

Capítulo 1

¿Debe América Latina temer a China?

por Eduardo Lora¹

Sinopsis²

Este capítulo compara las condiciones de crecimiento en China y América Latina para valorar si es cierto el temor de que el país asiático supondrá una amenaza para las economías latinoamericanas en las décadas venideras. Las fortalezas de China radican en el tamaño de su economía, su estabilidad macroeconómica, la abundante mano de obra de bajo costo, la rápida expansión de la infraestructura y su capacidad de innovación. Sus debilidades se derivan de una separación insuficiente entre el mercado y el Estado, y redundan en un pobre gobierno corporativo, un sistema financiero frágil y una errática asignación de ahorros. Ahora bien, América Latina y China comparten debilidades importantes: la aplicación de la ley resulta insuficiente, la corrupción es endémica y la educación, además de ser pobre, está mal distribuida entre los diferentes segmentos de la sociedad.

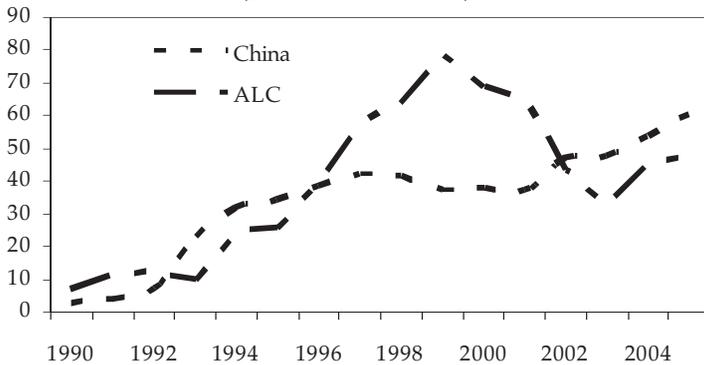
Introducción

La economía de China ha sido la de más rápido crecimiento en el mundo durante las últimas tres décadas. Desde 1978, cuando se introdujeron sus primeras reformas, ha mostrado un crecimiento anual medio del 9.4 por ciento. Eliminando los factores más obvios de sobreestimación que las cifras oficiales podrían contener, Alwyn Young (2003) ha calculado que este

crecimiento es 1.7 puntos menor, con un crecimiento del ingreso per cápita en torno al 6.1 por ciento en lugar del 7.8 por ciento³ reportado por las autoridades chinas. Sin embargo, incluso con tasas de crecimiento de dos a tres puntos inferiores a lo anunciado oficialmente, América Latina no puede compararse con el gigante asiático en lo que a crecimiento económico respecta, pues su tasa media anual de crecimiento desde 1978 es de solamente 2.3 por ciento. Mientras el ingreso per cápita chino se septuplicó entre 1978 y 2005 según cifras oficiales (por cuatro, de acuerdo con el reajuste de Young), América Latina experimentó un incremento medio de tan sólo el 20 por ciento. Si bien el sector manufacturero ha sido clave en el auge económico chino, con tasas medias de crecimiento que superan el 12 por ciento, su papel en América Latina ha sido bastante decepcionante, con un crecimiento anual de únicamente el 0.3 por ciento en la década de los ochenta y del 2.5 por ciento en los noventa⁴.

Desde que China ingresó a la Organización Mundial de Comercio en diciembre de 2001, estas diferencias de crecimiento económico han llamado cada vez más la atención debido a los temores de miles de empresas latinoamericanas al supuesto efecto devastador que la competencia de los productos chinos pueda tener en las maquilas del vestido, los productos electrónicos y otros muchos sectores industriales latinoamericanos. La competencia de China podría ser una razón del declive en la inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina (ver Gráfica 1.1⁵ y Capítulo 5 de

Gráfica 1.1. Inversión extranjera directa neta
(\$ miles de millones)



Fuente: CEPAL (varios años) para América Latina y el Caribe (ALC), y Banco Mundial (varios años), The Economist (2005) y Fondo Monetario Internacional, FMI (varios años) para China.

este libro). La afluencia de IED hacia México cayó de \$26.6 mil millones en 2001 a \$11 mil millones en 2003, y 960 compañías dejaron el país, causando pérdidas estimadas en más de 300,000 empleos (254,000 sólo en maquilas)⁶. Aunque estas tendencias se revirtieron parcialmente en 2004, cuando la IED subió a \$14.4 mil millones con un crecimiento estimado de 70,000 empleos en las maquiladoras, la IED volvió a caer a \$11.3 mil millones en 2005. En toda América Latina, a pesar de que la IED subió desde los \$32.6 mil millones anuales en 2003 a \$47.3 mil millones en 2005, la inversión extranjera directa se mantiene sustancialmente por debajo de los niveles récord alcanzados a finales de los noventa (\$79.3 mil millones en 1999⁷).

El presente capítulo intenta evaluar hasta qué punto los temores de que China desplace económicamente a América Latina en las siguientes décadas tienen un fundamento real. Diversos estudios han abordado el tema desde la perspectiva microeconómica, comparando la distribución de los factores de producción, las estructuras de exportación o los costos clave como la mano de obra y el transporte⁸. Este estudio lleva a cabo una aproximación diferente. Compara a China y a América Latina en términos de crecimiento, así como de capacidad para atraer inversión extranjera directa. A pesar de no ser susceptible de evaluación empírica, este enfoque proporciona una visión más amplia y equilibrada de la economía de China y es de utilidad tanto para inversores potenciales como para profesionales y analistas, especialmente aquéllos ya familiarizados con América Latina.

El capítulo sostiene que las ventajas de las que China disfruta frente a América Latina se derivan del tamaño de su economía, su estabilidad macroeconómica, la abundancia de mano de obra de bajo costo, la rápida expansión de su infraestructura física y su capacidad para innovar. Por su parte, las principales debilidades del país asiático son consecuencia de la falta de separación suficiente entre el mercado y el Estado, lo cual se traduce en un pobre gobierno corporativo, un sistema financiero frágil y una tendencia a la mala asignación de los ahorros, evidenciada en la actualidad por la excesiva inversión que puede observarse en muchos sectores. Además, China comparte deficiencias profundas con América Latina. En ambas regiones, la aplicación de la ley es débil, la corrupción es endémica, y la educación es deficiente y está mal distribuida. La innovación es ampliamente desalentada por la falta de respeto a los derechos de propiedad intelectual, y por normas y prácticas que inhiben la competencia. A mediano plazo, la capacidad de corregir estas insuficiencias institucionales determinará la capacidad tanto de China como de América Latina de alcanzar niveles de ingreso más altos y una integración plena en la economía mundial.

Las fortalezas de China

Los países no compiten, pero sí las empresas, como señala Paul Krugman (1994). El crecimiento de China no sucede a costa de América Latina, pese a que algún inversor haya preferido irse a China. De hecho, el crecimiento chino ha sido favorable para América Latina, sencillamente porque China es la fuente más poderosa del crecimiento económico mundial. Desde el año 2000, la contribución de China al crecimiento del PIB mundial (en términos de paridad del poder adquisitivo, PPP) ha sido mayor que la aportación de los Estados Unidos y algo superior a la mitad de la contribución combinada de India, Brasil y Rusia, las siguientes tres principales economías emergentes (*The Economist*, 23 de marzo de 2006). El resultado ha sido la ampliación de mercados y mejores precios de exportación, especialmente en relación con ciertos bienes primarios que constituyen una importante fuente de ingresos para América Latina. Asimismo, el crecimiento chino ha tenido como consecuencia un mayor volumen del ahorro mundial, lo que contribuye a financiar el déficit externo de determinados países, entre ellos la mayoría de los Estados latinoamericanos y los propios Estados Unidos. El inmenso déficit por cuenta corriente del gigante norteamericano, del que se beneficia América Latina, puede sostenerse tan sólo gracias a la financiación directa que los Estados Unidos reciben de China y otros países asiáticos. Por consiguiente, subrayar las fortalezas de China en relación con América Latina es útil para comprender por qué ese país es más exitoso, sin que ello signifique que las condiciones en América Latina serían mejores si China no disfrutara de dichas fortalezas.

Tamaño

China es la sexta economía del mundo. De continuar con tasas de crecimiento similares a las registradas en las últimas décadas, el país asiático se convertirá en la principal economía del planeta en menos de 40 años con base en el PIB a precios de mercado. Si se valora el PIB en paridad del poder adquisitivo (PPP), China es ya la segunda economía del mundo, y superará a los Estados Unidos en menos de una década si ambos países mantienen sus actuales tasas de crecimiento. Hoy en día, China también cuenta con un peso importante en el comercio mundial, ya que su economía es más abierta que las de otros países, en particular las de India, Brasil y Estados Unidos. Las exportaciones e importaciones de estos países apenas superan el 25 por ciento del PIB, mientras que el comercio chino representa la mitad de su PIB valorado a precio de mercado⁹.

El tamaño genera ventajas porque ayuda a atraer la inversión extranjera necesaria para explotar el mercado interno y producir bienes exportables, capitalizando el recurso más abundante de China: la inmensa reserva de mano de obra¹⁰. En una economía tan gigantesca, las empresas pueden explotar economías de escala en la producción, el transporte y el marketing, factores decisivos a la hora de operar en los mercados internacionales (Hummels, 2004). Las grandes ciudades chinas ofrecen también la oportunidad de explotar economías de aglomeración, facilitando la formación de conglomerados empresariales que por un lado se complementan y por el otro compiten entre sí. Este factor es crucial para desarrollar y explotar la mano de obra capacitada y expandir sectores que dependen del conocimiento y la innovación. En China, sin embargo, otros factores —como las condiciones especiales de las que disfrutaban las empresas estatales y el pobre clima de innovación— impiden a las empresas aprovechar completamente esas ventajas.

