

El Desarrollo Exportador de China

Javier Silva Ruete



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ



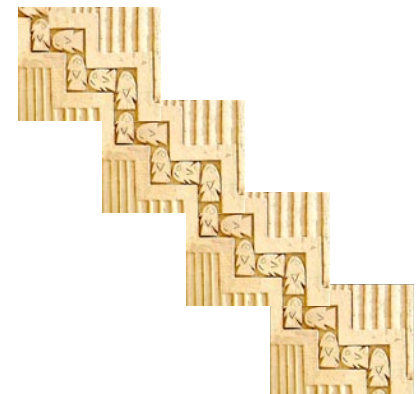
El Desarrollo Exportador de China

Javier Silva Ruete

Discurso presentado en el

Banco Central de Reserva del Perú

Lima, 7 de marzo de 2006



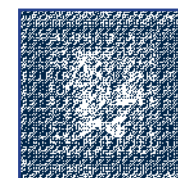


El Dr. Javier Silva Ruede se desempeña actualmente como Director Ejecutivo Alterno del Fondo Monetario Internacional (FMI), habiendo ocupado anteriormente cargos como Presidente del Banco Central de Reserva del

Perú, Ministro de Economía y Finanzas, Gobernador del FMI y Gobernador Alterno del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, Director del Fondo Latinoamericano de Reservas y de la Corporación Andina de Fomento, y Senador de la República del Perú, entre otros.

El Desarrollo Exportador de China

Esta presentación tiene el objetivo de discutir -a partir del punto de vista de las agencias multilaterales y de mi propia experiencia- los principales aspectos del notable desarrollo exportador experimentado por China en las últimas décadas; los retos de mediano plazo que debe enfrentar para asegurar un crecimiento equilibrado y sostenido; y las posibilidades que el desarrollo chino abre para América Latina.



Parte I - Integración de China en la economía mundial

Introducción

1. La expansión de China ha sido dramática desde fines de la década de 1970, con un crecimiento anual promedio de alrededor del 9 por ciento. China también ha tenido un desarrollo notable en la formación de capital, impulsado por la alta tasa de ahorro doméstico, la cual se estima en alrededor del 50 por ciento del PBI, según última información del FMI. La tasa anual de inflación ha sido aproximadamente 1 por ciento entre 1996 y 2003, el cual fue un periodo caracterizado también por episodios de deflación, a pesar del crecimiento acelerado.
2. En el frente externo, la expansión de la participación de China en el comercio internacional ha sido uno de los rasgos más saltantes de su desarrollo. Las exportaciones chinas crecieron 5,7 por ciento en promedio en la década de 1980, 12,4 por ciento en la década de 1990, y 20,3 por ciento entre 2000 y 2003. Hacia 2003, la tasa de crecimiento de las exportaciones chinas era siete veces más grande que la tasa de crecimiento de las exportaciones a nivel mundial. Asimismo, los flujos de inversión directa extranjera han aumentado dramáticamente, y ascienden actualmente a más de mil millones de dólares semanales.



-
3. Como resultado de su notable crecimiento económico, China ha dejado de pertenecer al grupo de países en desarrollo de bajos ingresos, y alrededor de 400 millones de personas han salido de la pobreza desde fines de la década de 1970.
 4. Desde mi experiencia personal, visitar las grandes ciudades costeras de China es recibir una poderosa impresión de expansión económica. A cada paso se puede ver el enorme dinamismo del comercio y la industria. Esta percepción se ve acentuada por la sólida moral de trabajo del pueblo chino.

