

# El capitalismo de estado chino, su agenda de reformas y sus implicancias para América del Sur

**PEDRO DA MOTTA VEIGA**

**SANDRA POLÓNIA RIOS**

*Centro de Estudios de Integración y desarrollo (CINDES)*

**El artículo presenta las características esenciales del modelo chino de capitalismo de estado. A partir del análisis del modelo estilizado, los autores discuten el proceso de reformas que está produciéndose así como su economía política. Finalmente debaten las potenciales implicancias del proceso de reformas en curso sobre las relaciones económicas externas con especial énfasis en los efectos sobre el comercio y las inversiones tanto para China como para América Latina.**

## I. INTRODUCCIÓN

**D**ESPUÉS DE TRES DÉCADAS DE FRACASOS y desastres económicos (entre la victoria de la Revolución y 1978), China pasó, en los últimos treinta y cinco años, por transformaciones impresionantes: altas tasas de crecimiento que sostuvieron el aumento continuo del ingreso per cápita, simultáneamente con profundos cambios estructurales en la economía. En la década de 1970, la agricultura representaba el 32%, la industria el 45% y los servicios el 23% del PIB. En el año 2013, estos porcentajes eran, respectivamente, del 10%, 44% y 46%, resultado del acelerado proceso de industrialización y de urbanización que China vivió en ese período.

A lo largo del período que se inició con el liderazgo político de Deng Xiao Ping, las políticas económicas chinas fueron objeto de sucesivas iniciativas de reforma, algunas más exitosas que otras, pero que apuntan a atribuir a los mercados un rol crecientemente relevante en la asignación de recursos.

Aunque las reformas del actual modelo económico estén en la agenda de los gobernantes chinos desde mediados de 1990, el cambio de autoridades en el comando del Estado y del Partido Comunista de China, en 2012, y las recientes decisiones de la Tercera Reunión Plenaria del Comité Central del Partido<sup>1</sup>, en noviembre de 2013, fueron considerados movimientos importantes en la trayectoria de las reformas promercado.

Este artículo es la traducción del original publicado en inglés en Breves Cindes 90, marzo 2015.

---

[ 1 ] Sintetizadas en el documento *Decisión sobre importantes cuestiones referentes a la profundización abarcativa de las reformas*.

## 2. EL CAPITALISMO DEL ESTADO CHINO: HECHOS ESTILIZADOS

En este artículo se incluye, en la *Sección 2*, la descripción estilizada del modelo chino de capitalismo de Estado, resaltando los rasgos distintivos que especifican este modelo. En la *Sección 3* se analiza el proceso de reformas económicas en China, su economía política y la situación actual. A modo de conclusión, en la *Sección 4* se debaten las potenciales implicancias de las reformas en curso para las relaciones económicas externas, especialmente del comercio y las inversiones, de China, así como para Brasil.

En el período posterior a la toma del poder por parte del Partido Comunista Chino, en 1949, el modelo económico adoptado se inspiraba fuertemente en la experiencia soviética y en la propuesta de apoyar el crecimiento en los sectores de la industria pesada. Este modelo, que ignoraba completamente la gran ventaja comparativa del país en aquel período, la abundancia del factor trabajo, llevó a China a pasar por experiencias históricas dramáticas durante 1970, como la Gran Hambruna y la Revolución Cultural, y dejó la economía al borde del colapso (ZHANG, 2014).

Las reformas llevadas a cabo por Deng Xiao Ping, a partir de 1978, buscaban combinar la abundancia de trabajo barato en China con entrada de capitales extranjeros, cuyas inversiones deberían estar orientadas esencialmente a las exportaciones, donde el papel de las Zonas Económicas Especiales y otros instrumentos de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) estaban orientados a la exportación.

Se inició entonces un largo ciclo de crecimiento que se vio beneficiado con la transferencia de trabajo del sector agrícola de baja productividad a la industria, lo que significó que el producto industrial creció durante más de 20 años sin presiones salariales.

El modelo chino, en el período iniciado en 1978, se apoyó fuertemente en las inversiones y en las exportaciones. La contribución del consumo de las familias fue limitada y se redujo a lo largo del período, representando sólo el 35% del PIB en 2011.

En ese período, las inversiones representaban el 49,2% del PIB de China y la participación de las exportaciones netas en el PIB era del 2,6%, después de haber crecido hasta 2007, cuando alcanzó el 8,8% del PIB<sup>2</sup>.

Para autores como PERKINS (2013), que evalúan positivamente la experiencia china, las razones de la pequeña participación del consumo de las familias en

---

[ 2 ] PERKINS, D.H. (2013), *East Asian Development - Foundations and Strategies*, Harvard University Press.

el PIB son el bajo nivel de consumo en el inicio de las reformas, las medidas adoptadas por el gobierno para incentivar un elevado nivel de ahorro de las familias (una de ellas, la política del hijo único) y la discrepancia entre el crecimiento del ingreso familiar y el del PIB, en favor de éste, lo que sería una característica de economías con excedentes de mano de obra.

Una visión menos benevolente del modelo de crecimiento chino<sup>3</sup> identifica en tres mecanismos de transferencia de ingreso los pilares de la estrategia de desarrollo adoptada en 1978<sup>4</sup>:

- > diferencia creciente entre el incremento de la productividad y de los salarios, en favor del primero;
- > reglas que dan como resultado tasas de interés extremadamente bajas para los depositantes, transfiriendo la riqueza de los ahorristas netos (las familias) a los usuarios netos de capital (las empresas), a través de los bancos estatales. Según Pettis, entre el 5% y el 7% del PIB se habría transferido anualmente de los depositantes a los inversionistas en la primera mitad de la primera década del siglo XXI; y
- > tasa de cambio devaluada, que actúa como un impuesto sobre el consumo y un subsidio a la industria en los sectores de bienes transables.

