7	49	43
Madera	331	15	65	20
Muebles	332	7	69	24
Papel	341	35	51	14
Imprenta	342	40	41	19
Productos Químicos	351, 352	44	38	18
Petroleo	353, 354	85	13	2
Producto de Goma	355	35	46	19
Productos de Plástico	356	9	61	29
Porcelana y Vidrio	361, 362, 369	28	61	11
Acero y Hierro	371	75	21	4
Metales no Ferrosos	372	51	38	10
Productos de Metal	381	13	68	19
Maquinaria no Eléctrica	382	39	52	9
Maquinaria Eléctrica	383	25	40	35
Equipos de Transporte	384	48	33	20
Equipos Profesionales y Científicos	385	30	37	33
Otros Productos Manufactureros	390	7	59	34

Basado en firmas con sistemas contables independientes.

^a Estatal: Empresas Estatales.

^b Colectivas: Empresas Colectivas y Accionarias.

^c Extranjeras: Empresas Extranjeras o fundadas en Hong Kong, Macao o Taiwán.

Fuente: *China's Statistical Yearbook*, 1997.

las ventajas absolutas. Dicho de otra manera, si un país tiene peor tecnología que otro en todos los sectores, diferencias en los precios de los factores permitirán compensar esas diferencias tecnológicas de manera de hacer competitivas a algunas industrias nacionales, exactamente aquellas donde existan ventajas comparativas. No se requieren medidas explícitas para proteger la industria nacional.

Sin embargo, el argumento anterior se debilita o desaparece en la medida que se permite la integración en los mercados de factores. Si las empresas extranjeras con mejor tecnología pueden contratar factores de producción en el mismo mercado en que lo hacen las empresas nativas, entonces no es posible que diferencias en los precios de los factores compensen las diferencias tecnológicas. Ningún factor estará empleado en una industria que paga menos. Luego, el concepto de ventajas comparativas desaparece y revive el concepto de ventajas absolutas. Si las empresas con baja tecnología no son capaces de converger y adaptarse, necesariamente desaparecen. En este contexto, la introducción de distorsiones en los mercados de productos y/o factores que favorezcan a las empresas con baja tecnología puede mantenerlas competitivas. Esto no debe leerse como que estas intervenciones son beneficiosas desde el punto de vista de bienestar agregado. Desde luego no lo son. Sin embargo, reflejan adecuadamente la actitud del gobierno chino en la transición⁹.

Las empresas estatales han estado sujetas a competencia en tres frentes: externo, interno y empresas extranjeras instaladas en China. En el frente externo, la competencia de empresas extranjeras produciendo en el exterior ha sido de alguna manera combatida con las tradicionales medidas proteccionistas, como tarifas y barreras no arancelarias. La persistencia de diferencias tecnológicas se traduce en diferencias internacionales en los precios de los factores. En el frente interno, la presencia de empresas colectivas con mayor desarrollo tecnológico ha hecho que se entreguen a las empresas estatales subsidios directos a la producción, además de créditos especiales en condiciones muy favorables. Finalmente, la presencia cada vez mayor de empresas extranjeras produciendo en China también ha generado presiones en los mercados de factores, especialmente el laboral. El principal mecanismo de compensación impuesto en este caso es la restricción a las empresas extranjeras de vender en los mercados locales. De esa manera, se introduce una diferencia en el precio de venta en favor de las empresas estatales que pueden vender a precios que incluyen tarifas.

⁹ Branstetter y Feenstra (2002) presentan un modelo en el que estiman en que medida el gobierno, con su política de protección a las empresas estatales, ha puesto el beneficio de éstas por sobre el bienestar de los consumidores.

Como fue mencionado anteriormente, Brandt y Zhu (2000) entregan evidencia de que la asignación de crédito por parte de los bancos sectoriales en China ha sido un mecanismo claro para sostener a las empresas estatales de su competencia de las empresas colectivas. Por otro lado, Claro (2002a) desarrolla la idea de que las tarifas han servido como mecanismo protector de la competencia de las empresas extranjeras produciendo en China. La estructura de tarifas en China muestra que los sectores más protegidos son los intensivos en trabajo, lo que es contra-intuitivo. ¿Por qué un país querría proteger a las industrias donde tiene ventajas comparativas y que generan la mayor parte de las exportaciones? Normalmente se piensa que los países tienden a proteger las industrias donde son menos competitivas. ¿Qué sucede en China?