Crecimiento sostenido

El indicador de competitividad internacional más conocido es el Índice de Crecimiento de la Competitividad que publica anualmente el Foro Económico Mundial. En su reciente edición (Foro Económico Mundial, 2006), China se situó en la posición 54 de los 125 países analizados. Aunque el resultado no parezca excepcional, interesa puntualizar que China se encuentra 23 lugares por encima de la media de los países latinoamericanos. Por su metodología de elaboración, el índice tiende a relacionar a los países con sus niveles de ingresos, lo que significa que los países más ricos son siempre proclives a ocupar las posiciones más altas. No obstante, si omitimos esta variable del ingreso, China ocupa una posición extraordinariamente alta. En América Latina, solamente Chile ocupa un lugar significativamente más alto que el obtenido cuando se contabiliza el nivel de ingreso. Los países que ocupan posiciones altas tienden a crecer más rápidamente —a la inversa de lo que sucede en los países con posiciones inferiores¹¹—. Por lo tanto, el indicador proporciona una buena orientación de la calidad del entorno para la futura evolución de la actividad productiva en cada país, al incorporar en sus cálculos factores cruciales para el desarrollo económico, como la estabilidad macroeconómica, la calidad de las instituciones y el ambiente para la mejora tecnológica y la innovación.

El contexto macroeconómico estable de China hace que el país destaque en comparación con América Latina. China se ubica en la sexta posición de acuerdo con este indicador, muy por encima de las posiciones de la mayoría de los países en desarrollo. El país latinoamericano típico se ubica en la

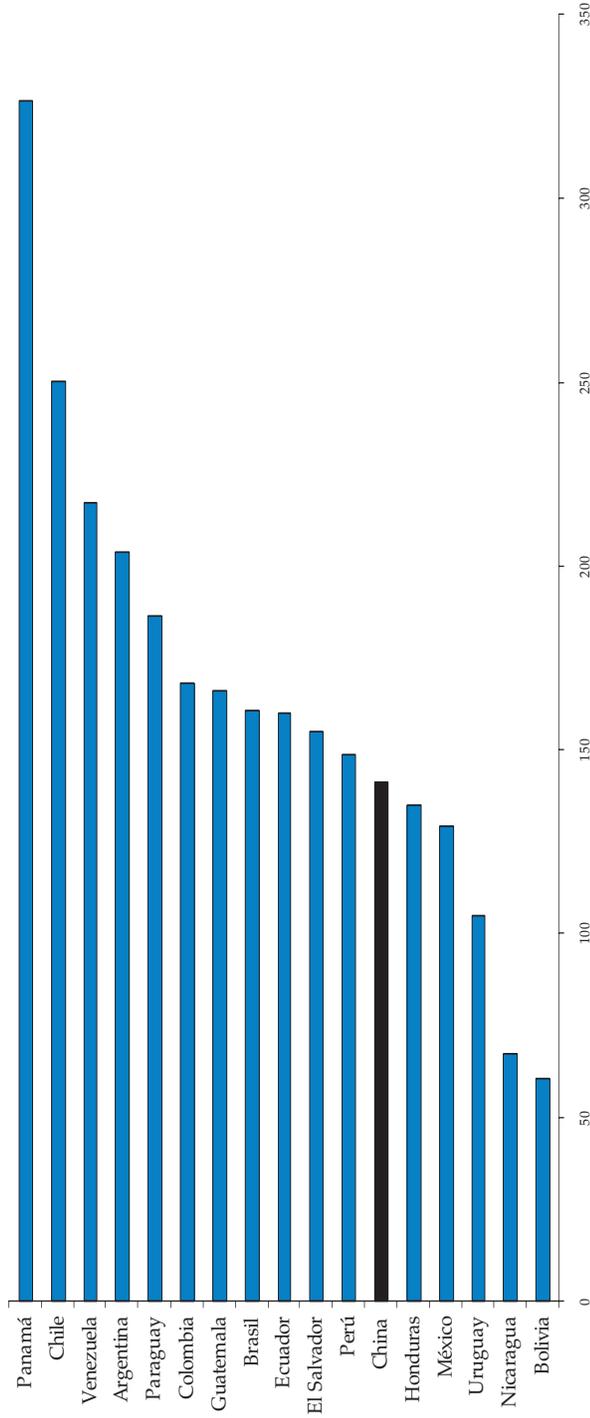
posición 77, lo que demuestra que América Latina es una de las regiones con mayor inestabilidad macroeconómica del planeta, sólo por detrás de África. Como se analiza más adelante, la calidad de las instituciones chinas y los espacios para la innovación dejan mucho que desear, aunque corresponden a lo esperado para un país con el nivel de ingresos de China.

Reforzando los indicadores macroeconómicos positivos se encuentran la estabilidad del crecimiento económico chino, así como las buenas clasificaciones de riesgo que los analistas internacionales asignan al país de acuerdo con su elevada tasa de crecimiento, baja tasa de inflación, bajo nivel de la deuda pública, y solidez de sus reservas internacionales y de su balanza exterior. Naturalmente, tal valoración está sujeta a una dinámica circular. Como China ha tenido un crecimiento rápido y estable en el pasado, ha recibido buenas clasificaciones de riesgo, que mantienen la expectativa de crecimiento sostenido, lo cual lleva a una especie de profecía autorrealizada. Lo contrario sucede en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos. Estas predicciones circulares, no obstante, son una navaja de doble filo: si bien proporcionan tiempo para resolver desequilibrios macroeconómicos o estructurales, también conducen a algunos países a ignorarlos. Tal podría ser el caso del sistema financiero chino, al que se prestará mayor atención más adelante. Lo mismo cabría argumentar respecto a la infracotización del renminbi como consecuencia de la acumulación colosal de reservas internacionales, derivada a su vez del exceso en la oferta de divisa extranjera. Sólo en 2005, las reservas internacionales de China aumentaron \$209 mil millones, alcanzando casi los \$819 mil millones (o 42.8 por ciento del PIB a precios corrientes)¹². Estos fondos, junto con otras características de la economía china, ofrecen una protección contra el riesgo de una repentina caída en los flujos de capital y otros riesgos sectoriales externos. No obstante, el elevado volumen de las reservas ejerce presión en la oferta monetaria¹³ y en los precios de activos fundamentales como los bienes inmuebles, los cuales, a la larga, pueden provocar tendencias inflacionistas. Por el momento, parece que la combinación del rápido crecimiento del ingreso (que impulsa la demanda monetaria) y el rápido incremento de la productividad (que atenúa el efecto de incremento de los costos de los insumos sobre los precios finales) ha evitado la inflación.

Mano de obra barata y abundante

Un mercado interno gigantesco y una mano de obra barata y abundante son las ventajas más evidentes de las que disfruta China para atraer inversión

Gráfica 1.2. Salarios mínimos en América Latina (2006) y salarios medios en China (2004)
(\$ por mes)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cálculos basados en datos oficiales.

extranjera y exportar manufacturas. En el sector manufacturero, el promedio salarial fue tan sólo de \$141 al mes en 2004¹⁴, más bajo que el salario mínimo actual en la mayoría de los países latinoamericanos (ver Gráfica 1.2). En 1990, el promedio salarial chino fue de \$36 al mes, lo cual implica un 10.2 por ciento de incremento nominal anual medio entre 1990 y 2004. Este cambio no difiere sustancialmente de la tasa de crecimiento económico (9.7 por ciento) para el mismo periodo, ni del incremento de la tasa de productividad de los trabajadores en toda la economía (8.5 por ciento).

Que los salarios industriales hayan aumentado al ritmo de la tasa de crecimiento económico no implica limitaciones en el abastecimiento de la mano de obra. De acuerdo con las fuentes oficiales¹⁵, la población total en edad de trabajar ascendía a 897 millones en 2003, de los cuales el 85 por ciento participó de manera efectiva en el mercado laboral. Ésta es una de las tasas más altas en el mundo, probablemente gracias a la participación de las mujeres en el mercado laboral y a las bajas tasas de fertilidad promovidas por el sistema comunista. A pesar de que el empleo ha crecido anualmente sólo el 2.5 por ciento en toda la economía china desde 1980 (y el 1.1 por ciento desde 1990), los sectores más dinámicos no han padecido escasez de mano de obra debido al excedente laboral observable en el sector agrícola y en las empresas de titularidad estatal. El empleo fuera de estos dos sectores creció anualmente un 7.9 por ciento en el periodo 1980-2001 y un 5.3 por ciento en el periodo 1990-2001 (Brooks y Tao, 2003). Este proceso dista mucho de agotarse. Se estima que los sectores ineficaces tienen un excedente de 160 millones de trabajadores, y que en el siguiente cuarto de siglo la población rural podría disminuir a 300 millones de personas (Wolf, 2003).

Innumerables restricciones, sólo relajadas parcial y paulatinamente, continúan limitando la migración del campo a la ciudad, a pesar de su importancia. La restricción tradicionalmente más notable es la impuesta por el sistema de registro de unidades familiares (*hukou*), obligatorio para permanecer en las ciudades y tener acceso a puestos de trabajo y a los servicios básicos de educación, salud y seguridad social¹⁶. La migración también se ha visto limitada por el temor de los emigrantes a perder los derechos de propiedad de la tierra en sus áreas rurales de origen, así como por la más estricta limitación del número de nacimientos permitidos por hogar impuesta a los residentes urbanos. Desde 2001, en poco más de 20,000 pequeñas poblaciones, se han extendido a personas con empleo y residencia estable permisos de registro sin que éstas tuvieran que temer perder los derechos de propiedad de la tierra en las localidades de origen. Se han suprimido igualmente diversos impuestos a los emigrantes. No obstante,

persisten restricciones severas en la mayoría de las grandes ciudades y tendrá que pasar algún tiempo antes de que las reformas de 2001 sean aplicadas en su totalidad incluso en ciudades más pequeñas (Brooks y Tao, 2003).