Obsérvese que, en rigor, no hay contradicción entre los factores mencionados por cada uno de los autores, Ellos son, de cierta forma, complementarios: se parte de un nivel bajo de consumo en 1978, se estimula por diversas vías el ahorro de las familias, se transfieren a tasas de interés extremadamente bajas los recursos

---

[ 3 ] PETTIS, M. (2013), *The great rebalancing; trade, conflict and the perilous road ahead for the world economy*, Princeton University Press.

[ 4 ] PETTIS, M. (2011), *The contentious debate over China's economic transition*, Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, March 25.

[ 5 ] PETTIS, M. (2011), op. Cit.

[ 6 ] Especialmente en el caso de políticas de comercio e inversiones, China adoptó, desde la etapa inicial de las reformas, políticas menos proteccionistas que las de Japón y Corea del Sur en etapas equivalentes de su desarrollo.

del ahorro familiar a las empresas y sus inversiones, los bajos costos de la mano de obra y las tasas devaluadas de cambio aumentan el excedente capturado por las empresas, sosteniendo tasas elevadas de inversión y el crecimiento de las exportaciones.

Para Pettis<sup>5</sup>, así como ocurrió en otras experiencias de crecimiento basadas en mecanismos semejantes, el problema de este modelo es su crónica tendencia a la sobreinversión y a la mala asignación del capital invertido. En el horizonte de estos modelos habría crisis de endeudamiento y ajustes abruptos en los rumbos de la economía.

La presencia de mecanismos de transferencia de ingreso que favorecen a los productores y a las inversiones (también utilizado en décadas anteriores, por Japón, Corea del Sur y otros países asiáticos) no es suficiente para caracterizar como capitalismo de Estado el modelo adoptado actualmente por China.

El segundo componente central del modelo de capitalismo de Estado es la existencia de mecanismos de coordinación institucional y de priorización de políticas que involucran al Estado y a empresas o grupos líderes (los *keiretsu*, en Japón y los *chaebol*, en Corea del Sur).

En el caso de China, aunque la dirección de las políticas no siempre haya coincidido con las adoptadas en períodos anteriores por otros países asiáticos<sup>6</sup>, las transformaciones en su economía fueron intencionalmente impulsadas por un diversificado conjunto de políticas públicas, cuyo diseño e implementación involucran diferentes niveles del Gobierno (nacional, provincial, municipal) y entes públicos, bancos y empresas productivas.

Sin embargo, los factores que diferencian el caso de China de las demás experiencias de capitalismo de Estado son:

- > el rol del Partido-Estado (que detenta el monopolio legal de la política en el país) en la gestión de la economía y en la implementación de la estrategia industrial.

Las experiencias de desarrollo industrial basadas en modelo de capitalismo de Estado en la región se llevaron a cabo bajo diferentes regímenes políticos, inclusive de corte autoritario. Pero ninguna de ellas fue conducida bajo un régimen autoritario, controlado por un partido único fuertemente estructurado en los diversos niveles de gobierno. La influencia del Partido en la administración de la economía es incuestionable: los dirigentes de las empresas y grupos estatales son todos necesariamente miembros del Partido; y

➤ el estatuto, el rol y las características de los grupos empresariales estatales, como agentes de la estrategia de Estado y, al mismo tiempo, empresas con razonable grado de autonomía financiera y administrativa en la gestión de sus negocios.

Las empresas estatales, por la posición central que ocupan en el aparato productivo chino, se transformaron en el foco privilegiado del debate sobre el carácter *de mercado* de la economía de China y sobre las políticas industriales chinas, y el rol de los subsidios estatales en estas políticas.

---

[ 7 ] El modelo actual de los grupos económicos estatales es el resultado del proceso de evolución y *prueba y error*: el objetivo de las reformas siempre fue el de mejorar el desempeño de las empresas estatales, manteniendo la propiedad del Gobierno y el control sobre sectores considerados estratégicos de la economía.

[ 8 ] *State-owned Assets Supervision and Administration Commission*.

[ 9 ] El estatuto de los grupos estatales fue definido legalmente en 1998: control accionario de la empresa core del grupo por parte del órgano de Estado SASAC + subsidiarias controladas (que cotizan en bolsa y son la cara visible del grupo) + subsidiarias no controladas + compañía financiera del grupo + institutos de investigación o Universidades. Por ejemplo: PetroChina, una de las mayores empresas de petróleo del mundo, con acciones que cotizan en las bolsas de Shanghai y Nueva York, es la cara visible del Grupo CNPC, cuya compañía core es China National Petroleum Corporation.

[ 10 ] DORN, J.W. (2013), *The role of the State China's economy*, Presentación en *Power Point* en seminario organizado por la CNI, en San Pablo, el 2 de abril.

[ 11 ] PERKINS (2013), op. cit.

Las empresas estatales constituyen un tema central en la agenda de la política económica de China y las reformas emprendidas a partir de la década de 1990 llevaron a una reestructuración del sector productivo estatal, incentivando el cierre de gran número de estas empresas y promoviendo la concentración en diferentes sectores. Además<sup>7</sup>, las empresas estatales fueron puestas bajo el control y supervisión de la SASAC<sup>8</sup>, un órgano vinculado al Consejo de Estado y titular de la mayoría de las acciones de las empresas estatales<sup>9</sup>. Estas, incluyendo las aproximadamente 100 mil empresas controladas por los gobiernos subnacionales, representarían actualmente entre el 40% y el 50% del producto chino<sup>10</sup>.

