



*Página en blanco a propósito*

# **EL IMPACTO DE CHINA**

## **Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe**

Robert Devlin  
Antoni Estevadeordal  
Andrés Rodríguez-Clare  
*Editores*

Banco Interamericano de Desarrollo  
David Rockefeller Center for Latin American Studies  
Harvard University

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging in Publication data provided by the  
Inter American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

El impacto de China: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe / Robert Devlin, Antoni Estevadeordal, Andrés Rodríguez-Clare, editores.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 1597820415

1. Competition, International. 2. Economic integration. 3. Investment, Foreign. 4. Textile industry—Latin America. 5. China—Economic planning. 6. Argentina—Economic planning. 7. Brazil—Economic planning. 8. Chile—Economic planning. 9. Mexico—Economic planning. I. Devlin, Robert. II. Estevadeordal, Antoni. III. Rodríguez-Clare, Andrés. IV. Inter-American Development Bank. Integration and Regional Programs Dept. V. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

338.6048 E447 dc22

HF1414 .E447 2007

Primera edición: julio de 2007

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

Copublicado con:

David Rockefeller Center for Latin American Studies

Harvard University

1730 Cambridge Street

Cambridge, MA 02138

<http://drclas.fas.harvard.edu/>

La Oficina de Relaciones Externas del BID fue responsable de la producción editorial de la publicación.

Dirección editorial: Rafael Cruz

Editor principal: Gerardo Giannoni

Editora de producción: Claudia M. Pasquetti

Corrección de estilo: Stella Covre

Lectura de pruebas: Mirtha L. Rigoni

Asistente editorial: Cathy Conkling-Shaker

Diagramación: The Word Express, Inc.

# Nota de agradecimiento

**D**urante la elaboración de la presente obra, Robert Devlin era Subgerente del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, Antoni Estevadeordal era el Asesor Principal del Departamento de Integración y Programas Regionales, y Andrés Rodríguez-Clare se desempeñaba como consultor del Departamento de Investigación. En calidad de editores de este libro, organizamos y redactamos el estudio, pero también recurrimos a los aportes y el apoyo de colegas de nuestros departamentos respectivos del Banco, así como a documentos de antecedentes que encargamos específicamente para este estudio. En los casos en los que se ha tomado material de un documento de antecedentes para un capítulo determinado, el autor y el trabajo se citan en las referencias correspondientes a la parte del libro que contiene el capítulo.

Deseamos agradecer a varios colegas del Banco. En el Departamento de Integración y Programas Regionales, apreciamos el apoyo que recibimos de María de la Paz Covarrubias, Andrew Crawley, Jaime Granados, Ernesto López Córdova, Alexandra Olmedo, Marcolo Paiva Abreu, Matthew Shearer, Mariana Sobral de Elia, Kati Suominen, Ricardo Vera y Christopher Vignoles. Vaya un agradecimiento especial a Mauricio Mesquita Moreira, quien nos proporcionó abundante material sobre las fuentes de competitividad de China. En el Departamento de Investigación, queremos agradecer a Paul Auerbach, Eduardo Lora, Carolina Mandalaoui, Alejandro Micco, Danielken Molina y Ernesto Stein. Igualmente agradecemos a Manuel Agosín, del Departamento Regional 2 del Banco. La Asesoría de Relaciones Externas estuvo a cargo de la producción editorial del libro.

También queremos agradecer a varios autores que trabajan fuera del Banco sus útiles documentos de antecedentes: Rogelio Arellano, Shahid Javed Burki, Sebastián Claro, Arturo Condo, Luis Figueroa, Carlos Galperín, Gustavo Girado, John Hewitt, David Hummels, Marcos Jank, Mario Jales, Mauricio Jenkins, Valeria Lentini, Ricardo Monge González, Luis Morales, Barry Naughton, Luis Obando, Luis Reyes, Pablo Rodas, Eduardo Rodríguez Díez, Neandro Saavedra, Peter Schott, Gangadhar P. Shukla, Joseph Tham y Shunli Yao.

Nohra Rey de Marulanda y Guillermo Calvo, gerentes del Departamento de Integración y Programas Regionales y del Departamento de Investigación, respectivamente, fueron una importante fuente de apoyo para esta obra. Es mucho lo que se le debe a Enrique V. Iglesias, que era Presidente del Banco durante la elaboración de este

estudio, por su capacidad de previsión al pronosticar oportunamente la importancia del surgimiento de China para América Latina y el Caribe y encargar el estudio.

El primer borrador del estudio se presentó en una conferencia en la sede del Banco en octubre de 2004, en la que participó el Director del Banco Central de China, y nuevamente en Beijing, en diciembre de 2004, en una conferencia organizada junto con la Fundación China de Investigaciones para el Desarrollo y el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.

Por último, las opiniones expresadas en este libro son de los editores y no necesariamente del Banco.

Robert Devlin  
Antoni Estevadeordal  
Andrés Rodríguez-Clare  
Washington, D.C.

# Índice general

Índice de temas por capítulo . . . . .	vii
Introducción . . . . .	xv
Panorama del libro . . . . .	xxi
<b>I Antecedentes de la economía china</b>	
1 Una mirada al desempeño económico de China . . . . .	3
2 Panorama de las políticas que sustentan el desempeño de China . . . . .	19
<b>II La competencia con China en el comercio mundial</b>	
3 Algunos hechos estilizados sobre el comercio exterior de China . . . . .	69
4 ¿Por qué es tan excepcional el desempeño comercial de China? . . . . .	97
5 Cómo compiten China y América Latina en el mercado mundial . . . . .	121
<b>III Inversión extranjera directa</b>	
6 La afluencia de inversión extranjera directa en China: ¿motivo de preocupación para América Latina? . . . . .	167
<b>IV El caso de los textiles y las prendas de vestir</b>	
7 China y el futuro del sector textil latinoamericano . . . . .	193
<b>V Conclusión</b>	
8 ¿Qué camino debe tomar América Latina? . . . . .	217
Apéndice: Estudios de casos de países . . . . .	259

*Página en blanco a propósito*



# Índice de temas por capítulo

Introducción . . . . .	xv
Panorama del libro . . . . .	xxi
Cuadro general de la economía de China . . . . .	xxi
Adaptación de una visión estratégica al mercado . . . . .	xxii
El desempeño comercial de China sube de categoría . . . . .	xxiii
Cualidades que impulsan los resultados finales de China . . . . .	xxiv
Cómo compiten China y América Latina en el mercado mundial . . . . .	xxv
¿Es el aumento de la IED en China una pérdida para América Latina? . . . . .	xxvi
China y el futuro de los textiles latinoamericanos . . . . .	xxvii
América Latina mira al futuro . . . . .	xxviii
<b>I Antecedentes de la economía china</b>	
1 Una mirada al desempeño económico de China . . . . .	3
2 Panorama de las políticas que sustentan el desempeño de China . . . . .	19
Condiciones iniciales . . . . .	20
Las reformas . . . . .	21
Características estratégicas de la aplicación de políticas . . . . .	29
Tensiones, problemas y desafíos . . . . .	41
Anexo I.1 El crecimiento de la productividad . . . . .	49
Anexo I.2 Estructura del ahorro . . . . .	53
Anexo I.3 Las empresas con inversión extranjera en la producción industrial y el valor agregado . . . . .	57
Referencias . . . . .	63
<b>II La competencia con China en el comercio mundial</b>	
3 Algunos hechos estilizados sobre el comercio exterior de China . . . . .	69
Perspectiva comparada del comercio de China . . . . .	69
Panorama del comercio de China en los últimos veinte años . . . . .	70
Una estructura de las exportaciones muy dinámica y diversificada . . . . .	84
El contenido tecnológico creciente de las exportaciones y la estructura de la producción . . . . .	90
Implicaciones de los cambios en la canasta de exportaciones de China . . . . .	94

4	¿Por qué es tan excepcional el desempeño comercial de China? . . . . .	97
	Ventaja comparativa: el papel de la dotación de factores . . . . .	97
	La ventaja comparativa del tamaño . . . . .	102
	Los costos de la distancia . . . . .	103
	El régimen de política comercial de China . . . . .	110
5	Cómo compiten China y América Latina en el mercado mundial . . . . .	121
	Participación en el mercado y penetración de productos . . . . .	121
	Similitud de las canastas de exportaciones . . . . .	131
	Crecimiento de los vínculos comerciales bilaterales entre América Latina y China . . . . .	136
	Anexo II.1 Las políticas de promoción de las exportaciones en China . . . . .	145
	Anexo II.2 Las instituciones que promueven la competitividad en China . . . . .	153
	Anexo II.3 Compromisos asumidos por China en virtud de su adhesión a la OMC . . . . .	157
	Referencias . . . . .	161
 <b>III Inversión extranjera directa</b>		
6	La afluencia de inversión extranjera directa en China:	
	¿motivo de preocupación para América Latina? . . . . .	167
	Introducción . . . . .	167
	Evolución de la IED en América Latina: análisis cualitativo . . . . .	170
	¿Compiten China y América Latina en un juego de suma cero por la IED? . . . . .	172
	¿Puede Costa Rica evitar el fracaso de sus zonas francas industriales? . . . . .	183
	Referencias . . . . .	189
 <b>IV El caso de los textiles y las prendas de vestir</b>		
7	China y el futuro del sector textil latinoamericano. . . . .	193
	El sector textil en México y la Cuenca del Caribe . . . . .	198
	El reto de China . . . . .	201
	¿Por qué es China tan competitiva? . . . . .	204
	Ventajas de América Latina: ubicación geográfica y acceso a los mercados de Estados Unidos . . . . .	206
	Referencias . . . . .	213
 <b>V Conclusión</b>		
8	¿Qué camino debe tomar América Latina? . . . . .	217
	Punto de partida:	
	¿cómo evolucionará la economía de China en el futuro? . . . . .	217
	¿Qué significa el surgimiento de China para América Latina? . . . . .	220

¿Está preparada América Latina para hacer frente a la competencia de China? . . . . .	232
Hacia un marco renovado de políticas para competir. . . . .	237
Algunos aspectos de políticas que favorecen la competitividad y la actualización . . . . .	242
Referencias . . . . .	255

#### Apéndice: Estudios de casos de países

Repercusiones en América Latina del impacto de China en la economía mundial: los casos de Argentina, Brasil, Chile y México . . .	261
Argentina . . . . .	261
Brasil . . . . .	266
Chile . . . . .	271
México . . . . .	276
Referencias . . . . .	281

#### Gráficos

1.1 Disminución de la disparidad en la producción entre China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 . . . . .	3
1.2 Dinero y cuasidinero en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 . . . . .	7
1.3 Crédito interno del sector bancario en China y América Latina, 1990–2003 . . . . .	8
1.4 Ingresos fiscales en China y América Latina, 1990–2001. . . . .	8
1.5 Apertura del comercio en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 . . . . .	10
1.6 Balanza comercial y saldos en cuenta corriente en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 . . . . .	10
1.7 Composición de los flujos netos de capital en China y países de América Latina, 1990–2002. . . . .	12
1.8 Flujos de IED en China y en el mundo, 1980–2003 . . . . .	13
1.9 Clasificación del total de los flujos de IED a economías receptoras, 2000–2003 . . . . .	13
1.10 Crecimiento del producto interno bruto de China, 2000–2004. . . . .	16
1.11 Variación de los precios chinos al consumidor, 2000–2004. . . . .	16
1.12 Crecimiento de las inversiones en activos fijos en China, 2000–2004 . . .	17
2.1 China: propiedad de las empresas de poblado y aldea, 1985–2002 . . . . .	23
2.2 China: inversión en infraestructura física, 1981–2002 . . . . .	32
2.3 Gasto en educación pública por estudiante, década de 1990. . . . .	34
I.1.1 China, Brasil y México: productividad de la mano de obra en las manufacturas, 1990–2002. . . . .	50

I.1.2	China, Brasil y México: productividad de la mano de obra a nivel de firma .	50
I.2.1	Ahorro, inversión y crecimiento . . . . .	55
I.2.2	Ahorro privado, ahorro del sector público e IED . . . . .	56
I.3.1	Crecimiento del valor agregado industrial en China . . . . .	59
I.3.2	Tasas de crecimiento del valor agregado industrial en Brasil, China e India	60
3.1a	Crecimiento comparativo del comercio chino y mundial, 1970–2004 . . .	70
3.1b	Desempeño de las exportaciones de China en comparación con la experiencia de Asia oriental . . . . .	70
3.2a	Exportaciones chinas por sector económico general, 1987–2003 . . . . .	71
3.2b	Importaciones chinas por sector económico general, 1987–2003 . . . . .	71
3.3	Exportaciones chinas por industria, 1987–2003. . . . .	72
3.4	Importaciones chinas por industria, 1987–2003 . . . . .	73
3.5	Total de las exportaciones chinas por región, 1987 y 2003 . . . . .	78
3.6	Exportaciones sectoriales chinas por región, 1987 y 2003 . . . . .	79
3.7	Total de las importaciones chinas por región, 1987 y 2003. . . . .	81
3.8	Importaciones sectoriales chinas por región, 1987 y 2003 . . . . .	82
3.9	Composición de las exportaciones según el dinamismo de la demanda en 1987 y 2001, por país o región . . . . .	84
3.10a	Crecimiento y participación de China en el mercado de las exportaciones más dinámicas del comercio mundial, 1991–2001. . . . .	86
3.10b	Crecimiento y participación de México en el mercado de las exportaciones más dinámicas del comercio mundial, 1991–2001. . . . .	87
3.10c	Crecimiento y participación de América Latina (excluido México) en el mercado de las exportaciones más dinámicas del comercio mundial, 1991–2001 . . . . .	88
3.11	Concentración de las exportaciones en China, América Latina y la OCDE, 1995 y 2002 . . . . .	89
3.12a	Contenido tecnológico de las exportaciones chinas, 1987–2003 . . . . .	90
3.12b	Contenido tecnológico de las exportaciones latinoamericanas, 1987–2003 . . . . .	91
3.13a	Exportaciones chinas según el uso final, 1995–2003 . . . . .	91
3.13b	Exportaciones latinoamericanas según el uso final, 1995–2003 . . . . .	92
3.14a	Importaciones chinas según el uso final, 1995–2003. . . . .	93
3.14b	Importaciones latinoamericanas según el uso final, 1995–2003 . . . . .	93
4.1	China y América Latina en los conos de especialización internacional e intranacional . . . . .	98
4.2	Costos de envío ad valorem en América Latina en comparación con China, 1990–2002 . . . . .	107
4.3	Número medio de países miembros de algunos acuerdos de libre comercio y acuerdos comerciales regionales en 2001 . . . . .	112
4.4	Estructura de los aranceles chinos de nación más favorecida, 1997 y 2001 . . . . .	113

4.5	Perfil arancelario de China, Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Brasil y México, 2001 . . . . .	115
4.6	Frecuencia sectorial de las crestas arancelarias internacionales y nacionales en China, 2001 . . . . .	115
5.1	Índice de similitud de las exportaciones de China y otras regiones y países al mercado estadounidense, 1972–2001 . . . . .	132
5.2	Similitud de las exportaciones entre algunos países de América Latina y de Asia oriental en el mercado estadounidense, 1992–2002. . . . .	135
5.3	El comercio de América Latina con China, 1985–2003 . . . . .	139
5.4	Los tres principales productos exportados a China por Argentina, Brasil y Chile en 2003 . . . . .	140
6.1	Entradas de IED provenientes de países de la OCDE, 1980–2001 . . . . .	168
6.2	Volumen de la IED, 1982–2002 . . . . .	168
6.3	Flujos de IED per cápita, 1980–2001. . . . .	169
6.4	Flujos de IED, 1980–2003 . . . . .	169
6.5	Cambios en las fuentes de IED, 1986–2000 . . . . .	175
6.6a	Flujos acumulativos de IED a China, por fuente, al año 2000 . . . . .	176
6.6b	Flujos acumulativos de IED a América Latina, por fuente, 1997–2001. . . . .	176
6.7	Índice de coincidencia de las fuentes de IED en China, 1997–2001 . . . . .	177
6.8	Tendencias de los flujos de IED de Japón a América Latina, China y Hong Kong, 1990–2001 . . . . .	177
6.9	Tendencias de los flujos de IED de Estados Unidos a América Latina, China y Hong Kong, 1990–2001 . . . . .	178
6.10	Composición de los flujos de IED de Estados Unidos, por sector, a América Latina y China, 1998–2003 . . . . .	179
6.11	Índice de coincidencia sectorial de la IED de Estados Unidos . . . . .	180
6.12	Evaluación de las variables laborales en Costa Rica en comparación con China. . . . .	185
6.13	Elementos que más influyen en las decisiones sobre la localización de la IED . . . . .	186
7.1	Exportaciones centroamericanas, 1980–2001 . . . . .	193
7.2	Participación de los textiles y las prendas de vestir en el total de las exportaciones de mercaderías, 2001. . . . .	194
7.3	El empleo en el sector de los textiles y las prendas de vestir como proporción del total del empleo en las manufacturas en China y seis países latinoamericanos, 2003 . . . . .	195
7.4	El empleo en el sector de los textiles y las prendas de vestir en ocho países latinoamericanos, 2003 . . . . .	195
7.5	Participación en las exportaciones de textiles y prendas de vestir a Estados Unidos, 2001 . . . . .	196
7.6	Exportaciones de textiles de países latinoamericanos a Estados Unidos con aplicación de preferencias, 2003 . . . . .	201

7.7	Efectos de la eliminación de cupos para sostenes importados por Estados Unidos (349 y 649) . . . . .	203
7.8	Costo de la fuerza laboral para la confección, incluidas las prestaciones, 2002 . . . . .	205
7.9	Costo de la fuerza laboral para los textiles, incluidas las prestaciones, 2002 . . . . .	206
7.10	Costo de la electricidad en China y ocho países latinoamericanos, 2002–2003 . . . . .	207
8.1	Estimaciones cronológicas del PIB de China en comparación con el de otros países . . . . .	218
8.2	Crecimiento anual del PIB per cápita en China, Asia oriental y América Latina . . . . .	221
8.3	Salario anual nominal medio del sector de las manufacturas en China, Brasil y México . . . . .	226
8.4	Nivel de instrucción de las personas mayores de 25 años en América Latina, China y Asia oriental en 2000 . . . . .	228
8.5	Índice de conocimientos de América Latina y de algunos países de otras regiones, 1995 y 1998–2002 . . . . .	230
8.6	Tasa de interés real media de algunos países, 1990–2003 . . . . .	233
8.7	Cualidades competitivas de América Latina . . . . .	234

## Cuadros

1.1	Crecimiento del PIB en China y en algunas regiones en desarrollo, de la década de 1970 a 2003. . . . .	4
1.2	Composición del PIB en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 . . . . .	5
1.3	Composición de la demanda agregada en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003. . . . .	6
1.4	Ahorro interno en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 . . . . .	6
1.5	Variación de los precios al consumidor en China y América Latina, de la década de 1980 a 2003. . . . .	7
1.6	Crecimiento anual comparativo de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, de la década de 1970 a 2003. . . . .	9
1.7	Dirección del comercio exterior de China por región y país, de la década de 1980 a 2003 . . . . .	11
1.8	Inversión extranjera directa en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 . . . . .	12
1.9	Deuda externa y reservas internacionales en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003. . . . .	14
2.1	Fondos obtenidos en el mercado financiero interno de China, 2000–2002. . . . .	27

I.2.1	Inversión interna bruta y ahorro interno bruto de algunos países seleccionados, 1965 y 2002 . . . . .	53
I.3.1	Parámetros seleccionados de la infraestructura y la tecnología de China, Brasil e India . . . . .	59
3.1	Participación total y tasa de crecimiento de productos de los cuatro sectores de exportaciones chinas de más rápido crecimiento, 1990–2003 . . . . .	74
3.2	Participación total y tasa de crecimiento de productos de los cinco sectores de importaciones chinas de más rápido crecimiento, 1990–2003 . . . . .	76
3.3	Principales destinatarios de las exportaciones de China en 1985, 1995 y 2002 . . . . .	80
3.4	Principales fuentes de las importaciones de China en 1985, 1995 y 2002 . . . . .	83
4.1	Dotación relativa de grupos de países y China . . . . .	100
4.2	Posición de China en la distribución de la dotación relativa de grupos de países . . . . .	100
4.3	Disparidades interregionales de la dotación de factores en China . . . . .	101
4.4	Itinerarios de cargueros regulares (ejemplos) . . . . .	111
5.1a	Participación en el mercado estadounidense según el valor de las importaciones, por región y por año, 1972–2001 . . . . .	123
5.1b	Participación en el mercado estadounidense según el valor de las importaciones, por país, industria y año, 1972–2001 . . . . .	124
5.2	Muestra de productos por industria, utilizando la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) . . . . .	126
5.3	Socios comerciales de Estados Unidos con el mayor aumento de la participación en el mercado de las manufacturas, 1972–2001 . . . . .	127
5.4a	Penetración de productos por grupo de país y año, 1972–2001 . . . . .	128
5.4b	Penetración de productos por país, industria y año, 1972–2001 . . . . .	129
5.5	Socios comerciales de Estados Unidos con el mayor aumento de la penetración de productos manufacturados, 1972–2001 . . . . .	130
5.6	Similitud de las exportaciones regionales y de la OCDE con las de China, 1972–2001 . . . . .	132
5.7	Contribución de los sectores manufactureros a la similitud con China de la totalidad de las exportaciones de manufacturas, 1972–2001 . . . . .	133
6.1	IED, por país de origen, en El Salvador, Honduras y Nicaragua . . . . .	187
7.1	Concentración de las exportaciones por etapa de eliminación de cupos de Estados Unidos . . . . .	204
7.2	Costo de la fabricación de ropa por país . . . . .	205
7.3	Costos comparativos de envío a Estados Unidos, 2003 . . . . .	207
7.4	Días de viaje marítimo a Estados Unidos . . . . .	208

*Página en blanco a propósito*



# Introducción

**A**sia sudoriental ha sido un importante centro de crecimiento económico y desarrollo de las exportaciones en la economía mundial desde mediados de los años sesenta. Japón abrió la marcha con su transformación en una potencia económica tras la Segunda Guerra Mundial y no tardó en unírsele un grupo de países comúnmente conocidos como los “tigres de Asia”. A los tigres originales (República de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwan) siguió una segunda oleada de países de Asia sudoriental con el surgimiento de Malasia, Indonesia y Tailandia, que presentaron un crecimiento económico impresionante y exportaciones sin precedentes. China se perfilaba en segundo plano, pasando por numerosas transformaciones que comenzaron a suscitar mayor atención durante los años noventa. La economía de China ha venido acaparando la atención mundial desde 2000. Casi no pasa un día sin que se informe en un importante periódico del mundo sobre los sucesos económicos en China.

Los vínculos económicos de América Latina y el Caribe con Asia oriental, excepto por un puñado de países, han sido poco notables y fáciles de pasar por alto al considerar el perfil económico internacional de la región. Pero esto está cambiando rápidamente, en vista de que el surgimiento de China a nivel mundial tiene repercusiones importantes en la economía del planeta y prácticamente en todas las economías latinoamericanas.

El tamaño de China, así como la rapidez de su crecimiento, su apertura al exterior y su desempeño comercial, están sintiéndose en toda América Latina, si bien de distintas maneras. Los productores sudamericanos de productos básicos ven en China principalmente a un nuevo mercado que está elevando el volumen de las exportaciones y los precios a nivel mundial. Por otro lado, México y la Cuenca del Caribe ven en China a un competidor poderoso tanto internamente como en terceros mercados de muchos de los bienes que producen y exportan, y todo el mundo se pregunta si la portentosa captación de inversión extranjera directa (IED) de China desviará los flujos a la región.

El presente trabajo es una evaluación preliminar y necesaria de las repercusiones estratégicas —las oportunidades y los retos— del desempeño económico de China en el crecimiento y el desarrollo de América Latina, tanto ahora como a corto plazo. Hay toda una gama de temas que se podrían abordar, pero el foco de este libro es principalmente el comercio y la inversión, que son las áreas donde podría haber un impacto más inmediato. Otros importantes aspectos de interés que pueden incidir en la región, como la sostenibilidad de la política macroeconómica y el crecimiento de China, los tipos de cambio y el financiamiento externo, no se abordan de forma muy pormenorizada.

El libro se divide en cinco partes. La primera presenta antecedentes del contexto con un panorama de la economía de China y su política económica, así como su estrategia de desarrollo. En la segunda parte se analiza detenidamente la cuestión crucial de si la creciente penetración de China en los mercados mundiales constituye una amenaza para los países latinoamericanos o si los beneficia. Se analizan en particular los vínculos comerciales entre China y América Latina, se señalan las áreas de competencia y de complementariedad en terceros mercados y se evalúan fuentes de competitividad comercial. También se reseñan algunas respuestas de políticas comerciales latinoamericanas a las oportunidades y los retos que representa la nueva prominencia de China. En la tercera parte se analizan las repercusiones en las corrientes de IED a la región y si la desviación de capital es un problema grave. Se analizan datos sobre los flujos de IED, así como los resultados de encuestas de inversionistas extranjeros en un país centroamericano sobre los factores que consideran importantes para preferir a China en vez de América Latina. La cuarta parte se concentra en los efectos que podría tener China en un sector con la eliminación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en 2005, cuestión de importancia crucial para varios países centroamericanos y del Caribe. En la quinta parte se proponen algunas conclusiones, destacándose los retos que China plantea y los puntos fuertes de América Latina. También se describe en líneas generales un marco para la formulación de respuestas estratégicas de política a fin de abordar los puntos débiles. Por último, en el apéndice se presentan varios estudios de casos del impacto de China y la respuesta de diversos países.

Cabe señalar que, aunque Hong Kong ahora forma parte de China, todos los datos y análisis del presente estudio, a menos que se indique otra cosa, se refieren únicamente a China continental. Otra salvedad tiene que ver con la calidad de los datos. El grado de precisión de algunos datos sobre China suscita una gran discusión a medida que la recopilación de datos va mejorando, lo cual hace necesaria una evaluación más detenida. Este estudio no entra en ese debate y recurre principalmente a fuentes oficiales de datos, tanto nacionales como multilaterales.



**China, R. P.**  
**Territorio continental: indicadores básicos**

	1990–94	1995–99	2000	2001	2002	2003
<b>Cuentas nacionales</b>						
	<b>Variación porcentual anual</b>					
PIB	12,4	8,3	8,0	7,5	8,0	9,1
PIB per cápita	10,7	7,3	7,3	6,7	7,3	8,4
Exportaciones de bienes y servicios	15,6	10,8	30,6	9,6	29,4	22,7
Importaciones de bienes y servicios	24,3	9,2	24,5	10,8	27,5	31,0
Precios al consumidor <sup>a</sup>	10,4	5,2	0,3	0,5	–0,8	1,2
<b>Cuentas nacionales</b>						
	<b>Porcentaje del PIB</b>					
Consumo final	60,3	57,9	61,0	59,1	56,6	56,8
Consumo familiar	47,4	46,0	47,9	45,7	43,4	44,1
Consumo público general	12,8	11,9	13,1	13,4	13,2	12,7
Ahorro interno bruto	39,7	42,1	39,0	40,9	43,4	43,2
Formación bruta de capital fijo	31,5	34,8	36,5	37,8	40,2	42,2
Exportaciones de bienes y servicios	19,8	22,5	25,9	25,5	28,9	34,4
Importaciones de bienes y servicios	18,1	19,1	23,2	23,1	25,9	31,8
Exportaciones netas	1,7	3,4	2,7	2,4	3,0	1,0
Cuenta corriente externa	1,4	2,1	1,9	1,5	2,8	3,3
<b>Posición fiscal</b>						
Saldo fiscal general	–1,0	–2,4	–3,6	–2,9	–3,0	–2,5
Saldo fiscal del gobierno central	1,9	1,9	1,8	3,3	3,5	3,8
<b>Depósitos bancarios y financiamiento<sup>a</sup></b>						
Dinero	42,6	46,4	61,0	62,6	71,0	74,1
Cuasidinero	50,5	77,2	91,1	96,1	111,5	117,5
Activos bancarios frente al sector público	3,0	5,0	8,2	13,1	14,8	13,3
Activos bancarios frente a otros sectores	92,1	103,9	124,7	123,7	139,7	148,0
<b>Cuentas nacionales</b>						
	<b>Miles de millones de dólares</b>					
PIB (en dólares constantes de 1995)	504,9	833,4	1.041,2	1.119,3	1.208,9	1.318,9
PIB per cápita <sup>b</sup>	433,5	676,8	825,0	880,0	944,0	1.024,0
Exportaciones de bienes y servicios	85,6	195,1	279,6	299,4	365,4	485,0
Importaciones de bienes y servicios	78,8	164,9	250,7	271,3	328,0	448,9
<b>Sector externo<sup>a</sup></b>						
Balanza de bienes	3,9	33,3	34,5	34,0	44,2	44,7
Balanza de servicios	0,7	–3,9	–5,6	–5,9	–6,8	–8,6
Saldo en cuenta corriente	5,4	19,7	20,5	17,4	35,4	45,9
Saldo en la cuenta de capital y en la cuenta financiera <sup>c</sup>	–5,4	–19,7	–20,5	–17,4	–35,4	–45,9
Inversión directa neta	13,6	38,3	37,5	37,4	46,8	47,2
Reservas brutas (sin contar el oro)	33,8	126,4	168,3	215,6	291,1	408,2
Total de la deuda externa	74,9	137,9	145,7	170,1	171,3	193,6
Volumen total de la IED procedente del exterior <sup>d</sup>	52,7	222,3	348,3	396,7	447,9	501,5

(continúa en la página siguiente)

China, R. P. Territorio continental: indicadores básicos						
	1990–94	1995–99	2000	2001	2002	2003
<b>Memorándum</b>						
Reservas internas (en meses de importaciones)	6,3	8,5	7,4	8,8	10,2	10,8
Deuda externa/PIB	17,5	15,9	13,5	14,5	13,6	13,7
Deuda externa /exportaciones de bienes y servicios <sup>a</sup>	92,6	72,9	52,1	56,8	46,0	39,9
Deuda a corto plazo/ Total de la deuda externa	17,8	16,4	9,0	24,5	32,6	39,8
Deuda a largo plazo/ Total de la deuda externa	82,0	83,6	91,0	75,5	67,4	60,2
Servicio de la deuda/exportaciones de bienes y servicios	10,8	9,5	9,3	7,8	8,2	6,9
Tasa de desempleo (%) <sup>a e</sup>	2,5	3,0	3,1	3,6	4,0	4,3
Tipo de cambio efectivo real (2000 = 100; inc. = apreciación) <sup>a</sup>	82,3	94,9	100,0	104,3	102,6	96,4
Población (millones)	1.164	1.230	1.263	1.272	1.280	1.288

*Fuentes:* Departamento de Integración y Programas Regionales del BID, utilizando datos del Banco Mundial excepto en los casos en que se indica lo contrario.

<sup>a</sup> La fuente es el Fondo Monetario Internacional.

<sup>b</sup> En dólares constantes de 1995.

<sup>c</sup> Incluye errores y omisiones netos.

<sup>d</sup> La fuente es las Naciones Unidas.

<sup>e</sup> La Fuente es la Oficina Nacional de Estadísticas de China.

China, R. P. Hong Kong: indicadores básicos						
	1990–94	1995–99	2000	2001	2002	2003
<b>Cuentas nacionales</b>	<b>Variación porcentual anual</b>					
PIB	6,0	1,9	10,2	0,5	2,3	3,3
PIB per cápita	4,7	0,1	9,2	–0,4	1,3	2,9
Exportaciones de bienes y servicios	16,1	0,2	15,6	–4,7	9,3	12,7
Importaciones de bienes y servicios	17,7	–1,4	16,9	–4,8	7,1	11,3
Precios al consumidor <sup>a</sup>	7,5	4,0	–3,7	–1,6	–3,0	–2,6
<b>Cuentas nacionales</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>					
Consumo final	66,5	70,3	68,3	70,4	68,9	68,4
Consumo familiar	58,7	61,5	59,0	60,2	58,4	57,8
Consumo público general	7,8	8,8	9,3	10,1	10,5	10,7
Ahorro interno bruto	—	30,6	31,7	29,6	31,8	32,3
Formación bruta de capital fijo	27,6	30,4	27,0	26,2	23,2	22,3
Exportaciones de bienes y servicios	136,5	134,1	145,5	140,8	150,8	170,0
Importaciones de bienes y servicios	130,8	134,7	141,9	137,1	142,5	160,6
Exportaciones netas	4,8	–1,5	3,6	3,7	8,3	9,4
Cuenta corriente externa	—	4,5	4,3	6,1	8,5	11,0
<b>Posición fiscal</b>						
Saldo fiscal general	—	—	—	—	—	—
Saldo fiscal del gobierno central	—	—	—	—	—	—
<b>Depósitos bancarios y financiamiento<sup>a</sup></b>						
Dinero	15,4	13,6	14,3	16,6	19,3	26,6
Cuasidinero	153,3	172,7	218,6	219,1	222,0	235,6
Activos bancarios frente al sector público	–8,4	–12,2	–17,0	–13,3	–5,6	–2,8
Activos bancarios frente a otros sectores	144,0	162,7	156,1	155,0	151,5	150,6
<b>Cuentas nacionales</b>	<b>Miles de millones de dólares</b>					
PIB (en dólares constantes de 1995)	121,9	149,0	168,2	168,9	172,8	178,5
PIB per cápita <sup>b</sup>	20.875,0	23.115,0	25.230,0	25.122,0	25.456,0	26.189,0
Exportaciones de bienes y servicios	141,2	213,3	240,6	229,4	243,6	269,6
Importaciones de bienes y servicios	135,6	214,1	234,7	223,3	230,2	254,7
<b>Sector externo<sup>a</sup></b>						
Balanza de bienes	—	–5,5	–8,2	–8,3	–5,1	–5,8
Balanza de servicios	—	9,4	14,2	14,8	18,5	20,7
Saldo en cuenta corriente	—	6,4	7,1	9,9	12,6	16,2
Saldo en la cuenta de capital y en la cuenta financiera <sup>c</sup>	—	–6,4	–7,1	–9,9	–12,6	–16,2
Inversión directa neta	—	1,5	2,6	12,4	–7,8	9,8
Reservas brutas (sin contar el oro)	36,2	79,6	107,6	111,2	111,9	118,4
Total de la deuda externa	—	—	—	—	—	—
Volumen total de la IED procedente del exterior <sup>d</sup>	209,1	269,0	455,5	419,3	433,1	—

(continúa en la página siguiente)

China, R. P. Hong Kong: indicadores básicos						
	1990–94	1995–99	2000	2001	2002	2003
<b>Memorándum</b>						
Reservas internas (en meses de importaciones)	—	4.5	4.5	5.0	5.0	4.9
Deuda externa/PIB	—	—	—	—	—	—
Deuda externa /exportaciones de bienes y servicios <sup>a</sup>	—	—	—	—	—	—
Deuda a corto plazo/ Total de la deuda externa	—	—	—	—	—	—
Deuda a largo plazo/ Total de la deuda externa	—	—	—	—	—	—
Servicio de la deuda/exportaciones de bienes y servicios	—	—	—	—	—	—
Tasa de desempleo (%) <sup>a e</sup>	1.8	3.8	5.0	5.1	7.3	7.9
Tipo de cambio efectivo real (2000 = 100; inc. = apreciación) <sup>a</sup>	—	—	—	—	—	—
Población (millones)	5.8	6.4	6.7	6.7	6.8	6.8

*Fuentes:* Departamento de Integración y Programas Regionales del BID, utilizando datos del Banco Mundial excepto en los casos en que se indica lo contrario.

<sup>a</sup> La fuente es el Fondo Monetario Internacional.

<sup>b</sup> El promedio del período corresponde a 1998–1999 solamente.

<sup>c</sup> En dólares constantes de 1995.

<sup>d</sup> Incluye errores y omisiones netos.

<sup>e</sup> La fuente es las Naciones Unidas.

# Panorama del libro

**E**sta obra presenta una evaluación preliminar de las implicaciones estratégicas del desempeño económico de China, es decir, las oportunidades y los retos que ello representa para el crecimiento y el desarrollo de América Latina ahora y a corto plazo. Aunque se podría haber tratado una gama muy amplia de temas, la atención se ha centrado principalmente en el comercio y la inversión, que son las áreas que podrían tener un impacto más inmediato.

## Cuadro general de la economía de China

La economía de China ha venido creciendo a pasos agigantados desde 1978, registrando un aumento anual de su producto interno bruto (PIB) de más de 9% en promedio. La región de América Latina y el Caribe todavía sobrepasa a China en tamaño económico absoluto, pero la diferencia se ha venido reduciendo rápidamente desde los años setenta. El desempeño de China en la formación de capital también ha sido vigoroso, alimentado por una tasa impresionante de ahorro interno, que se calcula que sobrepasa 40% del PIB. La tasa de inflación anual del país llegó apenas a 1% entre 1996 y 2003, período interrumpido por episodios de deflación leve, a pesar del vertiginoso crecimiento de la producción.

Externamente, uno de los aspectos más destacados de la creciente importancia de China en la economía mundial ha sido una participación cada vez mayor en el comercio internacional. Las exportaciones de China aumentaron 5,7% en promedio durante los años ochenta, 12,4% durante los noventa y 20,3% entre 2000 y 2003. Aun así, dado que las importaciones de China también han aumentado con rapidez, no se están acumulando grandes superávits comerciales como los que acumuló Japón durante el período de crecimiento económico que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Para 2003, la tasa de crecimiento de las exportaciones de China era siete veces mayor que la de las exportaciones a nivel mundial. Los flujos de inversión extranjera directa en China también han aumentado de forma considerable y actualmente se sitúan en más de US\$1.000 millones por semana, mientras que la deuda externa es moderada, equivalente a 40% de las exportaciones y 14% del PIB. Como resultado de este notable desempeño, China ya no es un país en desarrollo de ingreso bajo. Desde fines de los años setenta ha conseguido sacar a más de 400 millones de personas de la pobreza (véase más sobre los antecedentes de la economía china en el capítulo 1).

## Adaptación de una visión estratégica al mercado

El desempeño económico reciente de China puede describirse como una “transformación por partida triple”: el paso de una economía centralmente planificada a una de mercado, de una actividad rural basada en la agricultura a una de manufacturas y servicios, y de una economía extremadamente cerrada a una relativamente abierta. Hay tres factores que impulsan el proceso: condiciones iniciales favorables para el crecimiento, reformas estructurales y características estratégicas de la aplicación de políticas (véase el capítulo 2).

Numerosas *condiciones iniciales* favorables se combinaron con el lanzamiento de reformas *orientadas al mercado*, dándoles mayor impulso. Al inicio de las reformas, el potencial para recuperar el terreno perdido en la eficiencia y, por lo tanto, en el crecimiento, era considerable. China tenía la población más grande del mundo, un mercado laboral de salarios bajos y una fuerza laboral productiva con indicadores sociales más propios de países de ingreso medio. Su tamaño y ubicación geográfica también son beneficiosos, dándole una posición ventajosa para generar bienes públicos, atraer IED, alcanzar economías de escala, aglomerar la producción y el transporte, y aprovechar los efectos secundarios de las economías vecinas del Sudeste asiático.

Por otro lado, el Estado tradicionalmente había venido formulando políticas estratégicas de desarrollo y tenía una presencia duradera en la mayoría de los aspectos de la actividad económica y social. La primera gran reforma se produjo a fines de los años setenta con la “cuasiprivatización” de la agricultura de comunas, lo cual creó incentivos para aumentar la productividad y la producción privadas. Luego se permitió que las familias rurales invirtieran sus ahorros localmente en actividades de comercio, manufactura y transporte, lo que dio pie a la creación de empresas de poblados y aldeas. Entre las reformas comerciales figuró la creación de un segmento de la economía dedicado a la elaboración para la exportación que fue creciendo progresivamente, seguida por la liberalización arancelaria unilateral y la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Inicialmente, la inversión extranjera se encauzó hacia las zonas especiales dedicadas a la exportación, pero poco a poco se fueron reduciendo las restricciones. Al principio, la reforma afectó a las empresas estatales sólo de forma gradual, pero el ritmo del proceso se ha acelerado desde 1998, combinándose incentivos con consolidación y privatización a fin de mejorar la eficiencia, la productividad y la competitividad. Se iniciaron reformas fiscales para abrir y desburocratizar los mercados financieros.

*La puesta en marcha de las reformas y transformaciones en China* ha tenido ciertas características estratégicas definitorias y relacionadas entre sí. La formulación de políticas responde a una visión de largo plazo según la cual el mantenimiento de tasas de crecimiento elevadas es esencial para facilitar la reasignación de la mano de obra a actividades orientadas al mercado. La estrategia está impulsada por metas de gran alcance, con políticas e incentivos a nivel central y local concebidos para mejorar continuamente la posición internacional de la economía. Los pilares de esta labor son la estabilidad



macroeconómica sostenida, una política macro anticíclica, una inversión sumamente cuantiosa en capital fijo, el mantenimiento de una fuerte presencia del Estado en la economía, una política industrial y tecnológica dinámica, el fácil acceso al crédito interno, la educación superior, el control de la migración hacia los centros urbanos y el monopartidismo. El proceso de reforma ha sido gradual y se ha venido introduciendo por etapas progresivas que aprovechan de manera pragmática el desarrollo creciente de las fuerzas de mercado en la economía y se van adaptando a las mismas. En el mismo orden de ideas, las autoridades chinas han practicado el arte del dualismo al instituir reformas de mercado junto con el régimen anterior y emplear programas para amortiguar el golpe ofreciendo compensación a los posibles perdedores.

Aunque los logros económicos de China han sido impresionantes, sus respuestas a los problemas estructurales a menudo han generado nuevos problemas y retos a mediano plazo. Primeramente, el rápido crecimiento está distorsionando el ingreso a nivel nacional. En segundo lugar, la posición fiscal relativamente sólida no deja ver el surgimiento de la carga considerable de los préstamos no redituables. En tercer lugar, la eficacia de la política industrial de China es objeto de acalorados debates entre los especialistas. En cuarto lugar, la adhesión a la OMC exige la aplicación de disciplinas complejas en un plazo breve, en un entorno económico que se diversifica con rapidez. Por último, es preciso abordar cuestiones de la buena gestión de gobierno y el recalentamiento de la economía.

## El desempeño comercial de China sube de categoría

En los últimos veinte años China ha experimentando un auge comercial. Sus exportaciones pasaron de US\$25.000 millones en 1984 a US\$383.000 millones en 2003, con lo que la participación de China en las exportaciones mundiales pasó de 1,5% a 5,8%. Las importaciones también han seguido una evolución similar, habiendo alcanzado US\$295.700 millones en 2002, más del décuplo de los US\$26.200 millones registrados en 1980. La participación del país en las importaciones mundiales aumentó de 1,5% a 4,8%. Aunque el dinamismo de las exportaciones de China es excepcional, no está desprovisto de precedentes en cuanto a rapidez o alcance. En Japón y Corea, las tasas de crecimiento de las exportaciones y de penetración en los mercados durante sus respectivos procesos de industrialización e integración en la economía mundial fueron superiores a las registradas por China.

La estructura de las exportaciones de China se puede describir como muy *dinámica y diversificada*. Alrededor de la cuarta parte de sus exportaciones en 1987 se clasificaba como productos con una demanda mundial creciente. En 2002 esa proporción aumentó a 60% o aproximadamente lo mismo que la distribución correspondiente a Estados Unidos. Un examen del índice de concentración de las exportaciones revela que China exhibe una gran diversidad de productos en comparación con otros países. La composición cambiante de las exportaciones del país también sugiere un *aumento del contenido*

*tecnológico* de los bienes, es decir, el paso de manufacturas menos complejas a productos más sofisticados. Casi 90% de las exportaciones de China a mediados de los años ochenta consistía en productos primarios o recursos y manufacturas de bajo nivel tecnológico. Para 2002 esa proporción había bajado a 50%, mientras que la proporción de exportaciones de elevado nivel tecnológico aumentó de menos de 5% a 30% durante el mismo período (véase un análisis más detallado en el capítulo 3).

## Cualidades que impulsan los resultados finales de China

Las características y la dirección del comercio exterior de China (la composición de sus exportaciones e importaciones y la selección de socios comerciales) dependerán no sólo de ventajas comparativas tradicionales tales como su *dotación relativa*, sino también del tamaño de su economía, los costos generales de las transacciones comerciales y el régimen de política comercial (véase el capítulo 4). Dado que China es un país con mano de obra extremadamente abundante, la teoría de la dotación relativa de factores sugiere que competirá con otros países de bajos salarios que también están dotados de mano de obra. Sin embargo, una evaluación de la economía de China por regiones muestra una diversidad en la dotación, con zonas costeras y centros urbanos tales como Shangai que exhiben condiciones equiparables a las de los tigres de Asia donde abundan el capital y la mano de obra calificada o a las de los países más desarrollados de América Latina.

La *ubicación geográfica* y los costos del comercio también permiten hacerse una idea más clara del notable desempeño comercial de China. Por un lado, la proximidad de China a Asia y sus vastos recursos industriales representan ventajas potenciales en cuanto a costos de producción; por otro lado, la distancia relativamente grande de un importante mercado de exportación en Estados Unidos constituye una desventaja. La distancia de Guangdong (China) a Los Ángeles (California) es de aproximadamente 11.700 kilómetros, mientras que la distancia desde el extremo sur de Sudamérica hasta Miami (Florida) es de alrededor de 8.800 kilómetros. De esta forma, las exportaciones de América Latina a Estados Unidos quedarían protegidas del crecimiento de China por lo menos en la medida de la diferencia de los costos del comercio que implican esas distancias.

Sin embargo, el grado de protección depende de la diferencia de los costos reales calculada sobre la base de los costos de transporte y la duración del recorrido. China está superando su desventaja geográfica con medidas destinadas a reducir los costos del transporte marítimo. Los contenedores reducen considerablemente los gastos de estiba y facilitan el trasbordo de la carga de un medio de transporte a otro. En 2001, alrededor de 95% de las exportaciones de China por vía marítima al mercado estadounidense se realizaron en contenedores, mientras que la cifra correspondiente a América Latina fue 45%. Aunque los costos de transporte por kilogramo desde China son mucho más elevados que desde América Latina, su costo ad valorem (costo del

envío por valor) es similar al de América Latina o incluso menor. En otras palabras, toda ventaja que América Latina pueda tener en el envío debido a su proximidad se pierde como consecuencia de su especialización en productos pesados y de bajo valor. Afortunadamente, la puntualidad también es un factor importante en el comercio internacional. La proximidad al mercado estadounidense confiere a América Latina una ventaja en lo que se refiere a los productos con altas tasas de reposición (por ejemplo, algunos tipos de prendas de vestir). No obstante, la duración de una travesía depende no sólo de la distancia, sino también de la escala de las operaciones. Las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos, de menor escala, por lo general paran en numerosos puertos a lo largo del trayecto, mientras que los envíos entre China y Estados Unidos son mucho más directos.

En el desempeño de China también han influido profundos cambios en su *régimen de política comercial*. Hasta hace poco, la integración de China en la economía mundial había sido muy sui géneris, con aranceles elevados y una gran cantidad de barreras no arancelarias que protegían a sectores críticos de la economía interna. En cuanto a la liberalización tradicional del comercio, China ha abierto su sector externo considerablemente con el desmantelamiento de aranceles y la reducción de su arancel medio no ponderado de más de 50% a comienzos de los años ochenta a 10,4% en enero de 2004. La adhesión a la OMC ha sido un factor crucial para la apertura de la economía y más recientemente ha habido cierto movimiento hacia la creación de zonas de libre comercio. China también ha empleado una amplia gama de instrumentos e instituciones para promover las exportaciones, entre ellos políticas cambiarias, reintegro de derechos de aduana para los exportadores, políticas sectoriales, desgravación y exenciones fiscales, y zonas de libre comercio.

## Cómo compiten China y América Latina en el mercado mundial

¿Qué repercusiones tiene el crecimiento de las exportaciones de China en otros exportadores, especialmente en América Latina? Para evaluar la amenaza competitiva hay que 1) comparar la penetración de China en los mercados internacionales con la de América Latina y 2) cuantificar la competencia directa entre los productos chinos y los productos latinoamericanos en el mercado mundial (véase el capítulo 5).