La reforma de la economía china

5. Se puede decir que el desarrollo reciente de China se caracteriza por una transformación en tres dimensiones: de una economía centralmente planificada en una economía de mercado; de una economía basada en la agricultura en una economía basada en la manufactura y los servicios; y de una economía cerrada a una economía abierta.
6. Se pueden reconocer tres factores detrás de esta transformación:
 - a. *Condiciones iniciales favorables para el crecimiento:* En el comienzo de las reformas, China tenía una de las poblaciones más numerosas del mundo, un mercado laboral caracterizado por salarios reducidos, y una fuerza productiva con indicadores sociales más parecidos a los de los países de ingresos medios. Su tamaño y ubicación también jugaron un rol estratégico, así como las potenciales ventajas económicas en términos de generación de bienes públicos, economías de escala,

aglomeración en producción y transporte, y la influencia positiva de las economías vecinas del este asiático.

- b. *Reformas estructurales:* Contribuyó a la disciplina en la aplicación de reformas el hecho de que el Estado tenía una tradición de formulación estratégica de políticas de desarrollo, así como una presencia profunda en todos los aspectos de la vida económica y social. La primera gran reforma tuvo lugar a fines de la década de 1970, con la “cuasi-privatización” de la agricultura comunal, que introdujo incentivos privados para aumentar la productividad y el producto. Ésta fue seguida por una política que permitía que los ahorros de los hogares rurales fueran invertidos en el comercio, la manufactura y el transporte locales, lo cual dio origen a las “Empresas de Pueblos y Aldeas” (*Town and Village Enterprises*). Las reformas relativas a la liberalización del comercio incluyeron la apertura de un segmento de procesamiento de exportaciones, seguido por una liberalización comercial unilateral y el acceso a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Inicialmente, la inversión directa extranjera fue impulsada por las zonas especiales de exportación pero, además, las restricciones a la inversión directa extranjera fueron gradualmente levantadas. El proceso de reforma afectó a las empresas estatales progresivamente al comienzo, pero más aceleradamente desde 1998. En este campo, el objetivo fue introducir incentivos y usar la consolidación financiera y la privatización como formas de mejorar la eficiencia y la competitividad. La desburocratización y la apertura de mercados financieros, así como la reforma fiscal, también han caracterizado al proceso de reforma en China.
- c. *Estrategia de implementación:* Las autoridades chinas han planteado sus propuestas de política en un marco de largo plazo, en el cual la

obtención de tasas de crecimiento altas y sostenidas es considerada esencial para posibilitar la reasignación del trabajo y el empleo hacia actividades orientadas al mercado. Asimismo, la estrategia se ha caracterizado por el establecimiento de objetivos ambiciosos a nivel central y local, con el fin de promover un mejoramiento continuo de la posición internacional de la economía. Así, la estrategia implementada en China se sustenta en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, un crecimiento robusto de la inversión, una política industrial y tecnológica proactiva, el acceso al crédito doméstico y, notablemente, en una mejora palpable de la educación. Al mismo tiempo, el proceso de reforma ha sido gradual e introducido pragmáticamente en etapas progresivas. En este sentido, se dice que las autoridades chinas han practicado “el arte del dualismo”, en el cual la creación de reformas de mercado ocurre simultáneamente con el “antiguo régimen”. Asimismo, han introducido programas para suavizar el efecto incremental de las reformas mediante la compensación a los “perdedores” en el proceso.

Participación de China en los principales mercados de exportación

7. China ha experimentado un *boom* comercial, especialmente en las últimas dos décadas. Las exportaciones chinas han crecido de US\$ 25 mil millones en 1984 a US\$ 383 mil millones en 2003, aumentando la participación de China en las exportaciones mundiales de 1,5 por ciento a 5,8 por ciento. Más específicamente, el cuadro presenta la evolución de la participación en los principales mercados de exportación.