Los resultados del trabajo muestran que efectivamente China protege más a las industrias que son menos competitivas. Y estas son las intensivas en trabajo. El punto crítico para entender esta aparente paradoja es que la protección tarifaria en China es relevante para las empresas estatales, que venden sus productos en mercados protegidos. Las empresas extranjeras, principales exportadoras de productos intensivos en trabajo, no se benefician de esas tarifas. Las estimaciones muestran que las diferencias tecnológicas entre las empresas estatales y las empresas extranjeras son efectivamente más grandes en los sectores intensivos en trabajo. Como es de esperar, las diferencias tecnológicas entre empresas extranjeras y colectivas son menores.

Evidencia similar se obtiene al observar que la industria textil estatal en China fue en la década de 1990 el sector con mayores pérdidas de todas las empresas estatales. De hecho, el proceso de ajuste en este sector ha sido muy importante. En 1991, las empresas estatales empleaban a cerca de 7,5 millones de trabajadores, cayendo a menos de 5 millones el año 2000.

En resumen, China se caracteriza por un esquema económico dual donde subsisten dos sistemas económicos dentro del país. Uno orientado al exterior dominado por empresas extranjeras y otro orientado al interior dominado por empresas domésticas. Dentro de las empresas nativas, las empresas colectivas se han convertido en una importante fuente de competencia para las empresas estatales debido a sus mayores niveles de productividad. Aquí radica el rol del sistema financiero en la subsistencia de las empresas estatales. Y esta no ha sido una tarea menor. Actualmente, se estima que el 80% del total de préstamos de los cuatro bancos estatales es con empresas estatales. De estos, más de un 30% se considera incobrables (cerca de 200 billones de dólares), y otro tanto de dudosa cobranza. Esta cifra representa entre un 15% y un 30% del producto interno.

Para enfrentar la débil posición de los bancos estatales, en 1999 el gobierno estableció cuatro compañías de manejo de activos (AMC) para reestructurar las deudas bancarias. De esta manera, cada una de estas compañías compraría la cartera mala de los bancos comerciales y se encargaría de la cobranza de esos papeles. Para muchos, esta reestructuración le entrega más estabilidad al sistema financiero. Sin embargo, es claro que el éxito de la operación es altamente cuestionable. Es posible que las AMC sean mejor cobradoras que los bancos comerciales, pero la verdadera capacidad de pagar radica en que las empresas estatales sean efectivamente rentables. Y esto no depende de los arreglos contables en los bancos. Además, el problema fiscal implícito en la incobrabilidad de esos papeles no cambia en la medida en que los activos los tengan las AMC o los bancos comerciales, dado el rol de prestamista de última instancia del Banco Popular de China.

En este escenario, se produce el año 2001 la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio. Las razones de su postulación, las ventajas y desventajas de la entrada, y las posibles implicancias en China son los temas de siguiente sección.

4. Entrada a la OMC

En 1986, China notificó su intención de acceder al GATT. Su postulación fue aceptada sólo 15 años después¹⁰. Las razones que explican este retraso son varias. Por una parte, la matanza en la plaza Tiananmen en 1989 generó gran rechazo en los países que debían aceptar la entrada de China. Se impusieron sanciones económicas y las negociaciones se cerraron por un tiempo. Además, la caída de la Unión Soviética en 1991 y de otros países comunistas hizo que el grupo de países que postulaban en calidad de países en transición aumentara significativamente, lo que atrasó la postulación debido a la revisión de las condiciones que este estatus implicaba. Al mismo tiempo, muchos países comenzaron a cuestionar la calidad de país en desarrollo de China, debido a las ventajas asociadas a ello. También las negociaciones se complicaron en la medida en que las conclusiones de la ronda Uruguay del GATT en 1994 implicaban la mayor apertura de sectores como el agrícola, servicios y propiedad intelectual, áreas de compleja

¹⁰ Curiosamente, China fue uno de los 23 miembros fundadores del GATT en 1948. Sin embargo, luego de la revolución de 1949 el gobierno recién formado en Taiwán anunció en 1950 que China se retiraba del GATT. Aun cuando el gobierno de Beijing nunca reconoció tal decisión, casi 40 años más tarde notificó al GATT su intención de retomar el estatus como miembro y de renegociar los términos de su membresía.

negociación. Finalmente, la entrada a la OMC (entidad que reemplazó al GATT) fue aceptada en diciembre del 2001¹¹.