Las empresas estatales desempeñan un rol central en las estrategias de transformación estructural de la industria y de la economía de China, especialmente en los sectores designados por los Planes Quinquenales como *estratégicos o pilares*. En los sectores llamados *estratégicos*, el Gobierno mantiene control absoluto sobre las empresas estatales y limita la acción de entidades no estatales (inclusive extranjeras).

Para Perkins<sup>11</sup>, la adhesión de China a la OMC, en 2001, constituyó un “*paso dramático, pero altamente pragmático para forzar a las empresas estatales a reformularse o a salir de la actividad*”. Según el autor, con el acceso a la OMC “*se le hizo difícil al Estado continuar dando a las empresas estatales el tipo de apoyo que fue la norma en el pasado*”, aunque él mismo reconoce que “*separar la asignación de crédito de la política es extremadamente difícil de hacer, dada la naturaleza del sistema político chino*”.

De hecho, inclusive los autores que defienden la idea de que la economía china es *de mercado* identifican la permanencia, aún después de las reformas de la década de 1990 y el acceso de China a la OMC, de una relación intensa y sistemática entre bancos públicos, empresas productivas estatales y el sistema de poder rígidamente organizado a partir y en torno al Partido Comunista de China, monopolio en la arena política.

Como resultado de las reformas aplicadas en el sector productivo estatal, muchas empresas públicas pasaron a ocupar efectivamente posiciones monopólicas en sus sectores de actividad, lo cual, según PERKINS (2013), ayudaría a explicar las ganancias obtenidas por estas empresas después de 2000. Pero las medidas de racionalización del sector estatal parecen también haber incidido en el aumento del poder económico y político de las empresas estatales y de su influencia sobre la asignación del crédito público y las decisiones de inversión.

LI *et al*<sup>12</sup> analizan los efectos de las reformas de la década de 1990 y del inicio del siglo XXI sobre las empresas estatales, y llegan a la conclusión de que “*las empresas estatales, en conjunto, pasaron de ser víctimas a ser beneficiarias de la reforma orientada al mercado y la liberalización del comercio*”.

Esta conclusión se basa en la constatación, por parte de los autores, de que las reformas produjeron una estructura industrial *dual* en la economía china. En esa estructura, “*Las empresas estatales tienen monopolios que nadie amenaza en la mayoría de las industrias upstream y mercados clave, mientras que las industrias downstream enfrentan en gran medida una competencia intensa de empresas no estatales*”.

La posición monopólica de las empresas estatales, inclusive en sectores de baja *tradeability*, les permitiría fijar precios junto a sus consumidores, las empresas privadas del sector más abiertas a la competencia internacional<sup>13</sup>, lo que explicaría el buen desempeño de las empresas estatales en la década de 2000 y el aumento de su poder económico y político. En la hipótesis formulada por estos autores, estaría en funcionamiento, en el capitalismo de Estado chino, un mecanismo adicional de transferencia de riqueza, operando dentro del sector productivo, en beneficio de los grupos económicos estatales.

PETTIS (2013) cita estudios según los cuales más del 100% de la ganancia agregada de las empresas estatales chinas en la última década puede explicarse por la práctica de precios monopólicos y de subsidios directos del Estado, en sus diversos niveles. Según este autor, para los controlantes de las empresas estatales, los subsidios (no sólo los directos sino también los indirectos, entre los cuales están las tasas de intereses aplicadas a los préstamos tomados de los bancos estatales con los que estas empresas financian sus inversiones<sup>14</sup>) resultan ser más relevantes que los precios monopólicos en la generación de utilidades.

De acuerdo con UNIRULE (2011), las empresas estatales pagaron, en promedio, en el período 2001-08, tasas de intereses reales del 1,6% en los préstamos captados, mientras que la tasa de intereses de mercado era del 4,68%. La diferencia entre las dos tasas representó el 47% de la ganancia nominal total de las empresas estatales controladas por el Gobierno central, en ese período<sup>15</sup>.

---

[ 12 ] LI, X., LIU, X., WANG, Y. (2012), *A model of China's State capitalism*, The Hong Kong University of Science and Technology, May 16.

[ 13 ] En este modelo, la depreciación del tipo de cambio sería la *compensación* ofrecida por las políticas a las empresas privadas de los sectores de bienes comercializables, que pagan los precios monopólicos fijados por las empresas estatales una característica del sector industrial.

[ 14 ] PETTIS, M. (2013), *Avoiding the fall: China's economic restructuring*, Carnegie Endowment for International Peace.

[ 15 ] UNIRULE (2011), *The nature, performance and reform of State-Owned Enterprises*. Según la publicación de este laboratorio de ideas de Beijing, sólo 10 empresas controladas por el Gobierno central representaron, en 2009, el 70% de la ganancia neta de todas las empresas estatales productivas de China.

### 3. LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN CHINA Y EL CAMBIO EN EL MODELO DE DESARROLLO

El modelo chino de capitalismo de Estado está en el origen de sus políticas industriales donde las empresas estatales desempeñan un papel preponderante y, para impulsar las inversiones y las exportaciones, se utilizan instrumentos como subsidios, restricciones a inversiones externas y limitaciones de acceso a su mercado interno de bienes y servicios.

El modelo basado en inversiones y exportaciones no sólo produjo fricciones y conflictos con socios comerciales de China sino también, y cada vez más, desequilibrios internos, en términos de distribución de ingresos, de desigualdades regionales y de impactos ambientales.

Las propuestas para reformar el modelo económico chino comenzaron a explicitarse por el liderazgo del partido desde mediados de la década de 1990, en el Plan Quinquenal 9, pero las reformas poco avanzaron durante la vigencia de este plan y del subsiguiente. El tema prácticamente desapareció de la agenda en el Plan Quinquenal 11 (2009), *capturado* por la estrategia de estímulos a la infraestructura y a las inversiones en respuesta a la crisis internacional de 2008.