El movimiento de la mano de obra a sectores más eficaces de la economía ha sido el principal motor del incremento de la productividad total de factores (PTF), el cual ha contribuido alrededor de un 3 por ciento anual al crecimiento del PIB durante las últimas dos décadas (ver Cuadro 1.1). Basándose en las diferencias de los promedios de productividad de la mano de obra en la agricultura, la industria y los servicios, la OCDE ha calculado que cerca de un cuarto del incremento de la productividad (y una quinta parte del cambio en el ingreso per cápita) desde 1983 proviene de la reasignación de la mano de obra. Su contribución real podría ser todavía más alta, ya que la productividad marginal del trabajador que deja la agricultura se estima en una dieciseisava parte de la de un trabajador urbano. A pesar de que la contribución del cambio sectorial al crecimiento del PIB se debilitó en la segunda mitad de la década de los noventa, ésta ha venido aumentando de nuevo desde el 2000 y aún se encuentra lejos de haber concluido (OCDE, 2005).

Cuadro 1.1. Fuentes del crecimiento del PIB en China y América Latina

	China		América Latina	
	1983-1993	1993-2003	1980-1990	1990-2000
Crecimiento del PIB	10.5	8.9	1.3	3.3
Contribución del capital	4.8	5.2	0.9	1.2
Contribución del empleo	1.3	0.3	1.8	1.7
Contribución de la educación	1.0	1.0	1.3	1.0
Productividad total de factores (residual)	3.6	2.4	-2.7	-0.6
<i>de la cual:</i>				
Cambio sectorial	1.5	0.1

Fuentes: Para China, OCDE (2005), y para América Latina, BID (2001).

América Latina también ha sido testigo de una importante migración rural-urbana. En 1980, la mitad de la población de un país típico de la región vivía en el campo; actualmente esa proporción es de sólo una tercera parte¹⁷. Esta migración no se ha traducido por el momento en un incremento apreciable de la productividad. En contraste con China, la productividad ha tenido una contribución *negativa* en el crecimiento de la región, en especial en

la década de los ochenta, pero también recientemente. La excepción más importante es Chile, que ha añadido 1.8 puntos porcentuales al promedio de crecimiento en los últimos 20 años (Loayza *et al.*, 2002)¹⁸. El cambio de empleo del campo a la ciudad no ha ayudado mucho debido a la modesta brecha de la productividad laboral rural-urbana (normalmente en torno al 30 por ciento, BID, 1998) y a que los sectores con mayores tasas de productividad han generado poco empleo. Como resultado, América Latina, a diferencia de China, no ha explotado con éxito la mano de obra excedente de los sectores más ineficaces.

Una de las razones de esta diferencia, aunque claramente no la única, es la naturaleza extremadamente proteccionista de la legislación laboral latinoamericana en comparación con la de China o, con mayor precisión, con la legislación de los sectores chinos más productivos. Las leyes latinoamericanas regulan detalladamente la duración de la jornada laboral, así como las vacaciones y otros beneficios del trabajador. Las leyes, además, regulan las condiciones de despido y la compensación (que normalmente es bastante alta) que los empleadores deben pagar cuando no pueden demostrar el incumplimiento contractual de los trabajadores. China no tiene un código laboral nacional parecido. El tradicional sistema del “tazón de arroz de hierro” responsabilizaba a las empresas estatales de proporcionar protección laboral y seguridad social a sus empleados, otorgadas de modo independiente como un mecanismo para garantizar la disciplina a cambio de un contrato de por vida. Estos beneficios fueron también muy generosos en otros aspectos, y continúan siendo un problema no resuelto para muchas empresas. Ese sistema tradicional ha conducido a demandas para mejorar el pago y los beneficios no salariales, así como las condiciones de contratación y despido, que varían de región a región y son negociables parcialmente entre las empresas privadas y las autoridades locales y/o los sindicatos laborales. Como consecuencia, la legislación laboral actual china para las empresas privadas proporciona menos protección a las condiciones en el empleo y a la estabilidad contractual en el trabajo en comparación con las leyes observables por regla general en América Latina; su aplicación es también mucho menos predecible (OCDE, 2003).

Aunque China tiene una reserva enorme de mano de obra rural, que podría sostener el crecimiento en las próximas décadas, la perspectiva a largo plazo difícilmente es alentadora debido a la contención de la tendencia demográfica, derivada de la política del hijo único. Por cada persona mayor de 60 años, existen actualmente seis en edad de trabajar. Esta proporción se ha sostenido más o menos durante medio siglo, pero está comenzando a declinar.

En el año 2040 habrá solamente dos personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 60 años. América Latina parte de una base demográfica más joven, así que hasta el 2040 mantendrá la proporción de seis a uno con la que China cuenta hoy (Naciones Unidas, 2002). China se enfrentará, por lo tanto, a una enorme carga social que le requerirá aumentar los impuestos muy por encima de los niveles típicos de América Latina.

El auge de la infraestructura física

Hasta hace 20 años, el nivel de la infraestructura de los transportes, las comunicaciones y la energía en China era muy inferior al de la mayoría de los países latinoamericanos más desarrollados. A pesar de que persisten deficiencias serias y de que es difícil satisfacer la rápida y creciente demanda de servicios de infraestructura de toda clase, las mejoras recientes son en verdad notables en el país asiático, especialmente en carreteras, puertos, telecomunicaciones y electricidad. Estos avances probablemente contribuirán a sostener el crecimiento que China viene experimentando durante las últimas décadas. Debido al proceso de privatización, muchos países latinoamericanos han realizado también importantes progresos en este terreno, aunque concentrados principalmente en áreas como las telecomunicaciones y, en menor medida, la electricidad y los puertos. En China, la inversión en infraestructura ha crecido mucho más rápido que la economía en general (aumentando del 2-3 por ciento del PIB a inicios de los años ochenta al 9 por ciento en el periodo 1998-2002). Éste no ha sido el caso en América Latina, donde se han descuidado aquellas áreas que no han atraído la atención del sector privado. El gasto total (público y privado) en infraestructura en América Latina es actualmente inferior al 2 por ciento del PIB, muy por debajo del 3.7 por ciento registrado durante el periodo 1980-1985.

Los trenes chinos, el pilar del sistema de transporte en aquel país, han recibido grandes inversiones en los últimos años, incluidas una segunda línea ferroviaria de Beijing a Kowloon (Hong Kong, China) y la ampliación de la red a zonas distantes, como Kashgar en Xinjiang y el Tíbet. La extensión total de la red ferroviaria en funcionamiento alcanzó los 61,000 kilómetros en 2004, superior a los 53,400 kilómetros que ya existían en 1990. Las líneas de trenes de alta velocidad reducirán el tiempo de viaje entre Shangai y Beijing de 13 horas a menos de cinco, como parte de un ambicioso proyecto para construir 5,400 kilómetros de vías de alta velocidad entre 2006 y el fin de la década. El avance en carreteras ha sido aún más destacable. Desde inicios de los años noventa a 2004, las autopistas entre provincias crecieron de cero a 34,300

kilómetros, y la longitud total de las carreteras chinas aumentó hasta los 1.9 millones de kilómetros. Las instalaciones portuarias también se han mejorado de manera notable en los años recientes. China cuenta con 200 puertos, algunos de los cuales se encuentran entre los 10 más grandes del mundo; no obstante, muchos otros no son lo suficientemente profundos para ser utilizados por grandes buques de transporte de contenedores. El proyecto actual más importante es la expansión del puerto de Shanghai, cuya primera fase fue inaugurada a finales de 2005. El proyecto total requerirá otros 15 años para ser completado.

De igual manera, China está atendiendo las serias limitaciones que tradicionalmente arrastra su infraestructura eléctrica. El gobierno planea aumentar la capacidad eléctrica de los 290 GW del año 2000 a 550 GW en 2010. El sector de las telecomunicaciones está experimentando también un auge sin precedente. China cuenta con más suscriptores de televisión por cable (115 millones a fines de 2004) y más clientes de teléfonos móviles (335 millones en 2004) que los Estados Unidos. El país dispone también de 312 millones de líneas de telefonía fija y 94 millones de suscriptores a internet. Según el gobierno, la ampliación de la red de fibra óptica proporcionará conexión de banda ancha a todos los hogares urbanos en 2010 (EIU, 2006; *The Economist*, 30 de marzo de 2006).

La capacidad de innovación

Debido a su bajo nivel de ingresos, China necesitará más de dos décadas de crecimiento a un ritmo similar al actual para alcanzar la mitad del ingreso per cápita (PPP) de los Estados Unidos. Una economía pequeña en una situación similar utilizaría todo ese tiempo para continuar explotando el desarrollo tecnológico externo. No obstante, el tamaño del país asiático impone la necesidad de conquistar mercados de productos sofisticados de una tecnología y carácter innovador aun superiores, y esto es exactamente lo que China ha hecho. Apoyada en flujos externos masivos de IED a sus sectores de alta tecnología, China ha llegado a ser el principal proveedor mundial de productos electrónicos. “En 2004, China sobrepasó por primera vez a Estados Unidos al exportar más mercancías electrónicas en todo el mundo, según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El salto a la primera posición mundial se produjo porque China exportó \$180 mil millones en computadoras, teléfonos móviles y otros componentes digitales, excediendo a las ventas internacionales estadounidenses de \$149 mil millones. Un año antes, en 2003, las exportaciones chinas de tecnología habían superado

tanto a las de la Unión Europea como a las de Japón” (*The Economist*, 14 de diciembre de 2005). El paso firme en el terreno de la innovación, medido por el número de patentes, también va en aumento. China sumó 130,000 solicitudes de patentes en 2004 (cifra más reciente de la que se dispone). Eso la sitúa en el quinto lugar mundial, de acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, una agencia de las Naciones Unidas. Aunque China aún se encuentra muy por debajo de Japón (país que contaba con 450,000 patentes en 2004) y de Estados Unidos (que sumaba 403,000), el número de solicitudes de patentes en 2004 fue seis veces superior al registrado en 1995.