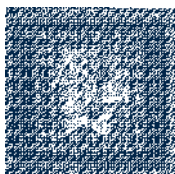
Participación de China en los principales mercados de exportación (Importaciones chinas/Total de importaciones)

	1970	1980	1990	1995	2000	2002	2003
Japón	1,4%	3,1%	5,1%	10,7%	14,5%	18,3%	18,5%
EUA	0,0%	0,5%	3,2%	6,3%	8,6%	11,1%	12,5%
UE	0,6%	0,7%	2,0%	3,8%	6,2%	7,5%	8,9%

Características del desempeño comercial chino

8. El patrón exportador de China puede definirse como altamente dinámico y diversificado. En 1987, aproximadamente un cuarto de las exportaciones chinas podían ser clasificadas como productos que gozaban de una demanda mundial significativa. En 2002, dicha participación se había incrementado a 60 por ciento -es decir, un porcentaje similar al de las exportaciones de los Estados Unidos. Asimismo, los indicadores de concentración de exportaciones revelan que China tiene un alto grado de diversidad en su canasta de exportaciones en relación con otros países. La composición cambiante de las exportaciones chinas sugiere un aumento del contenido tecnológico de las exportaciones. Es decir, está teniendo lugar una progresión desde manufacturas de baja complejidad hacia productos más sofisticados. Casi el 90 por ciento de las exportaciones chinas a mediados de la década de 1980 estaba constituido por productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales y baja tecnología.

En 2002, este porcentaje había bajado a 50 por ciento, mientras la participación de las exportaciones de alta tecnología había crecido de menos del 5 por ciento al 30 por ciento en el mismo periodo.



Parte II - Desafíos de mediano plazo

Retos y riesgos (1)

9. Si bien las reformas de China han sido impresionantes, las respuestas a los problemas estructurales a menudo generan nuevos problemas y desafíos en el mediano plazo:
 - a. “*Soft Landing*”: Un primer reto es asegurar un “aterrizaje suave” (*soft landing*) desde los actuales niveles altos de crecimiento, en el contexto de la solución de los desequilibrios globales. El FMI destaca que es necesario que China se mantenga en alerta ante la aceleración del crédito y la inversión. Para este fin, considera que se deben aplicar políticas para reducir el exceso de liquidez del sistema bancario a través de operaciones de mercado abierto. Asimismo, sugiere que las autoridades chinas consideren aplicar otras políticas para garantizar este objetivo, de ser necesario, como aumentos de tasas de interés y encajes. El FMI pone énfasis en mejorar la supervisión del crédito y fortalecer la regulación prudencial, para contribuir a mantener el crecimiento del crédito bajo control y mantener la estabilidad del sistema financiero.
 - b. *Política monetaria y cambiaria*: El FMI también señala que la política monetaria podría mejorar notablemente su efectividad si se concediera

al banco central mayor discrecionalidad sobre la tasa de interés. Por otro lado, la ampliación del superávit comercial en los últimos dos años, junto con los significativos flujos de capital del exterior, han llevado a una gran acumulación de reservas internacionales que ha complicado la conducción de la política monetaria. En este sentido, el FMI saluda el cambio en el régimen de tipo de cambio, el cual constituye un progreso importante hacia la flexibilización del régimen cambiario. Si bien es difícil definir un tipo de cambio de “equilibrio” para China, el FMI destaca firmemente que un tipo de cambio más flexible, y no simplemente una revaluación, es esencial para aumentar la independencia de la política monetaria y fortalecer a la economía contra choques externos. Principalmente, el FMI enfatiza que China debería ser el principal interesado en una mayor flexibilización cambiaria, y que si bien la corrección de los desequilibrios globales es una responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto, un tipo de cambio más flexible contribuiría a este ajuste, tanto directamente (disminuyendo su superávit externo) como indirectamente (alentando a otros países asiáticos a seguir su ejemplo).