Un análisis de la *penetración en los mercados internacionales* revela que tanto Asia como América Latina han aumentado su participación en el mercado de Estados Unidos a expensas de las economías desarrolladas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Entre 1972 y 2001, la participación de la OCDE en el mercado estadounidense bajó de 73% a 51%, mientras que la de Asia (incluida China) aumentó de 10% a 25%, y la de América Latina, de 10% a 17%. China y México han sido los principales motores de la participación de sus respectivas regiones en el mercado. Un análisis más detenido muestra que Asia tiene una penetración de productos relativamente alta en las industrias manufactureras y relativamente baja en las

industrias basadas en la explotación de recursos, mientras que la situación de América Latina es la inversa.

Tras un examen del campo de juego, en este libro se analizan las canastas de exportaciones de América Latina y de China a fin de determinar en qué medida estos dos jugadores realmente *compiten entre sí en los mercados mundiales*. Para cuantificar las áreas de coincidencia del comercio se emplea el índice de similitud de las exportaciones. Se sacan cuatro conclusiones principales. Primero, las exportaciones de China en general coinciden más con las de otras economías de Asia que con las de otras regiones. Segundo, diversos tipos de manufacturas, especialmente las prendas de vestir, constituyen el ámbito principal de competencia en las exportaciones entre China y América Latina. Tercero, en lo que se refiere a regiones, China compite más directamente con México en América Latina, con la República Dominicana en el Caribe y con Taiwan en Asia. Por último, la similitud de las exportaciones de China y la OCDE ha aumentado considerablemente durante el período examinado, lo cual indica una sofisticación creciente de su canasta de exportaciones.

Los vínculos comerciales bilaterales entre China y América Latina han aumentado durante los últimos veinte años. Los esfuerzos encaminados a forjar lazos económicos más estrechos a fin de aprovechar el crecimiento de la demanda de China ya han dado fruto y algunos países latinoamericanos se han convertido en proveedores importantes. Aunque la mayoría de esas exportaciones son materias primas y productos básicos, China podría comenzar a absorber productos de mayor valor agregado a medida que su ingreso por habitante y su consumo aumenten. Asimismo, es probable que se eleve la demanda tanto de productos más sofisticados como de una mayor variedad de productos, ofreciendo mayores posibilidades para el comercio intrasectorial en el intercambio bilateral (véanse en el apéndice estudios de casos de cuatro países latinoamericanos).

## ¿Es el aumento de la IED en China una pérdida para América Latina?

China recibió una avalancha de inversión extranjera directa durante el último decenio. En 1990, la participación de China en la IED mundial fue sólo de 2%, pero para 2003 ya había alcanzado 6,3%. En 2004 desplazó a Estados Unidos como principal destino de la inversión extranjera. Esta afluencia se ha visto facilitada por las reformas que han abierto la economía china a la inversión extranjera que busca acceso a una fuerza laboral abundante, disciplinada y de bajo costo, así como a un enorme mercado interno inexplorado. Como consecuencia de las reformas adicionales derivadas de la adhesión a la OMC, es probable que China se vuelva aún más atractiva para los inversionistas extranjeros, incluso en los sectores de servicios abiertos últimamente que antes captaban buena parte de la inversión extranjera latinoamericana. ¿Debería esto ser motivo de preocupación para América Latina?

La competencia por la IED aumenta principalmente a causa de la escasez del ahorro mundial. Los cálculos indican, de manera sorprendente, que el aumento de la inversión extranjera en China ha ocasionado una reducción muy pequeña (de aproximadamente 4%) de los flujos a América Latina. Sin embargo, los efectos tal vez no se sientan de igual manera en todas partes. En vista de la imperfección de los mercados de capitales y de la competencia comercial directa, algunos países pueden experimentar más presiones que otros. En especial, es probable que los países que se benefician de fuentes de inversión similares o que reciben IED en sectores similares a los de China experimenten bajas más pronunciadas en dichas corrientes. Una comparación de las fuentes de IED revela diferencias muy grandes: los flujos de inversiones a China provienen principalmente de Asia, mientras que los flujos dirigidos a América Latina se originan en su mayor parte en Estados Unidos y Europa. De ahí que países asiáticos como India y la República de Corea deban estar más preocupados que América Latina en cuanto a las repercusiones de China en la inversión. Entretanto, el índice de coincidencia sectorial de la IED muestra pocas similitudes entre la composición de las corrientes dirigidas a China y las dirigidas a América Latina. Los flujos de IED de Estados Unidos a China se concentran en industrias manufactureras, mientras que los flujos dirigidos a América Latina se destinan principalmente a otros sectores. México muestra la mayor similitud y, por consiguiente, encara el mayor problema.

En síntesis, los efectos directos del surgimiento de China en las corrientes de capital a América Latina parecen ser pequeños. El efecto principal está relacionado con el comercio exterior. Países como México y los que se benefician de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe se enfrentan con una competencia difícil de China y, por lo tanto, puede que sufran cierta desviación de la inversión extranjera directa. La situación es distinta en el caso de Sudamérica, donde las exportaciones de productos primarios están aumentando. La ampliación del mercado chino podría atraer inversiones a estos países, incluso de la misma China (véase en el capítulo 6 un análisis más detenido de la IED y un estudio de caso sobre la atracción de inversiones para la elaboración destinada a la exportación).

## China y el futuro de los textiles latinoamericanos

Uno de los ejemplos más sobresalientes de éxito económico en América Latina durante los últimos veinte años ha sido el repunte del sector de los textiles y la confección (capítulo 7). Entre 1989 y 2002 las exportaciones de productos textiles y de la confección de América Latina a Estados Unidos aumentaron en un factor de 6,6, lo cual elevó la participación de la región en el total de las importaciones de Estados Unidos en ese sector de 11% a 27%. Infortunadamente, ese aumento no se puede atribuir en su totalidad a una ventaja comparativa incipiente en la región. En lugar de ser “orgánico” y autosostenido, se ha dado gracias a las políticas de comercio preferencial de Estados Unidos, que en 2002 eliminó los cupos para 29 categorías de prendas de vestir (como

parte de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), lo que hizo que la participación de China en el mercado estadounidense se elevara de 9% a 65% del total de las ventas. Estados Unidos eliminó los cupos restantes previstos en el Acuerdo Multifibras en enero de 2005, aunque el efecto fue atenuado temporalmente por medidas de salvaguardia. ¿Qué perspectivas tiene la industria de América Latina?

Una instantánea de la situación actual es reveladora. La industria textil es una fuente importante de exportaciones y empleos en la región (México, Centroamérica y República Dominicana). Está orientada más que nada al mercado estadounidense y funciona principalmente con un sistema de *maquila* de poca integración vertical y salarios bajos. China representa un desafío porque tiene una ventaja competitiva tremenda en este sector, no sólo porque allí se pagan salarios más bajos aún, sino también porque hay acceso a una mayor variedad de insumos especializados de buena calidad provenientes de los conjuntos productivos de Asia y se paga menos por algunos insumos decisivos tales como la electricidad.

Muchos analistas han señalado que los productores de textiles y prendas de vestir de la región, a pesar de tener costos más elevados, pueden sobrevivir a la competencia de China gracias a dos ventajas: su ubicación geográfica y el acceso al mercado de Estados Unidos. Aunque posiblemente no se economice en los costos de transporte a causa de la ineficiencia de las instalaciones portuarias, la región tiene ventajas reales por su capacidad para entregar productos que deben llegar rápidamente a los mercados. Esta cercanía permite responder con rapidez a los cambios en las condiciones del mercado y a exigencias especiales. Los principales exportadores de la región también gozan de preferencia comercial en forma de acceso libre de derechos a Estados Unidos. Esta ventaja, no obstante, no llega a compensar la desventaja de la región en los costos con respecto a China. Más importante aún es que los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos alientan la inversión extranjera e interna en la industria al asegurar las “reglas del juego” y suavizar en cierta medida las reglas de origen de las exportaciones de la región.

## América Latina mira al futuro

Al sacar conclusiones sobre las relaciones futuras de América Latina con China se debe comenzar por determinar hacia dónde se encamina la economía china, porque la China de hoy tal vez no sea la misma de mañana. Según la mayoría de los cálculos, China no ha agotado sus políticas para ponerse al día con el crecimiento y está surgiendo un consenso de que, a pesar del riesgo de volatilidad, el país está en condiciones de mantener tasas de crecimiento de 7% a 8% anual en el futuro inmediato. Además, en vista de su estrategia de crecimiento de gran alcance basada en metas, es probable que el crecimiento incluya el mejoramiento y la diversificación continuos. En consecuencia, la respuesta de las políticas de América Latina debe basarse en las perspectivas de la evolución de China.



Para América Latina, el surgimiento de China como protagonista importante en los mercados mundiales abarca al menos cuatro aspectos de igual importancia: 1) China, el caso ejemplar de crecimiento y posible fuente de enseñanzas de políticas, 2) China, el mercado de 1.300 millones de consumidores y fuente de bienes y servicios de bajo costo, 3) China, el socio comercial y 4) China, el fuerte competidor en los mercados para bienes y servicios latinoamericanos. Quizás el mayor reto para los encargados de la formulación de las políticas en América Latina sea conciliar los resultados de todas estas dimensiones para forjar políticas que constituyan una respuesta eficaz al fenómeno de China (véase el capítulo 8).

*China, el caso ejemplar*, ofrece enseñanzas importantes a los responsables de la formulación de políticas. A fines de los años cincuenta el ingreso por habitante en América Latina era mucho mayor que el de Asia y crecía con mayor rapidez que el de China, pero un poco más lentamente que en el resto de Asia oriental, que estaba recuperándose de una era de guerras. Sin embargo, el dinamismo de América Latina flaqueó a fines de los años sesenta y durante los setenta, precisamente cuando se inició el despegue de Asia oriental con la industrialización dirigida a la exportación. Más tarde, China comenzó a seguir los pasos de sus prósperos vecinos. La disparidad en el crecimiento en relación con Asia oriental ha seguido siendo considerable durante los últimos veinte años e incluso ha aumentado con respecto a China. Pero este caso es algo más que una clasificación según el grado de crecimiento: se trata de la capacidad de una región para sacar a buena parte de su población de la pobreza y de la incapacidad de otra para crecer con la rapidez suficiente para hacer lo propio a pesar de las tentativas de reforma. Esta historia dispar parecería encerrar una riqueza de enseñanzas en cuanto a políticas.

*China, el mercado*, es importante en vista del papel del país como nuevo motor del crecimiento económico mundial. Las tasas elevadas y sostenidas de crecimiento de China, combinadas con una relación comercio exterior-PIB relativamente alta, han estimulado la recuperación económica en Asia, han hecho aumentar los precios de los productos básicos ante la lentitud de la demanda de algunas economías desarrolladas y han proporcionado productos terminados e insumos económicos a otras. En varios sentidos, América Latina está bien posicionada para sacar partido de estas tendencias. Primero, a medida que el consumo agregado de China aumenta con el crecimiento del ingreso nacional, América Latina es un proveedor competitivo de productos agrícolas, alimentos elaborados y bebidas, así como de servicios tales como el turismo. En segundo lugar, China es un mercado interno atractivo y grande para los inversionistas latinoamericanos y una posible fuente de IED para el sector industrial de América Latina.

*China, el socio comercial*, también es importante al evaluar las relaciones futuras. Las relaciones con China en un ámbito tienen efectos secundarios en otros, desde la diplomacia hasta el comercio. De hecho, América Latina ya está abriendo esta frontera mediante la colaboración en foros internacionales para promover el multilateralismo. Algunos ejemplos pueden verse en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la Ronda de Doha con la formación del Grupo de los 20 (G-20), grupo de países que

promueven la liberalización del comercio de productos agrícolas, y en el otorgamiento a China por Brasil, Argentina y Chile de la condición de “economía de mercado”. Las experiencias económicas de ambas regiones también pueden ser una fuente de intercambios sobre la formación de políticas. China ofrece una rica experiencia que se puede aprovechar en cuanto al desarrollo, mientras que los países latinoamericanos tienen mucha experiencia (buena y mala) en el manejo de la adhesión a la OMC, la integración regional, el saneamiento de problemas sistémicos en carteras de préstamos no redituables, la apertura de cuentas de capital, la privatización, los tipos de cambio y muchas otras cuestiones con las que China se enfrentará ahora y en el futuro. Las zonas de libre comercio con China son otra manera de forjar alianzas.

*China, el competidor*, ha surgido de las sombras de la autarquía para asumir un papel destacado en la economía mundial. Con su escala continental, su crecimiento económico extraordinario y su transformación social cada vez más rápida, no es fácil pasarla por alto. Hay varios factores que favorecen la competitividad de China en comparación con América Latina en el mercado mundial. En primer lugar, la estructura de la dotación de China le confiere una enorme ventaja comparativa en los bienes producidos con gran intensidad de mano de obra. En segundo lugar, aunque China exhibe tantos altibajos en la educación como América Latina, se beneficia de la concentración en carreras terciarias de ingeniería y ciencias, el gran número de egresados universitarios (1,3 millones al año) y el reciente empeño en ampliar la educación terciaria. En tercer lugar, China está actuando con rapidez para convertirse en líder tecnológico. Aventaja a América Latina en la cantidad de científicos dedicados a la investigación y el desarrollo, en el número de solicitudes de patentes en Estados Unidos y en gasto total en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB. En cuarto lugar, China destina una parte considerable de sus inversiones a infraestructura. En un entorno macroeconómico estable, se considera que ello puede promover el crecimiento y la competitividad al 1) reducir los costos de producción, 2) crear oportunidades de diversificación, 3) brindar acceso al conocimiento y 4) aumentar el rendimiento de la mano de obra mediante el mejoramiento de la salud y la disminución del tiempo que se pierde en actividades no productivas. En quinto lugar, el gran tamaño de China le confiere ventajas normales en el suministro de bienes públicos, así como una ventaja importante en industrias que hacen uso intensivo de capital y tecnología. Por último, a pesar de que el sector financiero de China se considera en general como el talón de Aquiles de la economía del país, parece haber sido muy eficaz para movilizar y mancomunar ahorros y dar a las empresas y al gobierno amplio acceso a capital de bajo costo.

El “fenómeno” chino ha suscitado preocupación por la competencia actual y futura en todas partes de América Latina. Aunque los efectos del surgimiento de China varían de un país a otro, hay algo que está claro: el surgimiento de China es una “advertencia” para que América Latina replantee su política de desarrollo, partiendo de sus puntos fuertes y abordando sus debilidades. Afortunadamente, América Latina no tiene que afrontar este desafío inerme, ya que cuenta con su propia dotación de recursos y ventajas geográficas. Además, durante el proceso de reforma acumuló o fortaleció muchas



cualidades económicas y no económicas importantes que ahora puede emplear, entre ellas la democracia, un sector privado vigoroso y la integración económica. La igualdad, las instituciones gubernamentales y las políticas siguen siendo puntos débiles y deberían desarrollarse más. Lo primero ya se ha estudiado ampliamente, de modo que el resto del informe se concentrará en lo segundo.

Al *replantear el marco de políticas de la región para la competencia*, quienes toman las decisiones deberían tener en mente tres cuestiones importantes: las alianzas público-privadas, un proceso social estratégico de alcance nacional para forjar alianzas, y políticas horizontales y verticales para competir estratégicamente.

### ***Alianzas público-privadas***

Los gobiernos latinoamericanos tienen una capacidad relativamente débil para formular y aplicar políticas estratégicas previsoras que permitan que sus países —o sus sectores privados— compitan mejor. La respuesta no es simplemente un gobierno más fuerte, sino uno que trabaje en alianzas constructivas con el sector privado en la formulación de políticas. En América Latina se ha reavivado el interés en este tema debido a que las reformas del Consenso de Washington no han estado a la altura de las expectativas y también en vista del éxito que han tenido los gobiernos de Asia oriental, incluida China, colaborando estrechamente con compañías y sectores a fin de crear incentivos para la adopción de un enfoque estratégico a mediano y largo plazo, así como para el aprendizaje, la diversificación y actualización industrial, y el crecimiento.

### ***Un proceso social estratégico a nivel nacional***

La renovación del gobierno como fuerza dinámica en el desarrollo de mercados requiere, entre otras cosas, la creación de un espacio para la colaboración entre los sectores público y privado. Se necesita un “proceso social nacional” estructurado (formal o informal) para establecer un marco de políticas mejor enfocado que el que existía anteriormente en la mayor parte de la región. Este proceso social debe convocar a los principales interesados directos en la competitividad para que indiquen los puntos fuertes, las deficiencias y las oportunidades en ese campo y alcancen el consenso sobre un conjunto de incentivos e intervenciones para aumentar la diversificación económica y mejorar la economía internacionalmente. El proceso social debe ser inclusivo y permitir que se examinen y ponderen intereses, visiones y aptitudes internos en pugna, con los gobiernos actuando como árbitros en la formación de un consenso viable, pero de manera predecible, con transparencia y rendición de cuentas, empleando criterios técnicos y el desempeño en el mercado internacional como instrumentos para refinar políticas previsoras. En vista de la debilidad del sector público en la mayoría de los países latinoamericanos, es preciso aumentar su capacidad para llevar adelante procesos sociales nacionales creíbles con el alcance y la profundidad suficientes.

## **Políticas horizontales y verticales**

El consenso que está surgiendo en cuanto al proceso social nacional debería promover la definición y aplicación de políticas horizontales que brinden incentivos para actividades y sectores nuevos, así como de políticas verticales en las que el gobierno se concentre en actividades y sectores específicos. Las políticas horizontales son relativamente poco controvertidas, pero las verticales suscitan debate porque requieren decisiones. En principio, cierta selectividad puede resultar eficiente en un mundo imperfecto, ya que las actividades y los sectores no son homogéneos en su conformación y tienen necesidades distintas, y los gobiernos carecen de los recursos humanos y fiscales necesarios para intervenir eficazmente en todos los ámbitos. Sin embargo, conviene subrayar que ni las políticas horizontales ni las verticales son un sucedáneo de la reforma estructural permanente, sino que son instrumentos complementarios que permiten obrar en la periferia de las reformas para consolidar un marco económico general viable basado en criterios de mercado.

La necesidad de selectividad suscita el problema de cómo elegir las actividades y sectores que recibirán incentivos y apoyo. En primer lugar, la selección debe ser producto de un proceso social nacional con bases técnicas. En segundo lugar, el foco de la atención no puede ser la fallida política industrial de “seleccionar ganadores” (o sea, la selección de determinados sectores). Por el contrario, se debe concentrar la atención en superar las limitaciones más profundas de la diversificación y la actualización, con miras a estimular nuevas actividades del sector privado que sean beneficiosas socialmente pero que es poco probable que se realicen sin apoyo del sector público. En tercer lugar, el proceso de selección debe contar con la participación activa de los intereses institucionales y empresariales y con la colaboración de organizaciones sectoriales para determinar las necesidades y formular y aplicar intervenciones. Por último, un programa exitoso requiere 1) intervenciones que no entorpezcan la competencia, 2) la introducción gradual de políticas que converjan con la capacidad pública y la posibilidad de fortalecerla (de ahí que las metas iniciales deben ser prudentes y realistas y deben intentarse intervenciones más complejas únicamente en el mediano plazo), 3) vigilancia para evitar una conducta improductiva en busca del provecho propio, 4) la exposición a sistemas de frenos y contrapesos regulares y vigilancia para efectuar ajustes de manera oportuna, y 5) un sector público con el espacio fiscal adecuado (véase en el capítulo 8 una explicación más completa).

Cuanto más sólido sea el entorno macroeconómico, más se ampliará el espacio gubernamental para políticas previsoras, mayor será el ahorro interno, más profundidad tendrán los mercados financieros internos y menor será la carga de la deuda externa. Dado que la mayoría de las economías latinoamericanas todavía son frágiles en estas áreas, la consolidación de las reformas sigue siendo una prioridad fundamental.

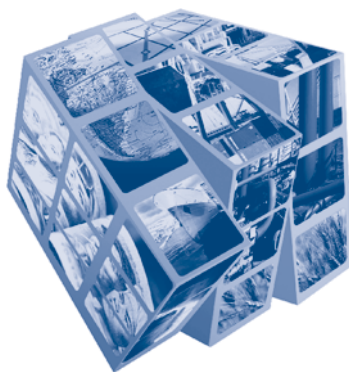
Para mejorar la economía y hacerla más competitiva en el contexto de posibles fallas del mercado y alianzas público-privadas combinadas con políticas horizontales

y verticales que permitan superarlas, conviene tener en mente las siguientes consideraciones de política:

- El *mal holandés* es una falla clásica del mercado que encaran los productores de materias primas. Si los precios altos de los productos básicos son un problema cíclico (por ejemplo, un aumento de los precios del petróleo), una política eficaz sería un fondo de estabilización; si son un problema sistémico, se podría gravar el producto básico para financiar el apoyo a la diversificación (por ejemplo, un fondo de innovación o de competitividad).
- Se necesitan intervenciones para superar los problemas clásicos de coordinación en la *oferta de bienes y servicios públicos* cruciales para el crecimiento.
- Se debe prestar más atención a la educación secundaria y superior, no sólo con más recursos, sino también con la aplicación de políticas que permitan actualizar los programas de estudio, mejorar la información sobre oportunidades de empleo futuras y dar incentivos para que las universidades amplíen los cursos que tienen mucha demanda. Es preciso dedicar atención especial a los programas de ciencias e ingeniería.
- La *diversificación de las exportaciones* y el fomento de la inversión son políticas de desarrollo cruciales. Los mecanismos que ofrecen subvenciones y acceso al crédito para nuevas exportaciones, nuevos mercados o nuevas empresas son importantes, igual que tipos de cambio reales competitivos y reglas predecibles para atraer inversiones y facilitar la actividad empresarial.
- Las actividades de *innovación* generan externalidades considerables que benefician a las empresas ubicadas en las cercanías de la innovación original. Las políticas deberían 1) dirigir la atención a la promoción de innovaciones impulsadas por la demanda, 2) apoyar a las universidades y los centros de investigación —más que a la investigación y el desarrollo privados— a fin de que varias empresas puedan beneficiarse, y 3) fomentar actividades de innovación mediante la colaboración en posibles conjuntos productivos.
- La *integración regional y mundial* es una ventaja considerable que puede ayudar a América Latina a hacer frente al desafío competitivo que representa el surgimiento de China en la economía mundial. Los mercados regionales facilitan la escala, la aglomeración, la captación de IED y la cooperación, y al acortar distancias contribuyen a reducir los costos. La OMC también desempeñará un papel importante en la nivelación de las condiciones para América Latina y China.

*Página en blanco a propósito*

# ANTECEDENTES DE LA ECONOMÍA CHINA



*Página en blanco a propósito*

## Una mirada al desempeño económico de China

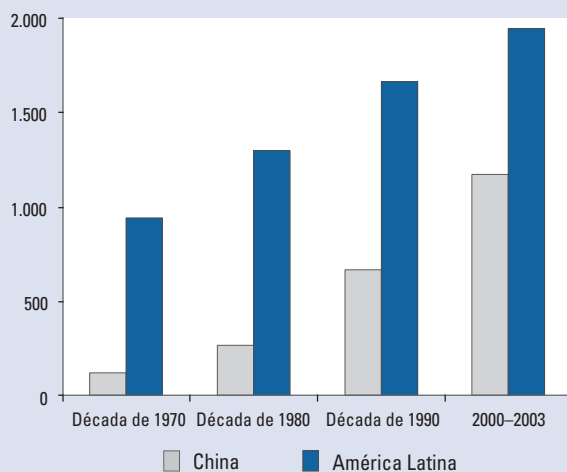
La economía de China ha experimentado una expansión vertiginosa desde 1978, con un crecimiento medio de su producto interno bruto (PIB) de 9,4% al año. América Latina y el Caribe, como región, todavía supera a China en cuanto al tamaño absoluto de su economía, pero esta disparidad ha venido disminuyendo sin pausa desde los años setenta (gráfico 1.1). A los tipos de cambio de mercado actuales, China es ahora la sexta economía más grande del mundo. En lo que respecta a la paridad del poder adquisitivo, está detrás únicamente de Estados Unidos.

El cuadro 1.1 muestra las tasas de crecimiento medio de China y otras regiones en desarrollo desde la década de 1970 hasta 2003. Es evidente que durante los años

setenta el crecimiento de China superó sólo levemente al de América Latina y que ambos fueron superados a su vez por Asia oriental y el Pacífico. Sin embargo, desde que inició una serie de reformas a fines de los años setenta, las tasas de crecimiento de China han sobrepasado considerablemente a las de las demás regiones. Durante la “década perdida” de América Latina de los años ochenta, cuando el crecimiento anual medio de la producción de la región en conjunto fue de apenas 1,3%, China creció a una tasa de casi 10%. Su crecimiento fue mayor aún en los años noventa, y desde 2000 el PIB de China

**GRÁFICO 1.1**

**Disminución de la disparidad en la producción entre China y América Latina, de la década de 1970 a 2003**  
(en miles de millones de dólares constantes de 1995)



Fuente: Banco Mundial (2004b).

CUADRO 1.1

**Crecimiento del PIB en China y en algunas regiones en desarrollo,  
de la década de 1970 a 2003  
(porcentaje)**

	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
China	6,0	9,9	10,3	8,0	7,5	8,0	9,1
Asia oriental y el Pacífico <sup>a</sup>	6,6	7,4	7,8	7,1	5,6	6,7	7,7
América Latina	5,8	1,3	3,3	3,7	0,3	-0,8	1,6
África subsahariana	3,4	1,8	2,1	3,0	3,3	3,3	3,4

Fuente: Banco Mundial (2004b).

Nota: Las tasas correspondientes a décadas son promedios anuales.

<sup>a</sup> No incluye países desarrollados.

ha aumentado a una tasa de aproximadamente 8% al año en promedio, mientras que el de América Latina se ha mantenido estancado en 3% en promedio (Banco Mundial, 2004b). El crecimiento de la producción de China en 2004 debería ser de más de 9%, mientras que en América Latina se calcula que será de poco más de 5% (CEPAL, 2004b), impulsado en gran medida por la demanda externa de materias primas, en la cual el crecimiento de China influyó sensiblemente.

El PIB per cápita de China se ha septuplicado desde 1978, mientras que el de América Latina ha aumentado en apenas 10%. China en conjunto es actualmente un país de ingreso mediano, tras haber alcanzado un PIB per cápita de US\$1.000 en 2003. La cifra agregada para América Latina es de alrededor de US\$3.770. Sin embargo, en China el ingreso por habitante varía mucho. En Shanghai, la zona más próspera de China, la producción per cápita se sitúa en torno a US\$4.900, nivel ligeramente superior al de Costa Rica e inferior al de México. En cambio, Guizhou, la provincia más pobre, tiene un PIB per cápita de US\$380, más bajo que el de Haití, el país más pobre de las Américas. La composición del PIB de China ha variado considerablemente en los últimos treinta años, igual que en América Latina. En los años setenta la agricultura representaba alrededor de un tercio de la producción del país, pero esa proporción ha disminuido a paso constante desde entonces y en la actualidad el sector agrícola representa apenas la sexta parte del PIB. La participación del sector industrial creció de 45% a 53% del PIB durante el mismo período. Aunque más de la mitad de la producción actual del país corresponde al sector industrial, la actividad manufacturera por sí sola representa más de 40%. Al mismo tiempo se ha producido un desplazamiento en el sector de los servicios, que representaba menos de la cuarta parte de la producción en los años setenta pero ahora representa aproximadamente un tercio.

También en América Latina la participación de la agricultura en el PIB de la región se ha reducido casi a la mitad desde los años setenta, de 13% a 7%. Sin embargo, a diferencia de China, el aporte del sector industrial a la producción ha disminuido y ahora representa la cuarta parte del PIB, en tanto que el aporte de las manufacturas es de apenas 15%, aproximadamente. El sector que más ha avanzado ha sido el de los



CUADRO 1.2

**Composición del PIB en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003**  
(porcentaje de valor agregado)

	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
China							
Agricultura	32	29	21	16	16	15	15
Industria	45	45	47	50	50	51	53
Manufacturas	37	36	34	35	35	35	44
Servicios	23	26	32	33	34	34	32
América Latina							
Agricultura	13	10	8	7	6	7	7
Industria	38	40	33	29	25	26	25
Manufacturas	28	28	21	18	16	15	—
Servicios	49	49	59	64	68	67	68

Fuente: Banco Mundial (2004b).

servicios, que en los años setenta representaba menos de la mitad de la producción y actualmente aporta más de dos terceras partes del PIB (cuadro 1.2).

Cuarenta y cuatro por ciento de la demanda agregada de China corresponde al consumo familiar. Sin embargo, esta cifra ha venido disminuyendo desde los años setenta, cuando el consumo familiar representaba 60% de la demanda. Al mismo tiempo, la proporción de la demanda representada por la inversión interna bruta ha aumentado a un ritmo constante, de un promedio de 30% en los años setenta a más de 40% en la actualidad, nivel excepcionalmente elevado. En América Latina la demanda depende en mucho menor medida de la inversión: aunque la participación del consumo familiar ha disminuido, todavía representa más de 60% de la demanda agregada. La participación de la inversión ha disminuido sin cesar desde los años setenta en América Latina (cuadro 1.3). La formación de capital fijo claramente ha sido un factor que ha contribuido al fuerte aumento de la productividad de la mano de obra y el crecimiento en China. Entretanto, el crecimiento de la productividad total de los factores del país ha sido significativo, y se compara favorablemente con el desempeño de América Latina (véase el anexo I.1).

El buen desempeño de China en la formación de capital se nutre de tasas impresionantes de ahorro interno. La *tasa de ahorro interno bruto* figura entre las más elevadas del mundo y se calcula que ascendía a alrededor de 43% del PIB en 2003, cifra que representa más del doble de la tasa de América Latina. Además, en general, en China la tendencia ha sido al alza desde los años setenta, mientras que en América Latina se ha mantenido en su mayor parte uniforme (véase el cuadro 1.4). Las altas tasas de ahorro interno de China son principalmente un fenómeno familiar (véase el anexo I.2).

La *inflación* anual en China ha sido de sólo 1% en promedio desde mediados de los años noventa, período interrumpido por episodios de inflación leve a pesar del rápido aumento de la producción. En los años ochenta los precios habían aumentado de

**CUADRO 1.3**

**Composición de la demanda agregada en China y América Latina,  
de la década de 1970 a 2003  
(porcentaje)**

	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
China							
Consumo final familiar	60,5	51,8	46,7	47,9	45,7	43,4	44,1
Consumo final del sector público	9,0	13,5	12,4	13,1	13,4	13,2	12,7
Formación bruta de capital	30,6	35,4	38,4	36,3	38,5	40,4	42,2
Exportaciones netas	-0,1	-0,7	2,5	2,7	2,4	3,0	1,0
América Latina							
Consumo final familiar	68,4	66,3	65,8	64,7	65,2	62,6	62,0
Consumo final del sector público	10,4	10,6	14,4	15,8	16,0	15,7	16,0
Formación bruta de capital	23,2	20,9	20,6	20,6	19,8	18,9	19,0
Exportaciones netas	-1,3	2,1	-0,9	-1,0	-1,0	2,8	3,0

Fuente: Banco Mundial (2004b).

Nota: Las cifras son porcentajes del PIB por gasto, utilizando promedios aritméticos.

**CUADRO 1.4**

**Ahorro interno en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003  
(porcentaje del PIB)**

	Ahorro interno bruto						
	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
China	30,5	34,7	40,9	39,0	40,9	43,4	43,2
América Latina	21,9	23,0	19,8	19,6	18,8	21,7	—

Fuente: Banco Mundial (2004b).

forma brusca (el promedio de la década fue de casi 15%) y alcanzaron su nivel máximo, de 24%, en 1994. Los precios al consumidor bajaron rápidamente y a comienzos de 1998 el país entró en un período de deflación que duró alrededor de dos años (de ahí que el promedio de la década haya sido de sólo 8%, a pesar del nivel alcanzado en 1994). De 2000 a 2003 los precios se mantuvieron negativos o bajos.

El contraste con América Latina es marcado, en gran medida a causa de las tasas de inflación sumamente elevadas de los años ochenta en algunos países latinoamericanos, que permanecieron altas en algunos lugares durante la década de 1990. En la segunda mitad de la década de 1980, cuando los precios al consumidor en China aumentaron 14,6%, en Argentina la inflación era de 588%, y en Brasil, de más de 615%. Desde 2000, la inflación en América Latina en conjunto ha fluctuado entre un máximo de 10,8% (en 2003) y un mínimo de 6,3% (en 2001). En China, la gama ha ido de una deflación de -0,8% en 2002 a una inflación de apenas 1,2% en 2003 (véase el cuadro

CUADRO 1.5

Variación de los precios al consumidor en China y América Latina,  
de la década de 1980 a 2003  
(porcentaje)

	Década de 1980a	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
China	14,6	7,5	0,3	0,5	-0,8	1,2
América Latina	100,0	95,5	8,1	6,3	9,1	10,8
Argentina	588,1	58,2	-0,9	-1,1	25,9	13,4
Brasil	615,6	319,2	7,0	6,8	8,4	14,7
Chile	17,2	11,5	3,8	3,6	2,5	2,8
México	81,3	20,1	9,5	6,4	5,0	4,5

Fuente: FMI (2004b).

Nota: Las variaciones son tasas anuales medias.

a Incluye sólo 1987-1989.

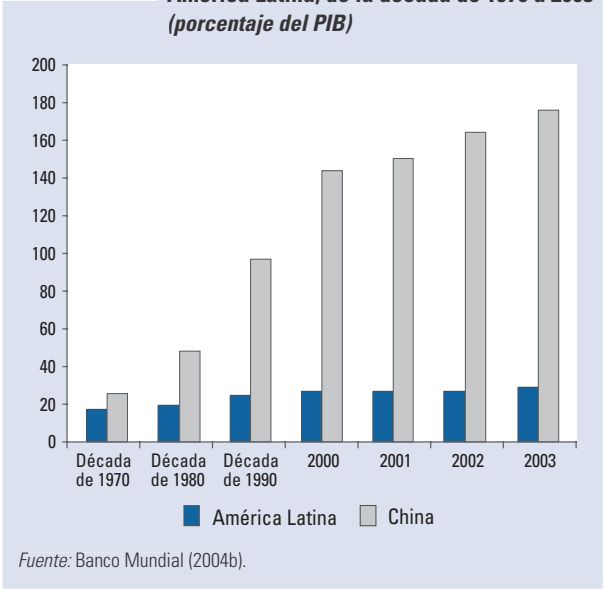
1.5). Como se verá más adelante, el comportamiento de los precios mostró indicios de cierto deterioro en 2004, pero la inflación se mantuvo bastante baja en comparación con la norma de América Latina.

La economía china también ha mostrado una mayor profundidad financiera. A razón de 176% en 2003, el cuasidinero (M2) es elevado en relación con el PIB y hace parecer muy pequeña la tasa de 29% de América Latina (véase el gráfico 1.2). El *crédito interno* proporcionado por el sector bancario ha sido de más de 100% del PIB desde 1997 y actualmente se sitúa alrededor de 179% (gráfico 1.3). En América Latina, este indicador superó el 100% una sola vez en los últimos treinta años (en 1989) y el crédito interno ahora se ubica en un 46% del PIB. La liquidez muy grande de la economía de China en los últimos años no se ha traducido en presiones excesivas sobre los precios, debido en parte a que la demanda impulsada por la inversión también ha hecho crecer la capacidad. Sin embargo, como se indicó anteriormente, la inflación iba en aumento en 2004.

Las *cuentas fiscales* de China son bastante sólidas. Su déficit presupuestario es del 2,5% del PIB, y la relación

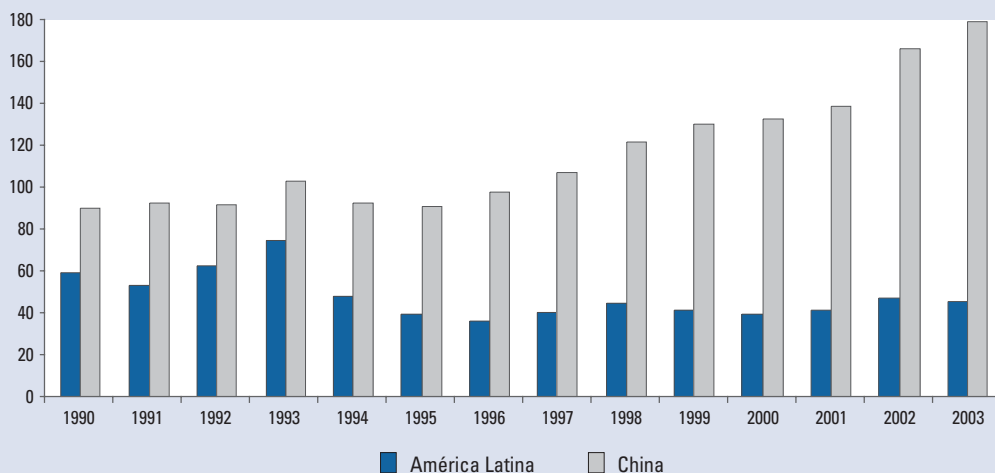
GRÁFICO 1.2

Dinero y cuasidinero en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003  
(porcentaje del PIB)



**GRÁFICO 1.3**

**Crédito interno del sector bancario en China y América Latina, 1990–2003**  
(porcentaje del PIB)



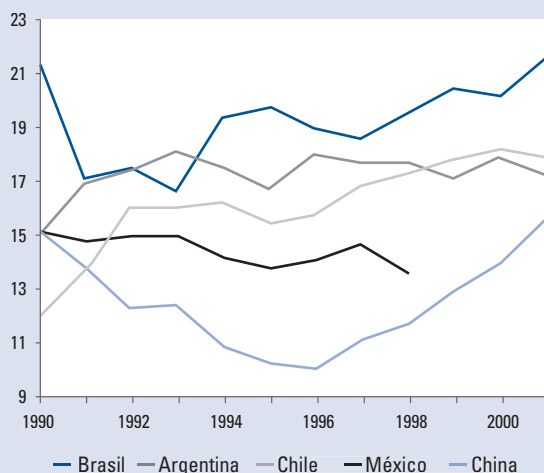
Fuente: Banco Mundial (2004b).

deuda pública-PIB, de 26%, es bastante baja. Estos niveles son relativamente buenos en comparación con los de otras economías emergentes. Los ingresos han aumentado en los últimos cinco años, aunque menos que el gasto. Se calcula que los ingresos públicos consolidados ascenderían a casi 19% del PIB en 2003, principalmente como consecuencia de una mayor recaudación de impuestos, en particular el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta. Los ingresos fiscales en China son menores que los de algunas de las principales economías latinoamericanas (gráfico 1.4).

En el plano externo, la creciente participación de China en el comercio internacional ha sido uno de los aspectos más sobresalientes de su importancia cada vez mayor en

**GRÁFICO 1.4**

**Ingresos fiscales en China y América Latina, 1990–2001**  
(porcentaje del PIB)



Fuentes: CEPAL (2003), Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003).

Nota: Los ingresos fiscales corresponden al gobierno en general, excluido el seguro social.

CUADRO 1.6

**Crecimiento anual comparativo de las exportaciones e importaciones  
de bienes y servicios, de la década de 1970 a 2003**

	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
<b>Exportaciones</b>							
China	—	5,7	12,4	30,6	9,6	29,4	22,7
América Latina	5,9	5,4	8,5	10,4	1,4	2,5	2,5
Corea, Rep. de	21,8	11,7	15,1	19,1	-2,7	13,3	15,7
Malasia	8,3	9,7	12,0	16,1	-7,5	4,5	6,3
Mundo	6,2	5,0	6,2	13,0	0,3	4,1	—
<b>Importaciones</b>							
China	—	10,2	15,5	24,5	10,8	27,5	31,0
América Latina	7,4	-1,1	10,4	13,5	-0,6	-6,4	0,4
Corea, Rep. de	17,3	10,7	9,9	20,1	-4,2	15,2	9,7
Malasia	9,2	7,5	10,1	24,4	-8,6	6,3	5,0
Mundo	5,7	4,7	5,8	12,5	0,1	3,2	—

Fuente: Banco Mundial (2004b).

Nota: Las tasas de las décadas son promedios anuales; todas las tasas se basan en dólares constantes de 1995.

la economía mundial (Rumbaugh y Blancher, 2004). El país es ahora una superpotencia comercial. El total de su comercio de mercancías alcanzó los US\$851.000 millones en 2003, cifra que equivale a un 6% del comercio mundial. En cambio, América Latina en conjunto representó alrededor de 5% del comercio internacional en 2003.

En los años ochenta las exportaciones de China aumentaron 5,7% en promedio, menos de un punto porcentual por encima del crecimiento mundial de las exportaciones (5%). Sin embargo, en los años noventa el ritmo de aumento de las ventas exteriores del país fue el doble del registrado por las exportaciones mundiales (12,4% y 6,2%, respectivamente). En 2000 el crecimiento de las exportaciones de China sobrepasó la tasa de crecimiento de las ventas a nivel mundial en casi 2,5 veces y para 2002 la disparidad era de más del séptuplo. Las importaciones del país siguieron una evolución en general similar (cuadro 1.6). En cambio, las exportaciones e importaciones de América Latina han fluctuado mucho más en relación con el comercio mundial desde los años ochenta y, en términos absolutos, su crecimiento empalidece en comparación con el desempeño de China.

El gráfico 1.5 revela que la apertura del comercio ha aumentado tanto en China como en América Latina. Sin embargo, la región sigue relativamente menos abierta al comercio y la disparidad con China ha tendido a aumentar desde los años noventa. De hecho, en este aspecto China está más integrada en la economía mundial que algunos grandes países del mundo desarrollado (como Estados Unidos) y el mundo en desarrollo (como Brasil e India). Conviene recordar, además, que China es un país tan significativo por sus importaciones como por sus exportaciones y no registra un superávit comercial considerable (gráfico 1.6). Los principales desequilibrios son con América del Norte

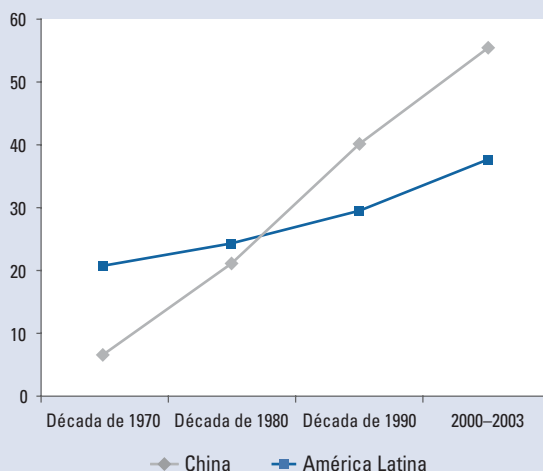
(superávit con Estados Unidos) y Asia (déficit), de modo que dichos desequilibrios son más de índole geográfica que un producto de la totalidad de las cuentas comerciales de China propiamente dichas.

El cuadro 1.7 muestra que el comercio creciente de China ha estado acompañado por un cambio de su dirección geográfica y su composición por productos. La dirección del comercio ha cambiado mucho, como indica el aumento de las importaciones provenientes de Asia y el crecimiento correspondiente de las exportaciones a economías desarrolladas, especialmente Estados Unidos y Europa. En general, desde los años ochenta se ha producido una disminución considerable de la proporción de las importaciones chinas provenientes de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. La proporción de las importaciones del país provenientes de América Latina también decayó mucho pero se recuperó sensiblemente en 2003 gracias a la fuerte demanda de materias primas en China. Según datos recientes, en 2004 se produjo un nuevo repunte.

En el lado de las exportaciones, la participación de los países industrializados en las exportaciones de China en general ha aumentado desde los años noventa. La partici-

**GRÁFICO 1.5**

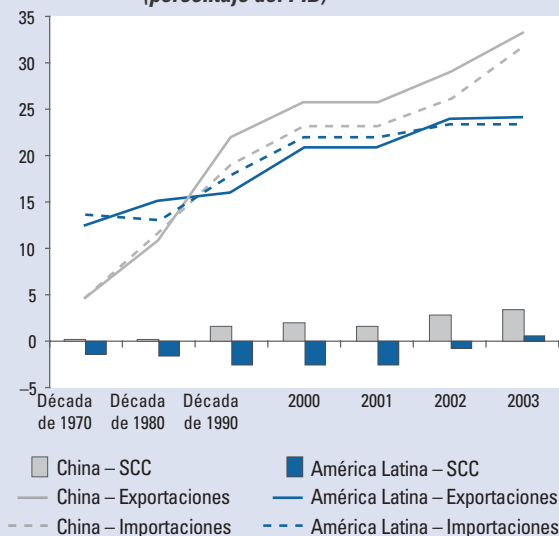
**Apertura del comercio en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003**  
(comercio como porcentaje del PIB, promedios aritméticos)



Fuente: Banco Mundial (2004b).

**GRÁFICO 1.6**

**Balanza comercial y saldos en cuenta corriente en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003**  
(porcentaje del PIB)



Fuentes: Banco Mundial (2004b), CEPAL (2004b).

CUADRO 1.7

**Dirección del comercio exterior de China por región y país,  
de la década de 1980 a 2003  
(participación porcentual)**

	Década de 1980	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
<b>Exportaciones</b>						
Estados Unidos	7,8	17,2	22,7	20,4	21,5	21,1
Canadá	0,9	1,1	1,5	1,3	1,3	1,3
América Latina	1,4	2,1	2,5	3,0	2,8	2,6
Japón	18,6	17,1	15,8	16,9	14,9	13,6
Asia (excluido Japón) <sup>a</sup>	41,7	40,2	33,6	32,9	34,0	33,1
Unión Europea	10,8	13,2	15,0	15,4	14,8	16,5
Resto del mundo	18,8	9,1	8,9	10,2	10,7	11,8
<b>Importaciones</b>						
Estados Unidos	13,9	11,7	9,6	10,8	9,2	8,2
Canadá	3,5	1,8	1,6	1,7	1,2	1,1
América Latina	3,7	2,1	2,1	2,7	2,8	3,6
Japón	25,1	20,2	17,8	17,6	18,1	18,0
Asia (excluido Japón) <sup>a</sup>	20,6	36,5	39,7	35,4	37,9	37,9
Unión Europea	16,5	15,0	13,3	14,7	13,1	12,9
Resto del mundo	16,7	12,8	15,9	17,2	17,7	18,4

Fuente: FMI (2004b).

<sup>a</sup> Incluye países del centro, este y sudeste de Asia, así como China y Hong Kong.

pación de Estados Unidos ha pasado de alrededor de 8% a cerca de 21%, mientras que la de la Unión Europea ha subido de 11% a más de 16%. La participación de América Latina se duplicó a casi 3% durante el mismo período.

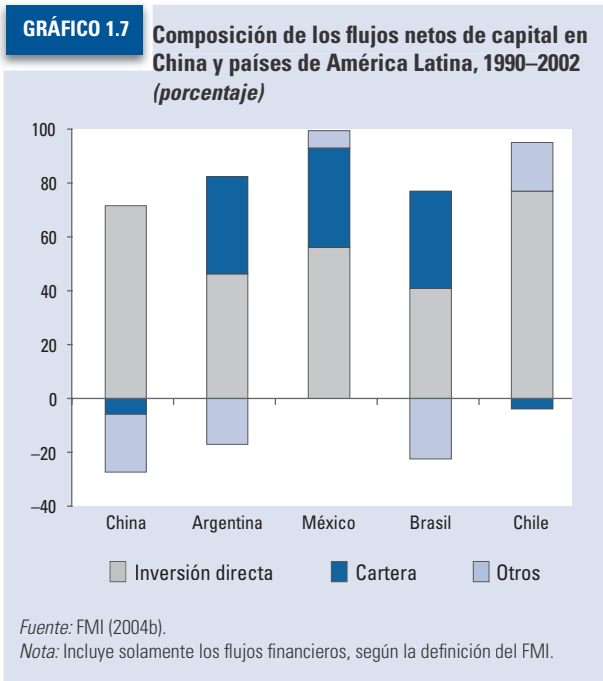
En cuanto a la *composición por productos* (que se trata en mayor detalle en la segunda parte), al principio China dependía mucho de las exportaciones de textiles y manufacturas livianas. Estas últimas representaban más de 40% de las exportaciones hace 10 años, mientras que el grueso del saldo correspondía a otras manufacturas, maquinaria y equipo de transporte. Sin embargo, más recientemente las exportaciones del país se han diversificado en otras categorías, entre ellas artículos más sofisticados tales como aparatos electrónicos, muebles, artículos de viaje y suministros industriales. Las ventas de maquinaria y equipo de transporte (incluidos los aparatos electrónicos) aumentaron de 17% del total de las exportaciones en 1993 a 41% en 2003. La participación de las manufacturas diversas disminuyó de 42% a 28% durante el mismo período (Prasad y Rumbaugh, 2004).