Estos logros son el resultado de una estrategia de innovación a largo plazo y en varios frentes, iniciada en la década de los cincuenta con el apoyo a tecnologías consideradas fundamentales para la defensa nacional que, desde mediados de los ochenta, se han venido aplicando a sectores tecnológicos civiles clave. La apuesta por la investigación y el desarrollo (I+D) ha ido en aumento en años recientes y ahora excede el 1 por ciento del PIB (Naughton, 2004)¹⁹. Con la importante excepción de Brasil, donde la I+D representa el 0.9 por ciento del PIB, los esfuerzos del resto de los países latinoamericanos son mucho menores, con valores que generalmente oscilan entre el 0.2 y el 0.6 por ciento del PIB (BID, 2001). El gobierno chino viene reconociendo desde hace tiempo que los responsables de la planificación económica estatal no disponen de la capacidad técnica para evaluar las nuevas tecnologías, y por lo tanto ha impulsado a los centros de investigación a comercializar sus productos. Las políticas industriales también apoyan con fondos para la investigación la innovación en materia de *software* y circuitos integrados, utilizando igualmente políticas preferenciales de adquisición y exención de impuestos. Tanto para las empresas de inversión extranjera como para las nacionales es vital disfrutar de este tipo de beneficios. Las políticas se aplican por regla general de forma genérica, con la intención de no privilegiar a nadie. Los incentivos a la investigación parecen haber dado frutos generosos. De acuerdo con el estudio de I+D del 2000, son ahora las empresas las que realizan el 60 por ciento de la inversión en este sector en China. La creación de estándares tecnológicos en China, en contraste con los existentes a nivel global, ha alentado aún más la innovación. Este fenómeno otorga a las empresas chinas una ventaja competitiva, ya que al retrasar la entrada de los competidores foráneos en el mercado chino confiere a las empresas autóctonas mayor poder de negociación con los proveedores extranjeros en materia tecnológica y de propiedad intelectual e industrial. Esta estrategia ha sido fundamental en el desarrollo de algunas tecnologías digitales que han beneficiado a las empresas chinas (y a las de Taipei China). Debido al fracaso de algunos intentos anteriores, los gobiernos latinoamericanos desmantelaron en la década de los

noventa sus incipientes políticas industriales y sólo ahora han comenzado a reconsiderarlas.

No obstante, el ambiente para la innovación en China tiene varios condicionantes, muchos de ellos similares a los que pueden encontrarse en los países latinoamericanos. Entre otros, existen trámites molestos que entorpecen la apertura de nuevas empresas; el acceso al crédito y a los mercados de capital es muy limitado; los derechos de la propiedad están poco protegidos, y la competencia está restringida por barreras geográficas e infraestructuras deficientes que aumentan el costo del transporte, así como por una multiplicidad de mecanismos locales de proteccionismo industrial que incluye permisos de operación, requisitos para el uso de materias primas locales, impuestos y otras restricciones (Banco Mundial, 2003a). Es pertinente, por lo tanto, analizar la otra cara de la moneda.

Las debilidades de China

La falta de separación entre Estado y mercado es la principal debilidad de la economía china. El Estado no sólo interfiere ampliamente en las decisiones de otros agentes económicos, como ocurría en América Latina antes de la ola de reformas estructurales que el continente experimentó en los últimos 20 años, sino que también es el agente más importante en la producción nacional interna y en la destinada al exterior, así como en la toma de decisiones de mercado. De hecho, el Estado sigue siendo el mayor empleador y el principal canal para la asignación de ahorros. La falta de separación entre Estado y mercado se extiende a todas las actividades y se agrava debido a que el Estado no es una entidad cohesionada y centralizada, sino un gigante de mil cabezas que opera a todos los niveles. Este efecto negativo se evidencia claramente en fenómenos como el pobre gobierno corporativo, los riesgos importantes que afronta el sector financiero y la existencia de una complejidad reguladora, la cual favorece a las empresas estatales, reduciendo la disciplina de mercado. El exceso de inversión en muchos sectores es la manifestación más evidente de la ausencia de una disciplina de mercado competente y efectiva.

Empresas estatales y gobierno corporativo

En China no es posible definir con precisión la línea divisoria entre la propiedad pública y la privada. La introducción de formas de producción no

estatales comenzó con la implantación de un sistema de responsabilidad rural que condujo a la privatización de la agricultura (aunque no de la tierra, la cual continúa bajo el control del Estado o la comunidad) y favoreció la proliferación de “empresas de pueblo”, corporaciones locales de pequeño o mediano tamaño generalmente dedicadas a la manufactura ligera. El éxito de este experimento llevó al gobierno a iniciar en 1984 reformas todavía en curso en las compañías industriales estatales. El objetivo de esta política era mejorar la eficacia en el sector público, pero preservando la titularidad estatal de las empresas. En el proceso, el Estado chino ha experimentado con una enorme variedad de formas de propiedad estatal, colectiva, extranjera e individual, todas las cuales coexisten actualmente alrededor de un núcleo de grandes empresas públicas que totalizaban en 2001 el 47.3 por ciento de la inversión en los activos fijos de la economía y el 44 por ciento de la producción industrial. Pese a lo elevado de la cifra, el número de empresas bajo titularidad del Estado había disminuido dos tercios desde 1995, pasando de 87,900 a 34,500. Dicho descenso del número de compañías públicas fue principalmente motivado por la puesta en práctica de la estrategia de “retener al grande y soltar al pequeño”, anunciada por Zhu Rongji en 1998 (*China Economic Quarterly*, 2003, p. 20). Como resultado de ello, el peso del valor agregado de las empresas controladas por el Estado o colectivamente en el sector de los negocios disminuyó del 46.5 por ciento en 1988 al 36.7 por ciento en 2003 (OCDE, 2005).

La última etapa en este proceso de reforma fue el establecimiento en 2003 de la Comisión de Administración y Supervisión de Activos del Estado (SASAC, por sus siglas en inglés), que desde la fecha viene ejerciendo un control directo sobre más de 169 grandes empresas estatales. Dicho órgano tiene como objetivo garantizar la continuidad de la titularidad estatal sobre las tres mayores empresas de cada uno de los principales sectores de la economía, así como que del 30 al 50 por ciento de ellas se conviertan en “líderes nacionales” o multinacionales “globalmente competitivas” de aquí a 2010. Esto no significa que las otras empresas públicas vayan a privatizarse necesariamente, sino que deberán valerse por sí mismas. Un objetivo explícito de la reforma es expandir la capacidad de control del Estado a través de leyes y regulaciones sobre propiedad y gobierno corporativo. La manera preferida de reestructurar empresas públicas a lo largo de todo el país es mediante el establecimiento de compañías que mantengan los activos de producción. Estas compañías son a su vez propiedad de un *holding* controlado por el Estado, que ejerce la supervisión y asume la responsabilidad de las obligaciones sociales que todas las empresas estatales tenían en el pasado (educación, vivienda, seguridad social). Muchas compañías controladas por el Estado cotizan en

bolsa, mecanismo que en la práctica también contribuye a expandir el control estatal debido a que los accionistas minoristas carecen de los derechos que son comunes en otros países. Además, los sistemas contables y las auditorías externas son poco fiables, y la venta de acciones entre accionistas para manipular su valor es incontrolable, según los indicadores internacionales del Foro Económico Mundial. Al mismo tiempo, la Ley de Sociedades, diseñada para facilitar el corporativismo de las empresas públicas, impone requisitos para la reinversión de las ganancias y restringe la flexibilidad en la composición de los consejos de administración, en detrimento del control independiente de las empresas privadas²⁰.

Debido a que las empresas estatales están concebidas y estructuradas para responder antes a los objetivos políticos y estratégicos del Partido Comunista que a los incentivos del mercado, no sorprende que las decisiones de inversión, a menudo imperfectas, conduzcan a un exceso de ésta en determinados terrenos. De igual manera, las compañías extranjeras reciben incentivos, especialmente por los gobiernos locales a través de diversos mecanismos, para invertir en sectores que otorgan reconocimiento político. El exceso de capacidad es flagrante en sectores como el acero, el aluminio y el cemento, los cuales se encuentran bajo el control del gobierno, pero también se puede apreciar en la producción de automóviles, productos electrónicos, equipos de comunicación y otros muchos sectores con alta participación extranjera. El mayor riesgo derivado del exceso de inversión es que muchas empresas estatales podrían verse imposibilitadas para cumplir las obligaciones financieras contraídas con los ya de por sí exhaustos bancos oficiales.

El sistema financiero

El sistema financiero, sin lugar a dudas el talón de Aquiles de la economía china, ha servido tradicionalmente a las empresas estatales. Aunque el sistema financiero en China es uno de los más profundos del mundo —en 2004 el monto del crédito interior ascendió al 160.7 por ciento del PIB y el valor de la oferta monetaria en circulación se expandió al 184.9 por ciento del PIB (EIU, 2006)—, en la práctica el acceso al crédito está limitado a las empresas controladas por el Estado y las principales compañías del sector privado. Las pequeñas y medianas empresas, las cuales representan la mitad del PIB, reciben menos del 10 por ciento del total de los préstamos bancarios (OCDE, 2005)²¹. En opinión de las empresas consultadas por el Foro Económico Mundial, China limita el acceso al crédito

más de lo que lo hacen la mayoría de los países latinoamericanos, donde la proporción suele llegar al 30 por ciento del PIB. Debido a que el acceso al mercado de renta variable también se inclina a favor de las empresas en activo (especialmente las que son propiedad del Estado), claramente faltan herramientas eficaces de financiación.