A partir de comienzos del siglo, una condición básica de posibilidad, la oferta altamente flexible de trabajo, comienza a desvanecerse y, a partir de 2003-04, los salarios reales en la industria crecen a un promedio anual que supera el 10%, lo cual indicó una significativa restricción a la continuidad de un modelo basado en las inversiones y la exportación<sup>16</sup>.

A esta evolución de los niveles salariales se agregan otros factores cuyos impactos se intensificaron en la primera década del siglo, contribuyendo a impulsar las reformas a una posición prioritaria en la agenda de la dirigencia de China.

En primer lugar, el debilitamiento de la demanda global, en los años subsiguientes a la crisis de 2008, redujo el potencial dinamizador de las exportaciones sobre el conjunto de la economía china y, en especial, sobre la generación de empleos. A eso se suma la constatación de que la productividad de las inver-

siones (unidad de producto generada por unidad de inversión) que fueron uno de los motores del modelo de crecimiento adoptado a partir de 1978, cayó drásticamente en los últimos años. Para PETTIS (2013) la mala asignación del capital y el exceso de inversión se transformaron en los motores del modelo de crecimiento chino<sup>17</sup>. Además, las externalidades negativas producidas por el modelo económico, contaminación ambiental, aumento de la desigualdad y corrupción, entre otros, comenzaron a adquirir mayor visibilidad, en términos políticos, y a explicitar los elevados costos del modelo<sup>18</sup>.

En términos amplios, las reformas económicas en China tendrían como objetivo promover tres desplazamientos de prioridad:

- > por el lado de la oferta, de un crecimiento *inputs-driven* a un crecimiento *productivity driven*;
- > por el lado de la demanda, de un modelo basado en inversiones y exportación a uno apoyado en el consumo interno; y
- > en términos de sectores, del dominio de la industria manufacturera a un mayor peso de los servicios<sup>19</sup>.

[ 16 ] Hay analistas que relativizan ese argumento con datos bastante elocuentes: "35% de la población se sigue dedicando a la agricultura (275 millones, más del doble de la fuerza laboral de Brazil) en un mercado laboral altamente segmentado". Mesquita MOREIRA, M. (2014), *China's new development model: impacts on Latin America*, presentación en *Power Point*, Red Mercosur-BID-UBA Conference: *China's New Development Model: Impacts On Africa And Latin America*, 25 y 26 de marzo de 2014 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

[ 17 ] PETTIS, M. (2013), op.cit.

[ 18 ] DE JONQUIÈRES, G. (2014), *The Problematic Politics of China's Economic Reform Plans*, ECIPE Policy Brief n.5/2014.

[ 19 ] CAI FANG (2014), *From Demographic Dividend to Reform Dividend: Transformation of China's Development Model*, presentación en *Power Point*, Red Mercosur-BID-UBA Conference: *China's New Development Model: Impacts On Africa And Latin America*, 25 y 26 de marzo de 2014 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

En cualquier escenario de reorientación del modelo chino y compatible con los tres desplazamientos mencionados, “*el costo real de este proceso va a recaer sobre el sector estatal*”<sup>20</sup>. Como era de esperarse, las resistencias a las reformas por parte de los beneficiarios del actual modelo fueron significativas y se originaron en el sector estatal. Para enfrentarlas, el gobierno adoptó una estrategia de implementación de reformas que podría caracterizarse como *dual-track reform at the margin*, evitando atacar de frente los intereses constituidos, que, en el caso de China, son al mismo tiempo económicos y políticos.

Con el tiempo, esa forma de enfrentamiento de la agenda de reformas dejó de ser efectiva y, más aún, creó nuevas distorsiones, corrupciones, oportunidades de *rent-seeking* y nuevas desigualdades<sup>21</sup>.

En la actualidad, la resistencia a nuevas reformas liberalizadoras en China tiene origen en la coalición de intereses generada por las relaciones entre el Partido-Estado y los grupos económicos estatales, operada a través de los siguientes vectores:

- > la presencia del PCC en la dirección de las empresas y grupos estatales: las decisiones estratégicas requieren de la aprobación de los responsables del Partido dentro de las empresas;
- > la existencia de diversos *puentes institucionales* entre el Partido, los organismos públicos y las empresas estatales, vinculando a diferentes grupos estatales, grupos estatales nacionales y subnacionales y grupos estatales, organismos de gobierno y el Partido, y constituyendo lo que se denomina *jerarquía en red*<sup>22</sup>;
- > esta *jerarquía en red* está en el origen de una amplia coalición de intereses económicos y políticos que controla la formulación de políticas de desarrollo y defiende el modelo de crecimiento. Esa coalición de intereses incluye una vasta gama de autoridades en los niveles provincial, municipal y local, cuya supervivencia política depende estrechamente de las altas tasas de crecimiento económico observadas hasta hace muy poco.

El Plan Quinquenal 12, adoptado en marzo de 2011, y la tercera reunión plenaria del Comité Central (CC) del Partido Comunista de China, en noviembre de 2013, representan hitos importantes en la historia de la reforma del modelo económico, tanto en términos de objetivos como de métodos.

El Plan Quinquenal 12 estableció como meta la implementación de una economía apoyada de manera creciente en el consumo interno, pero fue necesario esperar a la tercera reunión plenaria del CC del Partido Comunista de China, en noviembre de 2013, para que, por primera vez, comenzaran a definirse “*incentivos para que las familias chinas conviertan ingresos en consumo*”<sup>23</sup>. Las reformas “*aprobadas por el CC se centran en esa brecha entre ingreso y consumo, ofreciendo propuestas específicas para que las familias chinas cambien su comportamiento*”<sup>24</sup>.