Tanto China como América Latina han tenido un acceso considerable al *capital internacional*, pero una proporción mucho mayor de los flujos netos de capital a China, en comparación con algunos de los principales países latinoamericanos, ha consistido en inversión extranjera directa. Argentina, Brasil y México han recurrido a los mercados de cartera en gran medida. Únicamente Chile, uno de los países latinoamericanos de desempeño más constante, comparte con China la pauta de establecer vínculos con el



capital internacional con una elevada proporción de IED en su cuenta de capital (gráfico 1.7).

Los flujos de IED a China han aumentado vertiginosamente durante los últimos veinte años. Como muestra el cuadro 1.8, estos flujos superan en la actualidad los US\$1.000 millones por semana, aunque, como se señala en el capítulo 6, hay una cuestión estadística significativa de “ida y vuelta” que contribuye a la sobrestimación de la inversión extranjera directa. Durante los años ochenta los flujos fueron bajos en términos tanto absolutos como relativos en comparación con los flujos mundiales (gráfico 1.8). Posteriormente, a comienzos de la década de 1990, la IED aumentó con rapidez y luego se redujo temporalmente a causa de la crisis asiática de 1997. A nivel nacional, China es un caso aparte entre los países en desarrollo. Para comienzos de la década de 2000 ya estaba captando un monto mayor de IED que Francia, Holanda, Canadá y España, y mucho mayor que Brasil y México, los principales destinatarios

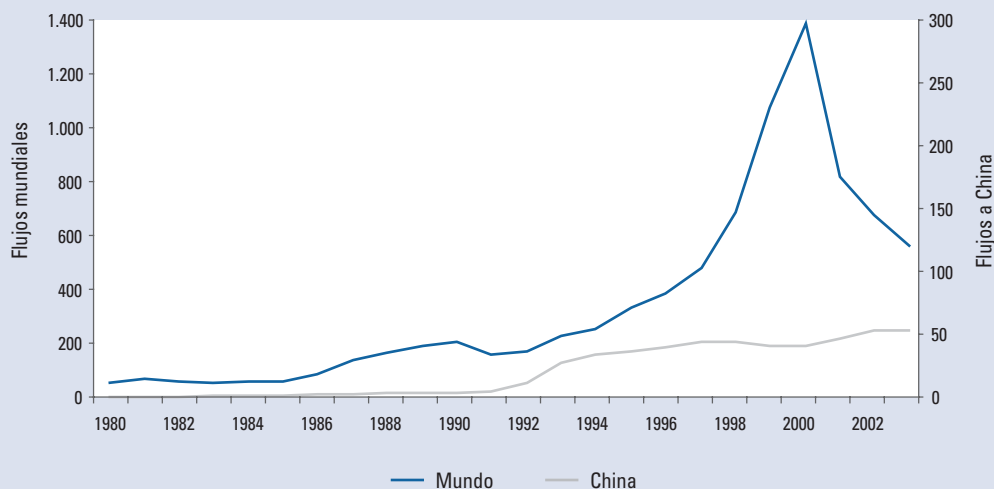


CUADRO 1.8							
Inversión extranjera directa en China y América Latina, de la década de 1970 a 2003 (en millones de dólares de Estados Unidos)							
	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000	2001	2002	2003
América Latina							
Entradas de IED	3.239	7.120	43.569	97.537	88.139	51.358	49.722
Salidas de IED	154	844	11.245	13.738	11.971	6.009	10.666
China							
Entradas de IED	—	1.508	28.465	40.715	46.878	52.743	53.505
Salidas de IED	—	453	2.323	916	6.884	2.518	1.800

Fuente: UNCTAD (2004).  
Nota: Las cifras de las décadas son promedios anuales.

**GRÁFICO 1.8**

**Flujos de IED en China y en el mundo, 1980–2003**  
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos)

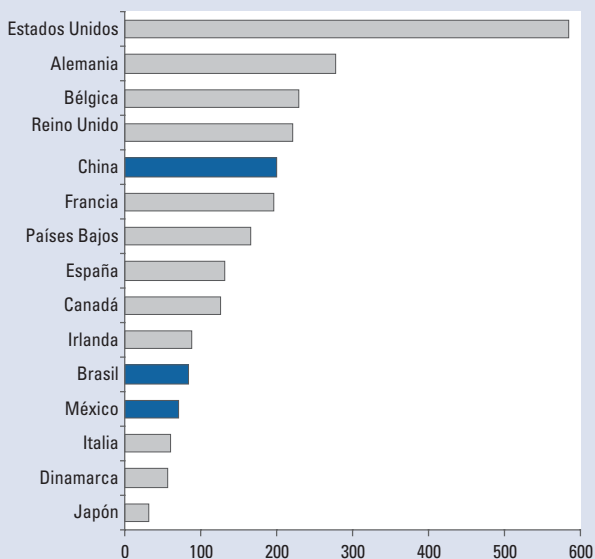


Fuente: UNCTAD (2004).

de la inversión en América Latina (gráfico 1.9). Además, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas (2004a), los flujos de IED a América Latina disminuyeron durante cuatro años consecutivos a partir de 1999. Una baja en 2003 hizo que la región ocupara el último lugar del mundo en lo que se refiere a desempeño económico. Cabe destacar, no obstante, que las cifras agregadas ocultan disparidades dentro de América Latina: Sudamérica fue la más afectada, mientras que en México y la Cuenca del Caribe los flujos disminuyeron en menor medida. La subregión más

**GRÁFICO 1.9**

**Clasificación del total de los flujos de IED a economías receptoras, 2000–2003**  
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: UNCTAD (2004).

CUADRO 1.9

**Deuda externa y reservas internacionales en China y América Latina,  
de la década de 1970 a 2003**

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003
<b>Total de la deuda externa (como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios)</b>							
China	—	71,7	75,8	52,1	56,8	46,0	39,9
América Latina	207,0	322,6	233,6	183,1	184,4	182,0	184,2
<b>Total de la deuda externa (como porcentaje del PIB)</b>							
China	—	7,7	16,4	13,5	14,5	13,6	13,7
América Latina	25,5	47,7	37,0	38,0	38,1	42,8	44,0
<b>Total de reservas (en meses de importaciones)</b>							
China	—	7,3	7,4	7,4	8,8	10,2	10,8
América Latina	8,5	5,7	6,2	4,9	4,6	5,1	6,6

Fuente: Banco Mundial (2004b).

Nota: Las cifras correspondientes a la deuda de América Latina son promedios ponderados.

afectada de Sudamérica fue Mercosur, especialmente Brasil. Los datos preliminares de 2004 apuntan a una recuperación parcial de los flujos a América Latina, que alcanzaron alrededor de US\$52.000 millones, aún muy por debajo de los niveles máximos alcanzados en 2000 y 2001. Se calcula que los flujos a China ascendían a US\$62.000 millones.

La deuda externa de China es muy moderada: equivale apenas a 40% de las exportaciones y 14% del PIB. América Latina, por el contrario, soporta una pesada carga de deuda externa, con cifras de 184% y 44%, respectivamente. China también dispone de una holgada cobertura de reservas internacionales, equivalente a 11 meses de importaciones de bienes y servicios. La cobertura de América Latina es de alrededor de la mitad (cuadro 1.9).

Gracias a este notable crecimiento económico, China ya no es un país en desarrollo de bajos ingresos. Según el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, ninguna de sus provincias se encuentra actualmente en la categoría de desarrollo “bajo” (índice inferior a 0,5). Todo el país está en la categoría de desarrollo “alto” o “medio”. De hecho, una característica sobresaliente del desarrollo económico de China durante el período de reformas es su impresionante *disminución de la pobreza*. Más de 400 millones de personas de China han salido de la pobreza desde fines de los años setenta, según los cálculos del Banco Mundial (2003b)<sup>1</sup>. Las estimaciones de la incidencia de la pobreza en China varían ampliamente, pero el Banco Mundial la sitúa

<sup>1</sup> La norma del Banco Mundial es una medida de consumo de US\$1 dólar por día a la paridad del poder adquisitivo de 1993. La cifra de la pobreza es el nivel de referencia internacional del Banco Mundial (2004b).

en torno a 17% en 2001. La mayor parte del progreso se registró en los años ochenta. La cifra comparable de la pobreza en América Latina es de 10% (Banco Mundial, 2004a).

Sin embargo, el rápido crecimiento económico de China durante el período más reciente ha estado acompañado de una mayor disparidad del ingreso a nivel nacional entre grupos rurales y urbanos, entre provincias y entre las zonas costeras y del interior. El aumento de la desigualdad del ingreso ha sido veloz: se calcula que el coeficiente de Gini fue 0,45 en 2002, a diferencia de 0,40 en 1998. Las disparidades más evidentes se aprecian entre las zonas rurales y urbanas, dado que el campo tiene desventajas en todos los aspectos del desarrollo. En el campo hay tres años menos de escolaridad que en las ciudades y la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años es casi cinco veces mayor (PNUD, 2004). El coeficiente de ingresos rurales y urbanos, de 32 en 2002, fue inferior a los niveles registrados al inicio de las reformas (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2003). Los hogares rurales, que en 2003 tenían un promedio de ingreso disponible de 2.620 yuan por persona, todavía gastan casi la mitad de sus ingresos en alimentos. Los residentes de las ciudades exhiben una prosperidad relativamente mayor, con un ingreso disponible per cápita de 8.500 yuan. La diferencia ha provocado una migración interna de las zonas rurales a las urbanas. Se calcula que, tan sólo en 2003, 26 millones de personas migraron dentro de China, principalmente del campo a las ciudades.

También en América Latina las tendencias recientes en la distribución del ingreso han sido desalentadoras. En el período de 1999 a 2001–2002, según la CEPAL, el coeficiente de Gini de la mayoría de los países latinoamericanos se estancó o se deterioró. Se estancó en Brasil, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. En los demás países aumentó al menos en 0,01 (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras y Uruguay). El coeficiente más desfavorable se observó en Brasil y Bolivia en 2002, donde los índices de 0,64 y 0,61, respectivamente, revelan niveles considerablemente mayores de desigualdad que en China (CEPAL, 2003)<sup>2</sup>.

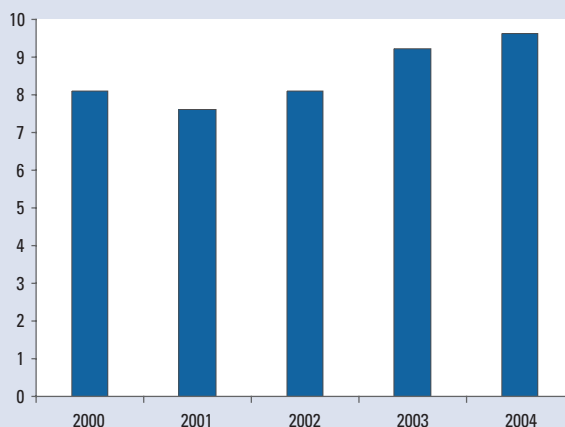
Las disparidades en China también se reflejan en la estructura del *empleo*. La tasa de desempleo evidente de China ha aumentado constantemente durante los últimos treinta años, pasando de un promedio de 2,7% en la década de 1980 a 4,3% en 2003, aunque es bastante baja en vista de las tasas muy elevadas de participación en el mercado laboral (de alrededor de 85%). Sin embargo, algunos analistas piensan que se está subestimando la tasa de desempleo (Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting, 2004). Además, una parte considerable de la población rural está subempleada o desempleada (Rumbaugh y Blancher, 2004). Entretanto, el desempleo también ha venido aumentando en América Latina, pasando de un promedio de 5,7% en la década de 1980 a 10,5% en 2003. En América Latina, las cifras agregadas han tendido a aumentar debido a las tasas persistentemente elevadas de algunos países.

<sup>2</sup> Aquí, una de las salvedades es la comparabilidad de los datos.

Por último, en 2004 surgió la preocupación de que la economía china pudiera estar recalentándose. El crecimiento del PIB en 2004 (más de 9%) fue mucho mayor de lo que muchos analistas habían previsto (gráfico 1.10), mientras que el aumento de los precios internos se ha acelerado (gráfico 1.11). Algo que está impulsando a la economía son los niveles de inversión en capital fijo, que han aumentado de forma persistente a pesar del empeño de las autoridades en contenerlas mediante disposiciones administrativas y otros medios. Sin embargo, los datos preliminares para 2004 sugieren que esas medidas han acabado por afectar a la tasa de crecimiento de las inversiones en capital fijo (gráfico 1.12). Queda por verse si esto significa que se está dominando efectivamente el recalentamiento.

**GRÁFICO 1.10**

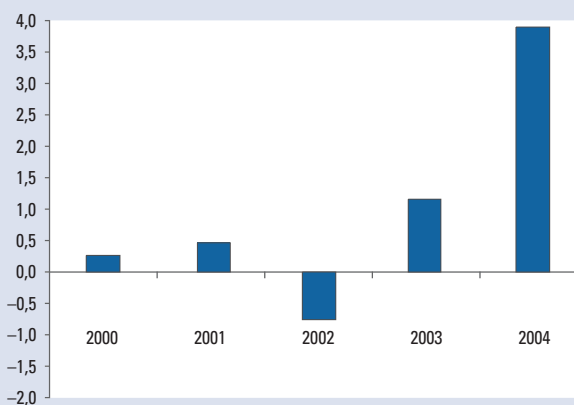
**Crecimiento del producto interno bruto de China, 2000–2004**  
(porcentaje)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003, 2004, sitio web).

**GRÁFICO 1.11**

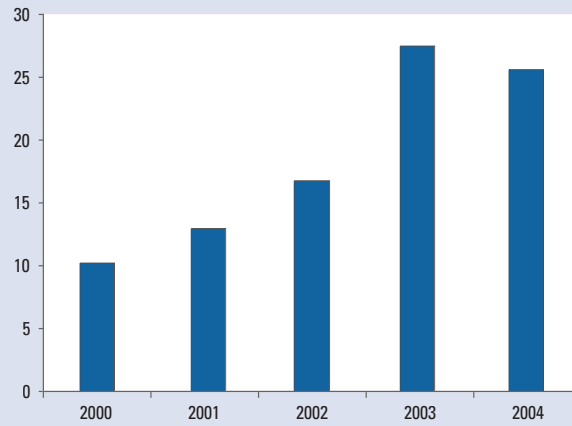
**Variación de los precios chinos al consumidor, 2000–2004**  
(porcentaje)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China.

**GRÁFICO 1.12**

**Crecimiento de las inversiones en activos fijos en China, 2000–2004**  
(porcentaje)



*Fuente:* Oficina Nacional de Estadísticas de China.

*Página en blanco a propósito*



## Panorama de las políticas que sustentan el desempeño de China

**E**l desempeño económico reciente de China, que se describe en el primer capítulo, ha atraído mucha atención. Más aún, la magnitud de sus repercusiones a nivel mundial ha convertido a China en un foco estratégico de las reflexiones de muchos países, entre ellos los de América Latina y el Caribe, sobre su propio crecimiento y desarrollo.

Como señala el Banco Mundial (2003b), el desempeño de China refleja una notable “transformación triple”: de una economía centralmente planificada a una de mercado, de una actividad rural basada en la agricultura a manufacturas y servicios, y de una economía extremadamente cerrada a una relativamente abierta. ¿Qué elementos explican esta compleja transformación y el dinámico desempeño al que ha conducido?

En primer lugar, es evidente que las reformas económicas orientadas expresamente al mercado han sido fundamentales para el despegue. Durante 30 años el gobierno chino utilizó una planificación centralizada completa, además de realizar experimentos socialmente costosos. Las reformas, que se iniciaron a fines de los años setenta, pusieron a China en el camino de la economía de mercado. El punto de partida de las reformas de China guarda similitud con el proceso que siguieron los antiguos países soviéticos, pero básicamente hasta ahí llega la similitud porque, entre otras razones, el enfoque chino de la introducción de incentivos a la inversión y una producción más eficiente ha sido más pragmático y gradualista.

Un segundo factor está relacionado con las condiciones iniciales en las que se introdujeron las reformas en China. En conjunto, las condiciones iniciales que surgieron de la economía planificada eran obstáculos. Sin embargo, esas condiciones encerraban algunas ventajas importantes que han contribuido al éxito del proceso de transición en curso. En tercer lugar, China ideó métodos inteligentes para efectuar las reformas de políticas y la transformación. Sus estrategias partieron del cariz táctico de sus vecinos de Asia oriental, pero también han exhibido una medida considerable de originalidad local.

Las interacciones entre estos tres factores han producido un crecimiento considerable y una transformación significativa. Sin embargo, el “éxito” también ha estado acompañado de tensiones económicas y sociales, problemas graves y nuevos retos para

las políticas. La manera en que China maneje estos inconvenientes será decisiva para la sostenibilidad del crecimiento económico y la fluidez de la transición hacia una economía más orientada al mercado.

## Condiciones iniciales

La interacción favorable entre las condiciones iniciales y el lanzamiento de reformas orientadas al mercado explica en gran medida el dinamismo del desempeño económico de China.

- Al comienzo del proceso de reforma, la rígida planificación centralizada y la administración de una economía cerrada y principalmente rural habían llevado a un serio atraso económico. Por consiguiente, la economía producía muy por debajo de su nivel potencial estable de ingresos. De allí que la introducción institucional de nuevas medidas de mercado haya permitido al país ponerse al día en cuanto a la eficiencia y, por lo tanto, crecer a medida que se iba acercando a su límite de producción.
- Cuando se iniciaron las reformas, China tenía una población de 963 millones y una fuerza laboral industrial de 406 millones, las mayores del mundo, pero una cantidad menor de recursos naturales y de otros tipos (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2003). La abundante población contribuyó a crear un mercado laboral de bajos salarios, que confirió al país una importante ventaja comparativa en la producción de bienes con uso intensivo de mano de obra.
- A pesar de todos sus excesos y costos innecesarios, el gran salto adelante y la Revolución Cultural que tuvieron lugar entre 1949 y 1979 dejaron un legado: distribución del ingreso relativamente igualitaria, educación y atención médica para las masas, mayor participación de la mujer, desaceleración de las tasas de natalidad explosivas y disminución de la tasa de mortalidad. Entre 1960 y 1980, las tasas de natalidad y mortalidad se redujeron a la mitad, de 40 a 21 por 1.000 habitantes y de 14 a 8 por 1.000 habitantes, respectivamente. China inició la década de 1980 con una tasa de alfabetización de 65%. Aunque el país todavía es muy pobre, para comienzos de los años ochenta los indicadores sociales de China eran equivalentes a los de países de ingreso medio. A su vez, este aspecto positivo del capital humano contribuyó en gran medida a la productividad de su fuerza laboral.
- Pese a la pobreza del país, el mero tamaño del mercado de China y todo el potencial que encierra han sido factores estratégicos decisivos. China es geográficamente enorme. Es un país de dimensiones continentales densamente poblado y el tercero más grande del mundo. Tiene ventajas económicas intrínsecas en la generación de bienes públicos, así como economías de escala y aglomeración de la producción, el transporte y la comercialización. Un mercado

de tal magnitud también atrajo inversionistas extranjeros que procuraban satisfacer todo el potencial de la demanda interna.

- Una población principalmente rural ofrecía oportunidades para el crecimiento a través de la urbanización, economías de aglomeración concomitantes y el desarrollo de conjuntos productivos sectoriales.
- El Estado era el propietario de las tierras agrícolas, pero a diferencia de la Unión Soviética la agricultura no estaba completamente colectivizada. Se conservaba la agricultura familiar, lo cual facilitó las reformas que propiciaron la explotación privada de la tierra.
- Es posible que la tasa marginal de ahorro de China, extremadamente elevada, obedezca a factores culturales, aunque muchos podrían cuestionarlo<sup>1</sup>.
- China ha tenido una capacidad de gobierno sólida y duradera que alcanza a la mayoría de las dimensiones de la actividad económica y social.
- La burocracia del Estado dio prioridad al pensamiento estratégico a mediano y largo plazo en la formulación de políticas económicas.
- China limita geográficamente con los tigres de Asia oriental. A medida que la producción de esos países fue fragmentándose bajo la presión de la competencia mundial, China consiguió aprovechar los efectos secundarios (Lall y Albaladejo, 2003). Además, la clase empresarial de muchos de los países vecinos era en gran medida de ascendencia china, de manera que había fuertes vínculos culturales.

## Las reformas

Durante los últimos 25 años, las reformas de China orientadas al mercado han evolucionado por etapas, junto con la economía y los cambios en el consenso sobre la formulación de políticas. Estas reformas complejas y amplias son de gran alcance y siguen en curso. El objeto de este capítulo no es repasarlas detenidamente, aunque hay algunos hechos estilizados que ayudarán a dar una idea de lo que se ha hecho para crear las condiciones del notable crecimiento y transformación del país.

### La agricultura

La agricultura fue uno de los primeros sectores en los que se llevaron a cabo reformas de importancia a fines de los años setenta, bajo la rúbrica del Sistema de Responsabilidad Doméstica. La labor agrícola basada en comunas experimentó una “cuasiprivatización”. De hecho, el Estado cedió parcelas a las familias que las cultivaban. Además, en el marco de la economía planificada, después que se alcanzaban las metas oficiales de

<sup>1</sup> La contribución de la cultura a la tasa de ahorro es un tema controvertido. Véase en Webley y Nyhus (1999) el argumento de que “el dinamismo confuciano en el trabajo” podría influir en China.

producción las unidades agrícolas podían producir lo que quisieran, venderlo a precios determinados por el mercado y quedarse con esos ingresos. De ahí que los incentivos microeconómicos y la eficacia de la distribución mejoraron sin que los ingresos del Estado mermaran. La productividad y la producción agrícola, combinadas con las inversiones anteriores en infraestructura rural e investigación y desarrollo (Qian, 2002), mejoraron considerablemente. Entre 1980 y 1988, la producción agrícola aumentó casi 7% al año, en comparación con menos de 3% entre 1965 y 1980. Además, los porcentajes crecientes de producción excedían las metas fijadas en la planificación (Qian, 2002). El ingreso rural se benefició considerablemente y el coeficiente de ingresos rurales y urbanos pasó de 40% a 55% entre 1978 y 1984 (Banco Mundial, 2003b).

## **La empresa rural**

En los años ochenta, una nueva política reforzada por la reforma agrícola permitió que las familias rurales invirtieran sus ahorros en actividades comerciales, manufactureras y de transporte locales. De ahí surgieron las empresas de poblados y aldeas, pequeñas empresas colectivas creadas sobre la estructura existente de las comunas y controladas por el gobierno local. El producto de estas empresas se destinó a satisfacer la demanda local.

Las empresas de poblados y aldeas fueron creciendo al mismo tiempo que la economía nacional dominada por grandes empresas estatales. No estaban sometidas estrictamente al proceso de planificación ni a los amplios marcos regulatorios de estabilidad del empleo y de bienestar social que formaban parte del mandato de las grandes empresas estatales. La producción y el empleo de las empresas de poblados y aldeas crecieron con mucha rapidez hasta mediados de los años noventa. El crecimiento de la empresa rural explica en parte la disminución correspondiente de la participación de la actividad agrícola en el empleo total. De 1978 a 1985 esa participación disminuyó de 70% a 62%, mientras que el empleo en las empresas de poblados y aldeas aumentó de 7% a 14% (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2003). A partir de 1995, el dinamismo de la producción y el empleo se desaceleró por varios motivos, entre ellos el surgimiento de la competencia, la baja capacidad gerencial y las tensiones financieras (Banco Mundial, 2003a). Para mediados de los años noventa el empleo era de alrededor de 100 millones de personas tanto en las empresas de poblados y aldeas como en el sector oficial.

La dinámica de las empresas de poblados y aldeas fue cediendo terreno gradualmente a un sector privado caracterizado por múltiples formas de propiedad. El gráfico 2.1 muestra el aumento de las empresas privadas en poblados y aldeas, que alcanzó proporciones prácticamente explosivas durante los años noventa, debido en parte a que las reformas del sector estatal incluyeron la privatización, como se explica más adelante<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Aunque las empresas se habían privatizado, su desempeño tendía a rezagarse debido a la dificultad del acceso al crédito y el legado de capacidad gerencial precaria.

Desde un punto de vista más general, al inicio del proceso de reforma en 1978 había poco más de 100.000 empresas que no eran del Estado. Hoy día, según cálculos privados, estas cifras ascenderían a varios millones (*The Economist*, 20 de marzo de 2004). El sector privado ahora representa alrededor de un tercio del producto interno bruto no agrícola (Banco Mundial, 2003a).

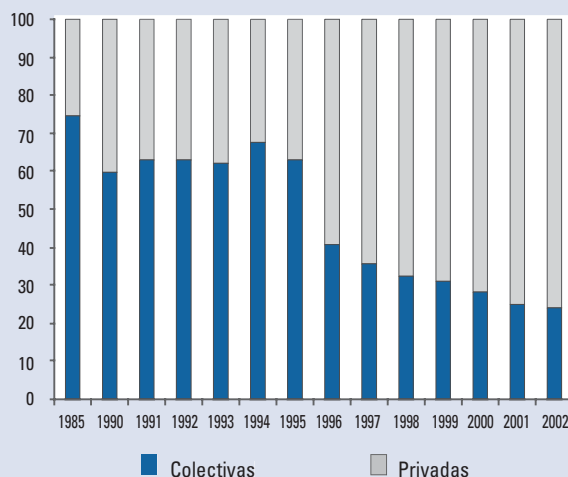
### La liberalización del comercio

La apertura de China al comercio mundial figura entre las reformas y los cambios estructurales más espectaculares de la economía del país. Ya para 1978 se permitía que empresas de Hong Kong ofrecieran, en pequeña escala, contratos de elaboración para la exportación a talleres de la contigua provincia de Guangdong. La elaboración para la exportación aumentó considerablemente, impulsada por la apreciación de la moneda de los vecinos tigres de Asia que incentivó la fragmentación de la producción en busca de mano de obra a salarios más bajos. Eso fomentó las inversiones en China, que fueron integrando al país cada vez más a las dinámicas cadenas de producción de Asia oriental. Para mediados de los años ochenta China tenía un régimen de exportación de dos niveles claramente definidos: un segmento muy abierto de elaboración para la exportación y un segmento de exportaciones internas que funcionaba bajo la égida de la planificación centralizada y gozaba de considerable protección interna.

La elaboración para la exportación permitió la importación de insumos libres de gravámenes para ser procesados y exportados en forma de productos terminados. Al principio eso se restringió mayormente a unas pocas zonas francas industriales especiales autorizadas a lo largo de la costa meridional de China, pero para mediados de los años ochenta la elaboración para la exportación se había extendido mucho. Además, la intensa competencia entre distintas localidades atrajo inversiones en la elaboración para la exportación. Las zonas francas industriales especiales permitieron que China aprovechara rápidamente su ventaja comparativa de mano de obra barata. La elaboración para la exportación representó casi dos terceras partes del aumento de las exportaciones durante los diez años transcurridos hasta 1996. Su participación en el total de las exportaciones aumentó de menos de 20% a mediados de los años ochenta

GRÁFICO 2.1

China: propiedad de las empresas de poblado y aldea, 1985–2002  
(porcentaje)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003).

a casi 60% en 2003. Como se verá en mayor detalle más adelante, al mismo tiempo la sofisticación tecnológica fue aumentando a paso constante, pasando de prendas de vestir y juguetes a aparatos electrónicos más complejos<sup>3</sup>.

El segmento de las exportaciones internas no gozó del entorno liberal de las zonas francas industriales. Era fácil obtener derechos de exportación interna, pero no con importaciones libres de aranceles. De hecho, el mercado interno estaba muy protegido por aranceles y medidas no arancelarias de múltiples niveles tales como la planificación de las importaciones y el otorgamiento de licencias. Sin embargo, en el proceso de reforma las autoridades han seguido un curso de seria liberalización del comercio interno. El arancel medio no ponderado se redujo de 55% en 1982 a 24% en 1996 y a 12% en 2003 (Rumbaugh y Blancher, 2004).

Aunque la reducción arancelaria fue impresionante, la reforma más importante del comercio se produjo en diciembre de 2001, con la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para 2006, cinco años después de la adhesión, se prevé que el arancel medio ponderado disminuya a un 6%. Las medidas no arancelarias se eliminarán paulatinamente. Se han asumido compromisos con una profunda liberalización de los servicios, muchos de los cuales habían permanecido cerrados al mundo exterior hasta ese momento. China ha adoptado además el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (AMIC) de la OMC. Esos compromisos, que se examinan en mayor detalle en la segunda parte, contribuirán en gran medida a ampliar y acelerar el proceso de liberalización del comercio de China, así como la integración del país en la economía mundial.

### ***La inversión extranjera directa***

China, como se señala en el capítulo 1, se ha convertido en un poderoso polo de atracción de inversión extranjera directa. Aunque abre sus puertas a los inversionistas extranjeros y les ofrece incentivos competitivos para establecerse en el país, las primeras inversiones se limitaron principalmente a la elaboración para la exportación. Además, la inversión extranjera contribuyó en gran medida al rápido crecimiento de las exportaciones de China y al creciente valor agregado de la producción industrial (anexo I.3). La elaboración para la exportación con inversión extranjera como porcentaje del total de dicha actividad pasó de un nivel “marginal” en 1985 a 55% en 2003. Entretanto, el acceso extranjero al mercado interno se mantuvo limitado e inmerso

---

<sup>3</sup> Las exportaciones de China se vieron facilitadas por la depreciación real de la moneda y la convertibilidad de la cuenta corriente entre comienzos y mediados de los años noventa. El tipo de cambio se había mantenido fijo en 8,28 renminbi por dólar estadounidense desde 1998, pero en agosto de 2005 el régimen cambiario fue modificado y se permitió el uso de una canasta de divisas y un grado moderado de flexibilidad. Se aplicó una apreciación inicial de 2% y se permitió una variación de más o menos 0,3% cada día.



en negociaciones con el Estado. En general, se permitió la creación de subsidiarias en propiedad absoluta sólo para la elaboración para la exportación. A comienzos de 1992, se redujeron considerablemente las restricciones a la inversión extranjera directa en el mercado interno y se atenuaron las limitaciones a las subsidiarias en propiedad absoluta. En consecuencia, las empresas extranjeras han obtenido mayor acceso al enorme mercado interno (véase el recuadro 2.1).

#### RECUADRO 2.1

##### La apertura de China a la IED y su adhesión a la OMC

El aumento de los flujos de inversión extranjera directa ha convertido a China en uno de los principales destinatarios mundiales de la IED y en el líder indiscutido entre los países en desarrollo. ¿Cómo lo consiguió?

Los flujos de IED a China fueron prácticamente nulos durante los años ochenta. Con el boicot de China por las Naciones Unidas tras la guerra de Corea y el deterioro de las relaciones con la Unión Soviética en los años sesenta, China se hallaba prácticamente en un estado de autarquía. En 1970 el comercio exterior representaba menos de 5% del PIB y la IED era aún menor. En vista de la nacionalización de compañías del país en los años cincuenta, los posibles inversionistas extranjeros consideraban que el riesgo de expropiación era grande.

Las primeras leyes que permitieron la existencia de empresas conjuntas de ciudadanos chinos y extranjeros se promulgaron en julio de 1979. Sin embargo, el proceso de apertura no sólo fue gradual, sino que además se planificó estratégicamente, con políticas selectivas que promovieron sectores y actividades específicos. El objetivo principal era encauzar recursos hacia inversiones productivas y la actualización tecnológica. La IED comenzó a llegar, principalmente de Hong Kong, con el establecimiento en 1980 de cuatro zonas económicas especiales. Esas zonas, junto con Macao, representaron más de 60% de los primeros flujos de IED a China.

Cuando se disiparon los temores sobre la sostenibilidad de las reformas después de la transición política de Deng Xiaoping a Jiang Zemin a comienzos de los años noventa, los flujos de IED iniciaron el ascenso meteórico que se describe en el capítulo 1.

El hecho de que China promoviera la IED no significaba necesariamente que recibiera el capital extranjero con los brazos abiertos. La política de IED contenía restricciones considerables. Hasta mediados de los años ochenta se prohibía que las empresas extranjeras crearan compañías independientes en propiedad absoluta. La IED se limitaba más bien a empresas conjuntas. También se aplicaban restricciones a ciertos sectores. El gobierno dividía las industrias con inversión extranjera en cuatro categorías: promovidas (podían recibir tratamiento tributario preferencial), permitidas, restringidas y prohibidas. Más importante aún, establecía requisitos para regular el desempeño de las exportaciones y el contenido nacional.

Igual que con cualquier proceso gradual de liberalización, con los años se fueron levantando las restricciones. Se permitió la creación de subsidiarias en propiedad absoluta y la composición de la IED por tipo de propiedad cambió rápidamente a su favor. Además, los cambios en la política gubernamental condujeron a un aumento del número de industrias promovidas.

En diciembre de 2001 China se adhirió a la OMC, lo cual reforzó la tendencia a la eliminación de las restricciones restantes. Cabe prever que los flujos de IED prosigan su vertiginoso aumento durante el próximo decenio.



## ***Empresas estatales***

Las empresas estatales son actores importantes de la economía. En 2002 representaban alrededor de la mitad de la producción industrial y más de un tercio del empleo en las zonas urbanas (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2003). Tradicionalmente han desempeñado una función importante en el bienestar social, al proporcionar a sus trabajadores educación, vivienda y atención médica. La industria y las empresas del Estado también son una fuente importante de ingresos fiscales. A mediados de los años sesenta, 75% de los ingresos consolidados del presupuesto provenían de las empresas del Estado. Incluso a mediados de los años noventa, el sector industrial representaba 50% de los ingresos (Young, 2000).

El proceso de reforma ha afectado directamente a las empresas del Estado de manera gradual pero creciente desde 1998. Cuando se iniciaron las reformas, a fines de los años setenta, las empresas estatales recibieron contratos en los que se especificaba que los superávit debían repartirse entre el Estado y la empresa. Eso puso fin a la práctica de entregar la totalidad de los superávit, que había creado fuertes desincentivos para la maximización y la eficiencia. La gran atención que se dedicó a la reforma a fines de los años noventa se volvió más viable políticamente con el vigoroso crecimiento de los sectores no estatales y las reformas tributarias. Sin embargo, la capacidad del sector no estatal para asimilar mano de obra era limitada, lo cual condicionó el ritmo de la reforma de las empresas estatales.

El objetivo ha sido mejorar la eficiencia, la competitividad y la eficacia de las empresas estatales mediante la consolidación y la cotización en mercados bursátiles. La reestructuración, la venta de participaciones patrimoniales mayoritarias, la desmonopolización de ciertos servicios públicos, la privatización, las fusiones y los cierres definitivos han ocasionado una disminución del número de empresas estatales o controladas por el Estado de 262.000 en 1997 a 159.000 en 2002<sup>4</sup>. Se calcula que, durante ese período, el Estado despidió entre 25 y 30 millones de trabajadores estatales, de los cuales tal vez dos tercios hayan encontrado otro empleo (DFID, 2003; Banco Mundial, 2003b).

La reforma se ha concentrado principalmente en empresas estatales pequeñas y medianas, entre las cuales es común que se produzca una duplicación entre provincias y que las economías de escala sean insuficientes<sup>5</sup>. Se han privatizado alrededor de 80% de las pequeñas empresas a nivel de distrito y 60% de las empresas a nivel de ciudad.

---

<sup>4</sup> Una manera corriente de llevar a cabo las reformas es colocar una empresa en una sociedad holding que la controle y asuma la responsabilidad de sus obligaciones sociales.

<sup>5</sup> Uno de los motivos de la consolidación fue el legado de duplicación entre industrias a nivel local, ocasionada en parte por una política de autosuficiencia local durante el período anterior a la reforma y una competencia vigorosa entre localidades para crear industrias con un margen de utilidad elevado (y fuentes de ingresos) durante la flexibilización de la planificación centralizada (Young, 2000).

CUADRO 2.1

**Fondos obtenidos en el mercado financiero interno de China, 2000–2002**  
(porcentaje)

	Préstamos bancarios	Bonos del Tesoro	Bonos de sociedades anónimas	Acciones
2000	72,8	14,4	0,5	12,3
2001	75,9	15,7	0,9	7,6
2002	79,3	15,3	1,3	4,0

Fuente: Banco Popular de China (2002).

La propiedad de las empresas de poblados y aldeas experimentó posteriormente una transformación considerable. Las autoridades han señalado 2.500 empresas medianas y grandes del Estado con cinco millones de empleados que podrían ser declaradas en quiebra y cerradas (Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting, 2004; *Economist*, 20 de marzo de 2004).

En 2003 las autoridades crearon la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales, con el objeto de garantizar un marco jurídico que rijan los derechos de propiedad del Estado a fin de reducir la intervención pública directa. El organismo controla aproximadamente 200 grandes empresas estatales cuyos activos superan el 100% del PIB.

El legado de las empresas burocráticas del Estado es una ineficiencia que las reformas debían corregir. La generación de pérdidas ha sido siempre un problema muy serio (DFID, 2003). En lo que concierne al desempeño, según informes oficiales los ingresos y las utilidades de las 500 compañías estatales más importantes durante los primeros 11 meses de 2003 aumentaron 25% y 33%, respectivamente, en tanto que 87 empresas registraron pérdidas. Aunque los problemas de contabilidad dificultan el análisis del desempeño de las empresas estatales, el grueso de las ganancias se concentra claramente en un grupo de grandes empresas (*Economist*, 20 de marzo de 2004).

### Los mercados financieros

Hasta 2003 operaba un solo banco privado, fuera de las sucursales de bancos extranjeros, que proporcionaban únicamente servicios internacionales. En la actualidad hay cuatro grandes bancos con una posición dominante: el Banco de China, el Banco de Construcción de China, el Banco de Industria y Comercio de China y el Banco Agrícola de China. Estos bancos del Estado proporcionan alrededor de tres cuartas partes de los fondos obtenidos en mercados de capitales formales<sup>6</sup>. Por su parte, el mercado bursátil todavía se encuentra en una etapa incipiente (cuadro 2.1).

<sup>6</sup> Los mercados financieros informales son extremadamente importantes pero difíciles de cuantificar.

Las reformas se han concentrado en impulsar la transformación del sistema bancario comercial de un marco burocráticamente planificado destinado a atender al sector estatal en una empresa comercial moderna que responda al mercado. La prioridad que tradicionalmente se ha dado al sector estatal ha entorpecido el crecimiento del sector privado, entre otras cosas relegando compañías privatizadas al autofinanciamiento y a los mercados informales. Las reformas han incluido la creación en 1995 de distritos bancarios similares a los de la Reserva Federal de Estados Unidos, con el objeto de reducir los vínculos burocráticos entre los bancos locales y los gobiernos locales, el fortalecimiento de la labor del banco central de mantenimiento de la disciplina de los bancos comerciales, la cotización de algunos bancos grandes en mercados de valores y la creación de bancos de fomento y desarrollo para eliminar las actividades no comerciales de la banca comercial. (Juntos, estos dos tipos de bancos representan aproximadamente 60% del total del crédito interno.)

En los años ochenta se crearon bancos por acciones, en su mayoría del Estado, pero que contaban con accionistas públicos diversificados y cierta medida de participación no estatal minoritaria. Estos bancos gozaban de un poco más de libertad de acción. Recientemente su participación en el mercado crediticio ha aumentado mucho, alcanzando el 25% en 2002.

Sin embargo, el acontecimiento más significativo es la adhesión a la OMC. Se está introduciendo una competencia sin precedentes con el acceso irrestricto de la banca extranjera a partir de 2006, proceso que se había iniciado gradualmente con anterioridad. En 2003 los bancos extranjeros comenzaron a ofrecer servicios a compañías en moneda nacional. En 2006 los mismos servicios se ofrecerán a los particulares. También se están reduciendo las restricciones geográficas. Según el Banco Popular de China, para 2010 los bancos extranjeros representarán aproximadamente el 10% del mercado de crédito interno (Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting, 2004).

En 2003 el mercado bursátil interno constaba de alrededor de 1.300 compañías que cotizaban en la bolsa, aunque la mayoría de ellas eran empresas estatales y alrededor de dos terceras partes de las acciones no se negociaban.

### ***Reformas fiscales y de otro tipo***

Las reformas fiscales también han sido importantes. A partir de comienzos de los años ochenta, el país pasó de un sistema unificado de ingresos y gastos con control centralizado a la delegación de facultades para realizar gastos a los gobiernos locales. Además, las fuentes de ingresos locales se compartían con el gobierno central mediante un contrato fiscal que permitía a las autoridades locales conservar los ingresos excedentarios. La idea era promover el desarrollo local, ya que las nuevas actividades eran una fuente de ingresos que se podían conservar (Qian, 2002).

A mediados de 1994, una profunda reforma tributaria fortaleció la posición fiscal del gobierno central. El conjunto de medidas incluyó la mejora de la administración tributaria y del ingreso, con un sistema modificado de distribución de ingresos (que

favorecía al centro) y la introducción de un impuesto sobre el valor agregado que sustituyó al sistema anterior de múltiples niveles. Las reformas, junto con el crecimiento económico vigoroso, promovieron un marcado aumento de la recaudación fiscal. En general, los ingresos públicos aumentaron de 11% del PIB en 1995 a 19% en 2003 (Fedelino y Jan Singh, 2004)<sup>7</sup>.

También se reformó el gasto. En 1994 se abolieron los sobregiros del banco central. En 1999, en el marco de la reestructuración del Ministerio de Hacienda, se creó un departamento del Tesoro con dedicación exclusiva y una cuenta presupuestaria centralizada que comenzó a incluir partidas que anteriormente se consideraban extra-presupuestarias (Fedelino y Jan Singh, 2004).

Además de las reformas fiscales se han llevado a cabo reformas en otros campos importantes, entre ellas la liberalización del mercado inmobiliario y de la vivienda, reformas de los sistemas de seguridad social y de pensiones, y medidas para mejorar la gestión gubernamental y combatir la corrupción. Se ha venido propiciando un entorno estable para la actividad empresarial privada mediante la ampliación progresiva del acceso del sector privado nacional y extranjero al mercado y la reciente adhesión a la OMC. En una enmienda de la Constitución Nacional, se reconoce plenamente el derecho a la propiedad privada y se le otorga la misma categoría que a los bienes del Estado (Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting, 2004).

## Características estratégicas de la aplicación de políticas

Rodrik (2003) ha señalado que la aplicación de los principios económicos básicos, como la competencia de mercado, los incentivos, la solvencia fiscal, la moneda sólida y los derechos de propiedad, produce rachas de crecimiento. Sin embargo, por lo general eso se logra mediante arreglos institucionales locales que se adaptan a las circunstancias y limitaciones específicas del país. No existe una fórmula única para dichos arreglos, que por regla general pueden combinar enfoques convencionales y no convencionales de las políticas. Rodrik sostiene que el grado de libertad en la formulación de políticas es mayor durante la etapa transitoria de crecimiento que cuando el crecimiento se ha consolidado. La demanda de arreglos institucionales sólidos y más permanentes basados en el mercado es mayor en la segunda etapa, durante la cual se debe proteger el terreno ganado en la productividad y estabilidad ante los shocks externos. Por último, las fórmulas más eficaces tienen un grado de singularidad que obstaculiza su “migración” a otros países.

Todo ello sugiere que las experiencias de crecimiento exitoso tienen un elemento estratégico que se nutre de la capacidad, la creatividad y la innovación locales. China

<sup>7</sup> Como porcentaje del PIB, la recaudación fiscal del gobierno central aumentó a más del triple desde el período anterior a la reforma hasta 2002, mientras que la recaudación fiscal de los gobiernos municipales disminuyó alrededor de 30% (Banco Mundial, 2003b).

sigue ese esquema, especialmente mediante la generalización gradual de programas piloto. De hecho, la ejecución de las reformas y las transformaciones subsiguientes en general comparten varias características definitorias interrelacionadas que vale la pena destacar.

### ***Compromiso estratégico de largo plazo con el desarrollo y tasas de crecimiento elevadas***

Las reformas surgieron de una era de planificación centralizada concebida para alcanzar la autarquía. En la transición a la economía de mercado, las autoridades gubernamentales abandonaron su enfoque del desarrollo orientado al futuro para entrar en la era de las reformas de mercado.

Tanto a nivel central como a nivel local, las autoridades chinas han venido afinando sistemáticamente las políticas con una perspectiva estratégica de desarrollo a largo plazo. La única palabra que puede usarse para expresar dicha perspectiva es “ambición”. Las autoridades centrales y locales establecen metas concretas y los incentivos correspondientes, aunque no necesariamente de manera coordinada y a menudo con la idea de mejorar de forma directa o indirecta la posición internacional de la economía, sectores o firmas. El éxito no deja mucho tiempo para celebraciones. Por el contrario, las estructuras de incentivos tienden a servir de llamamiento para fijar nuevas metas de mejoras. Las fallas inducen ajustes y nuevos experimentos. En efecto, la economía de China se halla decididamente inmersa en un proceso de avance constante a los niveles macro, micro y metaeconómicos, con una proyección firme hacia el mercado internacional en todos ellos.

Una segunda característica conexas de la política en conjunto es la misión de alcanzar tasas sumamente elevadas de crecimiento, que se consideran esenciales para facilitar la reasignación de empleos a actividades orientadas al mercado y reducir la pobreza. De hecho, a medida que la economía de mercado va ampliando su alcance y peso en la economía nacional, aumentan los incentivos para reformar los restos de la economía planificada y disminuye el “costo” global de las reformas. Esta estrategia también ha sido un vehículo para tratar de superar, mediante el crecimiento, problemas tales como los préstamos no redituables, el desempleo, la recesión internacional y los déficit fiscales.

### ***Elementos clave de la estrategia a largo plazo***

Aparte de las reformas analizadas, los siguientes elementos han contribuido al éxito de la estrategia de desarrollo a largo plazo de China:

- *Estabilidad macroeconómica sostenida.* Las autoridades han mantenido el déficit presupuestario total en el rango de 2% a 3%. Tras un peligroso repunte inflacionario de 27% a mediados de 1994, la inflación cayó con rapidez. Las cuentas de

transacciones exteriores son sólidas: la cuenta corriente tiene un superávit, la cuenta de capital está sujeta a controles, el nivel de reservas internacionales es bastante elevado y la deuda externa es relativamente baja. El tipo de cambio se maneja con prudencia y se fijó de facto al dólar estadounidense, pero en 2005 este régimen se modificó para incluir una canasta de monedas y darle cierta flexibilidad<sup>8</sup>.