El sistema bancario está dominado por cuatro grandes bancos estatales originalmente centrados en diferentes sectores económicos: el Banco de China, el Banco de Construcción de China, el Banco Industrial y Comercial de China, y el Banco Agrícola de China. El Banco del Pueblo de China hace las veces de banco central (hasta fecha reciente operaba también como regulador del sistema bancario), y existen muchos bancos comerciales que son propiedad del Estado, la mayoría de ellos regionales. Hasta el año 2003, sólo un banco privado y las sucursales de los bancos extranjeros podían ofrecer servicios internacionales. Desde 2003, los bancos extranjeros también pueden prestar servicios en moneda local a las empresas chinas, y a finales de 2006 también se les autorizó para ofrecer servicios a particulares. De conformidad con los compromisos adquiridos por China al incorporarse a la Organización Mundial del Comercio, las restricciones geográficas a las operaciones de los bancos extranjeros fueron eliminadas en 2006.

Estas restricciones contrastan con la libertad de entrada y operación que ha existido en la mayoría de los sistemas financieros de América Latina desde las reformas de los años noventa. Las similitudes con el sistema financiero chino en el terreno de las debilidades se producen más bien en lo relativo a la pobre calidad de la regulación y supervisión del sistema bancario. Según las cifras oficiales, para finales de 2002 la cartera vencida de los cuatro principales bancos del Estado equivalía al 26 por ciento de sus activos. En septiembre de 2005, la proporción de los préstamos vencidos de los cuatro grandes bancos había disminuido al 10.1 por ciento (EIU, 2005), debido a políticas adoptadas para sanear sus carteras. No obstante, se cree que la proporción real de deuda incobrable es mayor, debido a la práctica de refinanciar las empresas estatales con problemas financieros a tasas de interés controladas por el gobierno²².

El gobierno chino ha llevado a cabo varias medidas para atajar los problemas de los grandes bancos. En 1998 se les inyectó \$33 mil millones y se transfirió sus deudas incobrables a sociedades de administración de activos para su liquidación. En 2003, se creó la Comisión Reguladora de la Banca de China, y en enero de 2004, se dio luz verde a una nueva inyección de capital por \$45 mil millones para dos de los cuatro mayores bancos del país (el Banco de China y el Banco de Construcción de China), los cuales incrementaron del

7 al 16 por ciento el valor de sus activos ponderados por riesgo (el valor internacional estándar es del 8 por ciento). En 2005, otros \$15 mil millones fueron inyectados al Banco Industrial y Comercial de China, y a finales del mismo año el Banco de Construcción de China comenzó a cotizar en Hong Kong, recaudando \$8 mil millones de los inversores extranjeros. En 2006, el Banco de China y el Banco Industrial y Comercial de China salieron a oferta pública. La de este último fue la mayor oferta pública mundial registrada hasta el momento (cerca de \$22 mil millones) y su capitalización de mercado podría rondar los \$130 mil millones²³. Sin embargo, los bancos permanecerán probablemente bajo el control del gobierno central y su gestión estará expuesta a influencias políticas²⁴.

Muchos países latinoamericanos han experimentado crisis bancarias en los últimos 20 años y se han visto obligados a fortalecer sus sistemas de supervisión y regulación, aumentándolos por encima de los niveles actuales de China. Sobra mencionar que la típica volatilidad macroeconómica de los países latinoamericanos es una fuente de vulnerabilidad que China no ha padecido, por lo menos hasta ahora. No obstante, existe abundante evidencia de que la liberalización financiera puede tener efectos peligrosos en países que carecen de la adecuada infraestructura institucional, ya que el sistema previo de control sobre los tipos de interés y el crédito directo tiende a generar productos bancarios débiles y una deficiente cultura crediticia (Caprio y Hanson, 2001). Tales preocupaciones son totalmente manifiestas en el caso de China. El conocimiento que tenemos sobre los mecanismos que operan en las crisis financieras también apunta a que, cuando las instituciones básicas que gobiernan el mercado crediticio son defectuosas (es decir, cuando la aplicación de la ley resulta débil, los acreedores se encuentran desprotegidos y la regulación es deficiente), la liberalización incrementa las posibilidades de una crisis (Demirgüç-Kunt y Detragiache, 1998; Arteta *et al.*, 2001). Por consiguiente, aunque las actuales condiciones en el sector financiero chino suponen una amenaza para la estabilidad económica del país, su reforma y una eventual liberalización no están ni mucho menos exentas de notables riesgos.

En vista de las dificultades para reformar el sector financiero, la liberalización de los mercados de valores podría generar en principio un cambio importante en China. Los países económicamente más desarrollados experimentan empujes por encima de lo normal cuando liberalizan sus mercados de valores. Sin embargo, este efecto tiende a ser débil en países como China, que posee un sistema legal deficiente y una limitada protección de los inversores (Bekaert *et al.*, 2004).

El régimen comercial y las transacciones internacionales

Al igual que América Latina, China ha reducido drásticamente sus aranceles y ha eliminado la mayoría de las restricciones a las importaciones durante los últimos 20 años. El promedio de la tasa arancelaria cayó del 43.3 por ciento en 1985 al 12.7 por ciento en 2002, un descenso ligeramente inferior al de América Latina pero de alcance similar (Yang, 2003). Poco después de que América Latina unificara su mercado de divisas, China también lo hizo en 1994, y en 1996 eliminó las principales restricciones en dicho mercado asociado al comercio internacional. Sin embargo, otros aspectos de las transacciones de bienes y capital permanecen sujetos a restricciones que no existen en América Latina. Por ejemplo, sólo las empresas autorizadas pueden llevar a cabo transacciones comerciales internacionales. Hasta el año 2005, determinadas regulaciones impedían a las compañías en manos privadas participar en determinados sectores, como infraestructura, servicios públicos y servicios financieros. Todo el capital ingresado debe depositarse igualmente en una cuenta especial, y los pagos o transferencias de esta cuenta requieren la aprobación de la Administración de Divisas del Estado (SAFE, por sus siglas en inglés). Hasta principios de 2006, los extranjeros podían invertir sólo en acciones de clase B, que no disfrutaban de los mismos derechos que las acciones de clase A. Existen nuevas reglas que permiten a algunos inversores foráneos comprar acciones de clase A siempre que adquieran un mínimo del 10 por ciento en las empresas en cuestión y las conserven durante no menos de tres años. Todas las operaciones hacia el exterior requieren la autorización de la SAFE. La inversión china en el extranjero es también regulada y controlada por la Comisión Reguladora de Valores de China (OCDE, 2003). No obstante, también desde el año 2006, algunos inversores nacionales (Inversores Institucionales Nacionales Cualificados) han sido autorizados a invertir fondos locales en mercados exteriores. Así pues, puede afirmarse que China está empezando a experimentar, con cierta prudencia, una liberalización paulatina de sus mercados de capital.

Indicadores engañosos, caminos inexplorados

Dada la falta de separación entre Estado y mercado, muchos indicadores económicos se deben interpretar con cautela.

Por ejemplo, la profundidad financiera no refleja la esperada facilidad de acceso al crédito porque el Estado controla ampliamente el sistema crediticio.

Por la misma razón, la proporción total de ahorro no es un buen indicador de la capacidad de inversión, o al menos de la capacidad de inversión según el criterio de eficacia. De acuerdo con las cifras oficiales, las tasas de ahorro e inversión de China —cercanas al 50 por ciento del PIB (44 por ciento y 40 por ciento del PIB, respectivamente, según la revisión del PIB en 2004²⁵)— se encuentran entre las más altas del mundo, y duplican las cifras observables por lo general en América Latina. Se podría pensar que el rápido crecimiento económico es el resultado natural de dichas tasas, pero la causalidad bien podría operar en sentido opuesto. El motor real del crecimiento se debe al movimiento de la mano de obra a sectores más productivos, los cuales tienen menor intensidad en el uso del capital que las empresas estatales y financian ampliamente sus inversiones a través del ahorro externo —es decir, de la inversión extranjera—.

Si bien el sector privado ha sido la principal fuente de crecimiento, China no está inmersa en una típica economía capitalista. La falta de separación entre el Estado y el mercado anima a los líderes empresariales a crear asociaciones corporativas entre las empresas y el gobierno. Esto no conducirá a ampliar el espacio para la iniciativa privada en condiciones de mercado, sino más bien a una simbiosis de intereses entre el gobierno y las grandes empresas privadas. Un estudio reciente concluyó que más del 40 por ciento de los emprendedores que han creado empresas privadas con ingresos anuales superiores a un millón de renminbis (\$120,800) se han convertido en miembros del Partido Comunista, una cifra significativa si se tiene en cuenta que sólo el 5 por ciento del total de la población pertenece a éste. Las asociaciones empresariales, en rápido crecimiento, han comenzado a desempeñar un papel similar, guiadas por la convicción de que pueden influir en la toma de decisiones oficiales (Dickson, 2003).

Debilidades comunes de China y América Latina

Con el peso de su crecimiento económico en el mundo, sus altas proporciones de ahorro e inversión y su prodigiosa capacidad industrial, China podría parecerse a un país desarrollado. Sin embargo, aún mantiene una economía con bajo desarrollo económico, social e institucional y, en este sentido, comparte una serie de debilidades con los países latinoamericanos. Estas debilidades podrían agravarse y ser más preocupantes con el aceleramiento del desarrollo económico chino. Algunos observadores incluso hablan de una “latinoamericanización de China: la posibilidad de que el

aumento de la desigualdad del ingreso y una fiebre privatizadora débilmente regulada puedan precipitar un trastorno económico y político" (*The Economist*, 25 de marzo de 2006).