Existe una serie de otras medidas anunciadas que tienen potencialmente impactos relevantes sobre el funcionamiento de la economía china, en general apuntando a la elevación oficial de la política de precios sobre la base del mercado al status de *forma decisiva de asignación de recursos*, reduciendo el peso de la política de administración de precios del gobierno, que tiene papel relevante en los

[ 20 ] PETTIS, M. (2013), op.cit. Para que el *rebalancing* interno del modelo se opere, Pettis observa que el crecimiento del valor de los activos estatales tendrá que ser menor que el del PIB, que se encuentra en proceso de desaceleración.

[ 21 ] XIAOBO ZHANG (2014), *China's new development paradigm: impacts on Africa and Latin America*, Red Mercosur-BID-UBA Conference: *China's New Development Model: Impacts On Africa And Latin America*, 25 y 26 de marzo de 2014 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

[ 22 ] LIN, L.W. y MILHAUPT, C.J. (s/d), *We are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China*, Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1952623>.

[ 23 ] ROACH, S. *Para trazer a vida ao consumidor chinês*, O Estado de São Paulo, 1 de diciembre de 2013, página A23.

[ 24 ] Se anunció, por ejemplo, el ablandamiento de la política del hijo único, componente importante de la política de incentivo al ahorro (y de desaliento al consumo) en las familias) vigente en China desde hace 33 años.

sectores de insumos, combustibles, crédito, etc.<sup>25</sup> Según ROACH (2013), “los consumidores chinos deberían también beneficiarse con el probable cambio a tasas de depósito con base en el mercado en sus cuentas de ahorro, contribuyendo a engrosar el ingreso salarial”.

Con referencia al método de implementación de las reformas, el documento del Tercer Plenario establece la creación de una nueva organización de alto nivel, el Grupo de Liderazgo Central para las Reformas, liderado por el Presidente Xi Jinping, que tendrá un papel central en la elaboración de lineamientos para la implementación de las reformas propuestas. Este Grupo deberá tener fuerza para imponerse a los ministerios e intereses sectoriales, que son el origen de gran parte de las resistencias a las reformas.

Respecto de a las empresas estatales, el documento del Tercer Plenario defiende el fortalecimiento de las empresas estatales y reafirma su posición de liderazgo en la economía, pero propone “canalizar el 30% de las ganancias de las empresas estatales (actualmente cerca de U\$400.000 millones) para la red de seguro social, dotada de recursos escasos” (ROACH, 2013)<sup>26</sup>. Según el FMI, en 2011, sólo el 0,4% de las ganancias de las empresas estatales fue transferido al presupuesto del Estado<sup>27</sup>. Además, el sector privado podrá detentar el 15% del capital de las empresas estatales.

No es posible hacer ninguna previsión sobre la capacidad de que la actual iniciativa de reformas produzca un cambio significativo en el rol desempeñado por las empresas estatales en la economía china. Obviamente, la verdadera prueba de las reformas es su implementación, que depende de la capacidad de enfrentar y vencer resistencias a los cambios, que estarán fuertemente concentrados en estas empresas, bancos públicos y gobiernos subnacionales. Como se vio en la reforma de la década de 1990, las empresas estatales comenzaron como víctimas y acabaron como vencedores.

En realidad, las dos características que singularizan el capitalismo de Estado chino (véase Sección 2) tuvieron, y continúan teniendo, implicancias significativas para la propia dinámica de las reformas económicas en China. La única reforma expresa del sector productivo estatal pasó por la adhesión de China a la OMC, o sea, exigió la adopción de un ancla externa para forzar la reforma y hacerla irreversible.

¿Hasta qué punto las reformas llamadas liberalizadoras emprendidas hasta la actualidad llevaron a China a transformarse en una economía de mercado, más allá del hecho de que la OMC pase a considerarla como tal en 2016? Este es un punto altamente controvertido y con implicancias profundas en la percepción que *policy-makers* y analistas tienen del *desafío chino* en la esfera de las relaciones económicas internacionales.

PERKINS (2013)<sup>28</sup> considera que China es una economía de mercado, excepto por algunos nichos tales como la ausencia de mercados establecidos para las tierras rurales y el continuo involucramiento político en la asignación del crédito. Otros autores ven en China a una máquina de producción industrial cuya competitividad se lo debe todo, o casi todo, a mecanismos administrativos y políticos que están en el origen de la concesión de una

---

[ 25 ] El Tercer Plenario siguió al lanzamiento, en setiembre, de la Zona de Libre Comercio de Shanghai, que es considerada una experiencia pionera y una prueba para reformas económicas liberalizadoras con impactos para las inversiones externas, transacciones financieras y flujos de capital.

[ 26 ] ROACH, S.S. (2013), China on the Move. <http://www.project-syndicate.org/focal-points/roach-on-china> 29 de marzo de 2013.

[ 27 ] BORST, N. (2013), *Economic reform in the third Plenum: balancing State and market*, China Brief, Volume 13 Issue 23, November 22. De acuerdo con UNIRULE (2011), entre 1994 y 2007, “las empresas estatales no aportaron ninguna proporción de sus ganancias al Estado. En 2009, sólo se contribuyeron un 6% de las ganancias de las empresas estatales: el resto se distribuyó dentro de las empresas. En 2010, esa proporción bajó al 2,2%. Además, el dinero que las empresas estatales centrales aportaron se transfiere principalmente dentro del sistema empresarial central, y no se utilizó en beneficio del público.

[ 28 ] PERKINS (2013), op. cit.