¿Por qué tanto interés por parte de China de entrar a la OMC? En el flanco externo, China asegura un trato igualitario de terceros países en sus relaciones comerciales. En particular, sus exportaciones pasan a estar sujetas a la regla de Nación Más Favorecida de la OMC (véase nota al pie 13). En el caso de Estados Unidos, esta regla venía aplicándose a China de manera transitoria por muchos años, pero su aprobación estaba supeditada a una discusión anual en el Congreso norteamericano. Además, las disputas comerciales entre países, cada vez más comunes, quedan sujetas a un conjunto de reglas previamente establecido y convenido entre los países. Dado el aumento de las acusaciones de dumping, la aplicación de salvaguardias y subsidios protectores, la entrada a la OMC introduce a China a un esquema legal que evita las decisiones arbitrarias de cualquier país.

En el frente interno, las ganancias de la entrada a la OMC están relacionadas con la reasignación de recursos que implica la disminución en las distorsiones. En esta perspectiva, la entrada a la OMC puede ser considerada como un paso adicional de las autoridades chinas en la búsqueda de mayor eficiencia en la economía. Por un parte, existe consenso en que después de 25 años las empresas estatales no han sido capaces de ajustarse. La entrada a la OMC puede servir como mecanismo que “obligue” a la convergencia definitiva. Desde un punto de vista teórico, esto es claro. Sin embargo, es posible dudar que esta sea la verdadera intención del gobierno chino. Aun cuando las condiciones de entrada son claras, China podría arreglárselas para mantener medidas proteccionistas que, *de facto*, limiten el grado de apertura que la entrada a la OMC implica y eviten el colapso del sistema estatal productivo y financiero. Esto, porque es razonable pensar que la convergencia de las empresas estatales no va a ser muy grande.

Otra visión que explica el interés de China por acceder a la OMC radica en que la manutención de altas tasas de crecimiento en China está sujeta a nuevas reformas económicas. La estabilidad del sistema político y de las reformas, así como el mantenimiento en el poder del Partido Comunista dependen sin duda de evitar importantes costos sociales de las reformas, tanto en empleo como en producto. Para mantener una alta tasa de

¹¹ Bajo el mecanismo de acceso a la OMC, cerca de 44 miembros se mostraron interesados en negociar acuerdos bilaterales con China. Una vez negociados los acuerdos, estos fueron aplicados de manera multilateral a todos los países. Esto es, se extendieron a todos los miembros de acuerdo al principio de Nación Más Favorecida (Artículo I del GATT). Esto implica que ningún país puede cobrar una tarifa a la importación de productos mayor que la que cobra para importaciones de cualquier otro país. La única excepción a esta cláusula está dada por la firma de acuerdos comerciales preferenciales (Artículo XXIV).

crecimiento se requiere atraer capital y tecnología, y eso no es posible sin mayor apertura. Aunque la desaparición del sistema estatal sea costosa, puede pensarse que los costos han caído significativamente con los años de reformas. Más aún, la pérdida de poder para el Partido Comunista de mayores grados de inestabilidad política puede superar con creces los costos asociados con una menor participación de las empresas estatales en el sistema productivo. Los incidentes en la plaza Tiananmen en 1989 así lo sugieren.

El protocolo de acceso a la OMC estipula en términos generales que China debe aumentar la apertura de sus mercados locales para bienes producidos en el exterior, así como para los bienes producidos por empresas extranjeras en China. Estas son las llamadas “condiciones de acceso a los mercados”. Un segundo aspecto del acuerdo dice relación con las “reglas y procedimientos” bajo los cuales China va a interactuar comercialmente con el resto del mundo.

4.1. Acceso a los mercados

Con respecto a la apertura al comercio exterior, China se compromete a una caída en las tarifas en la industria manufacturera desde un 15,3% promedio el año 2001 a un 9,4% promedio el 2005¹². Además, se compromete a eliminar las barreras no arancelarias el año 2005.