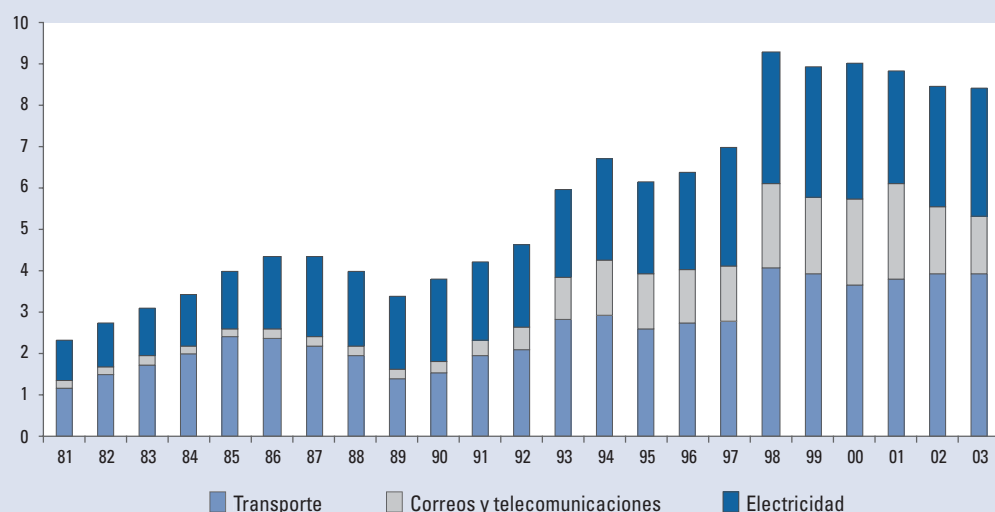
- *Política macroeconómica anticíclica.* Comenzó a aparecer más explícitamente a mediados de los años noventa. La crisis de Asia y la desaceleración económica mundial de fines de los años noventa, combinadas con la reestructuración de las empresas estatales, amenazaban con frenar el crecimiento interno. El gobierno adoptó una política fiscal y monetaria previsora para ampliar el crédito, reducir las tasas de interés y aumentar el gasto que alentó en especial un crecimiento vigoroso de las inversiones en capital fijo e infraestructura. Una balanza externa sólida y la reforma fiscal de mediados de los años noventa contribuyeron a generar los ingresos que posibilitaron una política anticíclica. Entretanto, en 2004 comenzaron a aparecer síntomas de recalentamiento; por ejemplo, escasez de energía y materia prima y signos de nuevas presiones inflacionarias. A fin de desacelerar la economía, las autoridades tomaron medidas selectivas tales como restringir el crédito y la inversión bancaria en los sectores recalentados. En octubre de 2004 también aumentaron las tasas de interés en 27 centésimos de punto porcentual, el primer aumento de ese tipo en un decenio.
- *Competencia.* Aunque la economía interna de China ha estado muy regulada y protegida, las reformas de mercado han introducido un nivel de competencia importante en el margen. Las actividades para atraer inversiones extranjeras y en la exportación han sido muy competitivas entre las diversas localidades desde hace ya muchos años. La apertura al exterior y la adhesión a la OMC fueron la manifestación más amplia del valor de la competencia para la estrategia de desarrollo de China.
- *Inversión cuantiosa en capital fijo.* Una de las características que distinguen a la política de desarrollo de China ha sido las tasas robustas de inversión en capital fijo. La inversión en infraestructura ha sido excepcional desde los años noventa, lo que refleja una estrategia tanto de apoyar el crecimiento como de propiciarlo (gráfico 2.2). El progreso ha sido impresionante. Por ejemplo, China tiene actualmente 30.000 kilómetros de autopistas y sólo la supera Estados Unidos (véase el recuadro 2.2). La reforma fiscal de mediados de los años noventa facilitó una inversión más dinámica en bienes públicos.

<sup>8</sup> Prasad y Rumbaugh (2004) sostienen que la moneda está considerablemente subvaluada y que es preciso revalorizarla. En el tercer trimestre de 2005 se abandonó la paridad con el dólar estadounidense. Las presiones políticas, especialmente de las autoridades de Estados Unidos a causa del cuantioso superávit comercial de China con ese país, probablemente hayan contribuido a la adopción de la nueva política cambiaria.



GRÁFICO 2.2

China: inversión en infraestructura física, 1981–2002  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003, 2004).

- *Atracción de inversión extranjera directa.* Aunque China reconoce claramente la necesidad de capital extranjero, ha sido muy selectiva en la manera de recurrir a dicho capital. En efecto, el mecanismo preferido ha sido los flujos de IED, debido tal vez a la estabilidad relativa de la IED y su capacidad para proveer directamente tecnología, conocimientos técnicos y acceso a mercados internacionales. China ha aprovechado de manera incesante la IED a través de empresas conjuntas y estrategias de “ingeniería inversa” para desarrollar sus propios conocimientos y capacidad técnicos. Recientemente, la IED en propiedad absoluta ha logrado afianzarse en la economía.
- *Mantenimiento de una presencia importante del Estado en la economía.* El Estado es un protagonista estratégico proactivo, incluso ante la promoción oficial de una economía de mercado en crecimiento. El objetivo de las reformas no es debilitar ni privatizar la función empresarial central del Estado como tal, sino más bien fomentar la consolidación en unidades de mayor tamaño. En una era de competencia en una escala cada vez más mundial, la finalidad es mejorar la fuerza y eficacia de esa función y su aporte al crecimiento y a la transformación.
- *Política industrial y tecnológica proactiva.* En esta área, la postura firmemente proactiva del Estado ha cambiado notablemente con el tiempo. La política ha tendido a favorecer actividades sectoriales más generales y actividades tecnológicas más avanzadas. En 2000 el gasto en investigación y desarrollo superó el 1% del PIB por primera vez, cifra cercana al promedio de Asia oriental y casi el doble de los países de ingreso medio (Banco Mundial, 2004b). Desde el punto

**RECUADRO 2.2**
**El auge de la infraestructura física**

Hasta hace 20 años, la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía de China estaba muy por debajo de la norma de los países más desarrollados de América Latina. Aunque persisten serias deficiencias y a pesar de la dificultad de satisfacer el rápido crecimiento de la demanda de toda clase de servicios de infraestructura, las mejoras recientes han sido verdaderamente notables. Entre ellas se encuentran carreteras, puertos, telecomunicaciones y electricidad. En China la inversión gubernamental en obras públicas ha crecido con más rapidez que la economía en general, pasando de 2,6% del PIB en 1991 a 3% en 2002.

En los últimos años se han efectuado inversiones cuantiosas en el sistema ferroviario, la columna vertebral del sistema de transporte, entre las que figuran una segunda línea de Beijing a Kowloon (Hong Kong) y la extensión de la red a regiones apartadas como Kashgar (Xinjiang) y Tibet. En el período 2001–2005 el plan era extender la red 6.000 kilómetros y duplicar las vías a lo largo de 3.000 kilómetros de líneas existentes. El progreso en cuanto a las carreteras ha sido aún más notable. En apenas 12 años la red de autopistas interprovinciales ha aumentado de cero a 12.000 kilómetros. En el período 1996–2000 se construyeron 216.000 kilómetros de carreteras nuevas, lo cual representa una ampliación de 18% de la red vial. A mediano plazo se planea construir 200.000 kilómetros adicionales. Las instalaciones portuarias han mejorado de manera evidente en los últimos años. China tiene 200 puertos, entre los que se cuentan algunos de los 10 más grandes del mundo. Debido a que muchos de ellos son de aguas poco profundas para los buques de contenedores de gran calado, hay nuevas ampliaciones en marcha. El proyecto más importante es la ampliación del puerto de Shanghai, que se calcula que llevará casi 20 años.

La infraestructura eléctrica del país tiene serias limitaciones, pero se están resolviendo. El gobierno planea aumentar la capacidad instalada de 290 gigavatios en 2000 a 550 gigavatios en 2010. El importante proyecto de las Tres Gargantas es apenas una pequeña parte de los gigantescos planes de expansión en curso. Además, el sector de las telecomunicaciones está experimentando un auge sin precedentes. China tiene más abonados a servicios de televisión por cable (100 millones) y más teléfonos móviles (145,2 millones a fines de 2001) que Estados Unidos. También tiene más de 180 millones de líneas telefónicas fijas (16 por 100 habitantes) y 36,6 millones de abonados a Internet. Según el gobierno, la ampliación de la red de fibra óptica llevará multimedios en banda ancha a todos los hogares de las zonas urbanas para 2010.

de vista del valor absoluto, el gasto superó los desembolsos de Brasil (el líder de América Latina) en 70% y se situó cerca del gasto de la República de Corea (véanse los recuadros 2.3 y 2.4).

- *El elevado nivel de ahorro interno nutre el acceso fácil al crédito interno de bajo costo.* La economía de China está nadando en capital y su sector bancario es la principal fuente de financiamiento interno formal. El mercado financiero se alimenta de la elevada tasa de ahorro del país, impulsada básicamente por el ahorro familiar. En cierta medida, este comportamiento con respecto al ahorro podría obedecer a factores culturales, aunque se observa que las tasas aumentaron tras la introducción de reformas de mercado. A fin de promover el ahorro, el gobierno ha garantizado durante mucho tiempo rendimientos reales levemente positivos en



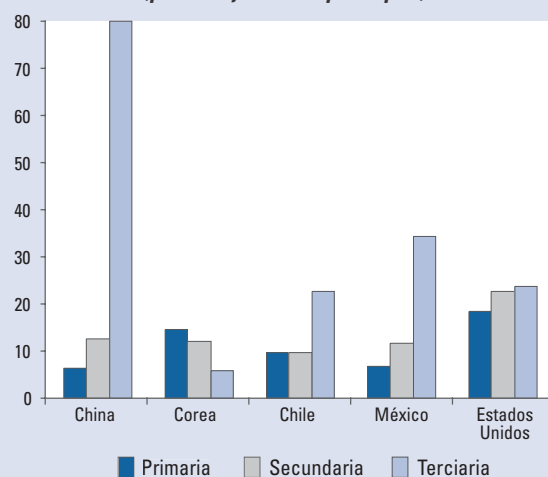
el sistema bancario, práctica que ha sido el principal vehículo formal del ahorro familiar incluso durante episodios de inflación elevada. El alto grado de confianza del público deriva de la práctica oficial de mantener tasas reales de depósito positivas y evitar crisis bancarias<sup>9</sup>. Por otro lado, el público no tiene muchas opciones para colocar sus ahorros, ya que los mercados bursátiles internos son poco activos y los controles de capitales limitan las oportunidades de colocación externa. En cualquier caso, el acceso real al crédito formal ha tenido una orientación muy fuerte hacia el Estado, aunque las reformas institucionales del sistema bancario a la larga tal vez extiendan el alcance del crédito bancario al sector privado, el cual hasta ahora ha tenido un acceso limitado. Por último, cabe señalar que los controles de capitales, combinados con el elevado nivel de ahorro interno, también han contribuido a la baja deuda externa del país.

- **Educación superior.** La tasa de alfabetización en China es actualmente del 85% y el nivel de instrucción es de ocho años para las personas del grupo de 15 a 64 años de edad (Banco Mundial, 2003b), mucho más bajo que el promedio de Asia oriental pero cercano al de América Latina. China ha asumido un compromiso importante con la enseñanza superior que refleja la focalización estratégica en el desarrollo de tecnología avanzada y el empeño en satisfacer la demanda de mano de obra más calificada: el coeficiente del gasto por estudiante en educación terciaria, secundaria y primaria es de 10:2:1, extremadamente elevado en comparación con otros países (véase el gráfico 2.3). El índice de matrícula en la enseñanza superior se cuadruplicó durante el período de 10 años concluido en 2002, llegando a 13% (Banco Mundial, 2004b). Se trata de un nivel todavía bajo en comparación con los países de ingreso medio, aunque en términos absolutos está produciendo un número sumamente grande de egresados universitarios. En China se graduaron 1,3 millones de

<sup>9</sup> En vista de la inflación, las tasas de depósito aumentaron en octubre de 2004 de 1,98 a 2,25%, compensando en parte la erosión prevalente de los bienes raíces.

GRÁFICO 2.3

Gasto en educación pública por estudiante, década de 1990  
(porcentaje del PIB per cápita)



Fuente: Banco Mundial (sin fecha).

estudiantes de instituciones de enseñanza superior en 2002, de los cuales 40%, aproximadamente, provenían de zonas manufactureras y tecnológicas del interior (donde vive un tercio de la población del país). Además, casi 45% de los egresados de establecimientos de enseñanza superior del país habían cursado estudios de ciencias e ingeniería (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2003)<sup>10</sup>.

- *Control de la migración a las zonas urbanas.* El rápido crecimiento de las zonas urbanas, el empleo y los ingresos ha sido un imán para la migración del campo a la ciudad. En 2003 migraron 120 millones de personas de zonas rurales, 26 millones de las cuales se inscribieron ese mismo año. Las autoridades han empleado un sistema *hukou* de inscripción familiar de permisos urbanos (que proporcionan acceso a servicios sociales) para regular el volumen de las corrientes migratorias<sup>11</sup>. El sistema se ha flexibilizado gradualmente (DFID, 2003), lo cual, junto con la desaceleración del crecimiento de las empresas de poblados y aldeas, explica en parte la gran corriente migratoria. Todavía viven alrededor de 800 millones de personas en zonas rurales, de modo que el potencial de migraciones futuras es enorme.
- *Monopartidismo.* Se ha mantenido el status quo en el arreglo institucional básico para la gestión política del país.

## **El arte de la implementación pragmática**

El proceso de reforma se ha introducido de forma gradual y pragmática, a diferencia de la preponderancia de la ideología y los grandes saltos de la era de la economía planificada. Las etapas progresivas han partido del desarrollo de las fuerzas de mercado en la economía y se han adaptado a ellas. Este incrementalismo conlleva la interacción de las condiciones iniciales (buenas y malas) con políticas de transición (es decir, puentes para ir desde aquí hasta allá) concebidas para asegurar una acción más plena del mercado. En la búsqueda de caminos potenciales para el cambio institucional, se realizaron numerosos experimentos piloto que precedieron a la aplicación más general de políticas nuevas, e incluso su aplicación general ha sido sólo una transición hacia un cambio institucional más orientado a los mercados. Las empresas de poblados y aldeas y el fenómeno de la elaboración para la exportación son ejemplos de experimentos piloto que se han convertido en políticas de transición con una base amplia (que a su vez han servido de base para el desarrollo de mercados) (Qian, 2002).

<sup>10</sup> Casi la mitad de esos 1,3 millones de egresados se graduaron de universidades convencionales, y la otra mitad, de programas de estudios especializados de tres años.

<sup>11</sup> Las restricciones relacionadas con los derechos de propiedad de las tierras y los límites más estrictos del número de nacimientos por familia en zonas urbanas también pueden incidir en el ritmo de la migración del campo a las ciudades.

**RECUADRO 2.3**
**Evolución de la política industrial de China**

Cuando se creó la República Popular en 1949, la capacidad industrial de China se hallaba en estado lamentable. Sólo Shanghai desempeñaba un papel importante. Se creó un gran número de industrias pesadas con la ayuda de la Unión Soviética, principalmente en las provincias del noreste, donde anteriormente se habían explotado el carbón y recursos minerales bajo el dominio japonés. La Unión Soviética proporcionó asistencia considerable in situ y permitió que una gran cantidad de ingenieros chinos cursaran estudios en sus universidades. Esa ayuda de gran escala para el desarrollo industrial concluyó a fines de los años cincuenta con el surgimiento de serias divergencias en la ideología de ambos países. Entretanto, China intentó llevar adelante una industrialización forzada, el Gran Salto Adelante, basada casi enteramente en recursos internos y tecnologías propias. Estas medidas condujeron a una catástrofe económica, especialmente en la agricultura, ya que se obligó a los agricultores a abandonar sus campos para dedicarse al trabajo industrial.

La Revolución Cultural de 1966 interrumpió la recuperación subsiguiente. Más adelante, se llevó a cabo un importante proceso de traslado y ampliación de actividades industriales a las regiones montañosas del interior para que estuvieran protegidas de ataques militares. Muchas de las nuevas localidades industriales carecían de infraestructura utilizable y estaban lejos de los principales centros de actividad económica. Aunque se conservó la “autosuficiencia” como lema, China siguió comprando en el exterior sus principales equipos industriales, como las grandes plantas de fertilizantes, pero después no pudo actualizar permanentemente la tecnología importada que se necesitaba. Las plantas industriales y de elaboración en pequeña escala en zonas rurales florecieron durante ese período y a través de ellas se dio gran difusión a las tecnologías manufactureras, aunque algunas industrias importantes quedaron estancadas bajo el control absoluto del Estado. La autarquía autoimpuesta sofocó el desarrollo tecnológico e industrial, aunque China, a nivel de prototipos, consiguió mantener cierta afinidad con el paisaje industrial de los países avanzados.

Cuando se anunció la política de puertas abiertas en 1978, la estructura industrial del país no podía hallarse en peor situación. En 1978 China tomó la decisión audaz de incorporarse en gran medida a la economía mundial. La transición se realizó gradualmente, de 1978 en adelante, y el desarrollo industrial recibió gran apoyo del Estado. En muchos sentidos, la política industrial del país tomó matices de los enfoques de los tigres vecinos. Una de las primeras medidas fue la creación de empresas de poblados y aldeas, que inicialmente tenían acceso a créditos con intereses bajos, exoneración temporal de impuestos y asignaciones especiales en el presupuesto de las comunas.

A comienzos de los años noventa se dio prioridad a la inversión en energía, materiales básicos e infraestructura conexas. A mediados de los años noventa las políticas se concentraron en “industrias pilares” con uso intensivo de capital y economías de escala: maquinaria, automóviles, aparatos electrónicos y productos petroquímicos, entre otras. Se esperaba que la demanda exhibiera una gran elasticidad en función de los ingresos, lo que generaría una mayor demanda de mano de obra calificada. El propósito de la selección de las industrias pilares era orientar las prioridades en la asignación de inversiones y del crédito bancario, y crear empresas estatales específicas que fuesen paladines nacionales en la competencia mundial. En general se realizaron reformas simultáneas de las empresas estatales con un ánimo de complementariedad.

A fines de los años noventa, la política industrial se convirtió en una política tecnológica para apoyar a todas las empresas tecnológicamente avanzadas, incluidas las pequeñas compañías privadas recién creadas y las empresas con inversión extranjera. La política industrial formal se aplica actualmente a tres sectores: software, circuitos integrados y automóviles. Los dos primeros programas

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 2.3 (Continuación)**

ya están en marcha y parecen indicar un cambio de enfoque, pasando del empeño en seleccionar ganadores a un apoyo sectorial generalizado.

En el ínterin, China atrajo una corriente constante de inversión extranjera directa industrial en sus zonas económicas especiales. Dicha inversión se destinó inicialmente a sectores específicos, a menudo organizados según fórmulas de capital mixto en colaboración con empresas estatales. A partir de fines de los años ochenta —y especialmente desde mediados de la década de 1990—, la corriente de inversión extranjera directa dirigida a la actividad industrial se convirtió en una verdadera marejada, si bien limitada principalmente a las zonas empresariales costeras de China.

El gobierno mantuvo un sistema de clasificación para atraer IED que incluye una lista especial para fomentar la inversión extranjera en áreas de tecnología avanzada. En la elaboración para la exportación se promovió la inversión extranjera por medio de importaciones libres de aranceles y exenciones tributarias, a fin de que esta actividad pudiera competir con el resto del mundo. También surgieron subsidios implícitos de la competencia entre localidades para atraer capital extranjero. La promoción intensiva de las empresas conjuntas, combinada con negociaciones implacables sobre las condiciones, se proponía generar transferencias de tecnología y ampliar en gran medida la participación en mercados de exportación.

Al mismo tiempo que China ha promovido la inversión extranjera directa en la industria, la estructura industrial tradicional del país ha experimentado una transformación casi absoluta. El sector estatal se ha reducido de alrededor de 80% a menos de 40% del PIB (2003). La mayoría de las primeras compañías estatales se han convertido en empresas por acciones y cotizan en la bolsa de Shanghai, Shenzhen, Hong Kong y, en algunos casos, Nueva York (aunque la participación del Estado en el capital accionario sigue siendo en general elevada). En varias se han adoptado programas de compra de la empresa por la gerencia.

Se han fusionado empresas estatales en grupos industriales, proceso inspirado en parte en el éxito de los primeros grandes conglomerados de empresas de la República de Corea. La Comisión de Supervisión y Administración de Activos del Estado controla casi 1.900 compañías y grupos industriales, la mayoría de los cuales se consideran industrias pilares y permanecerán bajo la influencia del Estado en el futuro inmediato. Otras podrían surgir como compañías mundiales.

La estructura industrial de China ha experimentado dos cambios fundamentales en los últimos años. Combinada con la sofisticación creciente de su tecnología, la rápida expansión de la educación superior de China, concentrada en la ciencia y la ingeniería, ha atraído inversión extranjera directa en investigación y desarrollo, así como en producción industrial. En Beijing ya hay más de 160 centros y laboratorios de investigación y desarrollo creados por compañías extranjeras.

Otro cambio importante es las fusiones y adquisiciones por empresas chinas con el propósito de obtener tecnología avanzada, marcas reconocidas y canales de marketing internacional, a menudo con el apoyo técnico de compañías de inversión y consultoría de talla mundial. Por ejemplo, en 2003 la compañía china de tecnología de la información TCL adquirió la división de televisión (y la marca RCA) de la empresa francesa Thomson, convirtiéndose en el mayor fabricante mundial de televisores. Al año siguiente, TCL absorbió la división de teléfonos móviles de Alcatel, otra compañía francesa. Ssankyong, fabricante de automóviles de la República de Corea, fue comprada en 2004 por una compañía automotriz de Shanghai. Entretanto, a fines de 2004 la fabricante china de computadoras Lenovo suscribió un convenio con IBM para absorber su división de computadoras personales, con lo que incorporó a sus filas alrededor de 10.000 personas y operaciones de investigación y desarrollo conexas.

El enfoque de Beijing Oriental Enterprise (BOE), compañía de tecnología de la información que compró una división de monitores planos de Hyundai, de la República de Corea, refleja los principios fundamentales de la estrategia de China. BOE había efectuado una inversión importante

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 2.3 (Continuación)**

en la generación siguiente de monitores de computadoras portátiles y ya es proveedora tanto de Lenovo como de IBM. Desde la absorción se han enviado cuatro tandas de 100 empleados a pasar seis meses en la República de Corea para adquirir conocimientos especializados de tecnología y procesos de producción. Al mismo tiempo BOE llevó a Beijing a 120 ingenieros de la República de Corea para que capacitaran a su personal.

También hay compañías chinas que están desarrollando sus propias empresas de manera independiente. Huawei Technologies, una compañía privada, ha tenido un éxito notable por su capacidad para desafiar a CISCO, Motorola, Ericsson y Nokia en equipos avanzados de telecomunicaciones en muchos lugares del mundo. La compañía tiene su sede en Shenzhen e importantes laboratorios en Shanghai y Hangzhou. A fines de 2004 obtuvo su primer contrato importante con los Países Bajos, el centro de la próxima generación de las telecomunicaciones móviles.

China ha tenido cuidado de que las reformas de corto plazo no perturben el crecimiento, no produzcan desplazamientos de mano de obra políticamente desestabilizadores, no susciten un gran descontento político ni socaven el papel central del Estado socialista en la actividad económica y la vida política<sup>12</sup>. El “dualismo” se ha convertido en una táctica medular de la estrategia de China. Hay una tendencia a “crear” procesos de mercado paralelos al antiguo régimen, reformándolo únicamente después que dichos procesos se han afianzado.

La coexistencia antedicha de la planificación económica y la liberalización del mercado es la expresión más amplia del dualismo de China, que es muy evidente en la liberalización externa. Primero, la liberalización del comercio en el mercado interno comenzó a avanzar sólo tras la limitada apertura inicial mediante el programa circunscrito de elaboración para la exportación y la acumulación de reservas internacionales amortiguadoras para hacer frente al posible aumento de las importaciones. En segundo lugar, la apertura de la cuenta de capital es selectiva y se concentra en los flujos de inversión extranjera directa, no en mercados financieros privados más volátiles<sup>13</sup>. La presión sobre el tipo de cambio en 2003 y 2004 dio pie a una flexibilización cautelosa de los controles sobre las salidas de capital. En tercer lugar, la sobrevaloración del tipo de cambio a comienzos de los años noventa se corrigió mediante la aplicación de un tipo de cambio provisional de dos niveles. Además del tipo de cambio oficial, había

<sup>12</sup> El mesurado proceso de reformas de China se diferencia nítidamente del shock de las reformas radicales sufrido por Rusia cuando trató de pasar en un solo salto del sistema económico y político de la era soviética a una economía de mercado y a la democracia.

<sup>13</sup> Curiosamente, eso se ciñó a la receta académica de consenso para la secuencia de la apertura a los mercados externos surgida de la desastrosa experiencia de la apertura simultánea de la cuenta corriente y la cuenta de capital en el Cono Sur de América Latina a fines de los años setenta (véase CEPAL, 1995).

**RECUADRO 2.4**
**Evolución de la política tecnológica de China**

En 1952 se llevó a cabo una importante reforma universitaria en la que, básicamente, todas las universidades se transformaron en centros de enseñanza, mientras que la mayor parte de la labor de investigación se asignó a institutos controlados directamente por los ministerios sectoriales. Muchos ministerios crearon sus propios institutos y actividades de investigación, que se conocieron como “academias” (por ejemplo, la Academia de Telecomunicaciones). El desarrollo industrial y tecnológico se llevó a cabo según planes quinquenales formales, mientras que, para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en numerosas ocasiones se formularon planes específicos a largo plazo.

Ya para 1949 se había creado la Academia China de Ciencias siguiendo el modelo soviético. No tardó en convertirse en el bastión de la investigación científica avanzada; llegó a contar con más de 120.000 empleados y abarcaba un gran número de funciones de servicio.

Durante un breve período, de 1958 a 1959, la economía planificada quedó totalmente trastocada a causa de la frenética campaña de industrialización de China en el marco del Gran Salto Adelante. Al inicio de la Revolución Cultural, en 1966, se produjo una situación similar que condujo al cierre casi completo de todas las universidades, cuyo funcionamiento normal no se reanudó sino hasta la adopción de la política de puertas abiertas en 1978. Poco tiempo después, en 1976, se creó la Academia China de Ciencias Sociales, en parte con entidades que integraban la Academia de Ciencias, que llegó a actuar como conglomerado de centros de estudios del gobierno.

En la nueva era posterior a 1978 se realizaron varias reformas de gran alcance, aunque el concepto de planes quinquenales se mantuvo vigente y continuó influyendo en sectores importantes de la economía, como la producción de granos y la minería. En primer lugar, los ministerios sectoriales abandonaron el control directo de la mayoría de sus empresas, que se convirtieron en sociedades por acciones y en muchos casos comenzaron a cotizar en la bolsa de Shenzhen, Shanghai y Hong Kong. En la mayoría de los casos, el Estado retuvo el control mayoritario de las acciones a nivel nacional, provincial y municipal.

En segundo lugar, el sistema universitario experimentó una reforma total en la que se revirtió la mayoría de los cambios efectuados de 1952. Se fusionaron universidades enteras o algunos de sus departamentos para crear universidades integrales con una mayor responsabilidad en la labor de investigación. Se les dio instrucciones para que crearan programas de estudios en disciplinas clave, especialmente en tecnologías nuevas e incipientes. La enseñanza universitaria se amplió con rapidez. Aunque en un principio China dependía de universidades extranjeras, principalmente en Estados Unidos, para las licenciaturas y doctorados, se seleccionaron 100 universidades que recibieron atención especial. A diez se les asignó la tarea de convertirse en instituciones reconocidas a nivel internacional.

En tercer lugar, la labor de investigación y desarrollo, que hasta fines de los años ochenta había estado totalmente controlada y realizada por instituciones del Estado, experimentó cambios graduales pero de fondo que reflejaban en parte la cesión del control directo de las empresas estatales por el gobierno. Al mismo tiempo se traspasaron numerosos institutos de investigación industrial a plantas manufactureras. Algunos institutos de investigación de la Academia de Ciencias que tenían una buena trayectoria y entidades similares crearon sus propias compañías comerciales de tecnología avanzada. Lenovo, que antes era Legend, es uno de los ejemplos más notables. Creada a comienzos de diciembre de 2004 como producto de una cesión de la Academia de Ciencias, adquirió el control de la división de computadoras personales de IBM. Varias universidades muy conocidas, como las de Tsinghua, Pekín y Fudan (esta última de Shanghai), han creado sus propias empresas de tecnología avanzada. El reciente repunte de la capacidad de China en el campo de las computadoras de alto ren-

*(continúa en la página siguiente)*



**RECUADRO 2.4 (Continuación)**

dimiento puede atribuirse claramente a la transferencia de conocimientos del Instituto de Tecnología de Computación de la Academia de Ciencias.

En los últimos años la comercialización de actividades tecnológicas ha cambiado. Importantes universidades están participando más en la investigación básica y ya se han ganado el reconocimiento por su función de “incubadoras”. Han dejado de ser simplemente vehículos para la comercialización de tecnologías existentes.

Los ministerios sectoriales están proporcionando menos ayuda directa para el fomento de la investigación y el desarrollo. Su nueva función consiste en formular y aplicar políticas. El Ministerio de Ciencia y Tecnología, que antes era una comisión, ha asumido un papel decisivo. Ha formulado cinco programas nacionales importantes, comenzando por el Programa de Investigación y Desarrollo en Tecnologías Clave en 1982. El Programa Chispa, que se inició en 1986, tiene el mandato de gran alcance de estimular el cambio tecnológico en zonas rurales. El programa, una vez conocido por la designación numérica 863 (porque se inició en marzo de 1986), debe entenderse como una respuesta directa a la iniciativa de defensa estratégica de Estados Unidos (“Star Wars”). Su objeto es apoyar el desarrollo de tecnología avanzada para el sector militar.

En 1988 el Ministerio de Ciencia y Tecnología formuló el Programa Antorcha, iniciativa de amplia base para desarrollar la tecnología industrial de punta de China. Un componente importante del programa son las 53 zonas nuevas de desarrollo económico de tecnología avanzada que albergan a las compañías nacionales y extranjeras que tienen a su cargo la mayor parte de las exportaciones de tecnología avanzada de China. Por último, los programas 973, iniciados en marzo de 1997, se concentran principalmente en la investigación básica con el fin de aportar conocimientos de base para el progreso económico futuro.

En total, el Ministerio ha creado cinco programas nacionales de importancia. Aunque la dotación directa de fondos es limitada, recibe importantes recursos financieros de bancos, entidades locales, compañías e instituciones de investigación. El financiamiento que recibe el Ministerio depende de las decisiones del Consejo del Estado, que también asigna fondos a la Academia de Ciencias, el Ministerio de Educación y el sector militar. La Fundación Nacional de Ciencias de China desempeña un papel de importancia creciente con su apoyo a proyectos de investigación básica.

Los fondos que destina China a la investigación y el desarrollo han aumentado a un ritmo incluso mayor que su tasa de crecimiento económico, alcanzando 1,3% del PIB en 2003. Aunque se trata de una cifra impresionante, tal vez exagere en cierta medida la capacidad real de investigación y desarrollo del país. Casi dos terceras partes de la labor de investigación y desarrollo notificada se realiza en el sector empresarial y muchas compañías estatales todavía están demasiado desorganizadas para aprovechar los resultados de esa labor. Shanghai y Beijing siguen manteniendo su posición dominante como los principales centros de investigación. Shanghai se ha fijado la meta de destinar 2,5% de su PIB a la investigación y el desarrollo para 2005.

En marzo de 2005, China trazó su camino a largo plazo en el ámbito de la ciencia y la tecnología y formuló un plan que abarca 15 años, hasta 2020. El campo de la tecnología de la información se define como pilar y la industria de los semiconductores recibirá apoyo especial. La biotecnología también recibirá considerable apoyo adicional. El desarrollo de estos sectores, entre otros, se beneficiará mucho de la mayor disponibilidad de competencia profesional como producto del rápido crecimiento de la educación superior en China.

En vista de estas proezas tecnológicas, China tendrá que usar de forma eficiente sus recursos de investigación y desarrollo en ingeniería y campos científicos a fin de adquirir un caudal considerable de derechos de propiedad intelectual. Las empresas chinas siguen siendo débiles en tecnologías maduras o que están comenzando a madurar porque carecen de los derechos de propiedad intelectual.

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 2.4 (Continuación)**

tual con el reconocimiento de marcas comerciales concomitante. No obstante, el enorme tamaño de su mercado interno y su posición como “taller del mundo” confieren a China considerable influencia en el establecimiento de normas; por ejemplo, sobre tecnologías futuras de comunicación.

China se beneficiará mucho del retorno de los ciudadanos que han recibido una educación y capacitación avanzada en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Al mismo tiempo, el país está atrayendo una gama notable de actividades de investigación y desarrollo de países desarrollados. China podría convertirse en el primer país en desarrollo en captar la gama completa de funciones de investigación y desarrollo de empresas transnacionales, desde el mejoramiento rudimentario de tecnologías manufactureras hasta la investigación básica en las fronteras de nuevos conocimientos. Las empresas mundiales de tecnología de la información podrían embarcarse en un proceso de creación de un sistema mundial de innovación, en el cual China asumirá un papel de importancia creciente.

un mercado interno de canjes paralelo, relativamente libre, que ayudó a determinar el valor del régimen unificado en 1994 y que continúa en la actualidad. El dualismo también parece caracterizar la concentración de las principales reformas de empresas estatales al final del proceso de reformas de mercado, a fin de minimizar las posibles alteraciones de los mercados laborales, y tuvo una influencia decisiva en la reforma de los precios de los productos agrícolas al inicio de las reformas.

Las autoridades chinas han puesto en marcha programas para amortiguar el impacto de las reformas graduales mediante varias modalidades de indemnización de los posibles perdedores. Por ejemplo, las compras de alimentos en el mercado abierto se iniciaron en 1980, pero los vales para alimentos que se usaban antes de las reformas en las zonas urbanas se mantuvieron en circulación hasta que se eliminaron gradualmente a comienzos de los años noventa. A medida que se suprimían los vales, los usuarios recibían una indemnización provisional de las provincias. Otro ejemplo: cuando el mercado de divisas adoptó la convertibilidad en 1994, se otorgaron subsidios durante tres años a las entidades que habían dependido de las asignaciones de divisas del antiguo sistema planificado. Entretanto, los trabajadores que quedaban cesantes a causa de la reforma de empresas estatales recibieron ingresos de transición durante tres años, mientras conseguían un nuevo empleo.

Otros han sostenido, en términos más generales, que la intención del dualismo era en parte obviar la emergencia y reducir al mínimo el número de perdedores, evitando así el surgimiento de una oposición organizada (Qian, 2002; Rodrik, 2003).

## Tensiones, problemas y desafíos

El éxito económico de China es innegable. No obstante, las respuestas a los problemas estructurales, especialmente las dificultades de la transición, suelen suscitar problemas



nuevos que se combinan con los antiguos. Para que el crecimiento sea sostenido es preciso resolver varias cuestiones a mediano plazo.

### **La desigualdad ha empeorado**

Como ya se indicó en el capítulo 1, el crecimiento y el desarrollo de China han contribuido a una reducción impresionante de la pobreza. Sin embargo, el crecimiento acelerado ha estado acompañado de disparidades cada vez mayores del ingreso a nivel nacional, entre grupos rurales y urbanos, entre provincias y entre las zonas costeras y el interior. En términos generales, este proceso sigue esquemas empíricos que se encuentran también en otros lugares en el proceso de desarrollo económico. La relación entre el desarrollo y la equidad tiene forma de U y presenta un grado mayor de igualdad en los dos polos del proceso. En el paso de un polo al otro, cuanto más rápido sea el crecimiento, mayor será el desplazamiento del ingreso hacia los grupos de mayores ingresos (Kuznets, 1955; Adelman, 1975; Acemoglu y Robinson, 2002). China quizá no sea la excepción a la regla.

Las disparidades del ingreso también se reflejan en indicadores sociales. Por ejemplo, a fines de los años noventa la mortalidad infantil en las provincias del interior era el triple que en la costa, mientras que la mortalidad materna llegó al séxtuplo.

La división entre las zonas rurales y urbanas constituye un reto especial porque el 60% de la población —es decir, 800 millones de personas— vive en zonas rurales. Además, para que China mantenga su rápido ritmo de crecimiento, es necesario que esa población se incorpore sin tropiezos a actividades más productivas. Contener el desempleo (que está aumentando y podría llegar a 25% en la zona industrial del nordeste) es otra tarea apremiante que dependerá del crecimiento sostenido. Será preciso crear 20 millones de empleos al año para que el nivel de desempleo no varíe (DFID, 2003).

Los precios de los bienes raíces, el aumento de los salarios y los cuellos de botella de los servicios de infraestructura están llevando a algunas empresas de los centros exportadores tradicionales ubicados en la costa a poner la mira en el oeste y el norte del país para trasladar las actividades de mayor intensidad de mano de obra. Si las medidas para mejorar la infraestructura y los servicios sociales en el interior son constantes y eficaces —y si se logra controlar las fuerzas institucionales que impulsan la segmentación profunda de los mercados entre localidades—, la diversificación geográfica del dinámico sector exportador de China y el crecimiento podrían ayudar a mitigar las disparidades de ingresos y entre regiones<sup>14</sup>. La situación en las zonas rurales también

<sup>14</sup> El gobierno central ha apoyado programas para acelerar el desarrollo de la región occidental del interior del país y revitalizar la zona de industrias anticuadas del nordeste (Wall, 2004). Entretanto, los centros industriales de las provincias en las zonas costeras están estudiando una política de desarrollo regional más amplia orientada a la región occidental del país para superar los problemas de escasez de mano de obra, congestión y contaminación (Economist, 30 de noviembre de 2004).

mejoraría con una mayor estabilidad de los derechos de propiedad de las tierras y la creación de redes modernas de seguridad social que llenen el vacío a medida que se vayan desmantelando las redes tradicionales del sector estatal.

### **El tamaño de los pasivos públicos contingentes**

Un aspecto importante de la estabilidad macroeconómica y del papel proactivo del Estado en el desarrollo ha sido una posición fiscal relativamente sólida. Sin embargo, las deudas ocultas tras las cuentas fiscales formales podrían convertirse en una carga considerable.

La otra cara de un crédito bancario amplio, combinada con el predominio de la intermediación bancaria burocrática, y el sesgo estatal en la asignación del crédito son dos problemas evidentes. Por un lado, el sector privado se ha visto en desventaja relativa en el acceso al crédito formal. Por otro lado, hay un volumen considerable de préstamos incobrables. Según los cálculos oficiales, los préstamos no redituables del sistema bancario equivalían a 25% del PIB a fines de 2003 (Barnett, 2004)<sup>15</sup> y a 13% en 2004, aunque algunas fuentes privadas los sitúan en un porcentaje mucho mayor; por ejemplo, 35% según Standard & Poor's (*Business Week*, 13 de diciembre de 2004). El problema se concentra en gran medida en los principales bancos estatales.

En todo caso, la preponderancia de préstamos no redituables en el sistema bancario ha disminuido gracias a las enérgicas medidas de política pública para depurar el sistema. A fin de reducir el exceso de préstamos no redituables, el gobierno los ha excluido del sistema y ha recapitalizado los bancos, pero la medida ha resultado onerosa. En 1998 se efectuó una aportación de capital equivalente a 3,5% del PIB. En 1999 y 2000 se volvieron a adquirir activos no redituables por un monto equivalente a 14% del PIB (Barnett, 2004). Dos grandes bancos estatales recibieron recientemente US\$45.000 millones en concepto de reservas en divisas para respaldar su cotización en mercados de capitales internacionales (Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting, 2004), y se prevé que el mayor prestamista del país (el Banco Industrial y Comercial de China) recibirá una aportación de US\$30.000 millones a fin de prepararse para cotizar en el exterior (*Financial Times*, 4 de enero de 2005).

Sin embargo, una solución duradera para el problema del exceso de préstamos no redituables consiste en una reforma acelerada de las prácticas bancarias, a fin de que se ciñan a normas competitivas e internacionales en la supervisión prudencial, la gestión del riesgo y la conducción empresarial interna de los bancos estatales. Con el propósito de facilitar la transferencia de conocimientos técnicos gerenciales, las autoridades permitieron la participación de socios internacionales minoritarios en bancos comerciales menores. La presencia de bancos extranjeros en el mercado debería aumentar considerablemente como consecuencia de la adhesión a la OMC, igual que la presión para mejorar la competitividad de los bancos del país.

<sup>15</sup> Esta estadística no incluye otros activos no redituables.

China tiene una población con un perfil de envejecimiento que no difiere de un país desarrollado, aunque con una fracción del ingreso. El sistema tradicional de pensiones de China, de pagos con cargo a los ingresos corrientes, funciona paralelamente a la proliferación de cuentas individuales surgidas del proceso de reformas, planes de empresas y un fondo de protección social. El sistema tradicional está generando déficit que se prevé que aumentarán a medida que disminuya el número de trabajadores que efectúan aportes. En China, por cada persona de 60 años de edad hay seis personas en edad de trabajar, pero se prevé que esa cifra se reducirá a dos para 2040. Algunos cálculos del costo de la transición a un régimen de plena capitalización son sumamente elevados (valor neto actualizado de 70% del PIB a lo largo de 75 años) si no se realizan reformas. Afortunadamente, es posible que el problema se pueda manejar mejor si se llevan a cabo reformas razonables (Fedelino y Jan Singh, 2004). Entretanto, la población rural de China queda en su mayor parte excluida de la red formal de seguridad social.

La reestructuración de empresas estatales ha ocasionado la transferencia de un número cada vez mayor de servicios sociales a los gobiernos locales, que ya representan alrededor de 70% del gasto público. Estas localidades dependen en gran medida del aumento de los ingresos extrapresupuestarios para mantener sus cuentas. Si no consiguen asumir adecuadamente las nuevas responsabilidades sociales, podrían convertirse en un lastre para el gobierno central.

Por último, están apareciendo otras cargas fiscales. Existe la necesidad de mejorar un sistema nacional de salud que ya se halla bajo presión y será preciso efectuar desembolsos inevitables para cubrir los elevados costos ambientales de un crecimiento rápido que todavía no se han abordado. El deterioro del medio ambiente en China es evidente en la grave contaminación del aire de sus ciudades (en China se hallan 16 de las 20 ciudades más contaminadas del mundo, según el Banco Mundial), el avance de los desiertos y la contaminación de las fuentes de agua, todo ello con la carga de enfermedades concomitante (*New York Times*, 12 de septiembre de 2004; *Washington Post*, 19 de septiembre de 2004). El desarrollo de las economías industriales también provocó problemas ambientales, pero China está alcanzando umbrales que exigen tomar medidas correctivas urgentes con un nivel de ingresos por habitante mucho menor.

### **¿Qué tan exitosa es la política industrial?**

El Estado ha estimulado el crecimiento, pero hay un gran debate en torno a la efectividad de su política industrial. En vista del tamaño de China, tiene sentido que el país trate de conquistar mercados tecnológicamente sofisticados, porque el éxito es evidente. China tiene capacidad para competir en el campo de la tecnología espacial comercial y es uno de los principales proveedores de productos electrónicos. Provee alrededor de la mitad de los discos de video digital (DVD) y las cámaras fotográficas digitales, la tercera parte de las unidades de disco DVD-ROM y las computadoras de escritorio y portátiles, y la cuarta parte de los teléfonos móviles y los televisores en color del mundo.

Por otro lado, la política industrial de China ha sido objeto de críticas en numerosas evaluaciones independientes. Se trata de un campo difícil de evaluar objetivamente porque a menudo hay una nube ideológica flotando sobre los debates acerca de la política industrial. Indudablemente ha ocurrido algo positivo, dado que la expansión y diversificación industriales han sido características distintivas de la experiencia económica de China. No obstante, costará mucho evaluar la eficacia de las políticas relacionadas con la protección del comercio, los incentivos sectoriales, las directivas sobre IED, la educación superior, la dotación de fondos para la investigación y el desarrollo, y otras medidas.

El desempeño de las grandes empresas estatales es un campo en el cual hay un consenso relativo. En general, el desempeño de esas empresas ha presentado altibajos. La mayoría de los analistas las consideran como una rémora para la economía, incluso con las reformas. Frecuentemente se mencionan como deficiencias principales la competencia insuficiente, los programas de asistencia social, limitaciones presupuestarias excesivamente elásticas y la dificultad para hallar una fórmula para la gestión eficiente de las empresas estatales<sup>16</sup>.

La transferencia de atribuciones fiscales a las localidades en los años ochenta alcanzó los incentivos buscados para el desarrollo industrial local, pero también dio lugar a una seria duplicación de la inversión y a barreras que segmentaron el mercado interno. Esta circunstancia genera ineficiencias en el comercio interno y contribuye a las desigualdades entre provincias. Entretanto, algunos expertos consideran que el apoyo del Estado a los parques tecnológicos da mejores resultados cuando se brinda en general o a procesos espontáneos que ya están en marcha. En todo caso, la reciente adhesión a la OMC debería servir de estímulo a la adopción de políticas industriales horizontales en China.

Por último, las ineficiencias tal vez sean inevitables en vista de la dificultad inherente de la política industrial y de la enorme escala del esfuerzo de China, pero esa misma escala también aumenta la probabilidad de que se alcance una masa crítica de acción eficaz. Suponiendo, por ejemplo, que la mitad del gasto total en investigación y desarrollo sea ineficaz, el remanente —tanto en términos absolutos como de porcentaje del PIB— seguiría superando con creces los desembolsos normales de América Latina. O suponiendo que la mitad de los egresados de la educación superior reciban una capacitación deficiente, aun así todavía se estarían formando 250.000 científicos e ingenieros competentes cada año.

### ***¿Buena gestión de gobierno a un ritmo más acelerado?***

El aparato estatal fuerte ha sido importante para el proceso de reformas de China. Sin embargo, dado que los incentivos privados son cada vez más esenciales para la evolu-

<sup>16</sup> Una crítica frecuente es que los incentivos son asimétricos: son positivos para el emprendimiento de actividades económicas, pero hay una menor rendición de cuentas por los fracasos.

ción futura de la economía, están aumentando las presiones para acelerar el progreso en la gestión de gobierno. El profesionalismo judicial, la transparencia y la estabilidad de los derechos de propiedad (incluidos los derechos rurales y la gestión empresarial) exigirán mayor atención a medida que las fuerzas del mercado continúen creciendo. Entretanto, aunque el dualismo ha facilitado las reformas orientadas al mercado y quizás haya mitigado sus costos sociales, el posible arbitraje entre los arreglos burocráticos y las fuerzas de mercado ha ampliado en gran medida las oportunidades para la conducta improductiva en busca del provecho propio y la corrupción, que dan la impresión de ser generalizadas.

### ***El recalentamiento: ¿habrá un aterrizaje suave?***

La prisa de China por crecer ha causado tensiones en su economía, entre ellas presiones sobre los precios. Para enfriar la economía sin provocar una desaceleración desestabilizadora del crecimiento (por ejemplo, a menos de 7%), las autoridades han evitado en general las medidas macroeconómicas correctivas de gran alcance tales como el aumento de las tasas de interés, la reducción del gasto público o la apreciación de la moneda. En 2004 China trató de desacelerar los sectores de su economía que estaban sometidos a las mayores tensiones adoptando medidas administrativas selectivas; por ejemplo, directrices para los bancos estatales sobre la asignación del crédito y restricciones al acceso a la tierra para ciertas inversiones. Más recientemente se han ensayado enfoques macroeconómicos tales como ajustes moderados de las tasas de interés internas, la apertura limitada a las salidas de capitales y una pequeña apreciación con una flexibilización moderada del tipo de cambio. Queda por verse hasta qué punto este enfoque dará resultado, si bien, tal como se indicó en el capítulo 1, en 2004 y 2005 las presiones inflacionarias retrocedieron.

### ***La adhesión a la OMC y sus retos***

La adhesión a la OMC y la necesidad de aplicar disciplinas complejas de manera relativamente rápida constituyen un reto económico importante. La economía basada en el Estado experimentará un incremento brusco de la competencia interna. Además, costará mucho cambiar algunos de los aspectos estratégicos del incrementalismo y el dualismo de China. Por un lado, los plazos para la liberalización son muy apretados. Por otro lado, reglas tales como el trato nacional, la condición de nación más favorecida y otras disciplinas irán llevando las políticas hacia un enfoque más unificado. Entretanto, las reglas de la OMC sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC) y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) impondrán ciertos límites a los tipos de política industrial que se pueden aplicar. El cumplimiento y el seguimiento del acuerdo exigirán nuevas instituciones y marcos jurídicos. Por último, China se enfrenta con las presiones de interlocutores comerciales de la OMC que todavía no le han otorgado la condición de

“economía de mercado”, situación que facilita la imposición de medidas antidumping a las exportaciones de China. En pocas palabras, China está asumiendo una responsabilidad mucho mayor por sus políticas frente a los países con los que mantiene relaciones comerciales.