#### 4. IMPLICANCIAS DE LAS REFORMAS CHINAS PARA EL MUNDO Y PARA AMÉRICA DEL SUR

amplia gama de subsidios a las empresas estatales, especialmente a través de financiamientos baratos e insumos ofrecidos a las empresas a precios inferiores a los de mercado<sup>29</sup>.

HALEY & HALEY (2013) focalizan su análisis en los subsidios industriales chinos concedidos a cinco industrias de capital intensivo (acero, autopiezas, vidrio, papel y paneles solares), en los cuales, en cinco años, China pasó de importador neto a uno de los mayores productores y exportadores mundiales. Para los autores, que desarrollan metodología específica para calcular los subsidios, éstos llegaron a representar, en las industrias analizadas, el 30% del valor de la producción industrial, entre 2007 y 2011. Estos subsidios habrían acompañado el proceso de consolidación industrial de varios sectores en torno a grandes empresas y grupos estatales.

Queda claro a partir de los debates que el sistema económico chino es un capitalismo de Estado, o sea, por definición, un modelo híbrido y poco transparente que combina, por un lado, el involucramiento del Partido-Estado en las decisiones corporativas, el rol de la SASAC como accionista controlante y relaciones complejas entre empresas estatales nacionales y subnacionales y, por otro lado, las empresas estatales que cotizan en bolsa y que no siguen reglas de planeamiento socialista estricto.

Este *hibridismo* transforma a los grupos y empresas estatales en una verdadera *caja negra*, a la luz de los principios de gobernanza corporativa del capitalismo liberal y de sus instituciones. Eso da como resultado la opacidad del sistema como un todo, así como dificultades para identificar fronteras entre lo público y privado y para caracterizar las relaciones entre ellos a la luz de la normativa multilateral de comercio.

Es imposible prever si las reformas en curso le permitirán a China una transición a un nuevo modelo de crecimiento sin sobresaltos. Tampoco se puede saber a qué ritmo avanzarán las reformas: a cada pequeña reducción del ritmo de crecimiento económico, hay voces en China que se levantan para pedir una nueva rueda de estímulos a la economía. Para una elite dirigente que adquiere su legitimidad de la capacidad de entregar crecimiento económico acelerado e ininterrumpido (*performance-based legitimacy*, en las palabras de un analista)<sup>30</sup>, el desafío de la transición no es menor y, más que económico, es político<sup>31</sup>.

Pero si las reformas anunciadas dieran efectivamente inicio a una transición en dirección a un modelo de crecimiento en el que el consumo interno desempeña un rol más relevante que las inversiones y las exportaciones, éstas pueden tener implicancias importantes para las relaciones de China con los demás países.

La reducción del ritmo de crecimiento económico que acompañaría a esta transición, el menor peso de las inversiones en la composición de la demanda y el aumento del ingreso a disposición de las familias pueden generar impactos diferenciados sobre las importaciones chinas. En principio, los países exportadores de *commodities* agrícolas y ganaderas sufrirían impactos menores que aquellos exportadores de minerales, pero la perspectiva de aceleración de la urbanización, relacionada con el cambio del modelo, sugiere que la demanda por materiales de

---

[ 29 ] HALBY, U. y HALEY, G.T. (2013), *Subsidies to China industry: State capitalism, business strategy and trade policy*, Oxford University Press.

[ 30 ] DE JONQUIÈRES, G. (2014), op.cit.

[ 31 ] Una fuente de resistencia no menor puede provenir de las autoridades provinciales, municipales y locales. Según de JONQUIÈRES (2014), los esfuerzos de las autoridades nacionales para moderar la tasa de crecimiento y limitar la expansión de las deudas, en los últimos años, "A menudo se han visto frustradas por funcionarios de nivel inferior en distintas partes del país, que no sólo consideraron que estaban compitiendo para maximizar la expansión económica, sino que además en muchos casos se beneficiaron a nivel personal".

origen mineral (especialmente en el complejo hierro/acero) puede volver a presentar tasas elevadas de crecimiento<sup>32</sup>.

La creciente relevancia del consumo interno y el aumento de salarios reales en China tienden a erosionar la competitividad china en bienes mano de obra intensivos, lo que ya está ocurriendo, llevando las políticas industriales a priorizar sectores más intensivos en tecnología e innovación. En este caso, el conjunto de economías potencialmente afectadas por la competencia de exportaciones chinas con grado creciente de sofisticación tecnológica tendería a modificarse: en esta nueva etapa se verían más afectadas las economías que producen y exportan estos tipos de bienes<sup>33</sup>.

Respecto de las inversiones externas chinas, en un escenario de transición al nuevo modelo de desarrollo, es legítimo esperar que tales flujos aumenten en procura de nuevas oportunidades de negocios, tendencia que involucrará, por lo menos en un primer momento, a las empresas estatales concentradas en áreas de recursos naturales e industrias de capital intensivo.

El resultado de esa evolución no parece capaz de producir un escenario en el que se reduzcan las tensiones y conflictos observados en la primera década del siglo a partir de la emergencia de China. A las controversias asociadas al comercio tienden a sumarse disputas relacionadas con las inversiones externas chinas, especialmente si la reforma de las empresas estatales no mitiga las dudas y cuestionamientos acerca de los objetivos políticos de la estrategia internacional de esas empresas<sup>34</sup>.

¿Y cuáles serían las implicancias de la transición en China a América del Sur, una de las regiones del mundo que más se benefició con el surgimiento de China en la primera década del siglo? Como es sabido, el comercio bilateral fue el principal canal de transmisión de los efectos del surgimiento de China sobre América del Sur y ese país se transformó en el primero o segundo socio comercial de las diversas economías de la región (Brasil, Chile y Perú), gracias al aumento de los precios

de los *commodities* exportados por la región se generó una mejora en los términos de intercambio de esas economías. La cual, por su parte, generó un efecto-riqueza que contribuyó a hacer viables los programas sociales de lucha contra la desigualdad social y la pobreza en diversos países de América del Sur.