En la agricultura, la tarifa promedio se reduce de un 22% a un 15% en año 2004. Estas caídas pueden ser más significativas que en la industria manufacturera debido a que en la agricultura las exenciones son mucho menores. En acuerdo con los resultados de la ronda de Uruguay del GATT, se eliminan las restricciones no arancelarias y se reemplazan por su equivalente en tarifas. En algunos casos, las tarifas resultantes son muy elevadas. Luego, se establece un mecanismo bajo el cual se garantizan mínimas oportunidades de acceso al mercado local a tarifas bajas. En otras palabras, se establece una cuota de importación dentro de la cual la tarifa es muy baja. Importaciones en exceso de la cuota pagan tarifas altas. Por ejemplo, las tarifas después de la cuota llegan a un 43% en arroz, 40% en algodón y 150% en trigo. En comparación con esquemas similares en Estados Unidos y la Unión Europea, estas tarifas no son tan altas. La tarifa en exceso de la cuota de trigo en Estados Unidos es de 200% y de 500% en la UE. En algunos casos, las cuotas son mucho mayores que las importaciones actua-

¹² En la industria manufacturera, las tarifas fluctúan entre 0% y 47%. En agricultura, el rango es entre 0% y 65%.

les, por lo que se puede esperar un aumento en las importaciones sujetas a tarifas bajas.

En términos del acceso a los mercados para empresas extranjeras, China se compromete a asignar derechos de comercialización y distribución a las empresas extranjeras. Aun cuando en 1992 se promulgaron regulaciones permitiendo a las empresas extranjeras distribuir sus productos en el mercado chino, muchas restricciones legales continúan presentes. La entrada a la OMC implica la desaparición de todas las restricciones de acceso y distribución en 3 años. Sólo se mantienen ciertas restricciones en tabaco, minerales, cereales y combustibles. China también se compromete a una mayor apertura del mercado financiero. En particular, en 5 años deben eliminarse las restricciones de acceso al sistema bancario y de seguros a bancos extranjeros. Los bancos extranjeros deben recibir un tratamiento igual que el dado a los bancos locales. Sólo se mantienen ciertas restricciones a las compañías de seguros. Estas reformas son fundamentales porque abren los mercados locales a las empresas extranjeras produciendo en China e introducen competencia en el sistema financiero.

4.2. Reglas y procedimientos

Las reglas y procedimientos se enmarcan en tres áreas: salvaguardias, antidumping y antisubsidios (*countervailing duties*). Las condiciones aceptadas por China en algunos casos son más desfavorables a sus intereses de lo que normalmente se estipula.

En términos generales, la aplicación de salvaguardias, medidas antidumping o antisubsidios requieren que los países afectados muestren daño económico ante un tribunal de la OMC¹³. En el caso de China, las condiciones requeridas para demostrar daño de productos chinos en terceros mercados no son muy exigentes. Por ejemplo, para el cálculo del costo local de producción implícito en las acusaciones de dumping se consideró a China como un país en desarrollo, lo que implica que se le aplican precios de factores que normalmente encuentran dumping positivo. Además el plazo de 8 años máximo para la vigencia de las salvaguardias no se cumple.

El caso de las salvaguardias en la industria textil es importante. Como ya fue mencionado, se esperaba para el 2004 la eliminación de todas

¹³ Cada una de estas herramientas tiene características especiales. Por ejemplo, cuando se aplican salvaguardias (que son cuotas de importación), se debe compensar al otro país. Esto no sucede con las medidas antidumping. En este caso, se aplica una sobretasa arancelaria por el monto calculado del dumping. Además de daño, se debe demostrar la existencia de dumping.

las cuotas a las importaciones de productos textiles de acuerdo al acuerdo Multi-Fibra. Sin embargo, China aceptó que se continúen aplicando cuotas hasta el año 2008, limitando así las ganancias en acceso a terceros mercados en productos donde claramente tiene ventajas comparativas.

Respecto de la aplicación de subsidios, China no es considerada como un país en transición en ciertas áreas de negociación. Muchos de los subsidios que son aceptados en países en transición a empresas estatales o en ajuste no se podrán aplicar en China. Los subsidios otorgados en China son cuestionables por otros países si “las empresas estatales con las principales recipientes de ellos o si las empresas estatales reciben una proporción muy grande de los subsidios”¹⁴. Este punto es de particular relevancia, porque limita explícitamente los mecanismos de intervención que las autoridades han venido aplicando por muchos años.