Retos y riesgos (2)

10. Para garantizar la solidez de la economía china en el mediano plazo, consolidar la integración de China en la economía global y mejorar los estándares de vida y el ingreso de manera equilibrada en todas las regiones del país, el FMI recomienda el mejoramiento del marco macroeconómico y la continua implementación de reformas estructurales, especialmente en las finanzas públicas, el sector financiero y las empresas estatales.

a. *Política fiscal:* El FMI saluda los planes de consolidación fiscal en el mediano plazo, para garantizar la sostenibilidad fiscal y desarrollar la capacidad de satisfacer futuras presiones de gasto. Asimismo, recomienda continuar reduciendo la meta fiscal, comenzando en 2006; y ahorrar los ingresos que puedan ser recaudados por encima de lo proyectado, para contribuir a limitar el crecimiento de la demanda doméstica. Por otro lado, el gasto público ha mostrado una gradual priorización de la inversión hacia el gasto social. El FMI apoya este redireccionamiento de política, para ayudar a contener la expansión de la inversión y disminuir el déficit en salud y educación. Al mismo tiempo, el FMI destaca que los esfuerzos de consolidación fiscal deben ir acompañados por un fortalecimiento de la estructura de las finanzas públicas, principalmente la adopción de un sistema revisado de clasificación presupuestaria, la expansión de la cobertura de la cuenta única del Tesoro y la reforma del sistema impositivo. Asimismo, es necesario enfatizar la corrección de desequilibrios en las finanzas subnacionales. En este aspecto, tienen especial importancia la clarificación de las responsabilidades y la creación de un sistema de transferencias basado en reglas.

b. *Sostenibilidad de la inversión:* Las altas tasas de inversión registradas en China son, en principio, una gran ventaja para una economía emergente, puesto que la mayoría de países de este tipo tienen abundante mano de obra pero escasez de capital. Una de las ventajas del crecimiento de la inversión es, por supuesto, el grado de desarrollo de la infraestructura, sobre todo en relación a otros países con un grado similar de evolución. Sin embargo, es preocupante que, en los años recientes, el crecimiento de la inversión se haya concentrado en unos pocos sectores como aluminio, automóviles, cemento, bienes

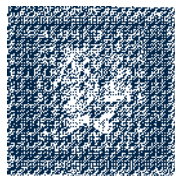
raíces y acero. El crecimiento de la inversión excede el 50 por ciento en algunos sectores. Si bien el crecimiento de la demanda ha sido fuerte, existe el riesgo de que las altas tasas de crecimiento de la inversión, impulsadas por el crédito barato y las expectativas sobre-optimistas originen una significativa capacidad ociosa. El FMI señala que el hecho de que la expansión de la inversión fija en China haya sido el principal motor del crecimiento económico del país desde 2001 plantea riesgos significativos: una gran porción de esa inversión podría terminar siendo improductiva desde una perspectiva de largo plazo. En el corto plazo, cualquier tipo de inversión puede elevar el PBI, pero esto no necesariamente constituye un uso adecuado de los recursos. Es más, la sobre-inversión en el corto plazo podría dar lugar a una caída de precios y rentabilidad, lo cual a su vez podría originar una considerable cartera pesada en el sistema bancario. En resumen, un problema básico de China es que el alto nivel de ahorro que nutre el rápido crecimiento de la inversión tiene un retorno bajo, por la debilidad de las relaciones que sostienen al sistema. Específicamente, proporcionar capital barato a las empresas, sobre todo a las estatales, requiere bajas tasas de interés. Para mantener la rentabilidad bancaria, es necesario fijar tasas bajas de retorno sobre los depósitos. Así, conservar empresas estatales económicamente inviables y apoyarlas a través del sistema bancario genera altos costos implícitos.

- c. *Reforma del sistema financiero:* A continuación me concentraré en un tema que el FMI considera especialmente importante: la reforma del sistema financiero. Las autoridades chinas ya han reconocido que la reforma del sistema financiero es clave para garantizar el crecimiento sostenible. La determinación de hacer que el sistema financiero intermedie eficientemente el enorme ahorro de China y lo dirige