Educación limitada y desigual

Actualmente, tanto la mano de obra china como la latinoamericana tienen niveles de educación similares, algo inferiores a los seis años de promedio, según la bien conocida base de datos Barro y Lee (2000). China ha progresado más rápido que América Latina en este terreno, pero ambas regiones se encuentran rezagadas en relación con los tigres del Este Asiático y permanecen muy por detrás del promedio del nivel de educación (10 años) de los países desarrollados. Considerables disparidades regionales marcan la pauta del sistema educativo en China, tal como sucede en América Latina. Por ejemplo, las tasas de matriculación en la enseñanza secundaria varían del 49 por ciento en el Tíbet y cerca del 60-70 por ciento en otras provincias rezagadas, hasta el 99 por ciento en Beijing, Shangai, Tianjin y Zhejiang. En las provincias menos desarrolladas, sólo el 70 por ciento de los estudiantes concluye los nueve años de educación obligatoria, en comparación con tasas del 100 por ciento en el este del país (Banco Mundial, 2003a)²⁶. Muchas escuelas rurales carecen de fondos y deben sobrevivir con la ayuda de las cuotas donadas por los padres, práctica que el gobierno esperaba erradicar a finales de 2007. También, el ausentismo y la deserción escolar en los primeros años de educación son frecuentes, pese a la anteriormente mencionada obligatoriedad de los primeros nueve años de escolarización.

Al igual que en América Latina, la mejora de la educación en los niveles bajo y medio de la población se encuentra restringida en China. En lo que se refiere a la oferta, los recursos son sumamente limitados y existen impresionantes deficiencias organizacionales. En lo tocante a la demanda, faltan incentivos económicos que motiven a las familias a mantener a sus hijos en la escuela. El surgimiento de oportunidades económicas, no obstante, ha contribuido positivamente a aumentar el retorno a la educación, en especial en los niveles más altos, tal y como ha ocurrido también en América Latina. Por ejemplo, la proporción de los que regresaron a la universidad y a la escuela primaria se elevó del 25 por ciento a finales de los años ochenta a prácticamente el 80 por ciento a finales de los noventa (Banco Mundial, 2003a). La concentración de ingresos ha reflejado estos cambios. El coeficiente de Gini de ingreso per cápita se incrementó del 0.35 en 1989 al 0.44 en el año 2000 (Banco Mundial, 2003a) y a cerca del 0.5 en 2005, según

varias fuentes²⁷, aproximándose al promedio de dicho coeficiente para América Latina: 0.53 (De Ferranti *et al.*, 2003).

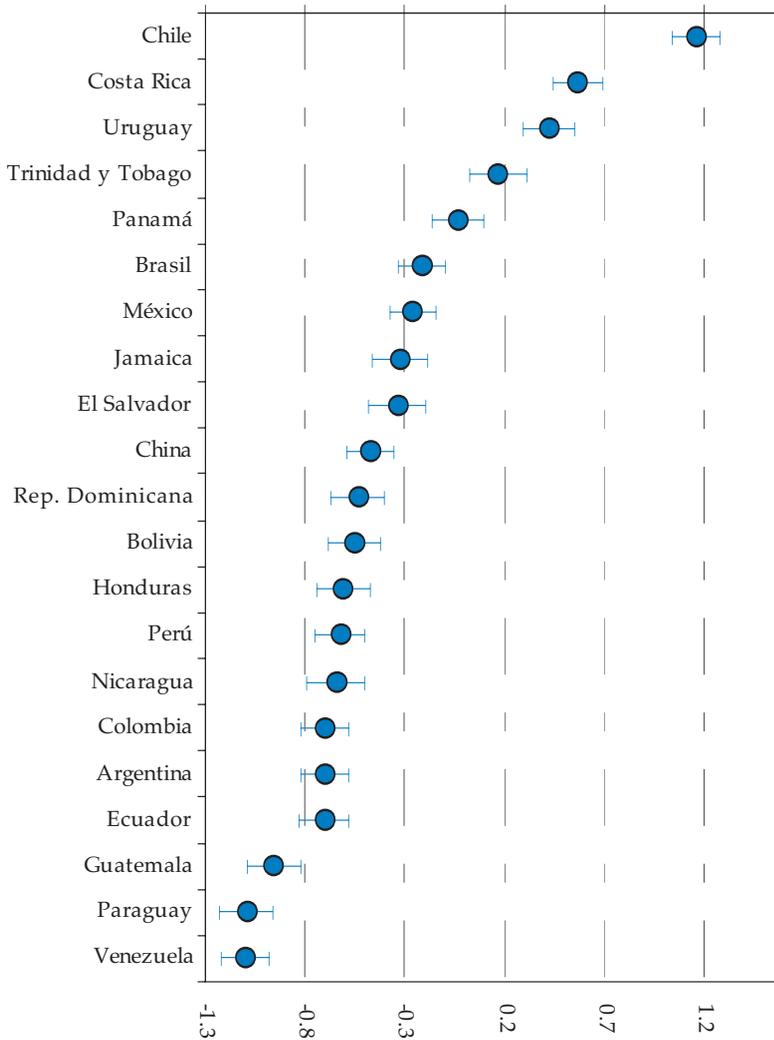
Otro rasgo común de las estructuras educativas china y latinoamericana es la concentración del gasto público en educación superior. En contraste con los Estados Unidos o Corea del Sur, donde el gasto por estudiante es menor en el nivel superior que en el nivel secundario, Chile y México gastan más del doble en un estudiante universitario que en uno de secundaria. En China la brecha es de 5:1 (De Ferranti *et al.*, 2003). Esto refleja la prioridad que el gobierno otorga a la educación superior en un intento de acelerar el progreso tecnológico. En 2004, China tuvo 13.3 millones de estudiantes universitarios, 5.6 millones más que en 2000, con las ingenierías y la administración como las carreras más populares. China contaba con 820,000 estudiantes en programas de posgrado en 2004 (301,000 más que en 2000) y con 115,000 estudiantes que cursaban sus estudios en el extranjero (EIU, 2006). Al no existir un fenómeno parecido en América Latina, las estructuras educativas de ambas regiones parecen divergir.

Corrupción y aplicación débil de la ley

Las instituciones son esenciales para el desarrollo, particularmente el predominio del respeto de la ley y el control de la corrupción (Easterly y Levine, 2002; Rodrik *et al.*, 2002; Dollar y Kraay, 2002). De acuerdo con Kaufmann *et al.* (2005), el respeto a la aplicación de la ley en China cayó muy por debajo del promedio mundial. El país asiático se encuentra en niveles similares a los de países como El Salvador o la República Dominicana, y significativamente por debajo de otras naciones de América Latina como Chile, Costa Rica y Uruguay (Gráfica 1.3). Esta medición del nivel de salud del Estado de derecho sintetiza varios indicadores y la opinión de expertos, reflejando con ello el grado de respeto de la legalidad vigente, contratos, seguridad legal y propiedad, así como el apoyo con el que cuenta el sistema judicial. En lo relativo al control de la corrupción, China obtiene incluso peor nota, pues se sitúa al nivel de países como Honduras, Jamaica y la República Dominicana, y muy alejada de los ya mencionados Chile, Costa Rica y Uruguay (Gráfica 1.4). Según este sistema de indicadores, la corrupción se equipara con la apropiación ilegal de recursos públicos para propósitos privados.

Aunque la aplicación de la ley en China es igual de débil que en la mayoría de los países latinoamericanos, el problema se manifiesta con apreciables diferencias. En América Latina, la tasa de homicidios en un país

Gráfica 1.3. Aplicación de la ley, 2005

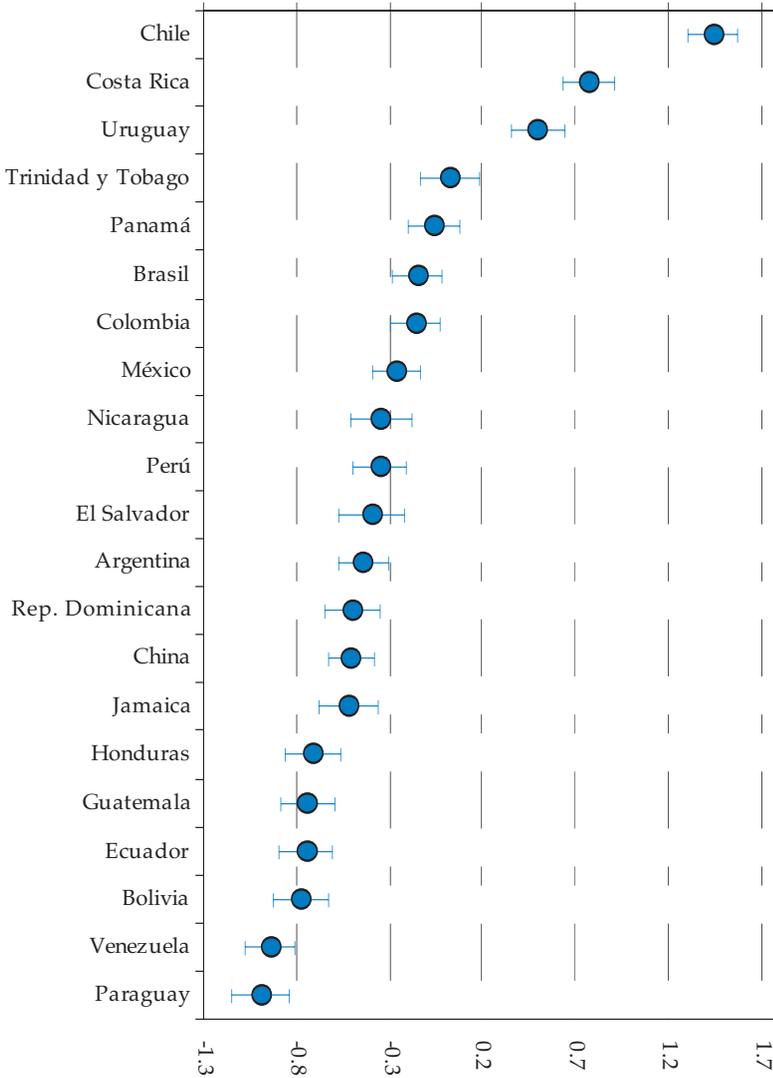


Escala: Distancia (en desviaciones estándar) con respecto al promedio mundial.

Los puntos representan valores centrales, y las líneas, 95% de confianza para cada país, basados en un amplio conjunto de indicadores.

Fuente: Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003). "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", documento de trabajo del Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial.