### ***La transición política***

¿Puede un país monopartidista sustentar una economía capitalista pujante? Se trata de una pregunta que sólo con el tiempo se podrá responder. Cabe destacar que, en algunas economías del milagro asiático, han sobrevivido hasta la fecha estructuras partidarias monolíticas, pero a medida que la economía de China se profundice y se amplíe, bien podrían intensificarse las presiones a favor de formas más diversas de participación y diálogo político. La fluidez de esa transición —de producirse— ciertamente incidirá en el desempeño futuro de la economía del país.



*Página en blanco a propósito*



## El crecimiento de la productividad

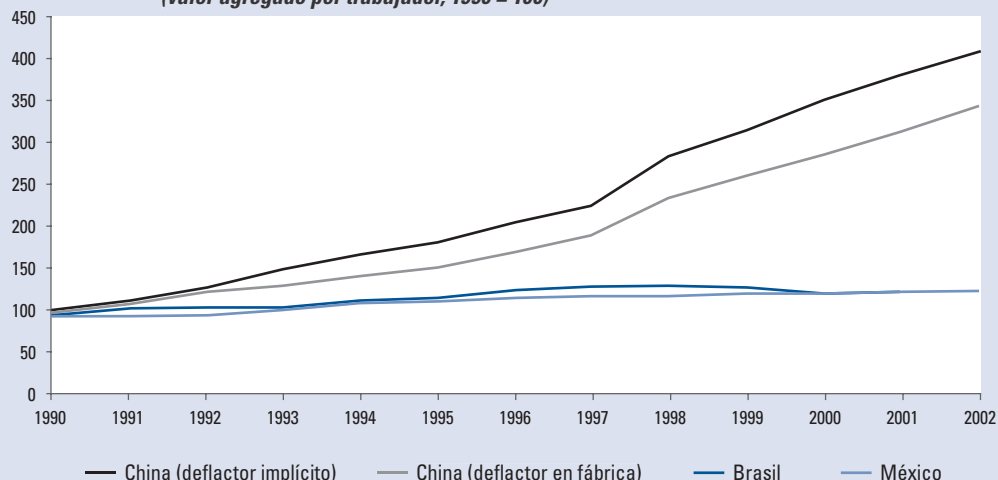
**¿Q**ué tan rápido crece la productividad en China? ¿Qué la impulsa? ¿Qué aporta al crecimiento económico? Para entender claramente el crecimiento vertiginoso de China hay que responder a estas preguntas. Los economistas insisten en que la productividad es la fuerza principal que impulsa el crecimiento sostenible a largo plazo. Un crecimiento basado exclusivamente en la acumulación de capital y mano de obra tarde o temprano llegará a su fin, aunque sea porque la población puede absorber sólo un número limitado de maquinaria. Saber más sobre el desempeño de la productividad de China también es importante para otras regiones, como América Latina, que encaran una competencia encarnizada de ese país en los mercados mundiales y necesitan saber en qué situación se encuentran. ¿Están rezagadas? Si es así, ¿por qué? ¿Qué implicaciones tiene su posición en los mercados mundiales y de qué manera incide eso en sus perspectivas de crecimiento?

La cuantificación de la productividad presenta dificultades con respecto a la metodología y los datos en todas partes del mundo. En el caso de países como China, que está en plena transición de una economía socialista a una de mercado, la tarea resulta particularmente difícil debido a las diferencias y los cambios radicales de los procedimientos contables. Las estimaciones del desempeño van de espectacular a moderado. Por ejemplo, si se toma primero el concepto más simple (la productividad de la mano de obra), los datos de las cuentas nacionales correspondientes a las manufacturas sugieren un impresionante crecimiento anual de 12,5% en promedio durante el período de 1990 a 2002, muy por encima del nivel alcanzado por las economías más grandes de América Latina (véase el gráfico I.1.1). Sin embargo, algunos analistas (por ejemplo, Young, 2003; Jefferson et. al., 1999) sostienen que las cifras de las cuentas nacionales sobrestiman el crecimiento de la productividad porque subestiman sistemáticamente los efectos de la inflación (problema relacionado con la manera en que las provincias en general presentan sus datos). El uso de un deflactor diferente (y posiblemente más confiable) reduce el crecimiento de la productividad a 10,9% al año. Aun así, este ajuste deja a China con un desempeño notable, especialmente en comparación con las cifras de América Latina. Los datos a nivel de empresa, que suelen ser una fuente más confiable de información, también confirman el desempeño impresionante de la productividad de China (véase el gráfico I.1.2).



**GRÁFICO I.1.1**

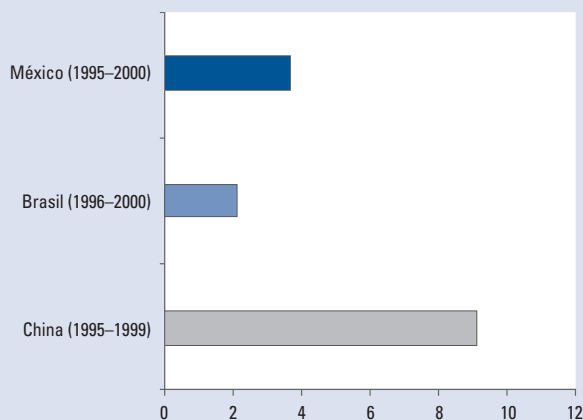
**China, Brasil y México: productividad de la mano de obra en las manufacturas, 1990–2002**  
(valor agregado por trabajador, 1990 = 100)



Fuentes: Oficina Nacional de Estadísticas de China, Brasil y México.

**GRÁFICO I.1.2**

**China, Brasil y México: productividad de la mano de obra a nivel de firma (promedio anual, porcentaje)**



Fuentes: López-Córdova y Moreira (2004); Hu et al. (2003)

Sin embargo, la productividad de la mano de obra no revela el panorama completo. Puede llevar a interpretaciones erróneas porque no toma en cuenta todos los insumos que se emplean en la producción; por ejemplo, si el aumento de la productividad de la mano de obra se atribuye a una mayor eficiencia cuando en realidad obedece a que hay más máquinas por trabajador. Este riesgo es especialmente pertinente en el caso de un país como China, que ha venido invirtiendo alrededor de 40% de su PIB. Los economistas, en busca de un método de medición más

exacto, suelen recurrir al concepto de la productividad total de los factores (PTF), definida como la razón entre la producción y la combinación de todos los insumos. Aun así, la mayor exactitud tiene su costo: este indicador requiere información más detallada.

Además, es sumamente sensible al tipo de metodología que se escoja y a la calidad de los datos utilizados, características que no facilitan precisamente su aplicación a economías en transición como la de China.

Se dispone, no obstante, de varias estimaciones de la PTF, lo que sugiere como mínimo que hay toda una gama de resultados posibles. Por ejemplo, Young (2003), empleando datos oficiales de las cuentas nacionales, calcula que de 1978 a 1998 la PTF presentó un crecimiento impresionante, de 3,0% anual. El autor sostiene, sin embargo, que el uso de deflatores diferentes y posiblemente más confiables lleva a un resultado más moderado, de 1,4% anual. Para poner esas cifras en perspectiva, algunas de las estimaciones de la PTF en América Latina (por ejemplo, BID, 2002; Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2002) señalan un crecimiento medio negativo durante los años ochenta y noventa, a pesar de la varianza significativamente grande entre países. Los países de mejor desempeño de la región, Chile y Argentina, alcanzaron un crecimiento de la PTF de casi 2%, pero sólo en los años noventa. El resultado de 1,4% obtenido por Young parece situarse en la parte más baja de la gama de estimaciones disponibles. Otros autores, como Wang y Wei (2004), también utilizan datos de las cuentas nacionales. Calculan un crecimiento de la PTF de 2,3% al año, resultado considerablemente mejor ya que incluye los años previos a la reforma de 1978 (1952–1998). Li (2003), que utiliza datos tanto nacionales como provinciales, obtiene una estimación aún más elevada: un crecimiento de la PTF de 3,4% durante los años siguientes a la reforma.

Tanto los cálculos de Young como los de Wang y Wei sugieren que, a pesar del desempeño “respetable” —el calificativo que usó Young— de la productividad, el principal aporte al crecimiento durante los años posteriores a la reforma fue la mano de obra. Eso se debió a las tasas de participación crecientes, el desplazamiento de mano de obra de la agricultura y las mejoras del nivel de instrucción. A pesar de los elevados coeficientes de inversión, se considera que la contribución del aumento del capital con respecto al trabajo fue secundaria.

Las estimaciones basadas en datos sectoriales o a nivel de empresa suelen apuntar a niveles más altos de crecimiento de la PTF. Por ejemplo, Jefferson et al. (1999) calculan un crecimiento anual de la PTF de 2,5% en el caso de las empresas estatales y de 3,4% en las empresas colectivas durante el período 1980–1992. Jefferson et al. (2000) también emplean datos a nivel de empresa. Calculan un crecimiento anual de la PTF de 2,8% entre 1980 y 1996. Los cálculos más o menos comparables de América Latina suelen sugerir, con pocas excepciones, un desempeño más moderado. En el caso de México, Tybout y Westbrook (1995), refiriéndose al primer período de liberalización del comercio (1986–1990), señalan un crecimiento anual de la PTF de 1,8%. López-Córdova y Moreira (2004) lo sitúan en 1,1% para la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante el período 1993–1999. En el caso de Brasil, Muendler (2004) calcula un crecimiento anual de la PTF de 0,4% de 1986 a 1998, período que abarca la mayor parte de la liberalización comercial de Brasil, en tanto que López-Córdova y Moreira (2004) obtienen un crecimiento de 2,7% al año durante la segunda mitad de la década de 1990. Por último, las estimaciones de Pavcnik (2000)

con respecto a Chile indican un crecimiento anual de la PTF de 2,8% después de las reformas radicales del comercio llevadas a cabo en ese país (1979–1986).

En conjunto, los datos disponibles sobre el crecimiento de la productividad en China, ya sea de la mano de obra o de la productividad total de los factores, confirman un panorama muy favorable. Como mínimo, el desempeño de China es “respetable”. De esta conclusión se pueden inferir dos implicaciones inmediatas. Primero, no se puede descartar el impresionante crecimiento de China tras la reforma calificándolo de “soviético”, es decir, de simple acumulación de insumos. La productividad, impulsada por la industrialización, la inversión extranjera directa y las reformas de mercado, parece influir mucho. En segundo lugar, a pesar de las mejoras de los años noventa, América Latina está a la zaga de China no sólo en cuanto al crecimiento económico, sino también en cuanto al crecimiento de la productividad. Esta debilidad presagia problemas, ya que América Latina tal vez no esté en condiciones de mantener su presencia en los mercados mundiales y mucho menos de ampliarla.

## Estructura del ahorro

**E**l crecimiento económico fenomenal de China se ha distinguido por dos características sobresalientes: una tasa de ahorro interno excepcionalmente elevada y una inversión extranjera directa muy cuantiosa.

*Comparación internacional.* El cuadro I.2.1 muestra las tasas de inversión y ahorro internos como porcentajes del PIB de algunos países en desarrollo y países desarrollados durante los últimos cuarenta años. Se comparan los datos de 2002 con los de 1965 como parámetro. Lo que se destaca es que, ya para 2002, China tenía las tasas de ahorro interno bruto e inversión interna bruta más altas de este grupo de países

**CUADRO I.2.1**

**Inversión interna bruta y ahorro interno bruto de algunos países seleccionados, 1965 y 2002**

<b>País</b>	<b>Inversión interna bruta como porcentaje del PIB (1965)</b>	<b>Inversión interna bruta como porcentaje del PIB (2000)</b>	<b>Ahorro interno bruto como porcentaje del PIB (1965)</b>	<b>Ahorro interno bruto como porcentaje del PIB (2000)</b>	<b>Insuficiencia de recursos (1965)</b>	<b>Insuficiencia de recursos (2000)</b>
China	25	40	25	43	0	-3
India	18	22	14	21	4	1
Japón	32	25	33	26	-1	-1
Corea, Rep. de	15	29	7	30	8	-1
Malasia	20	23	24	41	-4	-8
Honduras	15	29	15	13	0	16
Bolivia	22	15	13	16	9	-1
Perú	34	18	27	17	7	1
Brasil	25	21	27	20	-2	1
Argentina	19	14	23	16	-4	-2
México	22	21	21	20	1	1
Reino Unido	20	17	19	15	1	2
Alemania	28	20	29	22	-1	-2
Estados Unidos	20	15	21	19	-1	-4

Fuente: Banco Mundial (2004b).

Nota: La insuficiencia de recursos es la diferencia entre la inversión y el ahorro interno financiada con ahorros externos. Una insuficiencia negativa implica una salida neta de capital.

de ingreso mediano y alto. Además, en China estas tasas han aumentado considerablemente desde 1965, mientras que en países de ingreso alto tales como Japón, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos, así como en otros de ingreso medio-alto como Brasil, México y Argentina, han disminuido o se han mantenido más o menos en el mismo nivel.

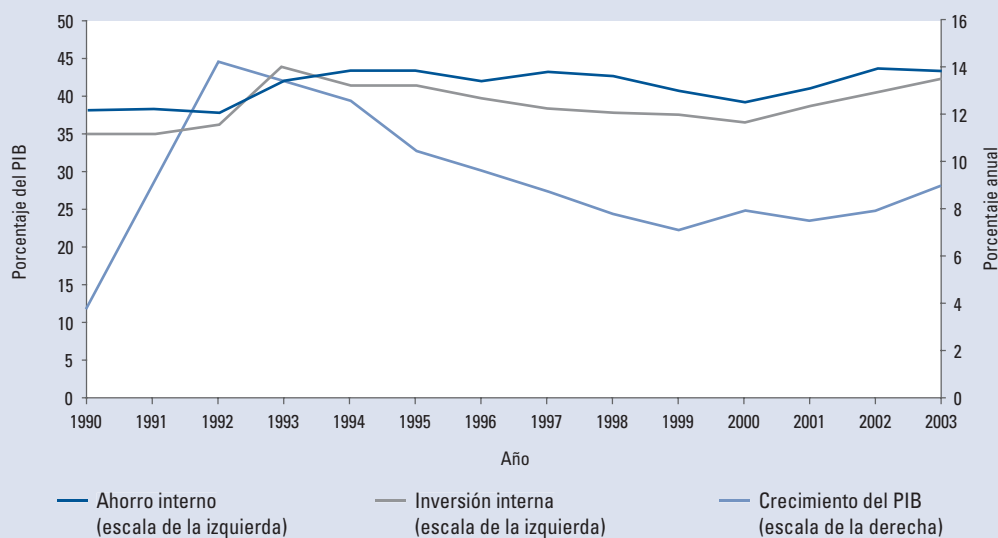
*El ahorro público comparado con el ahorro privado.* La división del ahorro interno entre público (empresas estatales y públicas) y privado (hogares, empresas no constituidas en sociedad y sociedades de capital) en varios países muestra que el ahorro privado ocupa una posición sistemáticamente predominante. En general, el ahorro del sector público es reducido o negativo, y exhibe características desacostumbradas en Honduras (5% del PIB) y Brasil (aguda fluctuación de +18% en 1975 a +5,7% en 1997-1998). Mientras que en los países desarrollados el ahorro del sector empresarial en general representa alrededor de 25% del ahorro privado bruto, en los países en desarrollo esa participación ha sido bastante reducida y la mayor parte del ahorro proviene de los hogares y de las empresas que no están constituidas en sociedad. En el caso del ahorro del sector público, el aporte de las empresas del sector público durante las décadas de 1980 y 1990 ha sido insignificante o negativo (recibían subsidios presupuestarios). En la mayoría de los países eso ha llevado al cierre o la privatización de muchas de esas empresas. En China la tendencia ha sido similar a la de otros países, ya que el ahorro privado constituye el grueso del ahorro interno. En el período anterior a la reforma, igual que en otras economías centralmente planificadas, casi la totalidad del ahorro era gubernamental. Esta tendencia se ha revertido por completo desde comienzos de los años ochenta. Hoy día la mayor parte del ahorro corresponde al sector privado. El ahorro del sector público se ha mantenido alrededor de 1,5% del PIB. Una vez más, la participación de las empresas públicas en el ahorro del sector público ha sido insignificante. Hasta 1997, la mayoría de las grandes y medianas empresas estatales generaban pérdidas y estaban al borde de la insolvencia. La situación comenzó a cambiar en 1999, tras una serie de iniciativas de reestructuración tales como fusiones, quiebras, reorganizaciones, capitalización de la deuda, condonación de deudas e impuestos y una gestión mejor. No obstante, todavía hay empresas públicas no viables y la reforma de las empresas públicas sigue siendo un puntal central de la reforma estructural del país. Eso presupone un aporte decreciente de las empresas públicas al ahorro del sector público en el futuro.

*Fuentes externas.* Incluyen el ahorro tanto público como privado. La mayor parte del ahorro oficial deriva de las condiciones concesionarias obtenidas por medio de donaciones o préstamos en condiciones favorables. Como porcentaje del PIB, el ingreso neto de China en concepto de asistencia oficial ha sido prácticamente nulo. El ahorro privado externo del país consiste principalmente en inversión extranjera directa, en su mayor parte de empresas transnacionales. Las inversiones de cartera, los préstamos de bancos comerciales y los créditos a la exportación han tenido una influencia menor.

El gráfico I.2.1 muestra los niveles de ahorro interno bruto, inversión interna bruta y crecimiento económico del país, mientras que en el gráfico I.2.2 se compara el ahorro interno con la formación de capital gubernamental y las entradas netas de inversión extranjera directa en China desde 1990.

*La conducta de la familia china con respecto al ahorro.* Las altas tasas de ahorro familiar son una característica importante de la economía de China que se ha mantenido constante en el tiempo. Durante los últimos seis años, la tasa de interés sobre los depósitos en renminbi ha bajado de 7,5% a 2%. No obstante, como consecuencia del cambio del medio circulante y las tasas de interés, es más probable que las familias ajusten sus carteras de acciones y bonos en vez de aumentar su propensión al consumo. Esta conducta responde a una elasticidad generalmente baja del ahorro frente a las tasas de interés observada en la mayoría de los países, que va de cero en los países desarrollados a 0,1 en los países en desarrollo. Las reducciones de las tasas de interés han impulsado el traslado de fondos a mercados de bonos gubernamentales y de empresas públicas. Lo sorprendente es que, incluso en épocas en que las tasas de interés de los bonos gubernamentales han sido bajas, las familias chinas han hecho cola para comprarlos. Se ha observado una tendencia un tanto similar en el vecino Japón, donde el público sigue dispuesto a comprar bonos del gobierno a pesar del bajo rendimiento de los bonos a 10 años, que es de 2%.

**GRÁFICO I.2.1** Ahorro, inversión y crecimiento



Fuente: Banco Mundial (2004b) basado en la Oficina Nacional de Estadísticas de China (1994–2000).

GRÁFICO I.2.2

## Ahorro privado, ahorro del sector público e IED



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003–2004).

*El cambio demográfico y el ahorro familiar.* Es probable que la transformación demográfica de China tenga grandes repercusiones en el ahorro familiar en los decenios venideros. La población de China sigue siendo predominantemente rural. Antes de 1985, la tasa de ahorro en las zonas urbanas era mucho menor que en las zonas rurales, debido en parte a que la fuerza laboral de las ciudades tenía mayor acceso a medidas de protección social que la población del campo. Sin embargo, la tasa de ahorro de las zonas urbanas se duplicó durante los años noventa, mientras que la rural disminuyó levemente. El aumento de la tasa de ahorro de las zonas urbanas se puede atribuir en gran medida al rápido aumento del ingreso familiar en esas zonas. Por otro lado, los cambios en la composición demográfica —más habitantes de edad avanzada con menos hijos— significa que el mayor grado de dependencia de las personas de edad avanzada (es decir, la población de más de 65 años de edad en relación con la población de 15 a 64 años) puede tener un efecto negativo en la tasa de ahorro, especialmente en las zonas rurales. Una proporción de dependencia menor entre los jóvenes (es decir, la población de menos de 15 años en relación con la de 15 a 64 años) empuja en la dirección opuesta. Es probable que la transición demográfica, con la desaceleración de la tasa de crecimiento futuro del ingreso, haga disminuir la tasa de ahorro familiar.

## Las empresas con inversión extranjera en la producción industrial y el valor agregado

**E**n 2002 las manufacturas representaron 35% del PIB. El crecimiento reciente del valor agregado industrial ha sido impulsado principalmente por empresas con inversión extranjera, entre ellas todas las empresas industriales que tienen como mínimo 10% de inversión patrimonial extranjera.

*La cuestión de fondo.* Aunque la inversión extranjera continúa entrando al país, cabe preguntarse cuál es su naturaleza. ¿Es simplemente la mano de obra barata de las regiones costeras del este de China lo que atrae a esta enorme inversión? ¿O acaso son ciertos aspectos fundamentales exclusivos de la economía del país lo que atrajo a las empresas con inversión extranjera una vez que el país decidió adoptar reformas orientadas al mercado y una política de apertura? ¿Se ha arraigado la inversión en el país o se realiza principalmente en operaciones de montaje? A continuación se presentan algunos datos que permiten hacerse una idea de estas importantes cuestiones.

*Distribución sectorial de la inversión extranjera en China.* La mayor parte de la inversión extranjera sigue destinándose al sector de las manufacturas, que representa alrededor de 60% del total de la inversión. Le siguen el sector inmobiliario, con 24%, y los sistemas de distribución, como el transporte, las ventas al por mayor y las ventas al por menor, con 6%. En el sector de las manufacturas, aproximadamente una cuarta parte consiste en industrias con uso intensivo de mano de obra, como la textil, de la confección, de la elaboración de alimentos y de la fabricación de muebles. El resto abarca actividades manufactureras de gran intensidad de capital, como la refinación de petróleo y la fabricación de productos químicos, y actividades tecnológicas, como la medicina y la farmacéutica, maquinaria y equipos eléctricos, y la electrónica.

Muchas de las primeras empresas creadas durante los años ochenta fueron predominantemente de uso intensivo de mano de obra. En muchos casos eran simplemente operaciones de montaje, las llamadas “operaciones de destornillador” que consistían en ensamblar piezas fabricadas en otros lugares. En 1983 y 1984, alrededor del 80% de



las empresas manufactureras de capital extranjero (por ejemplo, de prendas de vestir, calzado, artículos de cuero y muebles) y el sector automotor pertenecían a esta categoría. Sin embargo, la naturaleza de las empresas con inversión extranjera ha cambiado drásticamente con el tiempo. Para fines de los años noventa, la participación de las industrias de uso intensivo de mano de obra y bajo valor agregado disminuyó a 23%, y el 77% restante correspondió a industrias de gran intensidad de capital y tecnología. En consecuencia, las exportaciones de tecnología avanzada como porcentaje de las exportaciones manufactureras en 2001 ascendieron a 20,6% en China, en comparación con 5,4% en India y 12,1% en Brasil. Eso incluye industrias con componentes que requieren una gran actividad de investigación y desarrollo; por ejemplo, maquinaria eléctrica, aparatos electrónicos, productos farmacéuticos, computadoras e instrumentos científicos.

*Evolución de la estructura de la propiedad de la inversión extranjera directa.* Al comienzo del período de reformas, el gobierno permitía sólo las empresas conjuntas como medio de entrada de la inversión extranjera. La estructura de la propiedad ha evolucionado gradualmente, dejando atrás las empresas conjuntas contractuales en las cuales los inversionistas extranjeros suscriben contratos de corto plazo con empresas locales, principalmente para operaciones de montaje. En la actualidad hay otras tres modalidades de operación que reflejan los cambios en el entorno regulatorio y jurídico, así como el continuo aumento de la participación extranjera en el capital: *empresas mixtas por acciones* con participación de empresas extranjeras en el capital, *empresas mixtas de compañías extranjeras* y cooperativas o colectivos y *empresas de propiedad total extranjera*. Para 2000 la inversión en empresas de este último tipo representaba alrededor de la mitad de la inversión; la inversión en empresas mixtas por acciones, alrededor de 30%; y la inversión en empresas mixtas con cooperativas, el resto. Esta diversificación de las modalidades de inversión ha estado acompañada de planes de expansión en gran escala de las empresas extranjeras.

*Factores que influyen en los flujos de inversiones a China.* ¿Cuáles son los principales factores que atraen la inversión? Aunque los salarios bajos evidentemente han influido mucho, sería un error pasar por alto otros factores cruciales tales como una infraestructura muy desarrollada y políticas preferenciales (véase el capítulo 6). En estudios empíricos se ha comprobado que las regiones de China con la mejor infraestructura han recibido más inversión, lo cual explica en parte la concentración de empresas con inversión extranjera en las regiones costeras del este. De hecho, los gobiernos locales han competido vigorosamente para ofrecer mejor infraestructura en su jurisdicción y han sido recompensados con resultados positivos. En el cuadro I.3.1 se compara la transformación iniciada hace más de diez años en el sector de la infraestructura (electricidad, transporte y comunicaciones) de China con parámetros equiparables de los sectores de la infraestructura y la tecnología de Brasil e India en 2001.

CUADRO I.3.1

Parámetros seleccionados de la infraestructura y la tecnología de China, Brasil e India

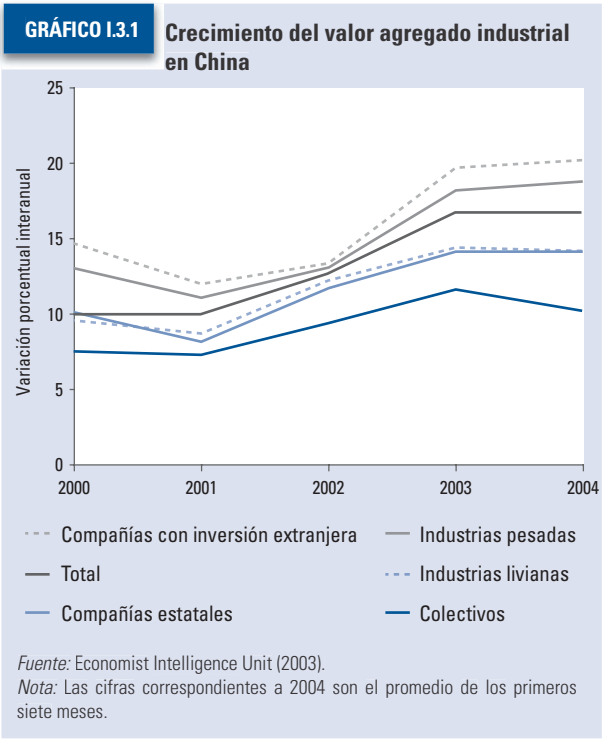
Indicador	China 1990	China 2001	India 2001	Brasil 2001
Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita)	471	893	365	1.728
Flete aéreo (millones de toneladas por kilómetro)	818	4.232	518	1.467
Tráfico portuario de contenedores (TEU)		44.726.080	2.764.757	2.323.801
Carreteras (por 100 km2 de extensión territorial)	1,26	1,82		
Teléfonos móviles (por 1.000 personas)	0,02	110	6	167
Usuarios de internet (por 1.000 personas)		26	7	47
Televisores (por cada 1.000 personas)	156	312	82	349
Televisión por cable (por 1.000 personas)	10	69	40	14

Fuente: Tseng y Zebregs (2002).

Nota: Los espacios en blanco indican la falta de datos uniformes para los países, kWh significa kilovatios por hora y TEU se refiere a unidades normalizadas de 20 pies para el transporte marítimo de carga en contenedores.

Valor agregado en las empresas con inversión extranjera. Un estudio del valor agregado industrial a lo largo de los años en China muestra que el valor agregado en las compañías con inversión extranjera sobrepasa el promedio nacional y va en constante aumento. En el primer semestre de 2004, las compañías con inversión extranjera representaban más de 28% del total del valor agregado industrial de China, lo cual constituye un aumento considerable con respecto al 20% del año anterior.

En total, el valor agregado en este sector se triplicó, pasando de 405.000 millones de yuans en 1998 a 1.160.000 millones en 2003. El gráfico I.3.1 muestra el porcentaje de variación interanual del crecimiento de varios sectores industriales de China entre 2000 y 2004, y en el gráfico I.3.2 se comparan las tasas de crecimiento del valor agregado por trabajador en el sector industrial en conjunto (aumento interanual) en China, Brasil e India durante el período 1990–2002. Es interesante constatar que el valor agregado en el sector industrial de



China ha aumentado de manera incesante a un ritmo mucho más rápido durante los últimos 12 años (a una tasa de 12,2% en promedio), en comparación con las tasas de crecimiento medio de 3,7% en India y de 1,6% en Brasil.

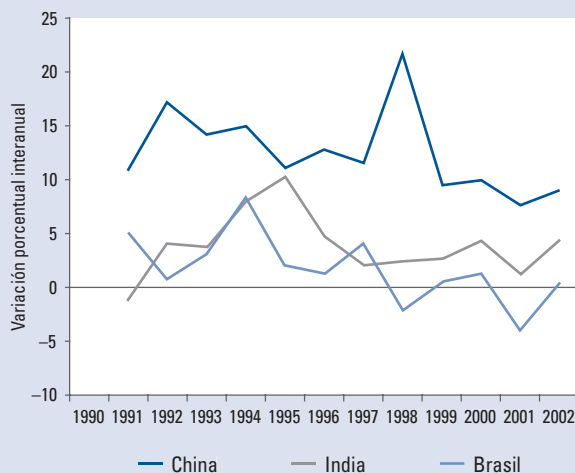
*Modernización de la estructura de producción: el caso de varias empresas.* Es natural preguntarse si las empresas con inversión extranjera benefician considerablemente a las industrias del país mediante la difusión de conocimientos y la vinculación entre insumos y productos. La concatenación regresiva, en particular, puede beneficiar tanto a las empresas con inversión extranjera como a las del país. Si las primeras logran obtener insumos localmente, pueden reducir aún más sus costos de producción y adaptar mejor las tecnologías a la situación local y a mercados internos. Esos vínculos sirven de conductos muy eficaces para la difusión de conocimientos teóricos y prácticos. Funcionan como una calle de doble vía, beneficiando a las empresas del país por un lado y ayudando a las empresas extranjeras a arraigarse más a nivel local por el otro.

La experiencia internacional en general confirma que las empresas extranjeras tienden menos a obtener insumos localmente que las empresas del país. Las cadenas de suministro locales de tres firmas —Nestlé, Motorola y la empresa conjunta de General Motors con Shanghai Automotive Industry Corporation Group (SAIC)— presentan un panorama diferente y muestran cuán bien algunas compañías extranjeras han desarrollado una concatenación regresiva con la economía. Por otro lado, Procter and Gamble (P&G) y Unilever representan casos de uso intensivo de insumos, productos y personal locales en China.

Nestlé tiene 18 plantas en China. Al principio tuvo que superar grandes dificultades para adquirir materias primas de fuentes locales (principalmente productos agrícolas y lácteos) y envases de buena calidad. A comienzos de los años noventa, estos artículos se importaban en su mayor parte. Sin embargo, para 2001 casi 98% de los envases se producían localmente. Nestle trabajó con proveedores locales para ayudarlos a cumplir sus normas de calidad. Proporcionó información sobre sus productos, asistencia técnica y a veces recursos financieros. Hoy día Nestle cuenta con 109 proveedores

GRÁFICO I.3.2

Tasas de crecimiento del valor agregado industrial en Brasil, China e India



Fuente: Banco Mundial (2004b).

locales, algunos de los cuales exportan a Rusia y a la República de Corea. En 1991, Nestle importaba todo el café verde que usaba en la producción. La compañía realizó campañas importantes para desarrollar la producción de café en el país. A fin de promover el cultivo local del café y ayudar a los productores locales a realizar la transición, la compañía estableció el Servicio de Asistencia Técnica Agrícola, que a su vez creó un departamento para capacitar a los productores, agrónomos, funcionarios públicos y empresarios locales que quisieran entrar en el negocio.

Motorola llegó a China en 1987 y actualmente es uno de los mayores inversionistas del país, con una inversión directa de US\$3.400 millones, dos subsidiarias en propiedad absoluta, ocho empresas conjuntas y 18 centros de investigación y desarrollo. Motorola creó el Centro de Excelencia Empresarial, programa para impartir capacitación avanzada a empresas estatales seleccionadas. Su objetivo principal es establecer una base de proveedores mediante el fortalecimiento de la calidad, la producción y la productividad. En el marco de este programa también se capacita a profesores de importantes universidades de Beijing y Tianjin para que den cursos de liderazgo, control de calidad, marketing, planificación estratégica y finanzas. Para 2001 habían participado 449 empresas de 23 provincias, con un total de 1.516 profesionales. El programa se ha extendido al interior de la región occidental de China, donde han participado aproximadamente 400 ejecutivos de 85 compañías. Para fines de 2003 Motorola contaba con más de 700 proveedores chinos. El contenido medio de piezas y componentes fabricados localmente de un teléfono celular fabricado en las plantas de Motorola en China ahora excede de 65%.

En lo que se refiere a las ventas, SAIC es actualmente el mayor productor de automóviles de China y su modelo estrella representa alrededor de la mitad del total de las ventas anuales de vehículos de pasajeros. Ya para 1990 SAIC formaba parte de un grupo de compañías automotrices que estaban tratando de captar el mercado interno. Sus automóviles eran muy poco confiables, pero la compañía no tardó en repuntar y superar a sus competidores en la generación de ingresos. Dos hechos acompañaron el ascenso de SAIC al puesto de liderazgo en su ramo. En primer lugar, recurrió en buena medida al financiamiento y la capacidad tecnológica de su socia multinacional General Motors. En segundo lugar, creó una base de proveedores de componentes en Shanghai a través de una concatenación regresiva costosa y sistemática. Gracias a ello, para 1997 la red local de proveedores contaba ya con 248 firmas y el valor de la producción de componentes de automóviles fabricados en Shanghai y sus alrededores había aumentado de 8 a 20% de la producción nacional. Eso permitió reemplazar importaciones no sólo de otros países, sino también de otras regiones de China. Para 1998 el contenido nacional del modelo estrella había superado 92,7%.

Procter and Gamble llegó a China a comienzos de los años ochenta como empresa conjunta con Guangzhou Soap Factory como su socia en el país, con un capital inicial de US\$10 millones. Para mediados de los años noventa, P&G no sólo había ampliado sus líneas de producción, que incluían nuevas marcas de champú, detergente y toallas sanitarias, sino que además se había extendido en las regiones septentrional y centrooccidental del país mediante la creación de otras empresas conjuntas en Beijing,

Tianjin y Chengdu. Para 1998, cinco de las empresas conjuntas de P&G ya figuraban entre las 500 unidades industriales más importantes del país. En este éxito fenomenal influyeron dos factores críticos: la innovación tecnológica y la adaptación de los productos al país. Procter and Gamble, al mismo tiempo que introducía productos que habían sido exitosos en otros mercados, realizó una intensa labor de investigación y desarrollo sobre los consumidores y la calidad de los productos que contribuyó grandemente a adaptar sus productos a las necesidades locales. En 1998, P&G creó P&G Technology Beijing, Ltd., su decimotavo centro de investigación en el mundo. También inició un proyecto conjunto de investigación y desarrollo con la Universidad de Tsinghua en Beijing. Por último, P&G ha adoptado de manera sistemática una política de autoctonización del personal gerencial como uno de los elementos de su estrategia de inversión: contrata personal local que luego recibe capacitación en el exterior y va ascendiendo gradualmente en la empresa hasta reemplazar a los extranjeros en los cargos gerenciales superiores.

Unilever regresó a China a comienzos de los años ochenta por medio de un nutrido grupo de empresas conjuntas. Al principio no consiguió generar ganancias ni integrarse en la economía general del país. Entonces, Unilever consolidó sus operaciones en 1999, integrando las diversas unidades en una sola sociedad holding. Adoptó una vigorosa estrategia de autoctonización con la contratación de empleados del país, creó unidades de investigación y desarrollo e hizo planes para cotizar en la bolsa. Estas medidas permitieron que la compañía desarrollara una cartera de marcas mundiales y nacionales que incorporaban prácticas de las ciencias y la medicina tradicionales chinas. El reemplazo de los extranjeros en cargos gerenciales de alto nivel por empleados chinos ha mejorado considerablemente la comunicación con los consumidores de Unilever. Hoy día, alrededor de 90% de los gerentes de Unilever son chinos. Por último, en 2002 la empresa europea de Unilever (Unilever Plc.) estableció su unidad de adquisiciones mundiales en Shanghai, ofreciendo a los proveedores chinos de materia prima mejores oportunidades para entrar en los mercados internacionales.

*¿Por qué no pudieron las empresas chinas hacer por su cuenta lo que las compañías extranjeras han logrado?* Un rasgo particular del entorno industrial de China es que las empresas estatales, que son menos eficientes, gozan de ventajas jurídicas y financieras a costa de las empresas privadas, que son más eficientes. Por ese motivo, las compañías del país son menos competitivas. A pesar de ese apoyo, el desempeño de las empresas estatales ha sido deslucido. Cuando China abrió su economía, las empresas con inversión extranjera llenaron el vacío dejado por un sector industrial interno deficiente y no tardaron en abrirse un nicho importante en la economía del país. El gobierno todavía no ve con buenos ojos la privatización de empresas estatales, que no pueden ser adquiridas por compañías chinas que no sean estatales. Sin embargo, a través de adquisiciones conjuntas formales, las compañías con inversión extranjera pueden adquirir empresas estatales, reconfigurando de esta forma la naturaleza del mercado. Esta característica singular del sistema político y económico chino ha influido mucho en la posición ventajosa en la economía del país que han alcanzado las empresas con inversión extranjera.

# Referencias

- Acemoglu, D. y J. Robinson. 2002. "The Political Economy of the Kuznets Curve". En *Review of Development Economics* 6.
- Adelman, I. 1975. "Growth, Income Distribution and Equity-Oriented Development Strategies". En *World Development* (febrero-marzo).
- Banco Mundial. 2003a. *Country Assistance Strategy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2003b. *China—Promoting Growth with Equity*. Memorando económico de país, Informe N° 24169, Banco Mundial, Washington, D.C. (septiembre).
- . 2004a. *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004b. *World Development Indicators (WDI)*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . Sin fecha. Edstats. Disponible en <http://deudata.worldbank.org/edstats>.
- Banco Popular de China. 2002. *China Monetary Policy Report (CMPR)*. Beijing: Banco Popular de China.
- Barnett, S. 2004. "Banking Sector Developments". En *China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges*. E. Prasad (Ed.). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- . 2004. *Integration and Trade in the Americas*. Nota periódica, BID, Washington, D.C. (mayo).
- Blázquez Lidoy, J., J. Rodríguez y J. Santiso. 2004. *Angel or Devil? Chinese Trade Impact on Latin American Emerging Markets*. Documento de trabajo, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Buenos Aires (junio).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1995. *Policies to Improve Linkages with the Global Economy*. Santiago, Chile: CEPAL.
- . 2003. *Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2002–2003*. Santiago, Chile: CEPAL.
- . 2004a. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: CEPAL.
- . 2004b. *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2004*. Santiago, Chile: CEPAL.



- DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional). 2003. "China's Continuing Economic Growth and Its Global Impact". DFID, Londres (noviembre).
- Economist Intelligence Unit. 2003. *China Country Profile 2003*. Londres: Economist Intelligence Unit.
- Fedolino, A. y R. Jan Singh. 2004. "Medium-Term Fiscal Challenges". En *China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges*. E. Prasad (Ed.). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2003. *World Economic Outlook (WEO)*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2004a. *Balance of Payments Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2004b. *Direction of Trade Statistics Yearbook (DOTS)*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2004c. *International Financial Statistics*. Washington, D.C.: FMI.
- Hu, A. G. Z., G. H. Jefferson, G. Xiaojing y Q. Jinchang. 2003. *R&D and Technology Transfer: Firm-Level Evidence from Chinese Industry*. Documento de trabajo N° 582, William Davidson Institute, Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de Michigan, Ann Arbor (junio).
- Jefferson, G., T. Rawski, W. Li y Z. Yukin. 2000. "Ownership, Productivity Change and Financial Performance in Chinese Industry". *Journal of Comparative Economics* 28(4).
- Jefferson, G., I. Singh, X. Junling y Z. Shouging. 1999. "China's Industrial Performance: A Review of Recent Findings". En: *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition and Performance*. G. H. Jefferson e I. Singh (Eds.). Nueva York: Oxford University Press.
- Kuznets, S. 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 65.
- Lall, S. y M. Albaladejo. 2003. *China's Competitive Performance: A Threat to East Asian Manufactured Exports?* Documento de trabajo N° 110, OEH (octubre).
- Li, K.-W. 2003. *China's Capital and Productivity Measurement Using Financial Resources*. Documento de análisis N° 851, Centro de Crecimiento Económico, Facultad de Economía, Universidad de Yale, New Haven, Connecticut (febrero).
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón. 2002. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts". Documento mimeografiado, Banco Mundial, Washington, D.C.
- López-Córdova, E. y M. Mesquita Moreira. 2004. "Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico". En: *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. Taylor y A. Velasco (Eds.). Cambridge, Massachusetts: Centro David Rockefeller de Estudios sobre América Latina, Universidad de Harvard.
- Muendler, M. 2004. *Trade, Technology and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986–1998*. Documento de trabajo N° 1148, CESIE, Madrid.
- Oficina Nacional de Estadísticas de China. 2003. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistical Press, Oficina Nacional de Estadísticas de China.



- . 2004. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistical Press, Oficina Nacional de Estadísticas de China.
- Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting. 2004. *China: A Five-Year Outlook*. Oxford: Oxford Analytica.
- Pavcnik, N. 2000. "Trade Liberalization, Exit and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants". Documento mimeografiado, Facultad de Economía, Dartmouth College, Hanover, New Hampshire.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. "China Human Development Report. Human Development and Equity: Draft Concept Note". PNUD, Nueva York.
- Prasad, E. y T. Rumbaugh. 2004. "Overview". En: *China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges*. E. Prasad (Ed.). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Qian, Y. 2002. "How Reform Worked in China". Documento mimeografiado, Facultad de Economía, Universidad de California, Berkeley.
- Rodrik, D. 2003. "Growth Strategies". Documento mimeografiado, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- Rumbaugh, T. y N. Blancher. 2004. "International Trade and the Challenges of WTO Accession". En: *China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges*. E. Prasad (Ed.). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Sigurdson, J. 2005. *Technological Superpower China*. Londres: Elgar.
- Siwei, C. 2001. *Studies on Economic Reforms and Development in China*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tseng, W. y H. Zebregs. 2002. *Foreign Direct Investment in China: Some Lessons for Other Countries*. Documento de análisis de políticas N° 02/3, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Tybout, J. R. y M. D. Westbrook. 1995. "Trade Liberalization and the Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries". *Journal of International Economics* 39.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2004. Base de datos de IED. Disponible en <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1888&lang=1>.
- Wall, D. 2004. "Restructuring North East People's Republic of China". Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, Tokio.
- Wang, Z. y J. Wei. 2004. "Structural Change, Capital's Contribution and Economic Efficiency: Sources of China's Economic Growth between 1952–1988". Documento mimeografiado, Facultad de Economía, Universidad de Göteborg, Göteborg, Suecia.
- Webley, P. y E. Nyhus. 1999. "Representations of Savings and Savings Behavior". Documento mimeografiado, Universidad de Exeter, Exeter, R.U., y Agder University College, Kristiansand, Noruega.

- Young, A. 2000. *The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China*. Documento de trabajo N° 7828, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), Cambridge, Massachusetts (agosto).
- . 2003. “Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People's Republic of China during the Reform Period”. *Journal of Political Economy* 111.

## Informes de base del BID

- Burki, S. J. 2004. “China's Rise and the New Global Economic Order”. Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Lora, E. 2004. “Should Latin America Fear China?” Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Mesquita Moreira, M. 2004. “Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?” Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Naughton, B. 2004. “China: Development Strategies and Policy Regime”. Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

# LA COMPETENCIA CON CHINA EN EL COMERCIO MUNDIAL



*Página en blanco a propósito*

# Algunos hechos estilizados sobre el comercio exterior de China

## Perspectiva comparada del comercio de China

China ha experimentado un gran auge en sus exportaciones durante los últimos veinte años. Las exportaciones pasaron de US\$26.100 millones en 1984 a US\$593.400 millones en 2004, lo que hizo aumentar la participación de China en el total de las exportaciones mundiales de 1,5% a 2,6%. Su participación en el total de las importaciones de la OCDE aumentó de 0,6% en 1980 a 7,5% en 2003. El aumento de su participación en el mercado de Estados Unidos ha sido aún más asombroso: de menos de 0,5% en 1980 a más de 12% en 2003. De hecho, tal como se indica en el capítulo 1, las exportaciones aumentaron aproximadamente 15,4% al año en promedio.

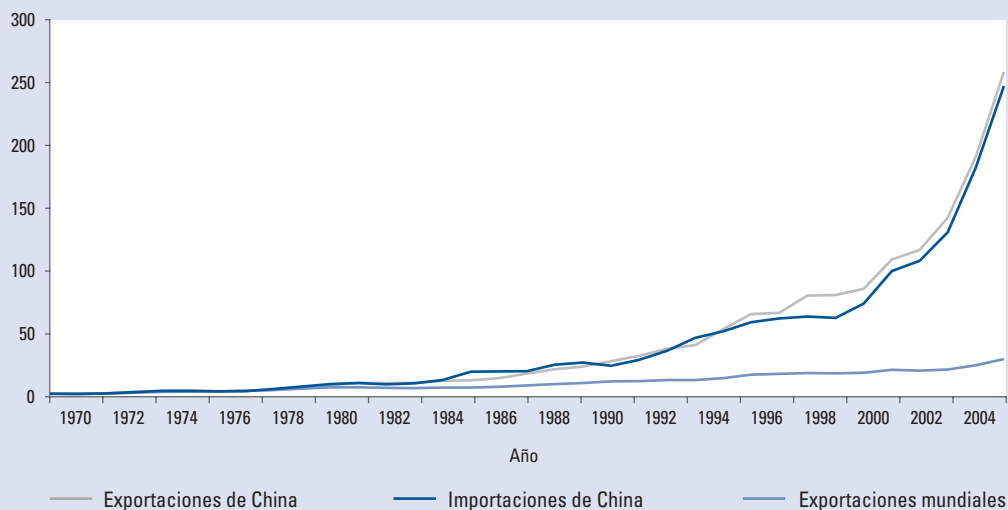
Las importaciones han seguido la misma pauta que las exportaciones. En total, las importaciones de China aumentaron 16,3% anualmente de 1984 a 2004, el doble de la tasa mundial de 8,2%. En volumen de dólares, en 1980 China importó US\$19.900 millones en bienes y servicios. Para 2004 la cifra había aumentado casi 20 veces, a US\$560.700 millones. A ese ritmo, la participación de China en el total mundial de las importaciones ha aumentado de 1,0% a 6,2% (gráfico 3.1a).

Sin lugar a dudas, el dinamismo del comercio y las exportaciones de China ha sido excepcional, aunque no carece de precedentes históricos (Rumbaugh y Blancher, 2004). Se asemeja a la industrialización e integración mundial de Japón y Corea, cuyos niveles anteriores de crecimiento de las exportaciones y de penetración en el mercado de hecho superaron el desempeño de China a la fecha (gráfico 3.1b).

No obstante, el desempeño comercial de China es impresionante. Su ritmo vertiginoso, su creciente sofisticación y su penetración en mercados de países desarrollados han sido notables. ¿Cómo ocurrió? En este capítulo se examinan detenidamente las tendencias y se analizan sus causas estructurales subyacentes.

GRÁFICO 3.1a

## Crecimiento comparativo del comercio chino y mundial, 1970–2004

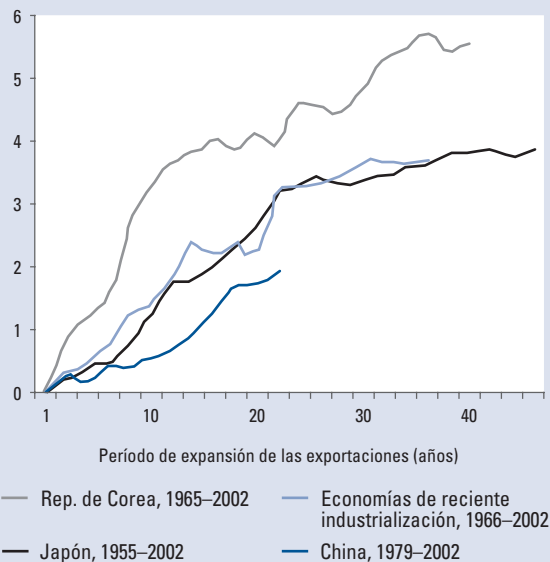


Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

Nota: 1970 = 1.