Al mismo tiempo, se consolidó un estándar de comercio bilateral en el que los países de América del Sur exportan casi exclusivamente *commodities* e importan manufacturas. Se acentuó la especialización internacional de los países de América del Sur en bienes intensivos en recursos naturales. El sector manufacturero de países como Brasil perdió competitividad bajo el impacto de la competencia china y de la apreciación del tipo de cambio, fenómeno también asociado a la mejora de los términos de intercambio observado en el comercio externo de la región.

Las respuestas de política de los países de América del Sur al ascenso de China fueron divergentes: Brasil y la Argentina trataron de proteger, sin éxito, sus industrias con medidas *antidumping* y elevaciones de aranceles. Chile y Perú, por su parte, emprendieron la negociación de acuerdos de libre comercio con China y otros países asiáticos, logrando concluirlos en pocos años. Más recientemente, estos mismos países se embarcaron en la negociación del Trans-Pacific Partnership, en lo que podría interpretarse como una *respuesta de segunda generación* al ascenso de China y Asia.

---

[ 32 ] MESQUITA MOREIRA, M. (2014), *China's new development model: impacts on Latin America*, presentación en Power Point, Red Mercosur-BID-UBA Conference: *China's New development Model: Impacts On Africa And Latin America*, 25 y 26 de marzo de 2014 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

[ 33 ] SCHELLEKENS, P. (2013), *A changing China: implications for developing countries*, Economic Premise number 118, Banco Mundial, mayo.

[ 34 ] MESQUITA MOREIRA, M. (2014) se pregunta al respecto: "¿Puede el resto del mundo, lo que incluye a América Latina y el Caribe, esperar tanto tiempo por una China más orientada al mercado, sin profundizar las consecuencias negativas del proteccionismo o promover un golpe por golpe para esas estrategias que no pueden sino perjudicar el comercio y el crecimiento?"

El año 2010 marca el inicio de una nueva etapa en la relación económica entre China y América del Sur. Poco presentes en la primera década del siglo, las inversiones directas de empresas chinas crecieron significativamente en la región. Cerca del 88% de las inversiones directas chinas efectuadas en la región entre 2000-11, se produjeron en el bienio 2010-11. Este fue el período de mayor concentración de inversiones directas chinas en América del Sur, aún cuando se incluyen los años 2012-13.

Entre 2010 y 2013, los proyectos de inversiones chinas en la región generaron flujos de casi U\$68.000 millones, según el banco de datos de la Heritage Foundation. En este período, América del Sur fue el destino del 13,2% de las inversiones externas de empresas chinas (7,8% si se excluye a Brasil). Estas inversiones son realizadas, en gran medida, por empresas estatales chinas: dos tercios de la inversión china en la región, entre 2001 y 2011, fueron realizadas por 10 grandes empresas estatales.

Estas grandes empresas estatales son el principal vector de la política china de Going Global, intensamente promovida por el Estado y dictada por preocupaciones de seguridad alimenticia y energética. En este cuadro, América del Sur (y también África) se transforman en los blancos privilegiados de la *resource diplomacy* practicada por el estado chino. Las inversiones chinas fueron orientadas esencialmente a actividades capital intensivas (energía, minería e infraestructura) y a países como Brasil, Perú y Venezuela.

Si éste es el estado actual de las relaciones entre China y los países sudamericanos, ¿qué se puede decir del futuro de estas relaciones frente a la perspectiva de transformación gradual del modelo chino de crecimiento?

Para los países de la región, la principal consecuencia de esta lenta transición es que el cambio de modelo en China no producirá nada que se parezca a un *shock externo* en sus economías, ya que las implicancias y los impactos del fenómeno se diluirán a lo largo de muchos años.

Además, en lo sucesivo, los impactos macroeconómicos (precios de *commodities*, términos de intercambio y apreciación del tipo de cambio) y estructurales (*primarización* de la economía, impactos positivos sobre costos industriales y competencia con la industria) tienden a ser menos intensos que los observados en la primera década del siglo. A pesar de esto, el cambio del modelo económico en China no brinda un margen significativo para que se modifique el estándar de relaciones comerciales (*commodities* x manufacturas) consolidado en los últimos años entre China y América del Sur.

Pero, sin lugar a dudas, habrá impactos importantes para los países sudamericanos. La reducción del ritmo de crecimiento económico que acompañará a esta transición, el menor peso de las inversiones en la composición de la demanda y el aumento del ingreso a disposición de las familias pueden generar impactos diferenciados sobre las importaciones de China desde América del Sur.

Como ya se comentó, en principio, los países exportadores de *commodities* agrícolas y ganaderas sufrirían impactos menores que aquellos exportadores de minerales. Esta constatación puede, sin embargo, verse matizada por la perspectiva de aceleración de la urbanización vinculada al cambio del modelo económico. El crecimiento rápido de la población urbana podrá ayudar a sostener la demanda por materiales de origen mineral (especialmente en el complejo hierro/acero<sup>35</sup>).

Sin embargo, es en la dimensión de las inversiones externas y del financiamiento chinos donde se pueden esperar novedades en las relaciones entre China y América del Sur, en función de la reorientación del modelo económico de crecimiento en China.