Gráfica 1.4. Control de la corrupción, 2005



Escala: Distancia (en desviaciones estándar) con respecto al promedio mundial.

Los puntos representan valores centrales, y las líneas, 95% de confianza para cada país, basados en un amplio conjunto de indicadores.

Fuente: Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003). "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", documento de trabajo del Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial.

medio es de 13 por cada 100,000 personas; en China es de sólo 2.2 (BID, 2000; Interpol, 2004). China también presenta bajas tasas en otras formas de violencia y comportamiento antisocial, tales como el robo y los delitos sexuales, tradicionalmente castigados con dureza. En China, la debilidad en la aplicación de la ley se vuelve más evidente por la falta de derechos de propiedad firmes —especialmente en las áreas rurales—, la fragilidad de los contratos y lo impredecible de las resoluciones judiciales.

Si bien los sistemas judiciales tanto de China como de América Latina sufren serias debilidades, éstas tienen orígenes drásticamente distintos. En América Latina, la justicia opera con procedimientos complejos derivados del Código Napoleónico, que retrasan las decisiones, disminuyen la transparencia y limitan el acceso a los juzgados. A causa de esta tradición legalista, los abogados son numerosos y desempeñan un papel importante en las actividades económicas. En China, por su parte, la tradición es bien distinta. Durante el periodo de Mao Zedong, la ley permaneció subordinada a la ideología política y el sistema judicial apenas existió, aunque las autoridades locales y nacionales controlaban los mecanismos judiciales sumarios y los sistemas de mediación.

Desde 1978, se ha venido implantando un cuerpo de leyes provenientes de sistemas judiciales foráneos, poco adaptado a las particularidades del contexto nacional; esto ha dado pie al surgimiento de una incipiente tradición legal. En 1985, había únicamente 13,403 abogados cualificados en toda China, y la mitad de ellos trabajaba sólo a tiempo parcial. En 2000, el número había aumentado a 117,260, en su mayoría a tiempo completo. No obstante, sería un error pensar que la aplicación de la ley se impondrá como resultado directo del número de abogados, juzgados y casos resueltos. Con la excepción de lo que ocurre en algunas grandes ciudades costeras, la mayoría de los 200,000 jueces chinos son oficiales retirados del Ejército Popular de Liberación, carentes de cualquier formación legal e independencia. Más preocupante es el hecho de que el incipiente sistema legal parece ajeno a la tradición cultural china. Como la OCDE ha señalado con anterioridad, el sistema legal chino “en muchos aspectos es parecido a un trasplante o injerto en riesgo de ser rechazado por la reacción natural de los anticuerpos” (OCDE, 2003, p. 113).

Tanto en China como en América Latina, las lagunas legales y la falta de consistencia y credibilidad de las resoluciones judiciales inciden de manera negativa, en contra del amplio sistema de innovación. La protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial es débil e ineficaz. Aun así, China ha experimentado un progreso sustancial en los últimos 20 años, estableciendo

juzgados especializados en proteger los derechos de propiedad, así como un sistema de registro de patentes que ha ganado credibilidad, como lo refleja el notable aumento de solicitudes (más de 170,000 en el año 2000). Sin embargo, al igual que en América Latina, China todavía no ha desarrollado una cultura de respeto por la propiedad intelectual e industrial internacional. Al mismo tiempo, las normas para la protección de patentes, marcas registradas y derechos comerciales son imprecisas y limitadas (OCDE, 2003).

Un sistema judicial como el chino difícilmente es inmune a la corrupción. De modo más general, sin embargo, el problema de corrupción en el país se deriva de la omnipresencia del Estado y su intento de controlar las decisiones económicas para preservar el poder del Partido Comunista. El proceso de reforma iniciado a finales de la década de los setenta ha provocado un conflicto continuo entre la necesidad de crear nuevos espacios para la toma de decisiones por parte de los agentes económicos con el fin de mejorar la eficacia y el auge de fuentes potenciales de ingresos ilegales derivadas del esfuerzo estatal por mantener el control sobre otros espacios. El sistema de control de la tenencia de la tierra todavía en vigor da un buen ejemplo a este respecto. La corrupción se origina por dos simples hechos: toda la tierra pertenece al Estado y las decisiones administrativas determinan el valor de los derechos de uso. Como resultado, el acceso a la tierra es difícil si no se efectúan pagos ilegales a los oficiales de distrito o zona que controlan los derechos de uso. Cierta medio de comunicación informó de que el 84 por ciento de la venta de los derechos de la tierra en años recientes se realizó mediante mecanismos ilegales (*China Economic Quarterly*, 2003). Otras áreas reconocidas de corrupción son los permisos de residencia, las aduanas y los bancos. Un rasgo sorprendente y especialmente problemático de la corrupción en China radica en su creciente descentralización como consecuencia de la erosión del control del Estado central sobre las entidades subnacionales y sus oficiales, a raíz del crecimiento y la diversificación de la actividad económica privada²⁸.

Conclusiones

El crecimiento rápido de China, su capacidad para atraer inversión extranjera y su éxito como exportador despiertan preocupación entre los empresarios y los gobiernos de América Latina. Aunque sea erróneo sostener que el buen funcionamiento de la economía de un país se produzca a costa de la de otros, China está obligando a América Latina a reestructurar algunos de sus sectores productivos para defender su posición en los mercados

internacionales. Este capítulo ha mostrado que China goza de grandes ventajas relativas frente a América Latina, fundamentalmente derivadas del tamaño de su economía, de la estabilidad macroeconómica de la que viene disfrutando, la mano de obra barata y abundante, la rápida expansión de su transporte, la infraestructura eléctrica y de comunicaciones, y su capacidad para innovar. Sin embargo, China tiene también debilidades. La mayor de ellas radica en la falta de separación entre el mercado y el Estado, lo cual explica la ineficacia de las empresas públicas, las deficiencias de sus normas corporativas y la fragilidad de su enorme sistema financiero (a pesar de ser la economía con más alto nivel de ahorro). En diversos aspectos, la economía china no diverge sustancialmente de la de un país latinoamericano típico. La aplicación de la ley es débil y la corrupción es endémica. La educación es pobre y está mal distribuida, a pesar de los avances científicos y tecnológicos en el nivel universitario. La falta de respeto por los derechos de propiedad, la dificultad para abrir negocios y las normas y prácticas que inhiben la competencia dificultan enormemente la innovación. Por consiguiente, las instituciones públicas serán el campo de batalla en el intento por parte de ambas regiones de atraer inversión extranjera directa y de crear un marco favorable para la iniciativa privada.

Notas

1. Eduardo Lora es gerente del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Este capítulo es una versión abreviada y actualizada del documento publicado originalmente en español por *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (3), núm. 287, julio-septiembre de 2005, pp. 459-493.
2. El autor agradece el apoyo editorial de Juan Camilo Chaparro, Carlos Andrés Gómez-Peña y John Dunn Smith, y los valiosos comentarios de Andrea Goldstein, Roger Wilkinson y los miembros del Grupo de Trabajo sobre China del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
3. Hay que hacer notar que los cálculos de Young son de 1978-1998, cuando el crecimiento anual era del 9.1 por ciento de acuerdo con las cifras oficiales. Por el contrario, los resultados del censo económico nacional realizado en 2004 indican que la economía es un 16.8 por ciento mayor que lo estimado previamente y que las tasas de crecimiento entre 1994 y 2004 fueron hasta 1.5 puntos porcentuales más altas que la oficial de 9 por ciento. Ver *Oxford Analytica*, "China: Census Expands Size of Economy", 22 de diciembre de 2005.
4. Ver Lall *et al.* (2004). Notéase, sin embargo, que según Young la manufactura es la principal fuente de sobrestimación del crecimiento.
5. La competencia por la inversión extranjera directa entre China y América Latina ha sido el objeto de investigación de algunos estudios recientes. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (Devlin *et al.*, 2006) evaluaba la evolución de los flujos bilaterales acumulados de IED hacia América Latina y hacia China y calculaba el índice de coincidencias de los países de origen de esos flujos. El informe concluía que el nivel de competencia era bajo. Chantasawat *et al.* (2004) han apuntado hacia conclusiones similares. No obstante, García-Herrero y Santabárbara (2007) [ver Capítulo 5 en este libro], recurriendo a técnicas econométricas, han encontrado que el efecto de desplazamiento es grande y significativo desde 1995, en especial para México. Pero esta cuestión aún se halla abierta a debate, ya que los efectos encontrados son inverosímilmente elevados, quizá como resultado de la dificultad de controlar de manera adecuada los numerosos factores que pueden influir en los flujos de IED.