GRÁFICO 3.1b

## Desempeño de las exportaciones de China en comparación con la experiencia de Asia oriental (precios constantes en dólares de Estados Unidos, índice, comienzo de la era = 1)



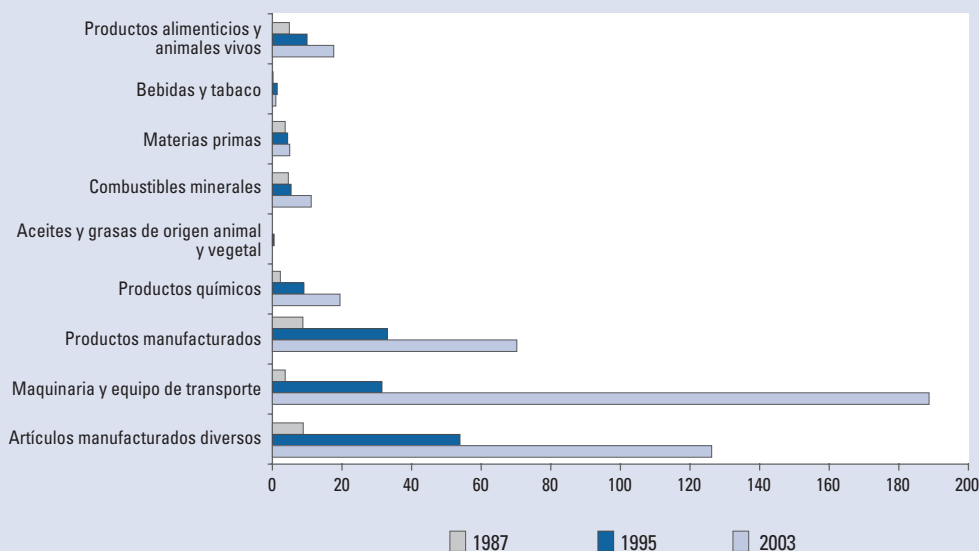
Fuente: FMI.

## Panorama del comercio de China en los últimos 20 años

Los gráficos 3.2a y 3.2b proporcionan un punto de partida para este análisis, con la desagregación sectorial de las exportaciones e importaciones en 1987, 1995 y 2003. El incremento súbito de las exportaciones puede atribuirse principalmente a tres sectores: productos manufacturados, maquinaria y equipo de transporte, y manufacturas diversas. Los gráficos muestran que los sectores responsables de los mayores aumentos de las exportaciones también tienden a figurar

**GRÁFICO 3.2a**

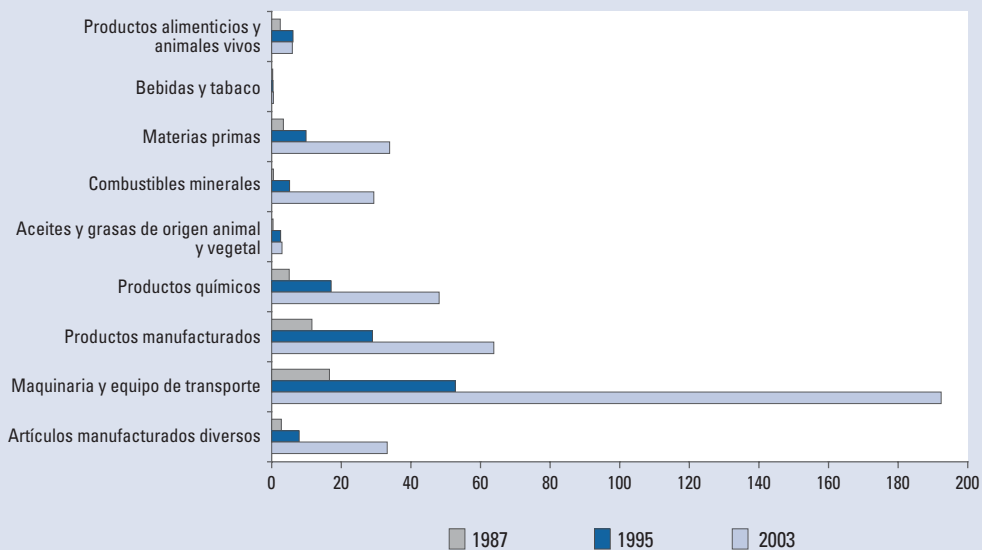
**Exportaciones chinas por sector económico general, 1987–2003**  
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

**GRÁFICO 3.2b**

**Importaciones chinas por sector económico general, 1987–2003**  
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

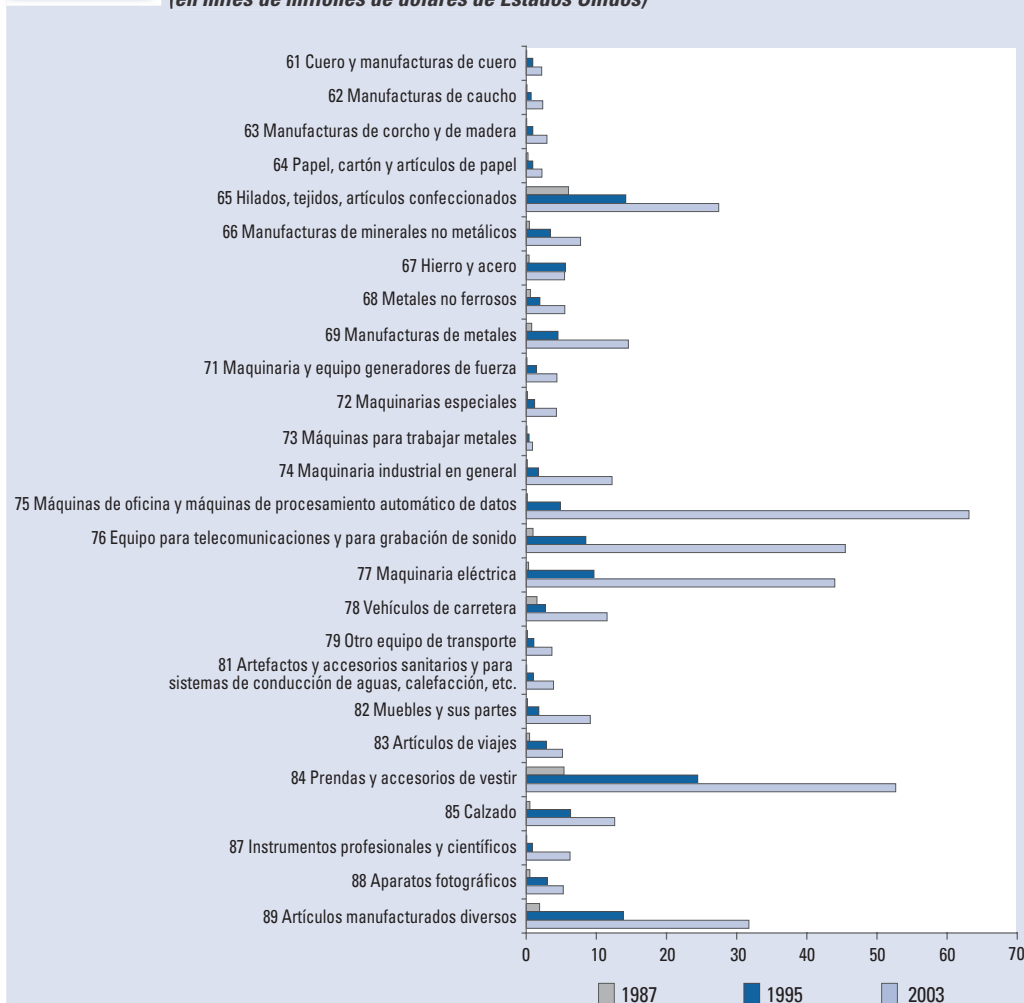


entre los más importantes y de más rápido crecimiento de sus importaciones. Esta tendencia puede atribuirse en gran medida al aumento del comercio intrasectorial, es decir, los productos intermedios que se importan para su transformación final y luego se exportan como productos terminados. Sin embargo, también resulta llamativo el apetito aparentemente insaciable de materias primas de China, como pone de manifiesto el rápido crecimiento de las importaciones de materia prima y combustibles minerales.

El gráfico 3.3 muestra más detalladamente las exportaciones de algunas industrias. Se pueden apreciar las tendencias de los sectores de manufacturas para la exportación de más rápido crecimiento en 1987, 1995 y 2003, entre ellos los textiles y las prendas de vestir, las máquinas de oficina, eléctricas e industriales y los equipos de

**GRÁFICO 3.3**

**Exportaciones chinas por industria, 1987–2003**  
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos)



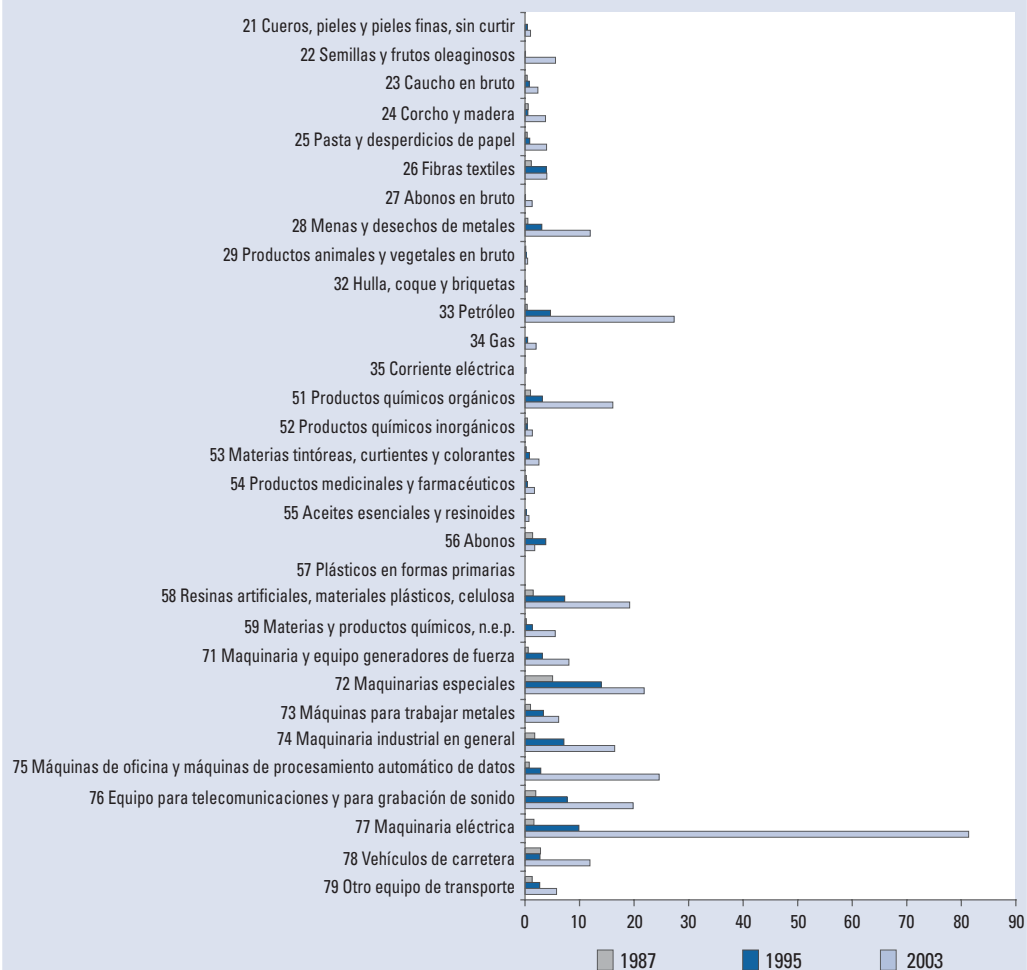
Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

telecomunicaciones. Curiosamente, las mayores rachas de crecimiento intersectorial se produjeron a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. Ello puede haber obedecido en parte a que comenzaron a sentirse los efectos de las reformas de 1978 y de la década de 1980, en cuyo marco aumentó el número de empresas autorizadas a comerciar internacionalmente y se otorgaron ciertos derechos a compañías no estatales en relación con el comercio de productos básicos.

Al igual que con las exportaciones, se produjo un drástico aumento de las importaciones a partir de mediados de los años ochenta. Eso refleja el crecimiento económico constante del país, así como su significativa reducción de aranceles, cupos, permisos, derechos comerciales y otras barreras no arancelarias (Lardy, 2002). El gráfico 3.4

**GRÁFICO 3.4**

**Importaciones chinas por industria, 1987–2003**  
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos)



n.e.p. = No clasificado en otra parte.

Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

muestra la tendencia correspondiente a las importaciones, especialmente notable en el caso de las materias primas, los combustibles minerales, los productos químicos, y la maquinaria y el equipo de transporte.

El cuadro 3.1 muestra la misma tendencia desde una perspectiva levemente distinta. Presenta la participación total y la tasa de crecimiento de los productos de los

**CUADRO 3.1**

**Participación total y tasa de crecimiento de productos de los cuatro sectores de exportaciones chinas de más rápido crecimiento, 1990–2003  
(porcentaje)**

Producto	Porcentaje del total 1990	Variación porcentual 1987–1990	Porcentaje del total 1995	Variación porcentual 1990–1995	Porcentaje del total 2000	Variación porcentual 1995–2000	Porcentaje del total 2003	Variación porcentual 2000–2003
<b>5 Productos químicos</b>	<b>6,0</b>	<b>66,8</b>	<b>6,1</b>	<b>141,5</b>	<b>4,8</b>	<b>32,6</b>	<b>4,4</b>	<b>61,3</b>
51 Productos químicos orgánicos	1,4	67,6	1,5	172,6	1,2	36,3	1,2	71,0
52 Productos químicos inorgánicos	1,4	52,4	1,5	164,1	1,1	17,7	0,8	36,4
53 Materias tintóreas, curties y colorantes	0,6	108,7	0,5	98,7	0,5	55,7	0,3	32,9
54 Productos medicinales y farmacéuticos	1,0	52,5	1,1	146,1	0,7	13,1	0,7	59,9
55 Aceites esenciales y resinoi-des y productos de perfumería	0,5	134,2	0,3	20,4	0,2	20,4	0,2	109,0
56 Abonos	0,0	111,0	0,1	411,8	0,1	141,8	0,2	149,8
57 Plásticos en formas primarias	0,3	15,6	0,1	–13,7	0,1	47,8	0,1	28,1
58 Plásticos en formas no primarias	0,4	226,3	0,5	196,6	0,4	31,2	0,4	85,0
59 Materias y productos químicos, n.e.p.	0,4	29,2	0,5	214,1	0,5	69,0	0,5	64,1
<b>6 Productos manufacturados</b>	<b>20,6</b>	<b>46,5</b>	<b>22,1</b>	<b>157,1</b>	<b>17,4</b>	<b>31,5</b>	<b>15,9</b>	<b>61,4</b>
61 Cuero y manufacturas de cuero, n.e.p.	0,3	100,3	0,6	407,1	0,5	31,7	0,5	80,3
62 Manufacturas de caucho, n.e.p.	0,3	91,2	0,5	258,8	0,6	110,5	0,5	60,2
63 Manufacturas de corcho y de madera (excluidos los muebles)	0,4	208,4	0,6	239,6	0,7	79,4	0,7	75,6
64 Papel, cartón y artículos de papel	0,5	16,4	0,6	211,9	0,5	48,9	0,5	64,0
65 Hilados, tejidos, artículos confeccionados	11,6	21,2	9,4	94,7	6,5	16,1	6,2	66,6
66 Manufacturas de minerales no metálicos	2,1	199,5	2,3	160,0	1,9	37,2	1,7	63,1
67 Hierro y acero	2,1	204,0	3,7	330,0	2,0	–10,8	1,2	10,0
68 Metales no ferrosos	1,0	1,5	1,3	223,1	1,3	74,2	1,2	62,1
69 Manufacturas de metales, n.e.p.	2,3	80,4	3,0	213,3	3,3	83,5	3,3	74,7
<b>7 Maquinaria y equipo de transporte</b>	<b>17,4</b>	<b>193,5</b>	<b>21,0</b>	<b>189,0</b>	<b>33,1</b>	<b>163,4</b>	<b>42,8</b>	<b>127,7</b>
71 Maquinaria y equipo generadores de fuerza	0,4	171,6	1,0	430,3	1,2	108,2	1,0	45,4

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 3.1 (continuación)**

**Participación total y tasa de crecimiento de productos de los cuatro  
sectores de exportaciones chinas de más rápido crecimiento, 1990–2003  
(porcentaje)**

Producto	Porcentaje del total 1990	Variación porcentual 1987–1990	Porcentaje del total 1995	Variación porcentual 1990–1995	Porcentaje del total 2000	Variación porcentual 1995–2000	Porcentaje del total 2003	Variación porcentual 2000–2003
72 Maquinarias especiales para determinadas industrias	2,4	736,1	0,8	–20,6	0,8	71,7	1,0	110,7
73 Máquinas para trabajar metales	0,4	163,4	0,3	59,6	0,3	63,8	0,2	28,9
74 Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p., y partes y piezas de máquinas, n.e.p.	0,9	269,4	1,2	221,8	2,0	192,0	2,8	140,5
75 Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos	0,6	174,6	3,2	1.180,2	7,5	288,1	14,3	235,4
76 Aparatos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido	4,2	170,2	5,7	220,5	7,8	132,0	10,3	130,8
77 Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.e.p. y sus partes y piezas eléctricas	2,0	263,0	6,4	684,1	9,9	158,0	9,9	76,6
78 Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)	6,1	149,2	1,8	–29,2	2,6	143,2	2,6	73,8
79 Otro equipo de transporte, n.e.p.	0,4	28,9	0,7	330,4	0,9	116,8	0,8	54,7
<b>8 Artículos manufacturados diversos</b>	<b>28,2</b>	<b>98,3</b>	<b>36,1</b>	<b>206,2</b>	<b>34,3</b>	<b>59,3</b>	<b>28,7</b>	<b>46,8</b>
81 Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado, n.e.p.	0,2	117,3	0,7	682,9	0,9	116,7	0,9	78,8
82 Muebles y sus partes; camas, colchones, cojines	0,5	81,5	1,2	447,9	1,8	160,5	2,1	97,4
83 Artículos de viajes, bolsos de mano y otros artículos análogos para contener objetos	0,6	52,1	1,9	645,1	1,6	35,3	1,2	31,7
84 Prendas y accesorios de vestir	15,6	81,1	16,3	150,3	14,5	49,4	11,9	44,2
85 Calzado	3,2	270,3	4,2	220,6	3,8	50,9	2,9	31,9
87 Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control	0,3	225,8	0,6	355,3	1,0	194,9	1,4	138,5
88 Aparatos, equipos y materiales fotográficos y artículos de óptica, n.e.p.	1,9	117,6	2,0	158,4	1,8	54,2	1,2	14,5
89 Artículos manufacturados diversos, n.e.p.	6,0	96,3	9,2	267,9	8,9	61,0	7,2	42,4

Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

cuatro sectores exportadores de más rápido crecimiento. En el total de la canasta de exportaciones, el mayor aumento se observa en la participación de la maquinaria y el equipo de transporte, sector que pasó de 17,4% en 1990 a 42,8% en 2003. La participación de los productos manufacturados menos sofisticados disminuyó levemente.

El cuadro 3.2 muestra la participación total y la tasa de crecimiento de productos de los cinco sectores importadores de más rápido crecimiento: materias primas,

**CUADRO 3.2**

**Participación total y tasa de crecimiento de productos de los cinco  
sectores de importaciones chinas de más rápido crecimiento, 1990–2003  
(porcentaje)**

Producto	Porcentaje del total 1990	Variación porcentual 1987–1990	Porcentaje del total 1995	Variación porcentual 1990–1995	Porcentaje del total 2000	Variación porcentual 1995–2000	Porcentaje del total 2003	Variación porcentual 2000–2003
<b>2 Materias primas</b>	<b>7,7</b>	<b>23,7</b>	<b>7,5</b>	<b>140,3</b>	<b>8,7</b>	<b>99,5</b>	<b>8,2</b>	<b>72,5</b>
21 Cueros, pieles y pieles finas, sin curtir	0,0	–69,4	0,3	1.872,0	0,3	55,2	0,2	56,1
22 Semillas y frutos oleaginosos	0,0	–66,3	0,1	428,8	1,3	2.586,2	1,3	87,5
23 Caucho en bruto	0,7	–6,8	0,6	107,3	0,6	74,4	0,6	77,4
24 Corcho y madera	1,0	–12,6	0,4	7,0	1,2	388,7	0,9	39,6
25 Pasta y desperdicios de papel	0,5	–29,0	0,6	194,7	1,2	217,1	0,9	45,3
26 Fibras textiles (excepto la lana peinada)	3,5	62,8	2,9	108,0	1,1	–33,2	1,0	53,5
27 Abonos en bruto	0,1	19,0	0,1	248,8	0,3	521,9	0,3	77,9
28 Menas y desechos de metales	1,8	80,9	2,3	222,0	2,6	89,6	2,9	103,2
29 Productos animales y vegetales en bruto	0,2	–37,6	0,2	145,7	0,2	81,7	0,1	35,3
<b>3 Combustibles minerales</b>	<b>2,4</b>	<b>136,0</b>	<b>3,9</b>	<b>306,5</b>	<b>9,2</b>	<b>301,3</b>	<b>7,1</b>	<b>41,9</b>
32 Hulla, coque y briquetas	0,1	5,8	0,1	–0,6	0,0	–4,9	0,1	425,9
33 Petróleo y productos derivados del petróleo	2,0	165,4	3,5	337,7	8,5	313,0	6,5	41,4
34 Gas	0,1	606,8	0,3	1.565,5	0,7	240,3	0,5	29,0
35 Corriente eléctrica	0,2	72,1	0,0	–72,1	0,0	195,0	0,0	58,6
<b>5 Productos químicos</b>	<b>12,5</b>	<b>32,9</b>	<b>13,0</b>	<b>157,4</b>	<b>13,3</b>	<b>74,0</b>	<b>11,7</b>	<b>61,5</b>
51 Productos químicos orgánicos	2,1	13,3	2,4	179,1	3,7	163,0	3,8	90,9
52 Productos químicos inorgánicos	0,4	–49,0	0,3	72,8	0,4	139,8	0,3	51,8
53 Materias tintóreas, curtientes y colorantes	0,5	20,6	0,6	224,6	0,7	105,8	0,6	53,8
54 Productos medicinales y farmacéuticos	0,8	73,9	0,3	–2,5	0,4	134,0	0,4	79,0
55 Aceites esenciales y resinoides y productos de perfumería	0,2	99,0	0,2	129,5	0,2	100,1	0,2	74,8
56 Abonos	4,9	86,0	2,8	43,4	0,8	–53,8	0,4	1,9
57 Plásticos en formas primarias	0,0	–69,6	0,0	2.141,8	0,0	–27,3	0,0	412,1
58 Plásticos en formas no primarias	2,8	2,0	5,4	378,4	5,8	83,0	4,6	44,0
59 Materias y productos químicos, n.e.p.	0,9	93,6	1,0	183,2	1,3	112,8	1,3	91,8

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 3.2 (continuación)**

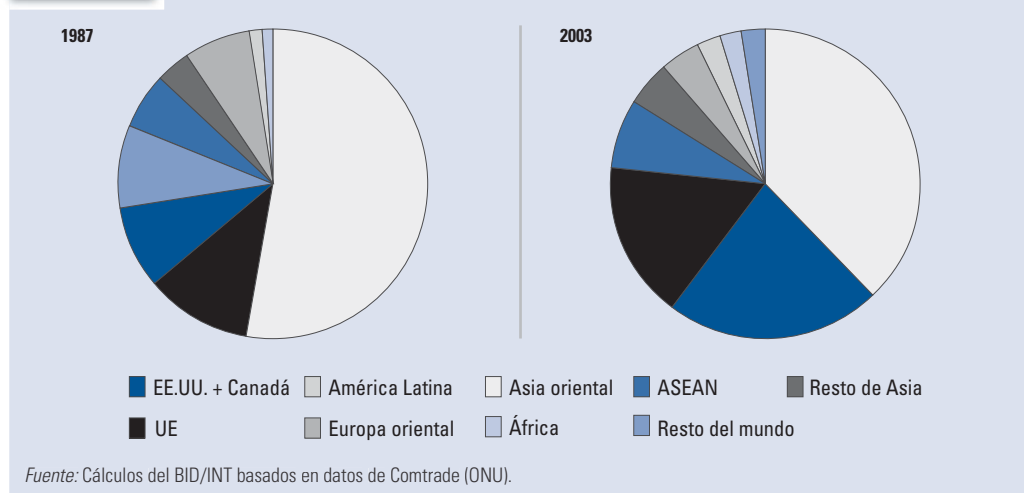
**Participación total y tasa de crecimiento de productos de los cinco  
sectores de importaciones chinas de más rápido crecimiento, 1990–2003  
(porcentaje)**

Producto	Porcentaje del total 1990	Variación porcentual 1987–1990	Porcentaje del total 1995	Variación porcentual 1990–1995	Porcentaje del total 2000	Variación porcentual 1995–2000	Porcentaje del total 2003	Variación porcentual 2000–2003
<b>7 Maquinaria y equipo de transporte</b>	<b>40,3</b>	<b>29,0</b>	<b>40,0</b>	<b>145,5</b>	<b>40,9</b>	<b>74,3</b>	<b>46,8</b>	<b>109,6</b>
71 Maquinaria y equipo generadores de fuerza	3,2	204,9	2,4	79,9	2,3	68,2	1,9	51,9
72 Maquinarias especiales para determinadas industrias	11,1	19,0	10,4	132,3	4,9	–19,6	5,2	93,9
73 Máquinas para trabajar metales	1,5	–19,2	2,5	322,3	1,3	–15,6	1,5	115,1
74 Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p., y partes y piezas de máquinas, n.e.p.	3,2	–0,4	5,3	306,6	3,4	9,0	3,9	111,1
75 Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos	1,4	–0,9	2,2	270,4	4,8	279,9	5,9	123,1
76 Aparatos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido	4,8	29,3	5,8	199,9	5,5	63,0	4,7	57,2
77 Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.e.p., y sus partes y piezas eléctricas	3,8	28,7	7,4	375,3	15,8	265,8	19,4	124,7
78 Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)	8,0	53,5	2,0	–37,3	1,6	33,7	2,8	226,9
79 Otro equipo de transporte, n.e.p.	3,1	32,3	2,0	57,1	1,2	4,5	1,4	107,2
<b>8 Artículos manufacturados diversos</b>	<b>6,2</b>	<b>19,4</b>	<b>6,0</b>	<b>139,4</b>	<b>5,6</b>	<b>59,7</b>	<b>8,1</b>	<b>162,6</b>
81 Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado, n.e.p.	0,1	32,9	0,1	177,6	0,1	–0,6	0,1	89,4
82 Muebles y sus partes; camas, colchones, cojines	0,1	73,9	0,1	27,8	0,1	101,4	0,1	200,9
83 Artículos de viajes, bolsos de mano y otros artículos análogos para contener objetos	0,0	137,3	0,0	570,8	0,0	–22,3	0,0	93,7
84 Prendas y accesorios de vestir	0,1	175,8	0,8	1.972,5	0,5	20,9	0,3	18,6
85 Calzado	0,0	1.076,7	0,0	127,5	0,0	36,5	0,0	222,8
87 Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control	1,5	–8,6	1,6	175,1	2,0	103,7	4,9	357,8
88 Aparatos, equipos y materiales fotográficos y artículos de óptica, n.e.p.	1,7	14,1	1,4	115,8	1,3	53,4	1,1	56,4
89 Artículos manufacturados diversos, n.e.p.	2,7	40,1	1,9	76,0	1,7	46,0	1,5	62,6

Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

GRÁFICO 3.5

## Total de las exportaciones chinas por región, 1987 y 2003



combustibles minerales, productos químicos, maquinaria y equipo de transporte, y artículos manufacturados diversos.

¿Cuáles son los países que mantienen relaciones comerciales con China? Tal como muestra el gráfico 3.5, la distribución de las exportaciones de China durante los últimos 20 años se ha vuelto más pareja entre Asia oriental, América del Norte y Europa<sup>1</sup>, debido a la creciente competitividad mundial de la economía china. En calzado y juguetes, por ejemplo, China reemplazó a Taiwan y la República de Corea como la principal fuente de las importaciones de Estados Unidos. A mediados de la década de 1980, Estados Unidos importaba 60% de su calzado y 60% de sus juguetes y juegos de Hong Kong, Corea y Taiwan, en comparación con 6% y 2%, respectivamente, de China. Sin embargo, hacia fines de los años noventa China proveía 60% de todas las importaciones de Estados Unidos en ambas categorías (Lardy, 2002).

Asia oriental (en este caso, Japón, la República de Corea, la República Popular Democrática de Corea, Hong Kong, Taiwan y Macao) sigue siendo el principal destino de las exportaciones de China, absorbiendo casi 40% en 2003. Sin embargo, su participación se ha reducido a menos de la mitad de lo que era en 1985, debido en parte al efecto de la crisis financiera de Asia de fines de los años noventa, cuando el poder adquisitivo de muchas de las economías de la región se redujo considerablemente y la demanda de productos chinos en Asia oriental tuvo su peor desempeño en 20 años (Lardy 2002).

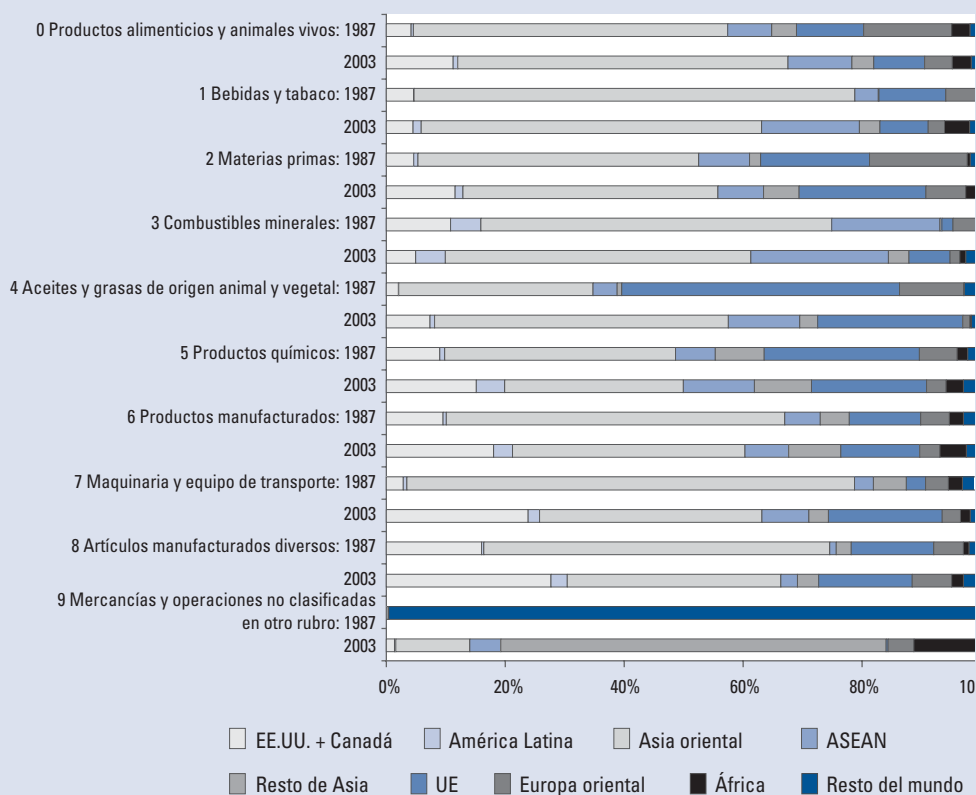
<sup>1</sup> El gráfico 3.5 muestra “Europa” en dos segmentos distintos del diagrama circular: la Unión Europea antes de la expansión (UE-15) y Europa oriental, que también incluye Turquía y las antiguas repúblicas soviéticas. Se omite el “resto del mundo”, que absorbe alrededor de 2% de las exportaciones de China y es el origen de menos de 1% de sus importaciones.



El gráfico 3.6 muestra las exportaciones sectoriales por región. El desglose se mantuvo relativamente invariable entre 1987 y 2003 (aparte de la baja del comercio entre China y Europa oriental atribuible a la disolución del bloque soviético).

En el cuadro 3.3 se detalla la distribución geográfica de las exportaciones de China. La gran parte que le corresponde a Hong Kong consiste principalmente en bienes que se reexportaron con posterioridad a terceros mercados. El único país latinoamericano que se encuentra entre los 20 destinatarios principales de las exportaciones de China en 2002 fue México, que representó menos de 1% de las ventas.

El gráfico 3.7 muestra el total de las importaciones de China por región. El cambio más pronunciado entre 1987 y 2003 ha sido la creciente importancia de países asiáticos que no son las principales economías de Asia oriental, como los agrupados en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Ello responde a la creciente integración de China en la zona de producción de Asia sudoriental y especialmente a

**GRÁFICO 3.6**
**Exportaciones sectoriales chinas por región, 1987 y 2003  
(porcentaje)**


Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

CUADRO 3.3

## Principales destinatarios de las exportaciones de China en 1985, 1995 y 2002

1985			1995			2002		
Clasi- fica- ción	Nombre del destinatario	Participación porcentual en el total	Clasi- fica- ción	Nombre del destinatario	Participación porcentual en el total	Clasi- fica- ción	Nombre del destinatario	Participación porcentual en el total
1	Hong Kong, China	26,2	1	Hong Kong, China	24,2	1	Estados Unidos	21,5
2	Japón	22,2	2	Japón	19,1	2	Hong Kong, China	18,0
3	Estados Unidos	8,6	3	Estados Unidos	16,6	3	Japón	14,9
4	Singapur	7,5	4	Corea, Rep. de	4,5	4	Corea, Rep. de	4,8
5	Unión Soviética	3,8	5	Alemania	3,8	5	Alemania	3,5
6	Jordania	3,6	6	Singapur	2,4	6	Países Bajos	2,8
7	Alemania	2,7	7	Países Bajos	2,2	7	Reino Unido	2,5
8	Brasil	1,6	8	Taiwan, China	2,1	8	Singapur	2,1
9	Reino Unido	1,3	9	Reino Unido	1,9	9	Taiwan, China	2,0
10	Países Bajos	1,2	10	Italia	1,4	10	Malasia	1,5
11	Filipinas	1,1	11	Francia	1,2	11	Italia	1,5
12	Italia	1,1	12	Tailandia	1,2	12	Australia	1,4
13	Rumania	1,0	13	Federación de Rusia	1,1	13	Canadá	1,3
14	Polonia	1,0	14	Australia	1,1	14	Francia	1,3
15	Macao	0,9	15	Canadá	1,0	15	Federación de Rusia	1,1
16	Corea, Rep. Pop. Dem. de	0,9	16	Indonesia	1,0	16	Emiratos Árabes Unidos	1,1
17	Canadá	0,9	17	Malasia	0,9	17	Indonesia	1,1
18	Francia	0,8	18	Emiratos Árabes Unidos	0,7	18	Tailandia	0,9
19	Checoslovaquia	0,8	19	Bélgica- Luxemburgo	0,7	19	Bélgica	0,9
20	Pakistán	0,7	20	Filipinas	0,7	20	México	0,9
29	Cuba	0,4	25	Brasil	0,5	26	Brasil	0,5
55	México	0,1	31	Panamá	0,4	30	Panamá	0,4
72	Venezuela	0,0	37	Chile	0,3	37	Chile	0,3
79	Chile	0,0	42	Argentina	0,2	62	Venezuela	0,1
83	Panamá	0,0	46	México	0,1	63	Cuba	0,1
105	Argentina	0,0	54	Cuba	0,1	67	Colombia	0,1
107	Ecuador	0,0	55	Perú	0,1	71	Perú	0,1
109	Trinidad y Tobago	0,0	65	Paraguay	0,1	72	Guatemala	0,1
110	Perú	0,0	72	Venezuela	0,0	75	Ecuador	0,1
114	El Salvador	0,0	78	Colombia	0,0	76	Argentina	0,1
115	Honduras	0,0	83	Uruguay	0,0	84	El Salvador	0,0
116	Nicaragua	0,0	84	Guatemala	0,0	89	República Dominicana	0,0
119	Paraguay	0,0	85	Ecuador	0,0	96	Uruguay	0,0
120	Suriname	0,0	89	República Dominicana	0,0	102	Costa Rica	0,0
122	República Dominicana	0,0	92	El Salvador	0,0	103	Paraguay	0,0
124	Guatemala	0,0	101	Honduras	0,0	106	Jamaica	0,0
128	Belice	0,0	106	Costa Rica	0,0	107	Bahamas	0,0
			107	Jamaica	0,0	110	Honduras	0,0

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.3 (continuación)

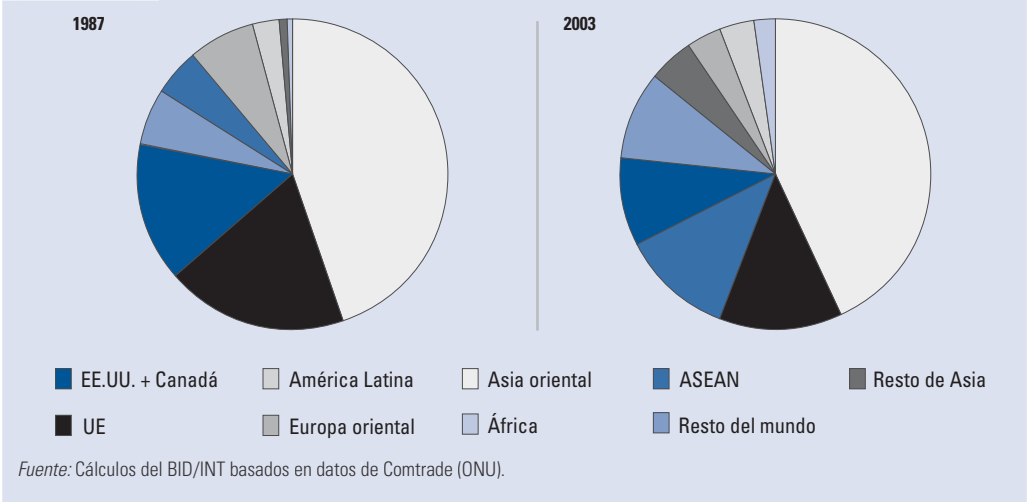
Principales destinatarios de las exportaciones de China en 1985, 1995 y 2002

1985			1995			2002		
Clasi- fica- ción	Nombre del destinatario	Participación porcentual en el total	Clasi- fica- ción	Nombre del destinatario	Participación porcentual en el total	Clasi- fica- ción	Nombre del destinatario	Participación porcentual en el total
129	Bolivia	0,0	127	Trinidad y Tobago	0,0	118	Nicaragua	0,0
131	Costa Rica	0,0				122	Trinidad y Tobago	0,0
137	Colombia	0,0	134	Haití	0,0			
138	Uruguay	0,0	136	Guyana	0,0	135	Haití	0,0
141	Barbados	0,0	137	Nicaragua	0,0	149	Suriname	0,0
143	Jamaica	0,0	138	Suriname	0,0			
144	Haití	0,0	139	Bolivia	0,0			
147	Bahamas	0,0	143	Bahamas	0,0			
			150	Antigua y Barbuda	0,0			

Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

GRÁFICO 3.7

Total de las importaciones chinas por región, 1987 y 2003

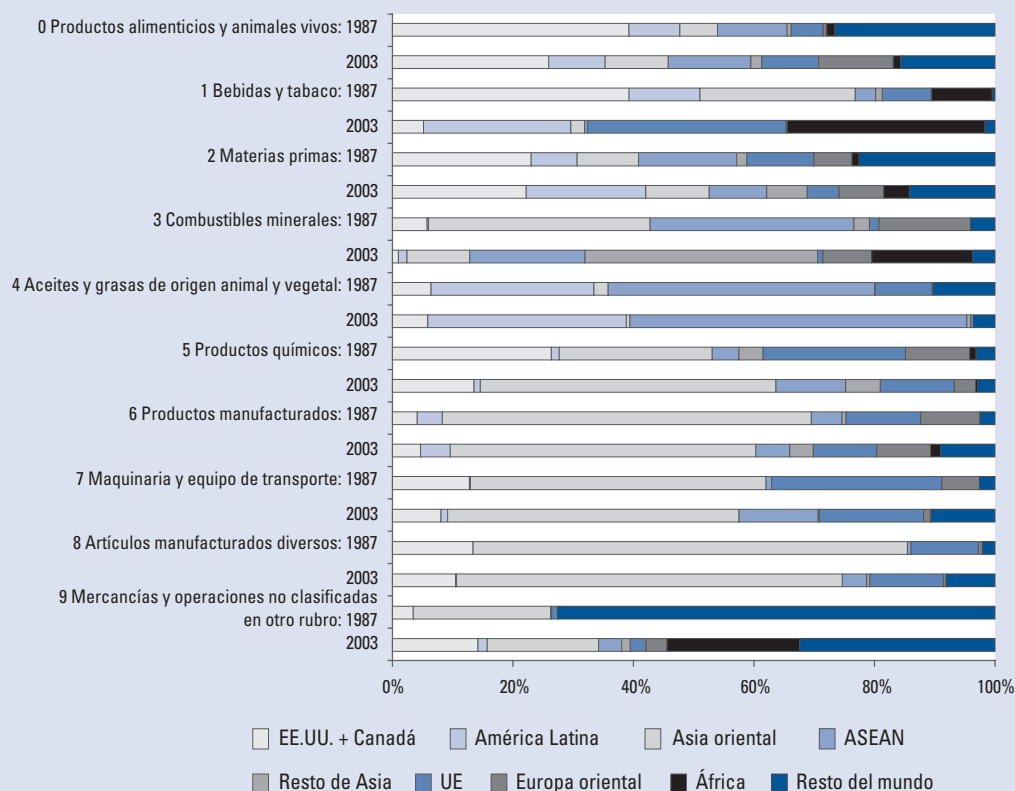


su empeño en aprovechar los bienes intermedios que produce la región para las industrias manufactureras del país.

El gráfico 3.8 muestra las importaciones sectoriales por región en 1987 y 2003. La región de la ASEAN, en tanto que proveedora cada vez más importante del mercado chino, tiene un papel especialmente importante como fuente de productos químicos y manufacturados.

GRÁFICO 3.8

### Importaciones sectoriales chinas por región, 1987 y 2003 (porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

El cuadro 3.4 muestra además el ascenso de los proveedores regionales. Se observa que Taiwan y Corea sobrepasaron recientemente a Estados Unidos como proveedores de China. Sin embargo, Japón ha conservado su posición preeminente como principal fuente de importaciones. Juntos, Japón, Taiwan y Corea fueron el origen de más de 40% de las importaciones de China en 2002.

Curiosamente, las tres fuentes principales de importaciones de China —Japón, Estados Unidos y Hong Kong— representaron casi 60% de sus importaciones en 1985, pero poco más de 30% en 2002, lo cual refleja la creciente diversificación de los proveedores. Brasil fue el único país latinoamericano entre los 10 proveedores principales de China en 1985, habiendo aportado 2,3% de las importaciones, antes de bajar al vigésimo lugar con 1% de las importaciones, aproximadamente, en 2002. Chile, Argentina y México fueron los únicos otros países latinoamericanos que figuraron entre los 40 proveedores principales de China en 2002, representando en conjunto apenas 1,3% del total de las importaciones.

CUADRO 3.4

## Principales fuentes de las importaciones de China en 1985, 1995 y 2002

1985			1995			2002		
Clasi- fica- ción	Fuente	Participación porcentual en el total	Clasi- fica- ción	Fuente	Participación porcentual en en el total	Clasi- fica- ción	Fuente	Participación porcentual en el total
1	Japón	35,77	1	Japón	21,96	1	Japón	18,11
2	Estados Unidos	11,91	2	Estados Unidos	12,20	2	Taiwan, China	12,89
3	Hong Kong, China	11,18	3	Taiwan, China	11,19	3	Corea, Rep. de	9,68
4	Alemania	5,83	4	Corea, Rep. de	7,79	4	Estados Unidos	9,24
5	Canadá	2,69	5	Hong Kong, China	6,50	5	Alemania	5,56
6	Australia	2,65	6	Alemania	6,09	6	Zonas francas	5,08
7	Unión Soviética	2,42	7	Federación de Rusia	2,88	7	Hong Kong, China	3,63
8	Brasil	2,32	8	Singapur	2,57	8	Malasia	3,15
9	Categorías especiales	2,23	9	Italia	2,36	9	Federación de Rusia	2,85
10	Italia	2,13	10	Canadá	2,03	10	Singapur	2,39
11	Reino Unido	1,77	11	Francia	2,01	11	Australia	1,98
12	Francia	1,70	12	Australia	1,96	12	Tailandia	1,90
13	Rumania	1,39	13	Zonas francas	1,71	13	Indonesia	1,53
14	España	1,28	14	Malasia	1,57	14	Italia	1,46
15	Argentina	0,77	15	Indonesia	1,55	15	Francia	1,44
16	Indonesia	0,77	16	Reino Unido	1,49	16	Canadá	1,23
17	Bélgica- Luxemburgo	0,73	17	Tailandia	1,22	17	Arabia Saudita	1,16
18	República Democrática Alemana	0,67	18	Brasil	0,93	18	Reino Unido	1,13
19	Suiza	0,66	19	Bélgica- Luxemburgo	0,87	19	Filipinas	1,09
20	Países Bajos	0,64	20	Suecia	0,76	20	Brasil	1,02
29	Chile	0,43	30	Perú	0,35	27	Chile	0,53
32	Venezuela	0,30	32	Argentina	0,28	32	Argentina	0,42
36	Cuba	0,25	39	Chile	0,17	35	México	0,38
40	Perú	0,18	43	Cuba	0,16	41	Perú	0,25
41	México	0,18	44	México	0,15	59	Costa Rica	0,06
71	Trinidad y Tobago	0,02	58	Uruguay	0,06	66	Venezuela	0,05
82	Antigua y Barbuda	0,01	74	Guatemala	0,03	71	Cuba	0,04
86	El Salvador	0,01	76	Costa Rica	0,02	77	Uruguay	0,03
89	Panamá	0,00	77	Ecuador	0,02	85	Jamaica	0,02
92	Costa Rica	0,00	80	Paraguay	0,02	93	Colombia	0,01
103	República Dominicana	0,00	88	Venezuela	0,01	105	Ecuador	0,00
108	Guatemala	0,00	90	Colombia	0,01	108	Bolivia	0,00
111	Suriname	0,00	97	Panamá	0,01	115	Paraguay	0,00
118	Paraguay	0,00	104	El Salvador	0,00	126	Trinidad y Tobago	0,00
125	Colombia	0,00	106	Jamaica	0,00	131	Panamá	0,00
143	Belice	0,00	111	Suriname	0,00	135	Suriname	0,00
144	Bermudas	0,00	140	Honduras	0,00	136	El Salvador	0,00
145	Bolivia	0,00	144	Antigua y Barbuda	0,00	137	República Dominicana	0,00
146	Barbados	0,00	145	Haití	0,00	147	Honduras	0,00

Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

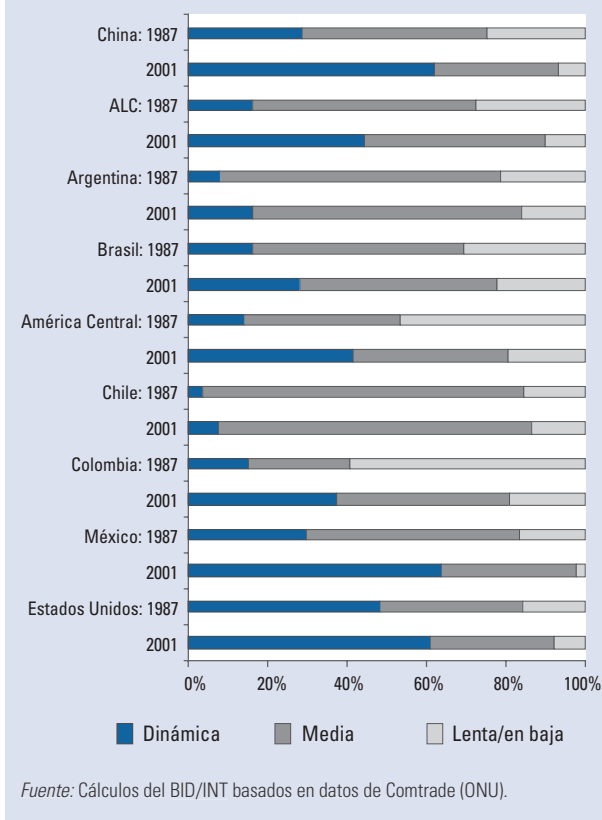
## Una estructura de las exportaciones muy dinámica y diversificada

¿Qué tan bien se colocan los productos de exportación de China en función de la demanda mundial? ¿Obedece el crecimiento de sus exportaciones a la especialización en bienes con una demanda muy dinámica en los mercados mundiales?