4.3. Implicancias para China

Es razonable pensar que la mayor apertura de los mercados locales a las empresas extranjeras, la disminución de los aranceles y las barreras no arancelarias, y la limitación para aplicar subsidios a las empresas estatales introducirán importantes presiones de costos para las empresas estatales. Sumado a la probable caída en la demanda interna por productos chinos dada la mayor disponibilidad y calidad de los productos extranjeros, lo anterior sugiere una importante caída en la rentabilidad de las empresas estatales. Esto no sólo tiene importantes consecuencias para las empresas estatales, sino también para el sistema financiero.

Dada la alta exposición del sistema financiero a las empresas estatales, los balances de los bancos comerciales debieran verse seriamente dañados. La proporción de sus activos que se convierte en incobrable puede aumentar significativamente. Por el lado de los pasivos, la posibilidad de que los individuos puedan acceder a bancos extranjeros más solventes abre las puertas para corridas financieras. Este es probablemente el aspecto más vulnerable de la economía en China. La debilitada situación de los bancos podría eventualmente ser sopesada con aportes fiscales que mejoren los balances de los bancos o que actúen como prestador de última instancia en el caso de una corrida. Como se mencionó, la autoridad ya se ha movido en la primera dirección. Sin embargo, la credibilidad de tales acciones es baja porque el déficit en el sistema financiero es muy grande, y los requerimien-

¹⁴ World Trade Organization: Draft Protocol on the Accession of China, 2001.

tos fiscales en la entrega de subsidios a la producción, compensaciones por desempleo y seguridad social son inmensos.

Resulta interesante recordar los efectos en Alemania del Este de la unificación con el Oeste a comienzos de la década de 1990. La unificación de los mercados de productos y factores hizo que las industrias del Este sufrieran presiones de costos muy grandes. Por una parte, la caída del bloque comunista hizo que la demanda por sus productos casi desapareciera. Adicionalmente, las presiones de costos de factores redujeron fuertemente la posición competitiva de las empresas del Este que tenían niveles de productividad muy inferiores a los de las empresas del Oeste. La producción industrial cayó más de un 60% entre 1990 y 1995, y el desempleo subió significativamente. Las caídas en empleo y producción podrían haber sido mucho mayores si el gobierno de la recién formada Alemania no hubiese otorgado transferencias y subsidios a la producción e inversión en el Este por cerca de US\$ 90 billones anuales. Como nuestro en un trabajo (Claro, 2002b), los costos en China de evitar la debacle en las empresas estatales, siendo menores que en Alemania, son muy significativos. La delicada situación fiscal abre dudas respecto de la factibilidad de esta estrategia.

Existen sin embargo otros dos escenarios. Por una parte, la mayor apertura podría generar de una vez por todas un incremento en la productividad de las empresas estatales que les permitiría competir sin protección. Esto podría traducirse en una mejora en las cuentas del sistema financiero, constituyendo el escenario más favorable. Otro escenario es considerar que el gobierno chino implementará muchas de las reformas impuestas por la OMC de manera parcial, y que el esquema dual se mantendrá vigente. En este caso, la estabilidad macroeconómica dependerá de la rapidez con que el déficit de las empresas estatales y del sistema financiero evolucione respecto de las mejoras en productividad de las empresas domésticas en China.

5. Conclusión

Como asombroso podría ser descrito el proceso de transformación económica en China en los últimos 25 años. Un alto crecimiento económico y un bajo desempleo han colocado al gigante asiático en el centro de la discusión mundial. ¿Llegará China a ser la principal potencia económica mundial en el mediano plazo?

Un análisis detallado del proceso de reformas en China establece dudas respecto a la capacidad de China de mantener altas tasas de creci-

miento en el mediano plazo. El proceso de apertura en China ha sido fundamentalmente gradual. De esta manera, se han evitado fuertes reasignaciones de recursos que eventualmente puedan traer costos en empleo y producto. Sin embargo, la gradualidad de la reforma no ha estado exenta de costos, especialmente fiscales y en el sistema financiero. Esto debido a las distorsiones impuestas para asegurar la subsistencia de importantes bolsones de empresas no competitivas, especialmente estatales. Aun cuando la participación de las empresas estatales en la economía ha caído de manera considerable, estas todavía representan una fracción significativa del producto. Las insuficientes mejoras en productividad y eficiencia en las empresas estatales enfrentadas cada día a mayor competencia hacen que los costos asociados al proceso gradual de transformación comiencen poco a poco a crecer a una tasa mayor que los beneficios.