---

[ 35 ] MESQUITA MOREIRA, M. (2014), *China's new development model: impacts on Latin America*, presentación en Power Point, Red Mercosur-BID-UBA Conference: *China's New Development Model: Impacts On Africa And Latin America*, 25 y 26 de marzo de 2014 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

En lo que se refiere a las inversiones externas chinas, en un escenario de transición a un nuevo modelo de crecimiento, es legítimo esperar que tales flujos aumenten en búsqueda de nuevas oportunidades de negocios. En un primer momento, esa tendencia involucrará a empresas estatales concentradas en áreas de recursos naturales e industrias capital intensivas.

Por lo tanto, habría un crecimiento de las inversiones chinas en la región, pero este proceso involucraría principalmente a los mismos sectores y grupos estatales que ya vienen invirtiendo en la región, en energía, minería, etc. Se puede esperar alguna diversificación sectorial de inversiones chinas, pero eso probablemente sólo sucedería en el caso de Brasil, que tiene un gran mercado interno que puede ser de interés para empresas chinas del sector de bienes de consumo.

Exceptuado Brasil, la tendencia dominante es que las inversiones chinas tengan como blanco los sectores intensivos en recursos naturales y generen nuevos flujos de exportación de *commodities* para China. En este sentido, contribuirán muy poco o nada a la diversificación de la agenda exportadora de los países de la región.

Por otro lado, una tendencia que emerge de los movimientos recientes de la diplomacia de China respecto de América del Sur es la superposición de aspectos económicos y políticos en la definición de las prioridades de China en la región.

Para garantizar sus inversiones en sectores (y países) de elevado riesgo político, el gobierno chino intensifica sus relaciones diplomáticas con varios países de la región y se vale del financiamiento, a través de sus bancos públicos, a gobiernos de América del Sur. Los financiamientos concedidos por el gobierno chino a partir de 2005 alcanzaron más de U\$S 85.000 millones y fueron destinados esencialmente a cuatro países cuyos gobiernos tienen visiones y preferencias de política externa que se distancian o, inclusive, se oponen a los intereses de Estados Unidos: Venezuela (más del 50% del valor total del financiamiento concedido a los países de la región), Brasil, Ecuador y la Argentina.

La visita del Presidente Xi Jinping a Brasil, la Argentina y Venezuela (además de Cuba) en julio pasado, dejó indicios poco ambiguos acerca de las prioridades chinas en la región, enfatizando que, en la visión china, el pragmatismo económico no excluye la presencia de un fuerte componente político en la elección de los socios comerciales prioritarios en la región.

Más recientemente todavía, la primera reunión del Foro Ministerial China-CELAC, realizada en enero de 2015 en Beijing, representa un nuevo paso en el acercamiento entre China y países de América del Sur y de Centroamérica. En la agenda de esta reunión, a la que asistieron los Presidentes de Venezuela y de Ecuador, figuraba el debate de un plan de cooperación para el período 2015-19 y el aporte de recursos de financiamiento chinos en el orden de los U\$S 35.000 millones.

En la perspectiva de una intensificación de las relaciones económicas, sostenida por las inversiones y financiamientos chinos, entre China y los países de América del Sur, una variable central para analizar las implicancias de este proceso, para los países de la región, es la situación económica y política actual de estos países (y previsible para los próximos años).

Aquí, las diferencias son grandes con relación a la situación de la región hace diez o quince años, cuando China comenzó a desarrollar sus relaciones comerciales con América del Sur. Los países de la región tenían una situación macroeconómica favorable, cuentas públicas controladas y espacio fiscal para adoptar políticas sociales ambiciosas. Las relaciones comerciales con China contribuyeron a permitir modelos de crecimiento basados en la expansión del consumo en los países de la región, al ayudar a controlar presiones inflacionarias y al generar excedentes fiscales que contribuyeron a financiar las políticas sociales.

La situación en la que América del Sur enfrentará la *segunda ola* de sus relaciones con China es bastante diferente. De hecho, algunas de las mayores economías de la región enfrentan serias dificultades económicas (reducción del crecimiento, problemas fiscales y de

balanza de pagos) aunque éstas varíen en intensidad, según los países. A las dificultades económicas deben sumarse los síntomas de desgaste político de las coaliciones que llegaron al poder a comienzos del siglo.

En esta situación de mayor fragilidad, ¿qué pueden esperar los países de la región de la *segunda ola* china? Como se ha comentado, esta *segunda ola* no producirá los impactos macroeconómicos que contribuyeron a la adopción de políticas sociales ambiciosas en varios países de la región.

Pero las crecientes inversiones de China en la región, y los financiamientos ofrecidos por sus bancos públicos, podrán ayudar a países como Brasil a ampliar exportaciones de *commodities* y mejorar la logística de exportación de estos productos. Sería un aporte limitado, en términos económicos, pero no marginal.

Su contrapartida sería un nuevo *impulso* en la especialización internacional de la región en *commodities* y la perpetuación del estándar de comercio bilateral en que la región exporta productos primarios e importa manufacturas. No llega a ser alentador pero es lo que se vislumbra hoy en el plan de las relaciones económicas entre China y América del Sur.

En la esfera política, los desdoblamientos de la intensificación de las relaciones entre los países de América del Sur y China son menos nítidos pero generan algunas preocupaciones, sobre todo cuando se consideran las dificultades (económicas y políticas) que enfrentan los gobiernos de algunos de los más ardientes defensores del acercamiento a China en la región.

Aquí, el aporte de las inversiones y de los préstamos chinos a la supervivencia de experiencias populistas y estatistas típicas de economías basadas en recursos naturales (*resource nationalism*) es un escenario plausible que no debe ser soslayado. Es ciertamente ésta la expectativa del presidente de Venezuela, quien participó del Foro Ministerial China-CELAC, en enero de 2015, en busca de financiamientos para sostener un régimen político y económico en profunda crisis.