El gráfico 3.9 muestra el dinamismo de los productos de exportación, clasificados según su demanda mundial general<sup>2</sup>. En el gráfico se compara el comportamiento de la canasta de exportaciones de China en 1987 y 2001. Para fines comparativos se muestran las canastas de exportaciones de algunos países latinoamericanos, de América Latina y el Caribe (ALC) como región y de Estados Unidos en los mismos dos años de referencia. Se observa que China y México han experimentado las mayores variaciones. Alrededor de un cuarto de las exportaciones de China en 1987 correspondieron a categorías de productos con una demanda mundial dinámica. Sin embargo,

GRÁFICO 3.9

Composición de las exportaciones según el dinamismo de la demanda en 1987 y 2001, por país o región (porcentaje)



<sup>2</sup> Los datos consisten en 225 grupos de productos de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, clasificados como dinámicos, medios o lentos/en baja. Se calcula el promedio aritmético de las tasas medias de crecimiento anual de cada grupo y aquellos grupos situados dentro de una desviación estándar de 0,5 por encima o por debajo del promedio se clasifican como medios. Aquellos cuyo crecimiento presenta una desviación estándar de más de 0,5 por encima del promedio son dinámicos y los que tienen un crecimiento con una desviación estándar de más de 0,5 por debajo del promedio se consideran lentos/en baja. El promedio aritmético de la tasa de crecimiento es 4,7% y los límites son 6,5% y 2,9%, respectivamente, con 74 productos caracterizados como dinámicos, 89 como medios y 62 como lentos/en baja. Esta clasificación fue introducida por la CEPAL en varios análisis de la competitividad.

para 2001 más de 60% de la canasta de exportaciones de China consistía en bienes con una demanda mundial dinámica, lo que representa unos pocos puntos porcentuales por encima del desempeño de Estados Unidos ese año. El avance de México en cuanto a los productos dinámicos fue similar al de China; más aún, la proporción de productos lentos/en baja se había reducido a menos de 5% de su canasta general de exportaciones en 2001. América Latina también está especializándose cada vez más en bienes con una demanda mundial dinámica, pero ello se debe más que nada al notable desempeño de las exportaciones de México al mercado estadounidense<sup>3</sup>.

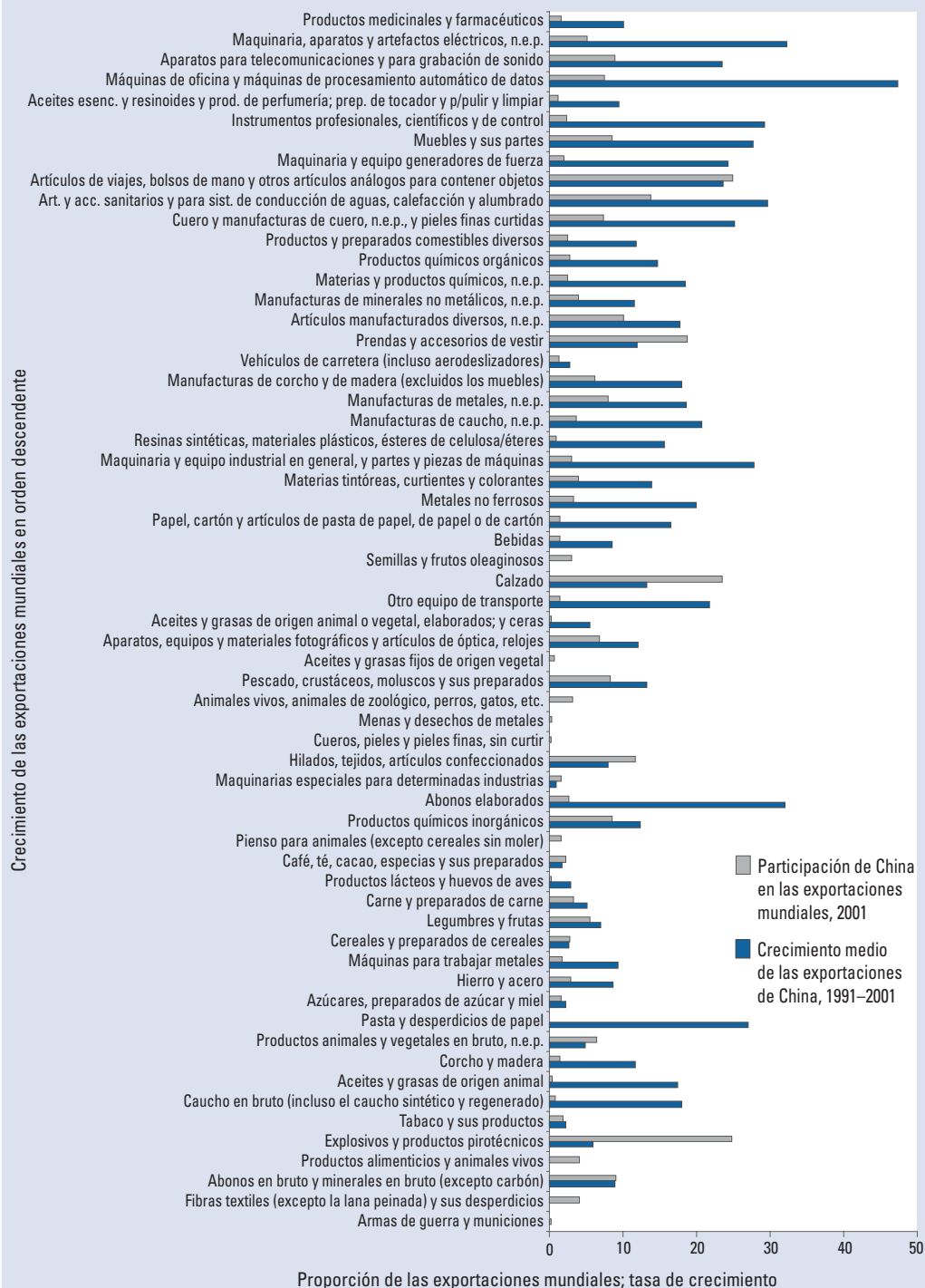
Los gráficos 3.10a, 3.10b y 3.10c permiten hacer un análisis comparativo del crecimiento y la participación en el mercado a nivel sectorial. El eje vertical de cada gráfico clasifica, en orden decreciente, los sectores que experimentaron el crecimiento medio anual más rápido en las exportaciones mundiales durante 1991–2001. Las barras de los tres gráficos representan el crecimiento de las exportaciones de China, México y América Latina durante 1991–2001, respectivamente, así como la participación de cada uno en las exportaciones mundiales de 2001 en cada sector.

Se puede afirmar que un país (o una región) tiene un sector exportador dinámico si sus exportaciones de más rápido crecimiento coinciden con sectores que también son los de más rápido crecimiento en las exportaciones mundiales, al mismo tiempo que representan una proporción considerable del total de las exportaciones mundiales. El gráfico 3.10a muestra que China se aproxima mucho a este ideal de “triángulo invertido”. Tiende a exhibir exportaciones de rápido crecimiento precisamente en los sectores que presentan el mayor dinamismo de las exportaciones a nivel mundial y su participación en el total de la canasta mundial de exportaciones en esos sectores a menudo es elevada (de 5% a 10%). El desempeño de México, que se muestra en el gráfico 3.10b, resulta igualmente alentador. México registra niveles elevados tanto en el crecimiento como en la participación en los sectores que exhiben el mayor grado de dinamismo a nivel mundial. Las tendencias de México y China se pueden apreciar mucho más claramente cuando se comparan con el desempeño de América Latina (excluido México) en el gráfico 3.10c. Las mayores tasas de crecimiento de la región están menos concentradas en los sectores que se están expandiendo más rápidamente a nivel mundial y en general están creciendo a tasas más bajas (de 5% a 20%) que las exportaciones de más rápido crecimiento de México o China de la muestra (que a menudo sobrepasan 20% y hasta 30%). Las exportaciones sectoriales de América Latina también constituyen una proporción más pequeña de los totales mundiales.

<sup>3</sup> La proporción de bienes con una demanda dinámica en la canasta de exportaciones de México creció de menos de un tercio en 1987 a más de 60% en 2001. En cambio, otros exportadores latinoamericanos importantes (Argentina, Brasil y Chile) experimentaron un crecimiento mucho menor en este campo. Sin embargo, resulta alentador que Centroamérica haya comenzado a producir bienes que tienen una demanda dinámica. Otro hecho positivo para América Latina y China por igual es la disminución de la proporción de bienes con dinamismo lento o en baja en sus canastas de exportaciones.

GRÁFICO 3.10a

### Crecimiento y participación de China en el mercado de las exportaciones más dinámicas del comercio mundial, 1991–2001 (porcentaje)

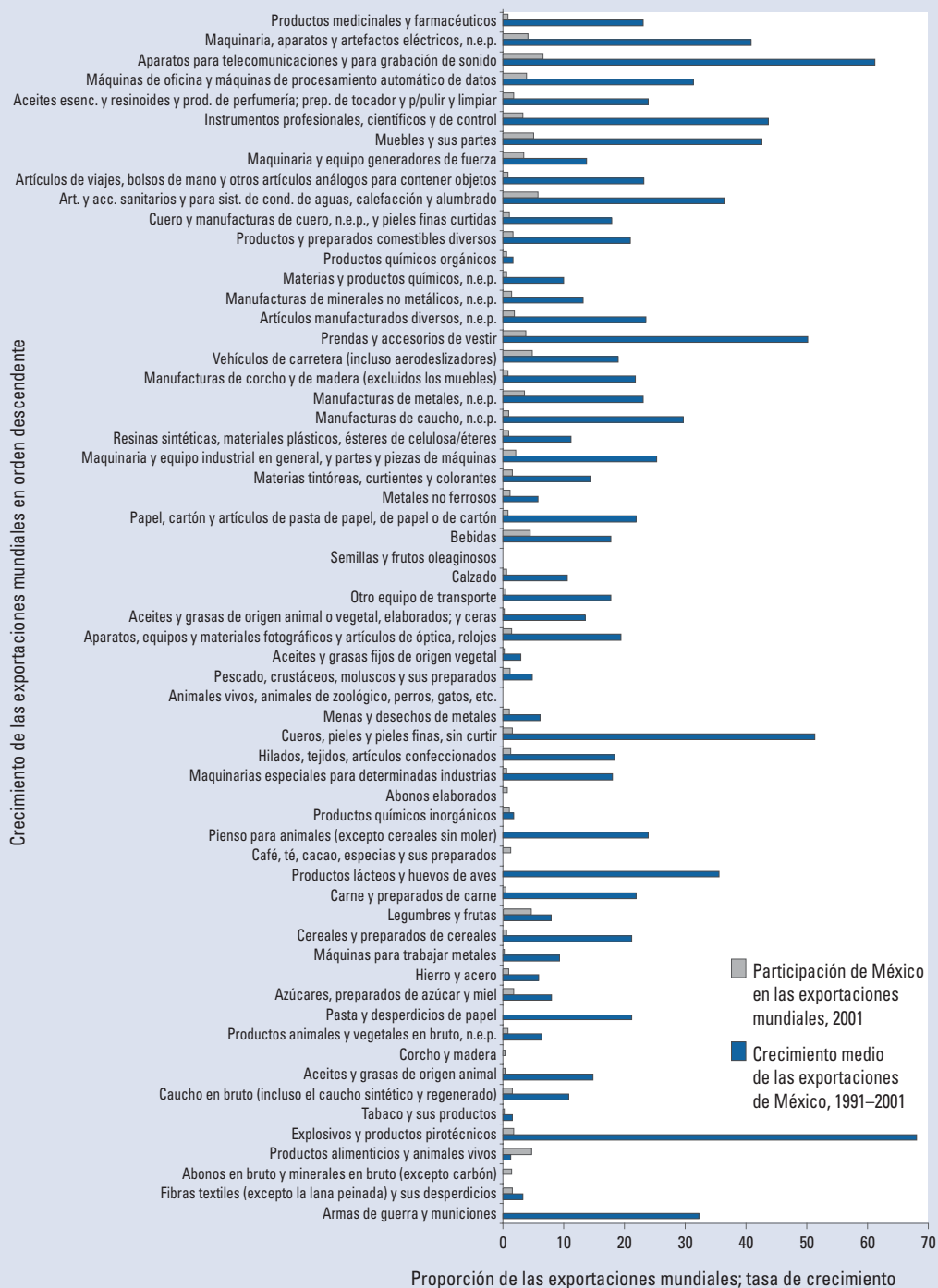


Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).



GRÁFICO 3.10b

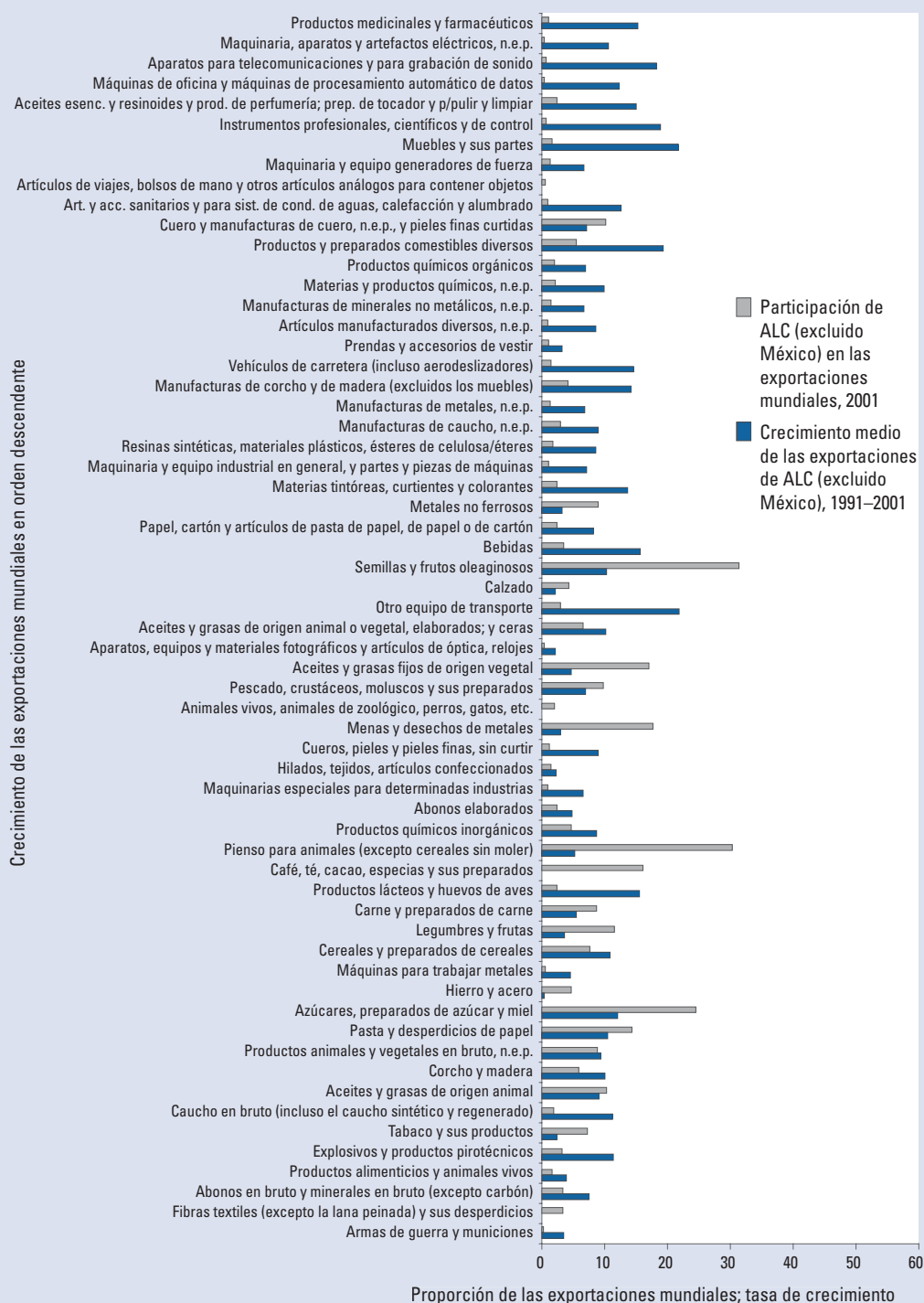
### Crecimiento y participación de México en el mercado de las exportaciones más dinámicas del comercio mundial, 1991–2001 (porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

GRÁFICO 3.10c

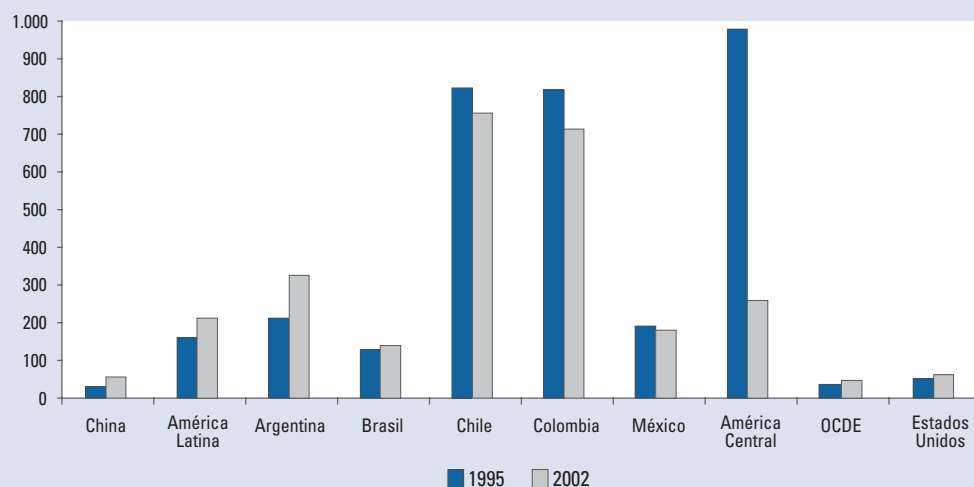
**Crecimiento y participación de América Latina (excluido México) en el mercado de las exportaciones más dinámicas del comercio mundial, 1991–2001**  
(porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

GRÁFICO 3.11

**Concentración de las exportaciones en China, América Latina y la OCDE, 1995 y 2002**  
(índice Hirschmann-Herfindahl)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

El hecho de que las exportaciones de más rápido crecimiento de China representan una parte considerable de la canasta de exportaciones del país oculta la gran diversidad de las exportaciones chinas. En cambio, las exportaciones de América Latina están relativamente poco diversificadas. ¿Qué tan diversificada es la canasta de exportaciones de China? En el gráfico 3.11 se emplea una cuantificación tradicional de la concentración de las exportaciones: el índice Hirschmann-Herfindahl para China, América Latina, Estados Unidos y la OCDE (incluido Estados Unidos) en 1995 y 2002<sup>4</sup>. La cifra revela el alto grado de diversidad de la canasta de exportaciones de China en comparación con otras. De hecho, la diversificación de las exportaciones de China se aproxima a los niveles alcanzados por Estados Unidos y la OCDE en conjunto. Las economías de América Latina, más basadas en recursos naturales, exhiben niveles mucho más bajos de diversificación. Sin embargo, las exportaciones de Centroamérica se han vuelto mucho más diversificadas con el tiempo.

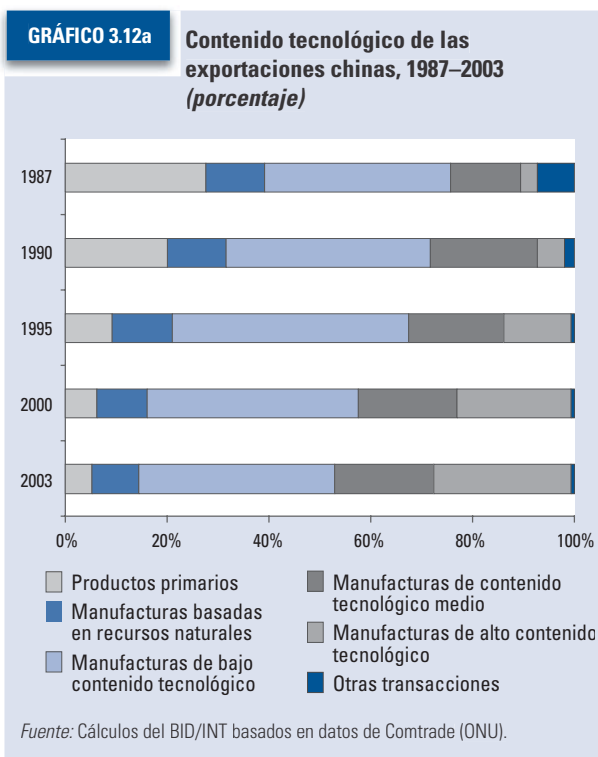
<sup>4</sup> Los cálculos se realizan a nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado de 1992. El índice Hirschmann-Herfindahl calcula la concentración de las exportaciones de cada país o grupo de países de la siguiente forma:

$$HHI = \sum_i \left( \frac{x_i}{X} * 100 \right)^2$$

donde  $x_i$  es las exportaciones al mundo de cada producto y  $X$  es el valor del total de las exportaciones al mundo.

## El contenido tecnológico creciente de las exportaciones y la estructura de la producción

La composición de las exportaciones de China, además de su diversidad, se puede analizar desde el punto de vista de su contenido tecnológico. El análisis anterior sugiere que la canasta de exportaciones de China ha experimentado recientemente algunos cambios estructurales importantes, pasando de manufacturas menos complejas a productos más sofisticados. El gráfico 3.12a muestra que la proporción de la canasta de exportaciones de China correspondiente a productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de bajo contenido tecnológico, que ascendía casi a 80% a mediados de los ochenta, se había reducido aproximadamente a 50% en 2003. Por otro lado, la proporción correspondiente a exportaciones con alto contenido tecnológico aumentó de menos de 5% a 30%<sup>5</sup>. A corto plazo parece probable que China plantee un desafío creciente de competitividad en los mercados mundiales de exportación, especialmente con respecto a bienes de contenido tecnológico medio (el extremo inferior del sector de alto contenido tecnológico) tales como automóviles, maquinaria y aparatos electrónicos sencillos (Lall y Albaladejo, 2003). En el extremo superior del sector de alto contenido tecnológico, los datos a la fecha sugieren una complementariedad, más que competencia, entre China y sus vecinos. Eso obedece al creciente grado de integración de la región de Asia oriental y sudoriental como red compleja de producción para la exportación, fenómeno impulsado más que nada por las principales compañías transnacionales en el campo de la electrónica, sus proveedores de primer nivel y los fabricantes por contrato.



<sup>5</sup> Los grupos de productos tecnológicos se definen según la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (rev. 2) a nivel de tres dígitos. El número total de categorías es 276, que incluye 37 categorías “no definidas” que normalmente tienen valores comerciales de cero. Se puede ver un desglose detallado en Lall (2000).

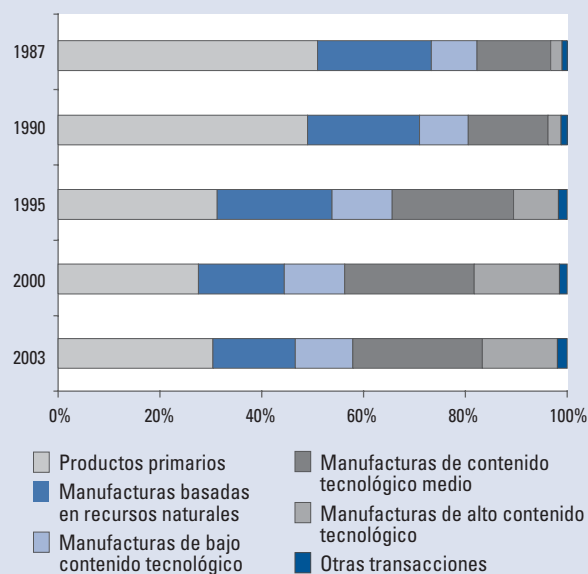
América Latina ha experimentado una tendencia similar en el contenido tecnológico de sus exportaciones, aunque en menor medida, como se muestra en el gráfico 3.12b. Mientras que las exportaciones de nivel tecnológico medio y alto representaron menos de una quinta parte de la canasta de exportaciones de la región en 1987, su participación aumentó a casi 40% en 2003. Sin embargo, la estructura varía ampliamente de un país a otro y, una vez más, está dominada por el desempeño de las exportaciones de México<sup>6</sup>.

El análisis de los cambios en el dinamismo, la diversificación y el contenido tecnológico de las exportaciones de China sugiere cambios marcados en la estructura de producción del país. En el gráfico 3.13a se clasifican las exportaciones de China según el uso final de los

<sup>6</sup> En 2003, casi dos terceras partes de la canasta de exportaciones de México consistió en exportaciones de nivel tecnológico medio y alto. Por el contrario, el contenido tecnológico de las exportaciones de Brasil se mantuvo relativamente invariable entre 1987 y 2003. Centroamérica también exhibe una marcada tendencia a las exportaciones de nivel tecnológico medio y alto, pero el aporte de la subregión a los datos de América Latina en conjunto es moderado.

GRÁFICO 3.12b

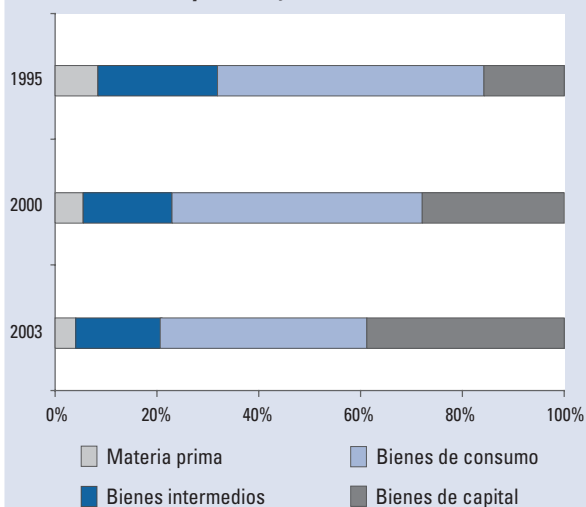
Contenido tecnológico de las exportaciones latinoamericanas, 1987–2003  
(porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

GRÁFICO 3.13a

Exportaciones chinas según el uso final, 1995–2003  
(porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

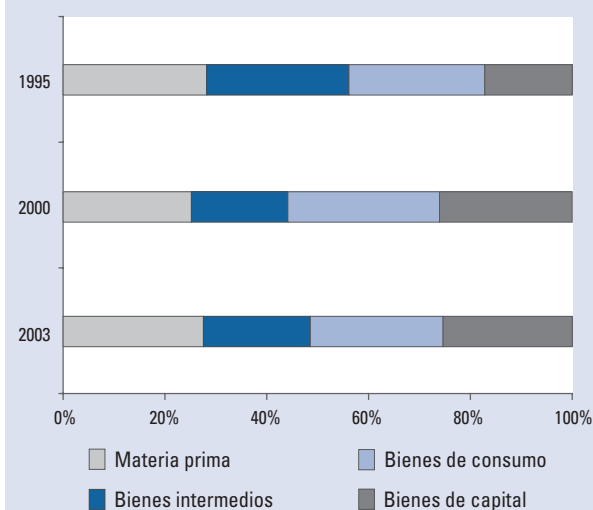
productos (es decir, como materias primas, bienes intermedios, bienes de consumo y bienes de capital). Las exportaciones de bienes de capital de China han mostrado un crecimiento particularmente vigoroso, pasando de menos de un quinto del total de las exportaciones en 1995 a casi dos quintos en 2003. Juntos, los bienes de capital y los bienes de consumo representaron casi 80% de la canasta de exportaciones de China en 2003, en comparación con 70% de la canasta en 1995. Las materias primas y los bienes intermedios representan alrededor de 20% de las exportaciones de China, mientras que ocho años antes la cifra era de más de 30%. Esta estructura es congruente con lo que cabría esperar del análisis anterior del contenido tecnológico de las exportaciones del país.

La parte de las exportaciones de América Latina que corresponde a bienes de capital también ha aumentado, pasando de menos de 20% del total en 1995 a 25% en 2003 (gráfico 3.13b). Los bienes de capital parecen haber aumentado a costa de los bienes intermedios en especial, lo cual podría deberse a la tendencia de México en la era posterior al TLCAN. Los bienes intermedios se importan de Estados Unidos para la fabricación de productos terminados que posteriormente se exportan de vuelta al mercado estadounidense. Los bienes de capital y los bienes de consumo combinados han llegado a representar más de la mitad de las exportaciones de América Latina, mientras que la proporción correspondiente a las materias primas es de alrededor de 25%. La quinta parte restante consiste en bienes intermedios.

El aumento de la proporción de productos terminados (bienes de capital y bienes de consumo) en la canasta de exportaciones de China debería reflejarse en un aumento de la producción interna o la importación de bienes intermedios. La importación probablemente haya sido hasta ahora una opción más viable que la utilización de fuentes de abastecimiento nacionales. A pesar de su gran potencial de escala, hace poco que China ha comenzado a producir bienes intermedios de buena calidad. Su canasta de importaciones ha cambiado mucho y varios de los sectores que presentan los mayores aumentos de las importaciones también figuran entre los más importantes y de más rápido crecimiento de

**GRÁFICO 3.13b**

**Exportaciones latinoamericanas según el uso final, 1995–2003 (porcentaje)**

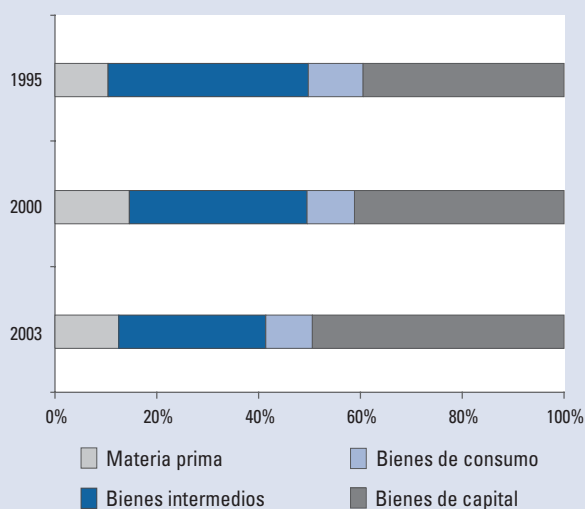


Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

la canasta de exportaciones de China. El país ha impulsado el comercio intrasectorial, especialmente con sus vecinos de Asia sudoriental. La región ha surgido como una de las zonas económicas más productivas y estrechamente integradas del mundo. En los gráficos 3.14a y 3.14b se compara a China con América Latina. Las variaciones con el tiempo son relativamente pequeñas en ambas regiones, debido en parte a que no se dispone de datos que permitan prolongar más el análisis en el pasado. Quizá la diferencia más clara sea la mayor importancia de los bienes intermedios en la canasta de importaciones de China en comparación con la de América Latina. La estructura de las importaciones de China también podría sugerir que la diversificación de sus exportaciones obedece a la mera elaboración para la exportación. Eso es difícil de determinar porque, a diferencia de México, China no detalla las operaciones “similares a las maquilas” en sus datos sobre comercio. En vista de la dinámica política industrial y tecnológica del país, combinada con la dotación cada vez más densa de personal técnico y capital en sus centros industriales, no se puede desechar la posibilidad de un desarrollo más dinámico de las exporta-

**GRÁFICO 3.14a**

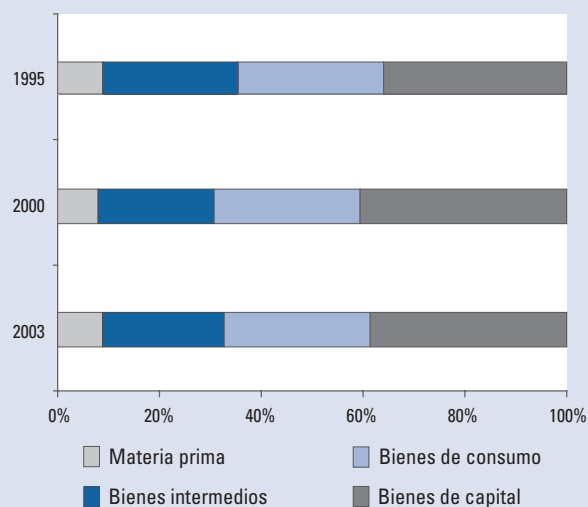
**Importaciones chinas según el uso final, 1995–2003**  
(porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

**GRÁFICO 3.14b**

**Importaciones latinoamericanas según el uso final, 1995–2003**  
(porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).



ciones que fomente su crecimiento. De hecho, hay señales de que China está agregando gradualmente más valor (véase el anexo I.3). La estructura de la producción del país es un campo que requiere un estudio mucho más detenido.

## **Implicaciones de los cambios en la canasta de exportaciones de China**

¿Qué implicaciones podrían tener estos grandes cambios estructurales en la canasta de exportaciones de China?

En general se considera que China representa una amenaza mayor para aquellos países cuya ventaja en las exportaciones depende principalmente de manufacturas con gran densidad de mano de obra y salarios bajos (Lall y Albaladejo, 2003). Sin embargo, la mejora de la estructura de las exportaciones de China quizá no tarde en ejercer presión en las exportaciones y los mercados internos de economías más avanzadas; por ejemplo, los tigres asiáticos de Singapur, Hong Kong, Corea y Taiwan.

Es probable que China también represente un desafío considerable para el potencial de muchos otros países —incluidos los de América Latina— para competir con éxito en terceros mercados de bienes de capital y de consumo cada vez más sofisticados. Algunos sectores indudablemente se verán más afectados que otros. Por ejemplo, es probable que el mejoramiento de la calidad, el diseño y la escala de la comercialización de los textiles y las prendas de vestir de China influya mucho en el mercado mundial en ese sector, en particular tras el vencimiento en 2005 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (véase el capítulo 5). Las compañías transnacionales que en la actualidad representan alrededor de la mitad de las exportaciones de China (incluido el grueso de sus exportaciones con alto contenido tecnológico) están incorporando al país en los sistemas fragmentados de producción intraempresarial que abarcan especialmente a la región de Asia oriental. Más aún, es probable que las propias empresas chinas se especialicen, promoviendo así el comercio intrasectorial en productos diferenciados entre China y el resto del mundo (Lall y Albaladejo, 2003). El reto resulta tanto más apremiante en vista del extraordinario potencial de economías de escala de China y su bien demostrada capacidad de aprendizaje.

Algo que compensa lo que se considera como una amenaza es la posibilidad de que China trascienda la producción de bienes que compiten directamente con los de otros países en los mercados de exportación del mundo. Sin embargo, la mejor oportunidad de otros países podría radicar en la capacidad para abastecer a nuevos segmentos de demanda del aparato productivo de China (por ejemplo, proporcionando materias primas y bienes intermedios) y comprar productos chinos terminados cada vez más sofisticados (y probablemente más asequibles). Además, China misma está desempeñando un papel en la mejora de las actividades de exportación de Hong Kong, Singapur y Taiwan, países que se hallan en una etapa tecnológica y de producción superior. También es posible que esas perspectivas se vean afectadas en cierta medida por el repunte de los proveedores locales en China, como está ocurriendo en conjuntos productivos

de tecnología avanzada (Lall y Albaladejo, 2003). Es probable que esta tendencia se fortalezca y que el gobierno aliente a las empresas extranjeras a establecer instalaciones locales de investigación y desarrollo. Lemoine y Unal Kesenci (2002) documentan un marcado aumento del contenido nacional y una intensificación de la actividad de diseño y desarrollo en China durante los años noventa. Estas tendencias están evolucionando con mayor rapidez en China que en Malasia, Tailandia o Filipinas.

A fin de cuentas, queda por verse cómo se reflejarán los cambios de la estructura de la producción en la canasta de exportaciones de China y si la complementariedad potencial entre China y otros países compensará el reto competitivo que representa China. Los capítulos 4 y 5 dan respuesta a estos interrogantes con un análisis más detallado del nivel actual de competencia comercial entre China y América Latina.

*Página en blanco a propósito*

## ¿Por qué es tan excepcional el desempeño comercial de China?

**E**n este capítulo se analizan las razones que están detrás del desempeño excepcional de las exportaciones de China en los últimos años. La *estructura* del comercio internacional (es decir, la composición de los bienes exportados y los bienes importados) y la *dirección* (es decir, la selección de los países con los cuales se comercia) reflejan no sólo cuantificaciones tradicionales de ventajas comparativas de China (en otras palabras, la dotación relativa de factores), sino también el tamaño de su economía, los costos relacionados con las operaciones comerciales (por ejemplo, el transporte) y las barreras relacionadas con el régimen de políticas.

En las secciones siguientes se aborda cada uno de estos factores. En la primera y la segunda se analizan las ventajas estructurales y las limitaciones que inciden en la composición y dirección del comercio, entre ellas la dotación relativa de factores y el tamaño de la economía. En la tercera sección se examinan la distancia a los mercados y los costos de transporte. En la última sección se aborda el régimen de política comercial de China, en particular la liberalización de las medidas arancelarias y no arancelarias y el papel de las políticas e instituciones de promoción de exportaciones.

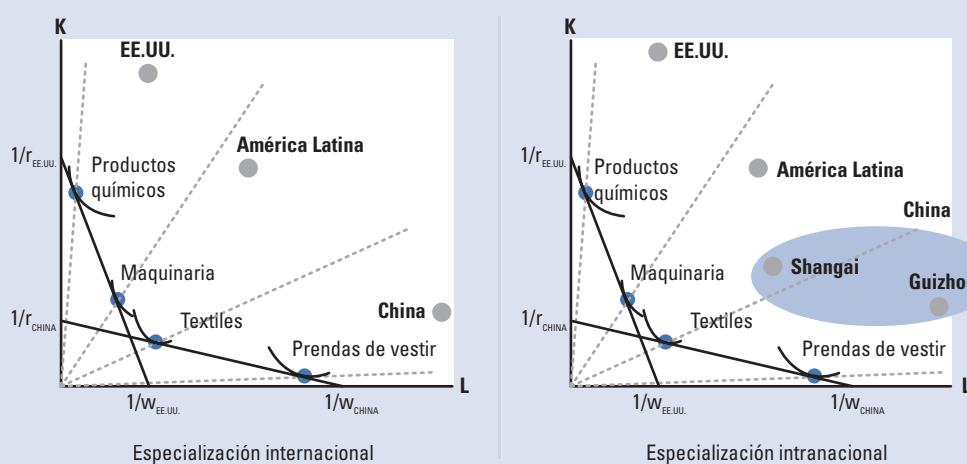
### **Ventaja comparativa: el papel de la dotación de factores**

La teoría de los libros de texto del comercio “basado en la dotación de factores” es un buen punto de partida para evaluar la competitividad de China en los mercados mundiales. Desde cualquier punto de vista, China dispone de una mano de obra extremadamente abundante en comparación con países latinoamericanos como México y Brasil, donde el capital y la mano de obra calificada son relativamente abundantes. Algunas nociones básicas de la teoría de la dotación relativa de factores podrían llevar a pensar que países con recursos tan diferentes no competirían entre sí en los mercados mundiales. Sin embargo, en la evaluación global de la economía de China se pasa por alto la gran diversidad en la dotación de factores a nivel regional. Las provincias del interior son rurales y subdesarrolladas, y cuentan con abundante mano de obra

y tierra. Las zonas costeras y los grandes centros urbanos, en especial Shanghai, son equiparables a las economías de rápido crecimiento y abundante capital y mano de obra calificada de los tigres de Asia o a los países más desarrollados de América Latina. Esta diversidad de recursos puede ser al menos tan grande como la variación de un país a otro en América Latina, lo cual sugiere que China podría comenzar a exportar productos de gran intensidad de mano de obra calificada y capital mucho antes que la economía en conjunto parezca estar en condiciones de hacerlo.

El análisis puede formalizarse empleando una versión de dos factores de la teoría estándar del comercio internacional de Heckscher-Ohlin. El gráfico 4.1 muestra cuatro industrias —confección, textiles, maquinaria y productos químicos— que difieren en cuanto a la intensidad del uso de capital (la confección es la industria con mayor densidad de mano de obra, mientras que los productos químicos constituyen el sector de mayor densidad de capital). Cabría suponer que los países se especialicen en las dos industrias en las cuales la intensidad de los insumos guarde una relación más estrecha con su dotación. Hipotéticamente (véase el lado izquierdo del gráfico 4.1), China, Estados Unidos y América Latina se especializarían en grupos de productos básicos diferentes y Estados Unidos y China no tendrían industrias en común. Suponiendo que América Latina ocupe el cono medio de la diversificación, la parte de gran intensidad de mano de obra de su combinación de productos coincidiría en parte con la de China, donde abunda la mano de obra, mientras que la parte de gran intensidad de capital de su combinación de productos coincidiría en parte con la de Estados Unidos, donde abunda el capital. El gráfico muestra que la coincidencia entre las combinaciones de productos de los países depende de la similitud relativa de su dotación. En este

**GRÁFICO 4.1** China y América Latina en los conos de especialización internacional e intranacional



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

supuesto, América Latina se encuentra en el “medio” y enfrenta una competencia directa desde “arriba” y desde “abajo”, en otras palabras, tanto de países donde abunda el capital como de países donde abunda la mano de obra.

Sin embargo, en este análisis global se pasa por alto la diversidad en la dotación de las distintas regiones de China. Si se tienen en cuenta las disparidades internas de los factores se observa que China, América Latina y Estados Unidos compiten de manera aún más directa entre sí de lo que puede dar a entender el lado izquierdo del gráfico 4.1. Por ejemplo, Shanghai cuenta con mucha más mano de obra calificada y capital que la provincia de Guizhou, en el interior, donde abunda la mano de obra, y por lo tanto puede producir exactamente la misma combinación de productos que los países de nivel “medio” de América Latina<sup>1</sup>. Las disparidades entre regiones de China se alimentan de la falta de integración de mercados, circunstancia impulsada a su vez por varios factores, entre ellos el control explícito por el gobierno de los movimientos de factores entre otras barreras. Tales restricciones pueden evitar que las disparidades de los precios de los factores que se ilustran en el gráfico 4.1 converjan dentro del país, reforzando así la tendencia de las regiones a producir y exportar bienes de distinta densidad de capital. Al mismo tiempo, la presencia de una fuerza laboral enorme en el interior del país puede evitar que los salarios de las regiones de crecimiento más rápido se incrementen con la misma celeridad que cabría prever en una economía con menos mano de obra, como la de Singapur, lo cual aumenta la competitividad general de China en los mercados mundiales.

Es difícil comparar la dotación de factores entre países debido a la falta de datos comparables. Sin embargo, algunas cuantificaciones estándar proporcionan pruebas indirectas de la distribución relativa de los recursos. En el cuadro 4.1 se compara la distribución relativa media de la dotación de China y varios grupos de países. Los trabajadores muy calificados parecen ser relativamente escasos en Asia en comparación con América Latina y aún más en China. En 1999, alrededor de 13% de los latinoamericanos habían recibido una educación postsecundaria (Barro y Lee, 2000), en comparación con 8% en Asia y 3% en China. De igual modo, la proporción de trabajadores no escolarizados era mayor en China que en América Latina.

El cuadro 4.2 muestra la ubicación de China en la distribución de la dotación relativa de factores de varios grupos de países<sup>2</sup>. La escasez de mano de obra calificada en China coloca al país por debajo de la mediana de la distribución de Asia y de América Latina. Por ejemplo, con respecto a la educación postsecundaria, China se encuentra en el 32º percentil (después de Pakistán e India). América Latina estaría en el quinto

<sup>1</sup> Courant y Deardoff (1992) se refieren a este efecto como la “indivisibilidad” de los países. La existencia de diferencias suficientemente grandes en la dotación de factores en países de una misma región puede manifestarse en un esquema de ventajas comparativas distinto del que cabría prever en los casos en que los factores están distribuidos de forma pareja.

<sup>2</sup> En este cuadro, un valor de 50 en una región determinada indica que la dotación relativa de factores de China es igual a la mediana de esa región.

CUADRO 4.1

## Dotación relativa de grupos de países y China

Región/país	No escolarizados (%)	Educación primaria (%)	Educación secundaria (%)	Educación postsecundaria (%)	Tierra arable por persona (hectáreas)	Capital per cápita (US\$)
Asia	32	32	27	8	0,14	3.339
Caribe	18	44	31	7	0,08	6.212
América Latina	18	49	20	13	0,25	5.590
OCDE	5	34	40	21	0,38	67.688
China	21	42	36	3	0,10	2.274

*Nota:* En todas las columnas se presenta el valor de la media de todos los países de cada región sobre los cuales se dispone de datos, excepto con respecto al "Capital per cápita", que es la mediana en vez del valor de la media. Los indicadores de educación, tomados de Barro y Lee (2000), corresponden a 1999. Los datos sobre la abundancia de tierras, extraídos de la base de datos del Banco Mundial sobre Indicadores del desarrollo mundial, corresponden a 2000. Los datos sobre el capital por habitante se aplican a 1990 y han sido tomados de Nehru y Dhareshwar (1993). Los valores del capital per cápita han sido ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA) utilizando los factores de conversión del Banco Mundial para la PPA y se expresan en dólares de 1987.

CUADRO 4.2

## Posición de China en la distribución de la dotación relativa de grupos de países

Región/país	No escolarizados	Educación primaria	Educación secundaria	Educación postsecundaria	Tierra arable por persona (hectáreas)	Capital per cápita (US\$)
Asia	58	84	68	32	52	27
Caribe	67	50	50	33	75	20
América Latina	68	26	89	5	19	21
OCDE	95	64	41	5	26	9

*Nota:* En las celdas se indica el percentil de la distribución de cada grupo de países que correspondería a China si formara parte del grupo. Véase en la nota del cuadro 4.1 la fuente de los datos sobre cada variable de la dotación relativa.

percentil si esa región y China formaran parte del mismo grupo. China tiene una población relativamente menos escolarizada que 58% de los países de Asia y 68% de los países de América Latina. Además de la escasez relativa de mano de obra calificada, China también exhibe una carencia relativa de capital y tierra. El país tiene 0,10 hectáreas de tierra cultivable por persona, en comparación con 0,25 hectáreas por persona en América Latina. En 1990, la mediana del capital per cápita de China era relativamente baja (US\$2.274<sup>3</sup>), lo cual colocaría al país en el 21º percentil de la distribución de América Latina.

Aunque no se dispone de datos comparables sobre la distribución de factores en China, se puede analizar cierto grado de variación entre las provincias del país em-

<sup>3</sup> Los datos sobre el capital per cápita han sido tomados de Nehru y Dhareshwar (1993).