En este escenario se produce la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio. Las reformas que China debe implementar en su compromiso con la OMC apuntan principalmente a limitar las distorsiones que China ha introducido en su esquema económico para proteger a las empresas estatales. Dos escenarios se plantean. Por un lado, la mayor competencia puede generar de una vez por todas los incentivos para mejoras en productividad que hagan factible la competencia de las empresas domésticas con las extranjeras produciendo en China. En este caso, las mejoras en productividad contribuirían fuertemente al crecimiento económico. Dos dudas se presentan respecto a la relevancia de esta alternativa. Primero, creciente competencia ha existido por varios años, y la brecha en productividad ha aumentado significativamente. Segundo, aun si la convergencia tiende a producirse, los plazos son cortos. En teoría, el año 2008 la competencia entre empresas estatales, colectivas y estatales debiera ser total.

Una segunda alternativa es que la convergencia tecnológica no se produzca, lo que genera una desaparición del sistema estatal. En términos de la asignación de recursos, esto es sin duda deseable. Sin embargo, el costo en el sistema financiero sería importante, ya que gran parte de los activos de los bancos son deudas de las empresas estatales. La delicada situación fiscal en China pone en duda la capacidad del gobierno de aminorar las pérdidas y evitar así el colapso del sistema financiero, que además deberá enfrentar competencia externa. La mayor probabilidad subjetiva que se le asigna a este escenario es lo que plantea dudas respecto de la capacidad de China de sostener altas tasas de crecimiento en los próximos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brandt, Loren y X. Zhu (2000). "Redistribution in a Decentralized Economy: Growth and Inflation in China under Reform". *Journal of Political Economy*, 108(2)
- Branstetter, Lee y R. Feenstra (2002). "Trade and Foreign Direct Investment in China: A Political Economy Approach". *Journal of International Economics*.
- China's Statistical Yearbook*. Varios números.
- Chow, Gregory (2002). *China's Economic Transformation*. Princeton University Press.
- Claro, Sebastián (2002a). "Tariff and FDI Liberalization: What to expect from China's Entry into the WTO?" Documento de Trabajo 209, Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.
- Claro, Sebastián (2002b). "On the Costs and Effectiveness of Targeting State Employment: Germany in the 1990s and China in the 2000s". Documento de Trabajo 218, Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.
- Chang, Chun y Y. Wang (1994). "The Nature of Township-Village Enterprises". *Journal of Comparative Economics*, N° 19.
- Dornbusch, Rudiger. "China: A Beginner's Guide". Mimeo, MIT, 1998.
- Editorial Committee for Party Literature, Central Committee of the Communist Party. *Selected Works of Deng Xiaopeng (1975-1982)*. Vol. II. Foreign Language Press, 1984.
- Feenstra, Robert (1998). "One Country, Two Systems: Implications of WTO Entry for China". Mimeo, University of California, Davis.
- Gertler, Jeffrey L. (2002). "What China's WTO Accession is all about". WTO Secretariat.
- Groves, Theodore, John McMillan, Y. Hong y B. Naughton (1994). "Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises". *Quarterly Journal of Economics* (109).
- Groves, Theodore, John McMillan, Y. Hong y B. Naughton (1995). "China's Evolving Managerial Labor Market". *Journal of Political Economy* (4).
- Hu, Z. y M. Khan (1997). "Why is China Growing so Fast?" IMF Staff Paper, 44 (1).
- Lardy, Nicholas (2002). *Integrating China into the Global Economy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Naughton, Barry (1995). "Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993". New York: Cambridge University Press.
- Sachs, Jeffrey y Wing Thye Woo (2003). "China's Economic Growth after WTO Membership". *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Vol. 1.
- World Bank. *World Development Indicators*.
- Young, Alwyn (1995). "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience". *Quarterly Journal of Economics*. □