hacia inversiones productivas tendrá repercusiones enormes para el crecimiento de largo plazo. Específicamente, la reforma del sector bancario estatal es un componente esencial de esta agenda, puesto que el mercado bursátil está relativamente poco desarrollado y los bancos siguen dominando el panorama financiero. En relación con esto, no se puede ignorar el desarrollo de otras áreas del sistema financiero, porque de esta manera habrá más alternativas de ahorro y financiamiento para las empresas y los hogares. Asimismo, introducir una mayor competencia en el sistema financiero tendrá el beneficio de acelerar el proceso de reforma. Afortunadamente, ya se ha visto cierto progreso en la mejora de la supervisión bancaria. La formación de la Comisión Reguladora de Bancos a comienzos de 2003 y su mandato de mejorar la supervisión y regulación del sistema bancario fue el punto de partida de la reforma bancaria. Las inyecciones de capital a tres de los principales bancos ha mejorado sus balances, y sus niveles de capitalización están mejorando de acuerdo con estándares internacionales. Asimismo, se ha comenzado a admitir socios estratégicos extranjeros, los cuales se espera brinden innovación técnica y mejoren las prácticas de gobernabilidad. A la vez, el sistema bancario chino es masivo, con cientos de miles de empleados y decenas de miles de sucursales, inclusive en zonas alejadas. Esto hace que el proceso de reforma sea un enorme reto logístico. Lo que es aún más importante, resta por ver cuán rápido se pueda inducir a los bancos a reformar sus prácticas de concesión de crédito (por mucho tiempo dirigidas por el Estado), funcionar con criterios estrictamente comerciales, e internalizar consideraciones de viabilidad y riesgo en los proyectos. De manera crucial, hay una relación básica con la política monetaria. Un sistema bancario orientado comercialmente aseguraría una asignación de recursos más eficiente. Esto, a su vez, requeriría que los bancos respondan a medidas de mercado destinados a influir en el nivel de actividad económica. Un instrumento típicamente usado para este fin en economías de mercado es la tasa de interés de corto plazo. Sin embargo, una política monetaria independiente requiere flexibilidad cambiaria. Hasta

ahora, la independencia de la política monetaria ha estado limitada, a pesar de que los controles de capital han aislado al sistema monetario en cierta medida. Esto ha obligado a la autoridad monetaria a usar medidas que no son de mercado para controlar el crecimiento de la inversión y el crédito, las cuales pueden haber sido efectivas en el corto plazo, pero han viciado el mecanismo de transmisión monetaria. Asimismo, la necesidad de esterilizar grandes flujos de capital ha impuesto fuertes costos al banco central.

- d. *Empresas públicas:* Las empresas públicas están adquiriendo una mayor orientación de mercado, mediante una reestructuración gerencial y una mayor participación del capital extranjero. Sin embargo, aún están pendientes algunas reformas importantes para asegurar la viabilidad de mediano plazo de estas empresas. Principalmente, un fortalecimiento del rol de la Comisión de Supervisión y Administración de los Activos del Estado, así como el requerimiento de pagar dividendos al gobierno, contribuirían a orientar la gestión de las empresas estatales hacia el fortalecimiento patrimonial.



Parte III - China y América Latina

China y América Latina

11. Usando las palabras de un reciente trabajo del BID, es necesario que América Latina analice las dimensiones que emergen de la creciente participación de China en el comercio mundial:
- a. *China, la historia de éxito:* La experiencia china ofrece lecciones muy importantes para América Latina. A mediados de la década de 1950, el ingreso per cápita de América Latina crecía a mayor velocidad que el de China, y un poco menos rápido que el del resto del este de Asia. Sin embargo, el dinamismo de América Latina decayó en las décadas de 1960 y 1970, exactamente cuando el este de Asia comenzó a cobrar impulso gracias a la industrialización orientada a la exportación. Más tarde, China comenzó a seguir las políticas de sus vecinos más exitosos. En las siguientes dos décadas, la brecha entre América Latina y el este de Asia se fue ampliando. Lo más importante de esta historia es cómo la región del este asiático pudo librar a una gran proporción de su población de la pobreza, y cómo América Latina ha fracasado consistentemente en reiniciar un crecimiento sostenido y reducir la pobreza.