6. *Oxford Analytica*, "Mexico: Maquiladoras Sector Will Increase Activities", 29 de marzo de 2005.
7. Las cifras de IED para América Latina provienen de la CEPAL (2005), y para China, de la base de datos IDM (2005) del Banco Mundial y el FEM (2006). Sin embargo, hay que ser cauteloso con los datos de IED para China, pues los flujos hacia el interior se ven afectados por los flujos de reentrada, es decir, por el retorno de IED china que había salido al extranjero para escapar del control de divisas. Se estima que entre el 30 y el 50 por ciento de IED china corresponde a estos flujos de retorno (*round tripping*). Ver Geng (2005).
8. Para una comparación de factores de producción y estructuras de exportación en China y América Latina, ver Schott (2004). Para una comparación de los costos de transporte y su papel en la competitividad de las exportaciones, ver Hummels (2004).
9. Esta proporción caería a cerca del 42 por ciento con la revisión del tamaño de la economía mencionado en la nota 3.
10. Para la importancia del tamaño del mercado en la inversión extranjera directa, ver BID (2001), Capítulo 18.
11. Para un debate técnico de este resultado, ver BID (2001), Capítulo 1.
12. Cálculos basados en datos de Economist Intelligence Unit y *The Economist* en línea.
13. La oferta monetaria amplia (M2) creció hasta el 18.7 por ciento en 2003, un 14.1 por ciento en 2004 y un 17.9 por ciento interanual a septiembre de 2005. Fuente: Economist Intelligence Unit (2005).
14. Cálculos basados en estadísticas del *China Statistical Yearbook 2005*.
15. Oficina Nacional de Estadísticas de China, *China Statistical Yearbook*, varios años.
16. Por ejemplo, mientras el 67.7 por ciento de los residentes de una muestra de cinco grandes ciudades tienen acceso a seguro de salud, sólo un 12.4 por ciento de los emigrantes lo tienen. Ver OCDE (2005), p. 52.
17. Según las estadísticas del Banco Mundial (2003b), el porcentaje medio de la población rural era del 50.1 por ciento en 1980 y del 36.5 por ciento en 2000.
18. De acuerdo con los cálculos de estos autores, Chile es el único país en el que la productividad contribuyó al crecimiento en la década de los ochenta y de los noventa.
19. El 1.2 por ciento del PIB en 2004, según la OCDE. http://www.oecd.org/document/26/0,2340,en_2649_201185_37770522_1_1_1_1,00.htm
20. No obstante, el marco legal para el sector privado tal vez progresará con una nueva ley de quiebra adoptada en 2006, que incorpora algunas de las mejores

- experiencias internacionales, así como con la probable implementación de la reforma constitucional de 2004, que reconoce los derechos de propiedad.
21. Según Duenwald y Aziz (2003), los préstamos a las empresas estatales en sentido estricto ascendieron al 67.6 por ciento del PIB en 2000, sobre un total equivalente al 124.6 por ciento del PIB de dicho año.
 22. De acuerdo con “A Survey of China”, publicado por *The Economist*, 25 de marzo, p. 13, “UBS, un banco de inversión, reconoce que la cartera vencida de los cuatro grandes y otros bancos chinos es sólo del 30 por ciento, la mitad de su punto más alto a finales de la década de los noventa (aunque eso todavía haría del sistema chino uno de los peores sistemas bancarios en Asia)”.
 23. Economist Intelligence Unit (2005b), p. 27. *The Economist* en línea, “A Dragon Stirs”, 12 de octubre de 2006.
 24. Ver *Oxford Analytica*, “China: Capital Injections Reflect Serious Intent”, 12 de enero de 2004, y “China: Party Stays in Charge Amid Bank Reform”, 6 de octubre de 2005.
 25. *Oxford Analytica*, “China: Census Expands Size of Economy”, 22 de diciembre de 2005.
 26. Las otras provincias rezagadas son Guangxi, Guizhou, Hainan, Heilongjiang, Ningxia, Yunnan y Quinghai.
 27. http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-06/19/content_452636.htm
 28. Johnson (2004) proporciona una extensa recopilación de casos de corrupción acaecidos con la connivencia tácita de la judicatura sobre cuestiones relativas a fiscalidad local y derechos de suelo urbano.

Bibliografía

- ARTETA, C., B. EICHENGREEN y C. WYPLOSZ (2001), "When Does Capital Account Liberalization Help More than It Hurts?", documento de discusión del CEPR núm. 2910, Centro de Investigación Económica y de Políticas (CEPR), Londres.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2000), *Development beyond Economics. Economic and Social Progress Report 2000*, BID, Washington, D.C.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2001), *Competitiveness: The Business of Growth. Economic and Social Progress Report 2001*, BID, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (2003a), "China: Promoting Growth with Equity", Informe Económico de País (CEM), reporte núm. 24169-CHA, Banco Mundial, Washington, D.C., 15 de septiembre.
- BANCO MUNDIAL (2003b), base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (varios años), base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.
- BARRO, R. J., y J-W. LEE (2000), "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications", mimeografiado, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- BEKAERT, G., C. R. HARVEY y C. LUNDBLAD (2004), "Does Financial Liberalization Spur Growth?", documento de trabajo del Banco Nacional de Bélgica núm. 53, Bruselas.
- BROOKS, R., y R. TAO (2003), "China's Labor Market Performance and Challenges", documento de trabajo del FMI, WP/03/210, Washington, D.C.
- CAPRIO, G., y J. A. HANSON (2001) "The Case for Liberalization and Some Drawbacks", en G. CAPRIO, P. HONOHAN y J. STIGLITZ (comps.), *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- CEPAL (2005), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2005*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

- CEPAL (varios años), "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Chile.
- CHANTASASAWAT, B., K. C. FUNG, H. IZAKA y A. SIU (2004), *Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is there a People's Republic of China Effect?*, documento de discusión del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, núm. 17.
- CHINA ECONOMIC QUARTERLY, 2003, 7(3).
- DE FERRANTI, D., G. PERRY, F. FERREIRA y M. WALTON (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A., y E. DETRAGIACHE (1998), "The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries", documento del FMI 45(1): 81-109.
- DEVLIN, R., A. ESTEVADEORDAL y A. RODRÍGUEZ (comps.), (2006), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller, Universidad de Harvard.
- DICKSON, B. J. (2003), *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- DOLLAR, D., y A. KRAAY (2002), "Institutions, Trade and Growth", mimeografiado, Banco Mundial, Washington, D.C.
- DUENWALD, C., y J. AZIZ (2003), "The Growth-Financial Development Nexus", en W. TSENG y M. RODLAUER (comps.), *China: Competing in the Global Economy*, FMI, Washington, D.C.
- EASTERLY, W., y R. LEVINE (2002), "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development", mimeografiado, Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2005a), *China: Country Report*, Economist Intelligence Unit, Londres, diciembre.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2005b), p. 27. *The Economist Online*, "A Dragon Stirs", 12 de octubre de 2006.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2006), *China: Country Profile 2006*, Economist Intelligence Unit, Londres.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (varios años), *World Economic Outlook Database*, FMI, Washington, D.C.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (FEM) (2006), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, FEM, Ginebra.
- GARCÍA-HERRERO, A., y D. SANTABÁRBARA (2007), "¿Afecta China la inversión extranjera directa en América Latina?", Capítulo 5 de este libro.

- GENG XIAO (2005), "Round-Tripping Foreign Direct Investment in the People's Republic of China: Scale, Causes and Implications", <http://www.adbi.org/research-paper/2005/01/20/880.prc.fdi.rp/>
- HUMMELS, D. (2004), "The Role of Geography and Size", mimeografiado, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington, D.C.
- INTERPOL (2004), *International Crime Statistics*, <http://www.interpol.int/Public/Statistics/ICS/downloadList.asp>
- JOHNSON, I. (2004), *Wild Grass: Three Stories of Change in Modern China*, Pantheon Books, Nueva York, N.Y.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY y M. MASTRUZZI (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", borrador, Banco Mundial, Washington, D.C., mayo.
- KRUGMAN, P. (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs* 73(2): 28-44.
- LALL, D., M. ALBALADEJO y M. MESQUITA (2004), "Latin American Industrial Competitiveness and the Challenge of Globalization", documento de INTAL-ITD del BID, núm. SITI-05, BID, Washington, D.C.
- LOAYSA, N., P. FAJNZYLBER y C. CALDERÓN (2002), *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- NACIONES UNIDAS (2002), *World Population Prospects: The 2002 Revision Population Database*, <http://esa.un.org/unpp>
- NAUGHTON, B. (2004), "China: Development Strategy and Policy Regime", mimeografiado, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington, D.C.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2003), "China: Progress and Reform Challenges", *OECD Investment Policy Reviews*, OCDE, París.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2005), "China", *OECD Economic Surveys*, volumen 2005/13, OCDE, París, septiembre.
- RODRIK, D., A. SUBRAMANIAN y F. TREBBI (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", mimeografiado, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- SCHOTT, P.K. (2004), "The Relative Revealed Competitiveness of China's Exports to the United States vis-à-vis other Countries in Asia, the Caribbean, Latin America, and the OECD", mimeografiado, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington, D.C.

THE ECONOMIST (2006), 25 y 30 de marzo.

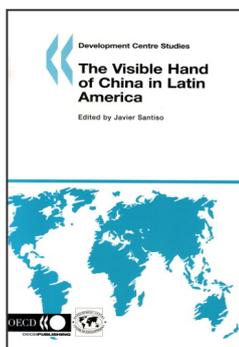
WOLF, M. (2003), "The Long March to Prosperity: Why China Can Maintain its Explosive Rate of Growth for Another Two Decades", *Financial Times*, 9 de diciembre.

YANG, Y. (2003), "China's Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries", documento de trabajo del FMI WP/03/245, FMI, Washington, D.C.

YOUNG, A. (2003), "Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People's Republic of China during the Reform Period", *Journal of Political Economy*, 111(6): 1220-1261.

Índice

Prólogo	4
Agradecimientos	6
Prefacio	7
Introducción	9
<i>Capítulo 1 ¿Debe América Latina temer a China?</i> <i>por Eduardo Lora</i>	17
<i>Capítulo 2 ¿Ángel o demonio? Impacto del comercio con China</i> <i>en los mercados emergentes de América Latina</i> <i>por Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez y Javier Santiso</i>	51
<i>Capítulo 3 China y América Latina: competencia comercial, 1990-2002</i> <i>por Sanjaya Lall y John Weiss</i>	95
<i>Capítulo 4 Compitiendo con el dragón: exportaciones latinoamericanas</i> <i>y chinas hacia el mercado estadounidense</i> <i>por Ernesto López-Córdova, Alejandro Micco y Danielken Molina</i>	123
<i>Capítulo 5 ¿Afecta China la inversión extranjera directa</i> <i>en América Latina?</i> <i>por Alicia García-Herrero y Daniel Santabárbara</i>	149



From:
The Visible Hand of China in Latin America

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264028388-en>

Please cite this chapter as:

Lora, Eduardo (2009), “¿Debe América Latina temer a China?”, in Javier Santiso (ed.), *The Visible Hand of China in Latin America*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264065017-3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.