b. *China, el mercado:* América Latina está bien posicionada en varios aspectos. Primero, a medida que el consumo agregado de China aumenta con el nivel de actividad económica, Latinoamérica está en buena posición para proveer al mercado chino con productos agrícolas, alimentos procesados, y servicios (como el turismo). Segundo, China es un mercado atractivo y grande para los inversionistas latinoamericanos, y una fuente potencial de inversión directa extranjera para la industria de América Latina. En las últimas dos décadas ha habido un número creciente de vinculaciones comerciales bilaterales entre China y América Latina. Los esfuerzos por establecer lazos económicos más estrechos con China, con el fin de aprovechar los beneficios de la creciente demanda china, han comenzado a rendir frutos. Algunos países latinoamericanos se han convertido en importantes proveedores del mercado chino. Mientras una parte importante de estas exportaciones en la actualidad consisten en materias primas, China podría comenzar a absorber productos de mayor valor agregado, a medida que los ingresos de su población aumentan. Es muy probable que la demanda por productos más sofisticados y variados aumente y que, como resultado, el comercio industrial se vuelva más importante dentro del intercambio bilateral. En este contexto, es natural considerar, como parte de la agenda de los próximos años, la posibilidad de un tratado de libre comercio o acuerdo de complementación económica con China.

c. *China, el competidor:* China ocupa la atención de todo el mundo, por su abandono de la autarquía a favor de la globalización, su escala continental, y su extraordinario crecimiento económico y transformación. Varios factores están detrás del aumento de la competitividad china. Primero, la estructura de dotaciones de China le confiere una ventaja comparativa en bienes intensivos en mano

de obra. Segundo, a pesar de que el récord de China en cuanto a educación es mixto, la educación primaria mejora constantemente, se ha generado un impulso creciente a favor de la expansión de la educación terciaria (sobre todo en ciencias e ingeniería), y hay grandes cuadros de graduados universitarios (1,3 millones al año). Tercero, en el área de la innovación China muestra señales de progreso y potencial. China lleva largamente la delantera a América Latina en número de personas involucradas en investigación y desarrollo, gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PBI, y solicitudes de patentes. Cuarto, una parte importante de la inversión china es de infraestructura, la cual, en un contexto macroeconómico estable, deberá promover el crecimiento y la competitividad mediante la reducción de costos de producción, mayores oportunidades de diversificación, mayor acceso al conocimiento, mayores retornos al trabajo gracias a las mejoras en salud y la reducción del tiempo dedicado a labores no productivas.

Lecciones para América Latina

12. El fenómeno chino ha despertado controversia en América Latina sobre la competencia presente y futura. A pesar de que los efectos del surgimiento de China difieren de acuerdo con el país, hay dos temas que quedan claros. Primero, América Latina debe tratar a China como una “llamada de atención” para replantear su política de desarrollo con el fin de crear fortalezas y enfrentar debilidades. Segundo, América Latina no debe presentarse desarmada a esta competencia. Afortunadamente, durante el proceso de reforma, la región ha acumulado importantes activos económicos y no económicos, sobre todo progresos en la estabilización

económica. Sin embargo, persisten fuertes debilidades, principalmente la desigualdad de oportunidades y problemas de gobernabilidad, que deben ser el centro de atención para asegurar un mayor desarrollo. Finalmente, siempre es útil insistir en la importancia de (i) la educación en todos sus niveles, no sólo mediante la mejor asignación de recursos para este fin, sino mediante la implementación de políticas para actualizar los currículos y mejorar la información acerca de oportunidades de trabajo; y (ii) las actividades orientadas a la innovación, las cuales generan externalidades significativas que benefician a las firmas localizadas en la vecindad de la innovación original. En esta línea, es necesario centrar la atención en promover la innovación determinada por la demanda; apoyar a las universidades y centros de investigación (como complemento de la investigación y desarrollo a cargo del sector privado); y apuntar a actividades de innovación cooperativa en “clusters” potenciales.