CUADRO 4.3

## Disparidades interregionales de la dotación de factores en China

Provincia, región o municipalidad	PIB per cápita (en millones de CNY)	Analfabetismo (%)
Municipio de Shanghai	30.805	8,7
Municipio de Beijing	19.846	6,5
Municipio de Tianjin	15.976	8,0
Zhejiang	12.037	15,7
Guangdong	11.728	9,2
Fujian	10.797	18,5
Jiangsu	10.665	16,8
Liaoning	10.086	7,2
Shandong	8.673	20,2
Heilongjiang	7.660	9,8
Hebei	6.932	11,4
Hubei	6.514	15,0
Región Autónoma de Xinjiang Uygur	6.470	9,8
Hainan	6.383	14,6
Jilin	6.341	6,8
Región Autónoma de Neimongu (Mongolia)	5.350	16,4
Hunan	5.105	11,1
Henan	4.894	16,3
Municipio de Chongqing	4.826	4,0
Shanxi	4.727	9,1
Anhui	4.707	20,3
Qinghai	4.662	30,5
Jiangxi	4.661	13,2
Región Autónoma de Ningxia Hui	4.473	23,3
Sichuan	4.452	24,3
Yunnan	4.452	16,8
Región Autónoma de Xizang (Tíbet)	4.262	66,2
Región Autónoma de Guangxi Zhuang	4.148	12,4
Shaanxi	4.101	18,3
Gansu	3.668	25,6
Guizhou	2.475	24,5
Relación máximo-mínimo	12,4	16,6

Fuente: Schott (2004), con datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China (2000).

pleando el PIB per cápita y las tasas de analfabetismo. En el cuadro 4.3 se ordenan las provincias de China según el PIB per cápita. La clasificación revela una amplia dispersión de valores, con una relación máximo-mínimo de 12<sup>4</sup>. También se puede apreciar una variación similar dentro de China en cuanto a las tasas de analfabetismo, sustituto rudimentario de los niveles de mano de obra calificada. Estos indicios sugieren que, en

<sup>4</sup> Los datos del PIB per cápita no están ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA). Si se compara esta variación con América Latina, se observa que la relación máximo-mínimo es de 6 para el PIB per cápita ajustado por PPA y de 11 para el PIB per cápita no ajustado por PPA.

general, China tiene una marcada escasez de mano de obra calificada, capital y tierra en comparación con otros grupos de países de todo el mundo. Este esquema propicia la especialización en exportaciones de gran densidad de mano de obra. Sin embargo, las provincias de China exhiben al menos tanta variación relativa en su nivel de desarrollo como América Latina. De hecho, en lo que se refiere al PIB per cápita, las regiones más desarrolladas de China parecen ser más o menos similares a los países de más abundantes recursos de capital y mano de obra calificada de América Latina y a los países más avanzados de Asia. Además, esta disparidad regional es mucho más marcada que la observada en países latinoamericanos más grandes.

## La ventaja comparativa del tamaño

El papel creciente de China en la economía mundial deriva principalmente de su tamaño. ¿Pero cómo determina el tamaño la ventaja comparativa? Las obras publicadas recientemente sobre el comercio internacional ofrecen algunas ideas sobre los mecanismos mediante los cuales el tamaño de la economía puede incidir en la estructura del comercio, en particular a través de la diferenciación de productos. Para determinar la importancia del tamaño en el crecimiento de las exportaciones de China, es preciso evaluar la *forma* en que está creciendo el comercio del país. En otras palabras, las implicaciones para otros países del auge de las exportaciones de China dependen en gran medida de los canales por medio de los cuales está creciendo la plataforma exportadora de China.

Hummels y Klenow (2004) han propuesto un marco útil para comprender los canales del comercio y el crecimiento. En particular, muestran que un país acumula más recursos (o, en el caso de China, lleva recursos de la autarquía al comercio) cuando produce más del mismo conjunto de bienes (el margen intensivo), cuando produce un conjunto mayor de bienes (el margen extensivo) o cuando mejora la calidad del conjunto de sus productos (el margen de calidad).

Las implicaciones difieren mucho según el canal. Si la expansión tiene lugar en el margen intensivo, los países producen y exportan una mayor cantidad de las mismas variedades. Eso tiene efectos negativos considerables en los términos de intercambio. Si el crecimiento se produce en el margen extensivo, los países producen un mayor número de variedades, evitando así un deterioro de los términos de intercambio.

La presión competitiva que ejerce China sobre América Latina y otras regiones depende de la naturaleza del crecimiento de sus exportaciones. El crecimiento en el margen intensivo tendría efectos considerables en los términos de intercambio para China, así como para cualquier país que exporte el mismo conjunto de productos que China. El efecto secundario en otros exportadores dependería de la sustituibilidad de productos dentro de cada categoría. Por ejemplo, los insumos industriales sin procesar (como el café de Vietnam) podrían ser mucho más fáciles de sustituir que la maquinaria industrial. Por otro lado, el crecimiento en el margen extensivo (como parece ser

el caso en China) amplía la cobertura de productos de China pero también alivia parte de la presión a la baja de los términos de intercambio tanto de China como de sus competidores en los mercados de productos. Infortunadamente, eso no favorece del todo a América Latina. Aunque el crecimiento en el margen extensivo prevendría un colapso de los términos de intercambio de productos corrientes, también significaría un mayor número de productos competidores. En el capítulo 5 se analiza la creciente coincidencia parcial de productos comerciados.

A la larga, es posible que a China se le acaben las categorías nuevas de productos y los mercados nuevos donde competir, en cuyo caso se vería obligada a usar recursos para mejorar la calidad. Si se supone que América Latina produce actualmente productos de mejor calidad que China, la continuidad del crecimiento de este país llevaría a una convergencia de la calidad. En cambio, si la calidad de los productos de ambas regiones es similar, la continuidad del crecimiento de China podría llevar a ese país y a América Latina a producir bienes básicamente distintos y en general mejores. ¿Ocurrirá eso? Es difícil evaluar el efecto neto. Sin embargo, como se señala en el capítulo 8, se deben considerar posibles medidas de política.

## Los costos de la distancia

La distancia es una barrera importante para el comercio. Alrededor de la mitad del comercio mundial se produce entre países que están a menos de 3.000 kilómetros de distancia. Las numerosas obras empíricas publicadas sobre el tema han confirmado que la relación entre el comercio y la distancia es extremadamente robusta: una duplicación de la distancia tiende a reducir el comercio a la mitad<sup>5</sup>. Los costos del comercio que se correlacionan con la distancia incluyen el transporte y la distribución (por ejemplo, transporte marítimo y seguros), las comunicaciones (por ejemplo, viajes personales y llamadas telefónicas), los acuerdos preferenciales de comercio (por ejemplo, barreras arancelarias más bajas para vecinos cercanos) y los costos de búsqueda (por ejemplo, selección de socios y negociación de contratos).

¿Ofrece la distancia pistas que permitan explicar el notable desempeño comercial de China? Por un lado se podría considerar que la proximidad de China a Asia y sus enormes insumos industriales representa una ventaja considerable en lo que se refiere a los costos para la producción. Por otro lado, la separación geográfica relativamente grande entre China y sus mercados en Estados Unidos podría considerarse como un obstáculo para el potencial exportador mundial de China.

Considérese la diferencia entre China y América Latina. La distancia entre Los Ángeles y Guangdong es de alrededor de 11.700 kilómetros, mucho mayor que los 8.790

<sup>5</sup> La mayoría de esos estudios emplean un modelo gravitacional para explicar la estructura de las corrientes comerciales bilaterales.

kilómetros que separan a Miami del *extremo* más meridional de Sudamérica. Si la distancia hiciera disminuir el comercio a causa de los costos reales, las exportaciones de América Latina a Estados Unidos deberían estar protegidas del crecimiento de China, al menos en la medida de la diferencia que implican esos costos comerciales. En términos sencillos, si los costos de transporte fueran 10% más elevados para China que para América Latina, los precios en fábrica en China tendrían que ser 10% más bajos para competir con América Latina en el mercado estadounidense.

¿Cuáles son los costos y los beneficios de la distancia en relación con los efectos potenciales de China sobre América Latina? La respuesta requiere una evaluación de las diferencias de los costos reales entre los actores en lo que concierne al transporte marítimo y al tiempo<sup>6</sup>.

### **Los costos del transporte**

En esta sección se abordan los costos agregados del transporte de China y de América Latina por dos medios distintos —mar y aire— y en tres etapas principales: transporte interno desde el punto de origen y carga; descarga y transporte interno hasta el lugar de destino; y tránsito internacional. Una regla general es que cada etapa representa aproximadamente una tercera parte del costo total del transporte.

#### **Transporte interior**

Los costos del transporte interior se pueden dividir en costos de transporte y costos de carga y descarga. El movimiento depende de la calidad de la infraestructura vial y ferroviaria y de la distancia que los productos deben recorrer por tierra<sup>7</sup>. En la actualidad, las regiones de China que participan activamente en la exportación son

---

<sup>6</sup> La búsqueda es un tercer costo potencial de la distancia. Aunque prometedoras en principio, las obras publicadas sobre este tema no han cubierto mucho terreno más allá de la afirmación de que los costos de búsqueda contribuyen a explicar por qué el comercio disminuye con la distancia. La prueba más interesante tiene que ver con China. Rauch y Trindade (2002) muestran que la propagación en todo el mundo de personas de origen chino facilita el comercio al proporcionar un conducto para la información sobre mercados extranjeros. No obstante, no se dispone de pruebas directas de los costos subyacentes.

<sup>7</sup> Limão y Venables (2001) calculan que las diferencias en la calidad de la infraestructura explican alrededor de 40% de los costos del transporte internacional de los países costeros y alrededor de 60% de los costos de los países sin salida al mar. Además, el costo por milla de transporte por tierra es de seis a siete veces mayor que el costo por milla de transporte marítimo. Las conexiones interiores de buena calidad reducen este problema al “acercar” las regiones del interior a los puertos. La “calidad” tiene varias dimensiones: la confiabilidad, el costo, la interoperabilidad entre modos de transporte (la posibilidad de pasar contenedores de camiones a trenes y a buques de carga y viceversa) y la capilaridad (infraestructura que llegue a todos los puntos de una región más allá del centro de transporte).

las costeras, no las del interior<sup>8</sup>. Los costos de carga y descarga dependen, en primer lugar, del grado de congestión de los puertos y, en segundo lugar, de los costos de colocar la carga en un contenedor de almacenamiento único que se pueda empacar una sola vez y desplazar intacto de un modo de transporte al siguiente. Se considera que el uso de contenedores de este tipo es el avance tecnológico más importante que se ha producido en el transporte de carga durante el último medio siglo. Los gastos de carga y descarga se reducen considerablemente, con lo que se facilita el trasbordo de carga entre modos de transporte. Hay grandes diferencias entre China y América Latina en cuanto al uso de contenedores. En 2001, 95% de las exportaciones por vía marítima de China a Estados Unidos (en lo que se refiere al valor) se efectuaron en contenedores, a diferencia de 51% de 1991. En cambio, en 2001 apenas alrededor de 48% de las exportaciones por vía marítima a Estados Unidos procedentes de Centroamérica y 39% de las de Sudamérica se realizaron en contenedores (un aumento de 30% y 24%, respectivamente)<sup>9</sup>.

Los factores que inciden en el transporte interior tienen al menos tres implicaciones en la continuidad del auge exportador de China. En primer lugar, China podría “acercar” las regiones del interior a los mercados mundiales si mejorara la infraestructura. Las obras actuales de dragado de ríos permitirán que los buques transatlánticos penetren más en el interior y que aumente el tráfico de barcasas. En segundo lugar, China podría llevar más recursos a las regiones costeras. Esta opción podría reducir los costos de transporte interior, aunque a la larga llevaría a una mayor congestión. En tercer lugar, se podría emplear el transporte aéreo en mayor medida, especialmente para artículos con una alta relación valor/peso.

Un mayor uso del transporte aéreo quizá sea la mejor solución para China. En vez de pasar por un puerto marítimo congestionado, lidiando con atascamientos en las conexiones entre modos de transporte de carga y esperando días enteros la llegada de un envío por ferrocarril o camión, los expedidores podrían optar por enviar productos por avión. En comparación con América Latina, la desventaja en el costo del transporte aéreo ha disminuido considerablemente durante los últimos diez años. Sin embargo, en el interior de China persiste el atraso no sólo en el acceso a los mercados, sino también en el grado de sofisticación de las manufacturas. Los artículos más adecuados para el transporte aéreo son manufacturas de gran valor, como los aparatos electrónicos.

### *Tránsito internacional*

Los costos del tránsito dependen de la distancia que recorren los productos, el peso y el volumen transportados en relación con su valor, y ciertos aspectos de la demanda

---

<sup>8</sup> Wei y Wu (2002) muestran que los niveles de comercio, el crecimiento del comercio y el crecimiento del ingreso en China disminuyen a medida que aumenta la distancia interior.

<sup>9</sup> Departamento de Transporte de Estados Unidos, *U.S. Waterborne Trade Statistics* (1990–2001).

(por ejemplo, la escala de las operaciones). En esta sección se trata cada una de estas cuestiones y se ofrecen algunas comparaciones entre América Latina y China.

Las importaciones de Estados Unidos permiten estimar la elasticidad de los costos de transporte con respecto a la distancia. En el caso del transporte marítimo, la elasticidad es de 0,2, mientras que en el caso del transporte aéreo es de 0,4 (Hummels, 2001). En otras palabras, si se duplica la distancia, los costos de transporte aumentan entre 20% y 40%. Aunque estos costos varían según el precio del combustible, la elasticidad de los costos del tránsito con respecto a la distancia se ha mantenido bastante constante durante los últimos 15 años. Esta cuantificación explica en parte por qué las ventajas del transporte aéreo son mayores que las del transporte marítimo: el costo marginal por milla es mayor para los aviones que para los barcos, de manera que la ventaja de la proximidad es mayor para el transporte aéreo que para el marítimo.

Los costos de transporte, calculados ad valorem, dependen en medida creciente de la razón peso-valor de la carga porque el costo total depende principalmente de la cantidad, más que del valor transportado. Los productos más pesados requieren un mayor gasto de combustible y los productos más voluminosos ocupan más espacio de carga. Sin embargo, los consumidores son sensibles a las variaciones del precio final de los productos, no a las variaciones de los precios del transporte. Por ejemplo, que si el costo del envío de una botella de vino es US\$8, resulta relativamente más costoso transportar una botella de vino de US\$16 que una de US\$160, ya que los costos de envío representan 50% del precio de la primera y apenas 5% del precio de la segunda.

Los costos de transporte por kilo desde China son mayores que desde América Latina. Pero el costo ad valorem de China (el costo del envío por valor) es equiparable con el de América Latina o incluso menor. El aspecto decisivo es la relación peso-valor de los productos. En conjunto, los productos de China son 10 veces más livianos por dólar enviado que los productos de Centroamérica y 20 veces más livianos por dólar enviado que los de Sudamérica. En síntesis, toda ventaja en los costos de transporte que pueda tener América Latina por su proximidad queda totalmente anulada debido a que esta región se especializa en productos pesados y de bajo valor (gráfico 4.2).

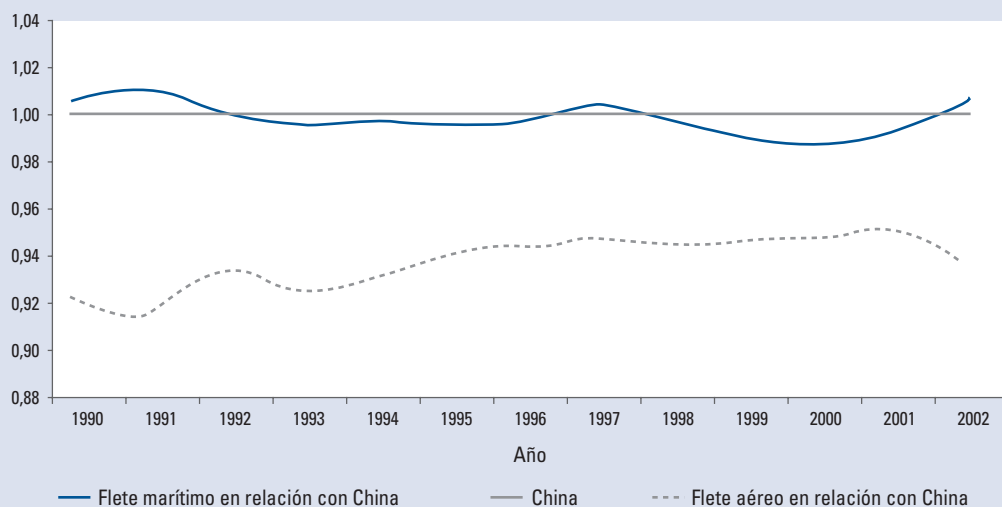
A diferencia de los costos portuarios, los costos del tránsito en general disminuyen a medida que aumenta la escala de las operaciones<sup>10</sup>. El efecto de un aumento de la demanda de transporte marítimo sobre el precio del transporte se puede calcular a partir

---

<sup>10</sup> Una vez que se alcanza una escala eficiente mínima, los costos portuarios aumentan rápidamente a medida que se incrementa el tráfico, debido a que la oferta de tierra es muy limitada alrededor de los puertos y de los puntos de acceso a carreteras y ferrocarriles. En cambio, el número, el tamaño y la sofisticación tecnológica de los buques dedicados a una ruta en particular dependen del volumen del comercio a lo largo de esa ruta. Si el comercio transpacífico aumenta al mismo tiempo que se reduce el comercio transatlántico, las empresas navieras sencillamente trasladarán buques del Atlántico al Pacífico. Ello evitará efectos graves de congestión a largo plazo. Sin embargo, los aumentos súbitos de la demanda provocarán un alza pronunciada de los precios.

GRÁFICO 4.2

Costos de envío ad valorem en América Latina en comparación con China, 1990–2002  
(conjunto común de mercancías)



Fuente: Censo de Estados Unidos.

de datos de las importaciones de Estados Unidos<sup>11</sup>. La elasticidad estimada varía entre  $-0,05$  y  $-0,12$ , de modo que una duplicación de la cantidad comerciada reduce los costos de transporte entre 5% y 12%<sup>12</sup>. Sin embargo, a medida que la cantidad comerciada aumenta, tanto China como América Latina pueden salir ganando. En primer lugar, una ruta comercial de mucho tráfico permite un uso eficaz de las economías que ofrecen los sistemas radiales: buques portacontenedores pequeños llevan carga hasta un centro de distribución donde se concentran los contenedores para ser cargados en buques portacontenedores mucho más grandes y rápidos para los trayectos más largos. En segundo lugar, para algunos productos se necesitan buques especializados; por ejemplo, para el transporte de productos básicos a granel, derivados del petróleo, productos agrícolas refrigerados o automóviles. Cantidades mayores justifican la introducción de buques especializados a lo largo de la ruta. En tercer lugar, se introducirán buques más grandes en rutas comerciales de mucho tráfico, los cuales permitirán economizar mucho con respecto a los modelos más viejos y pequeños que todavía se usan<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Véanse ejemplos de estas estimaciones en Hummels y Skiba (2004) y Skiba (2004).

<sup>12</sup> Para aclarar las unidades, a partir de un costo de envío ad valorem de 10%, este efecto de escala reduciría la barrera ad valorem a una cifra situada entre 8,8 y 9,5%.

<sup>13</sup> Una fuente de ventajas de escala está en los costos de tripulación, que son bastante independientes del tamaño del buque.



Por último, los efectos propicios para la competencia de precios representan otra fuente potencial de beneficios de escala. Muchas rutas comerciales son atendidas por un número reducido de compañías organizadas en carteles formales conocidos como “conferencias marítimas”. Si los precios del flete incluyen recargos considerables de tipo monopolístico, el aumento de las cantidades comerciadas bien podría conducir a la entrada de nuevas compañías en el mercado y a precios más competitivos. ¿Limitan las conferencias marítimas la competencia y conducen al alza de los precios del transporte marítimo? ¿Ejercen un poder excesivo en el mercado y son necesarias para los servicios de transporte? Estas preguntas tienen implicaciones importantes para las políticas. Si las respuestas a estas dos preguntas son “sí” y “no”, respectivamente, podrían necesitarse marcos regulatorios internacionales. Hay algunos indicios (aunque no muy fuertes) de que las conferencias marítimas ejercen un poder considerable en el mercado. Por otro lado, se podría afirmar que cumplen una función necesaria de coordinación, de modo que los servicios de transporte marítimo serían menos eficientes sin ellas.

Incluso si el total de la carga transportada por una ruta permanece constante, en el flete puede influir mucho una demanda desequilibrada. Los cargueros regulares se desplazan constantemente en círculo, llevando carga de China (y Asia) a Estados Unidos y de vuelta. Si en dirección este las bodegas de carga van llenas y en dirección oeste van vacías, el costo marginal para el expedidor de agregar carga en dirección oeste es casi nulo, mientras que el costo marginal de agregar carga en dirección este es extremadamente elevado. En esencia, lo que se paga por la carga que se transporta en dirección este responde tanto a la competencia por espacio escaso como al costo de traer de regreso un buque prácticamente vacío.

### ***El costo del tiempo***

Además de los costos, durante los últimos 30 años también se ha producido un cambio pronunciado en la calidad del transporte internacional. La duración del transporte es el cambio más notable. Los envíos por mar desde Centroamérica y el Caribe hasta Estados Unidos tardan 6,4 días en promedio. Los envíos desde Sudamérica llevan 21 días en promedio, y los de China, 24. El transporte aéreo desde casi cualquier parte, por el contrario, tarda menos de un día.

¿Cuán valiosa es la puntualidad en el comercio internacional y qué implicaciones tiene para las políticas de América Latina en vista del surgimiento de China como competidor en los mercados mundiales? Dos trabajos empíricos recientes arrojan algo de luz sobre esta materia. Evans y Harrigan (2003) muestran que la puntualidad en la industria de la confección tiene un efecto pronunciado sobre las pautas de abastecimiento. Esta conclusión tiene amplias repercusiones en América Latina: ¿representa su cercanía a Estados Unidos una ventaja comparativa sostenible o incluso creciente respecto de China? Evans y Harrigan, empleando datos de las ventas al por menor sobre la “tasa de reposición” de los productos (es decir, la periodicidad con que los



vendedores minoristas vuelven a hacer pedidos a proveedores extranjeros en una temporada), muestran que la adquisición de prendas de vestir con altas tasas de reposición ha aumentado mucho más rápidamente para las prendas provenientes de América Latina que para las provenientes de China<sup>14</sup>. En otras palabras, la proximidad temporal al mercado estadounidense constituye una ventaja comparativa para los productos que hay que volver a encargar con frecuencia.

Por otro lado, Hummels (2001) ha estimado la demanda de puntualidad examinando la prima que deben pagar los expedidores por el transporte aéreo rápido en vez del transporte marítimo más lento. Tiene en cuenta dos efectos principales: en primer lugar, por cada día de travesía marítima, la probabilidad de adquirir productos manufacturados disminuye 1%; en segundo lugar, siempre que se exporten manufacturas, las compañías están dispuestas a pagar poco menos de 1% del valor de las mercancías por día para evitar las demoras relacionadas con el transporte marítimo. Los efectos son pronunciados debido a la tasa de interés diario sobre las mercancías en tránsito (conocidas también como “existencias en distribución”) y la “tasa de depreciación”, que abarca cualquier motivo por el cual pudiera preferirse un bien producido más recientemente. Algunos ejemplos obvios son los productos básicos perecederos tales como las hortalizas y frutas frescas o las flores cortadas, que representan una parte importante de las exportaciones de muchos países latinoamericanos al mercado estadounidense. La depreciación también puede responder a una necesidad inmediata o a una pérdida de utilidades si no se dispone del producto a tiempo. De forma más general, una gran demora entre el pedido de producción y la venta final puede crear un descalce entre lo que los consumidores quieren y lo que las compañías tienen disponible para la venta<sup>15</sup>. Tanto en China como en América Latina se producen juguetes, prendas de vestir y computadoras personales, cuya demanda es imprevisible ya que las compañías rara vez pueden determinar con mucha antelación las características “ideales” o estacionales que podrían desear los consumidores<sup>16</sup>. Estas demoras pueden corregirse de dos maneras: produciendo localmente o produciendo en otro lugar y transportando por avión.

---

<sup>14</sup> Evans y Harrigan (2003) muestran que es más probable que, durante una temporada de compras, se adquieran localmente líneas de prendas de vestir con altas tasas de reposición que aquellas para las cuales los pedidos se hacen una sola vez.

<sup>15</sup> Los consumidores están dispuestos a pagar una prima por productos con características “ideales”, pero las firmas no necesariamente pueden predecir con mucha antelación qué es lo ideal. Las compañías que pueden esperar un poco más para producir están en mejores condiciones de responder al ideal y captar la prima correspondiente.

<sup>16</sup> Los fabricantes por lo general no saben cuáles de los cientos de juguetes de sus competidores se convertirán en los favoritos de los niños durante la temporada de regalos de fin de año. Los tipos “ideales” se venden a precios más altos. A medida que se acercan las fiestas de fin de año, las firmas reciben señales del mercado (comentarios sobre productos, ventas iniciales) y hacen

Además de los costos relacionados con el transporte marítimo prolongado, un motivo de preocupación para los expedidores puede ser la variabilidad de las fechas de llegada. Este costo puede llegar a ser muy grande si la producción se fragmenta entre varios lugares. La falta de componentes clave puede parar toda una planta de ensamblaje. Tal vez sea necesario aumentar las existencias disponibles para tener en cuenta la variabilidad de las fechas de llegada. Los costos de los defectos en la calidad de los componentes también aumentan debido a que quizá se acumulen existencias considerables antes que se detecten los defectos. La posibilidad de defectos crea incentivos para la aplicación de técnicas de existencias contra pedido, que reducen al mínimo tanto las existencias disponibles como las que están en camino. La capacidad para aplicar una estrategia contra pedido puede verse limitada si los componentes enviados por mar por el proveedor tardarán un mes en llegar.

Por último, la duración del transporte marítimo depende de la distancia que hay que recorrer y la escala de las operaciones. Eso es particularmente importante en el caso del comercio de América Latina con Estados Unidos (y el resto del mundo). Dado que los volúmenes del comercio todavía son muy reducidos, los buques no van directamente del puerto del exportador al puerto del importador, sino que los cargueros regulares por lo general hacen un recorrido más largo, parando hasta en una docena de puertos intermedios antes de arribar a su destino final en Estados Unidos. El cuadro 4.4 muestra algunos itinerarios habituales de puertos de escala de cargueros regulares entre América del Sur y del Norte. Cada ruta abarca escalas en varios países. En cambio, los embarques entre China y Estados Unidos son mucho más directos.

## El régimen de política comercial de China

En el desempeño comercial de China también han influido los profundos cambios en el régimen de política comercial del país. En esta sección se analizan la evolución y la situación actual del marco de políticas comerciales del país, incluidas las políticas e instituciones para promover las exportaciones y los precios competitivos, así como la estructura de su régimen arancelario.

---

los ajustes correspondientes. Las prendas de vestir son otro ejemplo en el que no necesariamente se pueden discernir las características ideales con mucha antelación. Las compañías deben producir y despachar mucho más cerca de las fechas de venta o reabastecerse a mitad de temporada. Las computadoras personales también son extremadamente sensibles al tiempo. Las computadoras estandarizadas son poco atractivas para los numerosos consumidores que están dispuestos a pagar más por una computadora fabricada según especificaciones particulares para la unidad central de procesamiento, el tamaño del monitor, la memoria RAM, etc. Por consiguiente, los fabricantes tienden a no fabricar la computadora hasta que saben precisamente qué desea el consumidor.

CUADRO 4.4

## Itinerarios de cargueros regulares (ejemplos)

Lugar	Fecha	Lugar	Fecha
Veracruz, México	Jueves 6 de junio	Buenos Aires, Argentina	Domingo 9 de junio
Altamira, México	Sábado 8 de junio	Itajai, Brasil	Miércoles 12 de junio
Houston, EE.UU.	Domingo 9 de junio	Santos, Brasil	Viernes 14 de junio
Nueva Orleans, EE.UU.	Martes 11 de junio	Rio de Janeiro, Brasil	Domingo 16 de junio
Freeport, Bahamas	Martes 18 de junio	Puerto Cabello, Venezuela	Domingo 23 de junio
Cartagena, Colombia	Sábado 22 de junio	Veracruz, México	Sábado 29 de junio
Buenaventura, Colombia	Lunes 24 de junio	Altamira, México	Domingo 30 de junio
Callao, Perú	Viernes 28 de junio	Houston, EE.UU.	Martes 2 de julio
Arica, Chile	Lunes 1 de julio	Nueva Orleans, EE.UU.	Jueves 4 de julio
Antofagasta, Chile	Martes 2 de julio		
Valparaíso, Chile	Miércoles 3 de julio		
Talcahuano, Chile	Lunes 8 de julio		

Fuente: Hummels y Skiba (2004).

## Liberalización del comercio

La integración gradual de China en los mercados mundiales, facilitada por un vigoroso crecimiento económico, es también un factor importante que impulsa el pujante crecimiento del país. Hasta hace poco, la integración de China en la economía mundial era poco rigurosa. Los sectores cruciales de la economía estaban protegidos por aranceles altos y una multitud de barreras no arancelarias (como normas técnicas engorrosas). Además, el Estado socavaba el comercio exterior de muchas formas. Los derechos comerciales de varias compañías eran limitados. Se imponían requisitos engorrosos de inspección y otorgamiento de licencias de seguridad para las importaciones. En las compras del sector público se discriminaba en contra de los productos extranjeros. Se exigía un elevado contenido nacional a las empresas extranjeras y conjuntas que producían en China. Los sectores decisivos de la economía —entre ellos la distribución, las telecomunicaciones y los servicios financieros— estaban cerrados en su mayor parte o totalmente a la inversión extranjera.

El éxito alcanzado por Asia oriental con sus exportaciones durante la década de 1980 se ha atribuido en gran medida a los marcos de políticas orientadas a las exportaciones. De igual manera, los cambios de la política comercial han sido fundamentales para el reciente auge exportador de China. Los cambios más importantes del régimen de política comenzaron en 1978, cuando China permitió los contratos de elaboración para la exportación (véase el capítulo 2). La mejor manera de analizar los efectos de esos cambios quizá sea distinguir entre políticas “ofensivas” (promoción de exportaciones y actividades de fomento de la competencia) y “defensivas” (barreras tradicionales tales como aranceles y medidas no arancelarias) en el régimen de política.

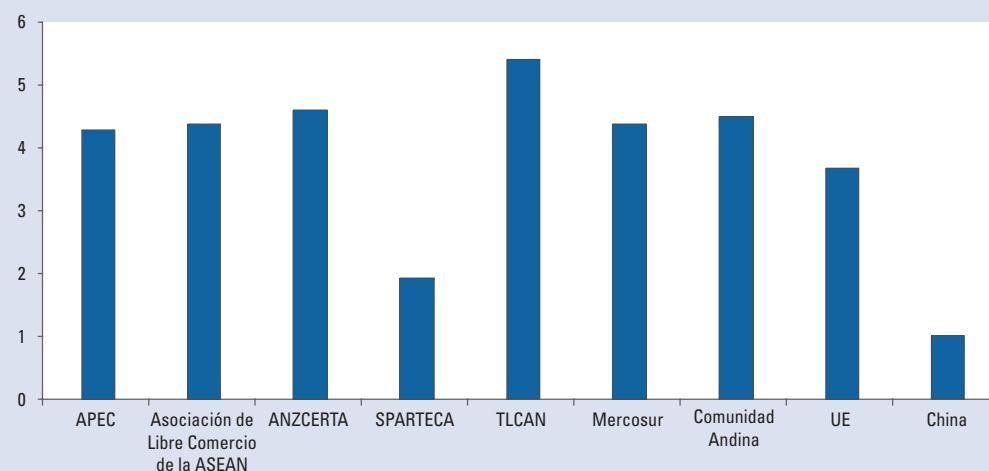
China ha adoptado una amplia gama de instrumentos e instituciones orientados a la promoción de las exportaciones, que complementan sus estrategias más tradicionales de liberalización. Entre estas, la política cambiaria, el reintegro de derechos de aduana a los exportadores, las políticas sectoriales, las exenciones tributarias y la desgravación fiscal, así como las zonas de libre comercio, han sido particularmente importantes para fomentar las exportaciones (véanse los anexos II.1 y II.2). El menú de políticas de América Latina para la promoción de las exportaciones ha sido, en gran medida, mucho menos completo (véanse los estudios por país en el apéndice).

Además, en vez de políticas para abrir mercados nuevos, China se ha concentrado en instrumentos nacionales “de las fronteras para adentro” para promover las exportaciones. Tal como se muestra en el gráfico 4.3, por ejemplo, China está a la zaga de otros países de Asia y América Latina en la participación en arreglos comerciales preferenciales (aunque es probable que eso cambie en los años venideros). En 2001 China se convirtió en miembro del Acuerdo de Bangkok, que incluye a India y otros países del sur de Asia. China también forma parte del Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), mecanismo de integración más flexible que agrupa a varios actores de la región y algunas de las mayores economías del mundo, como Estados Unidos, Japón, México y Corea.

China ha demostrado un interés creciente en la integración regional, especialmente con Asia sudoriental en el marco de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Ha celebrado acuerdos de libre comercio con Tailandia, Hong Kong y Macao. Se han iniciado o están a punto de iniciarse negociaciones con Australia, Singapur,

**GRÁFICO 4.3**

**Número medio de países miembros de algunos acuerdos de libre comercio y acuerdos comerciales regionales en 2001**



Fuente: Cálculos del BID.

Nueva Zelanda, la ASEAN y, en la primera campaña transcontinental de China en pos de un acuerdo de libre comercio, con Chile.

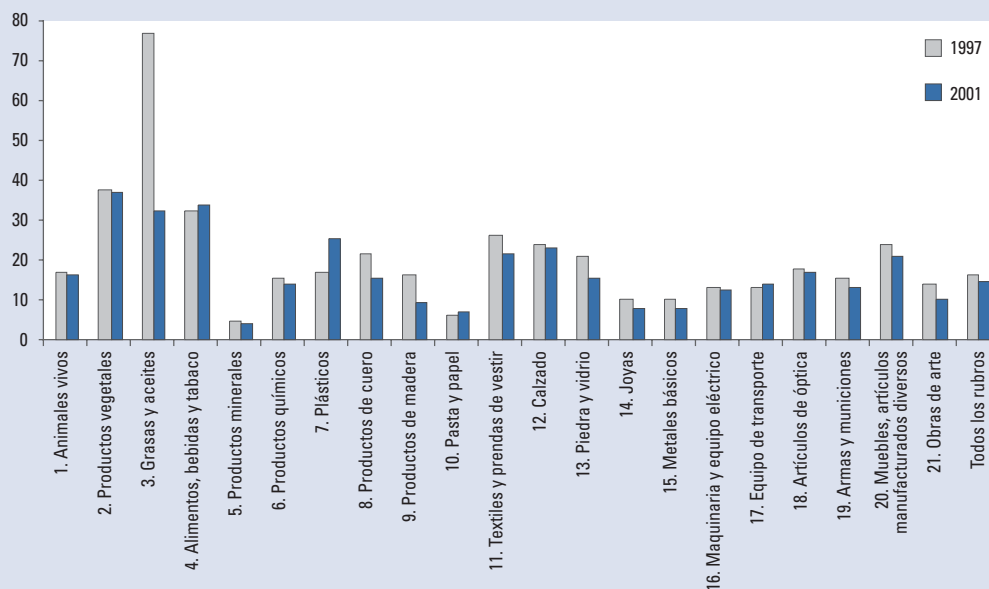
¿A qué se debe el aumento del regionalismo en la política comercial de China? En primer lugar, China depende en medida creciente de vínculos comerciales regionales para sostener su crecimiento económico. La búsqueda de la integración puede considerarse como una estrategia para solidificar las crecientes cadenas regionales de producción de China con las economías de Asia oriental. La crisis financiera de Asia de fines de los años noventa también imprimió urgencia a la protección contra la turbulencia económica regional a través de la cooperación formal.

En segundo lugar, la campaña de China para participar en acuerdos de libre comercio es una respuesta estratégica tanto a la proliferación actual de acuerdos en todo el mundo (con repercusiones negativas para los que quedan al margen) como al lento progreso que se está realizando multilateralmente. Muchos analistas piensan que China no sólo está tratando de no quedar fuera de la creciente red de acuerdos de libre comercio, sino que también está tratando de establecerse como centro continental de acuerdos de ese tipo en Asia.

Por último, la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio ha facilitado la vía regional. Con la reforma de su marco de política comercial a fin de cumplir los requisitos de la OMC, China está mejor equipada para adoptar la disciplina de los

**GRÁFICO 4.4**

**Estructura de los aranceles chinos de nación más favorecida, 1997 y 2001**  
(promedio aritmético de los porcentajes por sección del Sistema Armonizado de Nomenclaturas Arancelarias)



Fuente: Cálculos del BID basados en datos de la UNCTAD/TRAINS.

acuerdos de libre comercio y es más atrayente como contraparte de posibles socios. A su vez, tiene efectos secundarios en toda la región. Los analistas han observado las repercusiones en Japón, que está avanzando hacia acuerdos de integración regional con países tan variados como México y las Filipinas.

Desde los años noventa China ha tratado con gran empeño de aumentar el rendimiento del comercio a través de estrategias e instituciones de promoción de exportaciones. Los anexos II.1 y II.2 presentan descripciones breves de varios de los principales instrumentos y entidades gubernamentales activos a nivel nacional y local.

También se han tomado medidas más tradicionales para liberalizar el comercio. China ha abierto su sector externo drásticamente mediante un desmantelamiento considerable de sus aranceles. Como se señala en el capítulo 2, el arancel medio no ponderado de China se redujo de 50% a comienzos de los años ochenta a 25%, aproximadamente, a mediados de los noventa. En 2002 volvió a reducirse a la mitad, a alrededor de 12%. Estos niveles son equiparables a la apertura arancelaria de América Latina durante el mismo período. Los compromisos asumidos con la adhesión a la OMC, que se exponen en líneas generales en el anexo II.3, obligan a China a reducir el promedio aritmético de su tipo arancelario a 10% para 2005. China ha avanzado a pasos agigantados hacia esa meta, reduciendo el promedio aritmético de su tipo arancelario de 12,3% en 2002 a 10,4% en enero de 2004. El gráfico 4.4 muestra la evolución de los aranceles por sector en China desde 1997 hasta 2001.

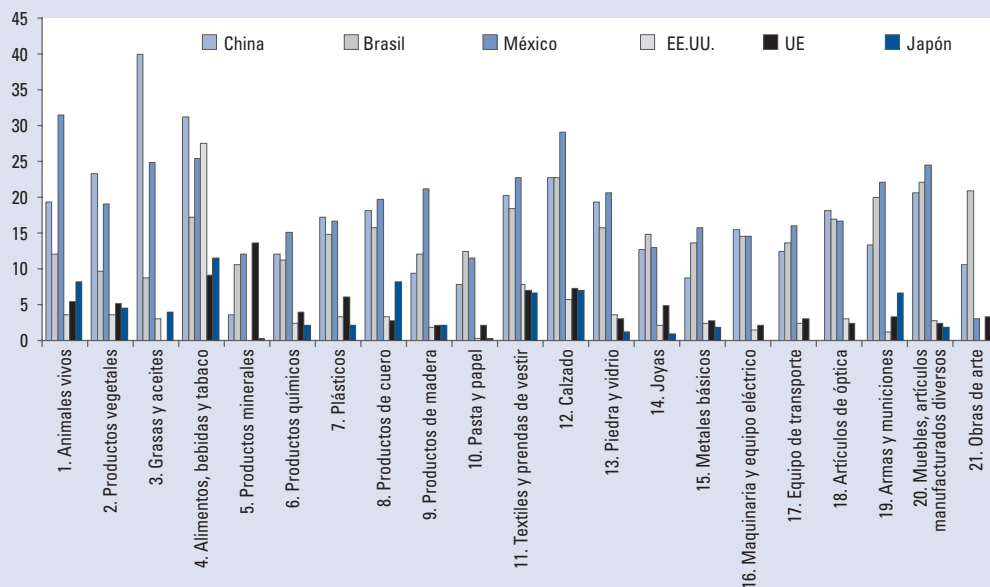
En el gráfico 4.5 se compara el perfil arancelario de China con el de países industrializados (Estados Unidos, miembros de la Unión Europea y Japón), así como con el de México y Brasil. Los datos corresponden a 2001, el último año sobre el cual se dispone de datos comparativos confiables. El gráfico revela que los aranceles sectoriales de China todavía son más altos que los aranceles de los países industrializados y que guardan un parecido notable con los de muchos otros mercados emergentes, incluidas las principales economías latinoamericanas (Brasil y México). De hecho, como consecuencia de las reformas efectuadas por China durante los años noventa, se eximió del pago de aranceles de importación a varios insumos para la fabricación y a la inversión extranjera. De esta forma, la mayoría de las importaciones de China quedaron efectivamente libres de aranceles para 2000 (Rumbaugh y Blancher, 2004).

¿Qué efecto tuvo la liberalización arancelaria (y la liberalización de los precios nacionales)? Un indicador es que los precios nacionales de la mayoría de los productos comerciados habían confluído en gran medida con los precios internacionales para mediados de los años noventa (Rumbaugh y Blancher, 2004). Además, la estructura de la variación intersectorial durante el apogeo de los aranceles de China es idéntica a la de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, en la cual los aranceles más elevados corresponden a los productos agrícolas y alimentarios (secciones 1 a 4 del Sistema Armonizado), los textiles y el calzado.

El gráfico 4.6 muestra la proporción de los renglones arancelarios sectoriales de China en los cuales la tasa excede de 15% (el nivel máximo internacional) y aquellos

**GRÁFICO 4.5**

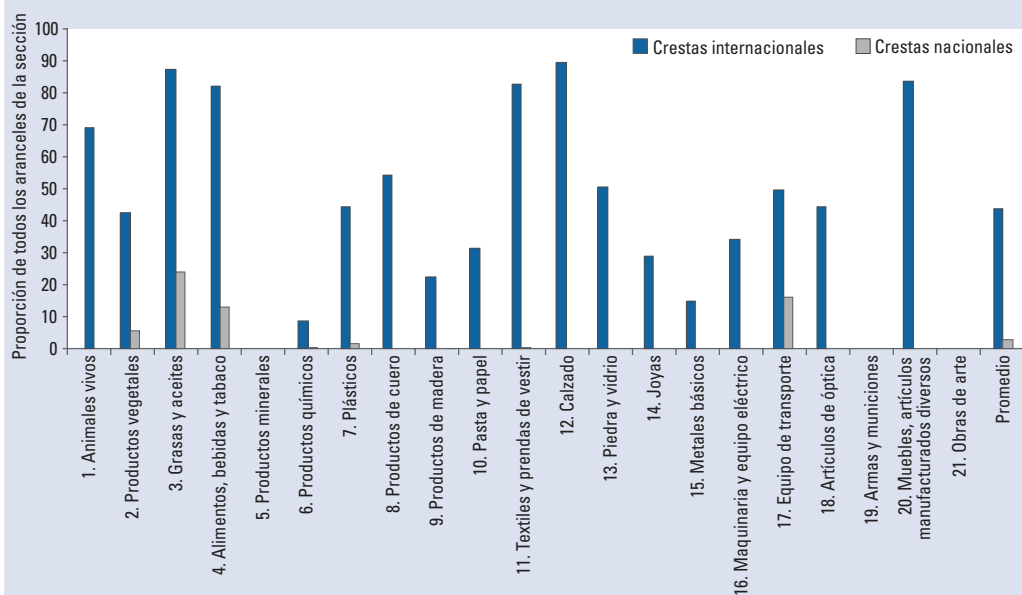
**Perfil arancelario de China, Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Brasil y México, 2001**  
(promedio aritmético de los porcentajes por sección del Sistema Armonizado de Nomenclaturas Arancelarias)



Fuente: Cálculos del BID basados en datos de la UNCTAD/TRAINS.

**GRÁFICO 4.6**

**Frecuencia sectorial de las crestas arancelarias internacionales y nacionales en China, 2001**



Fuente: Cálculos del BID basados en datos de la UNCTAD/TRAINS.



en los cuales la tasa es el triple o más del promedio aritmético del arancel aplicado (el nivel máximo interno). Una vez más, aunque China suele aplicar los aranceles más altos, su perfil se asemeja al de otros mercados emergentes. Los aranceles internos de China incluyen algunos que son especialmente elevados sobre hortalizas, alimentos, bebidas y tabaco. Sin embargo, ello no significa por fuerza que los niveles arancelarios máximos de China sean extraordinariamente elevados, sino que simplemente las tasas aplicadas son el triple del arancel simple aplicado. De hecho, el arancel sectorial medio más alto de China es 122%, mucho menor que el arancel más alto de México, de 260%, por ejemplo.

Los aranceles son sólo uno de los instrumentos de la política comercial. China, al igual que la mayoría de los demás países, emplea diversas medidas no arancelarias, como normas sobre cantidad, financiamiento y controles de precios. Las medidas no arancelarias eran comunes durante las décadas de 1980 y 1990. China ha adoptado medidas no arancelarias junto con las políticas gubernamentales para impulsar sus industrias “pilares” —maquinaria, electrónica, productos petroquímicos, automóviles y materiales de construcción (USITC, 1999)<sup>17</sup>. Se imponen menos medidas no arancelarias en sectores en los que China ha fomentado la entrada de capitales, pero dichas medidas se emplean estratégicamente en esos sectores clave para promover la transferencia de tecnología y la inversión.

La contabilización cuantitativa y comparativa rigurosa de las medidas no arancelarias de China es limitada porque es difícil determinar el volumen del comercio real (mucho menor que el comercio potencial) afectado por estas medidas. Además, no se dispone de datos (especialmente datos comparativos) sobre las medidas que causan distorsión y otras. La investigación muestra que los niveles de medidas no arancelarias antes de la adhesión a la OMC eran relativamente poco excepcionales en términos internacionales. En un estudio realizado en 1998 se calcularon los equivalentes arancelarios de 25 productos importados clave muy afectados por medidas no arancelarias. Entre esos productos figuraban alimentos, bebidas, productos químicos, vehículos, televisores y computadoras. En el estudio se observó que el nivel de protección general era menor que el de Japón e igual que el de Corea, pero mayor que el de Estados Unidos<sup>18</sup>. La investigación no abarcó medidas no arancelarias internas; por ejemplo, las reglas que entorpecen el comercio entre las provincias. Tales medidas son significativas en China y podrían elevar la protección por encima del nivel de Corea o Japón. La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) calcula que, si China eliminara las medidas no arancelarias sobre 25 productos (que representan alrededor de 30% de las importaciones del país) junto con una reducción general de 50% de los aranceles, los beneficios económicos para Estados Unidos serían el doble que los derivados de una mera reducción arancelaria por China (USITC, 1999).

<sup>17</sup> Véase en USITC (1999) la lista completa de las medidas no arancelarias aplicadas por China a fines de los años noventa.

<sup>18</sup> Véase Shuguang, Yansheng y Zhongxin (1998).

Igual que ocurre con los aranceles, el marco de políticas de China en cuanto a las medidas no arancelarias está cambiando considerablemente. Muchas medidas no arancelarias se están eliminando como parte de los compromisos adquiridos con la adhesión a la OMC. Por ejemplo, China debe eliminar los requisitos de contenido nacional, suprimir progresivamente su sistema de cupos de importación, dar transparencia a sus regímenes de otorgamiento de licencias y de registro, y aplicar normas internacionales a la administración de pruebas y normas.

### ***El marco de política comercial de China en la actualidad***

El régimen de política comercial de China ha experimentado modificaciones considerables durante los últimos 15 años. Sin embargo, buena parte de la formulación de la política comercial actual y futura estará condicionada por las obligaciones asumidas con la OMC. En el anexo II.3 se presenta un panorama de los compromisos de la adhesión. En el futuro inmediato es probable que las medidas para reducir los niveles y la dispersión de los aranceles continúen siendo las políticas más visibles, junto con la continuación de la reducción de las barreras no arancelarias. En medida creciente, el régimen de política comercial de China se irá basando únicamente en aranceles: en primer lugar, porque China está obligada a eliminar los cupos de importación, las licencias, ciertas prácticas comerciales y otras medidas no arancelarias; en segundo lugar, porque los cupos de importación de algunos productos agrícolas básicos se reemplazarán con contingentes arancelarios.

El compromiso de China con su protocolo de adhesión a la OMC no significa que su aplicación hasta ahora haya sido completa o uniforme. Sin embargo, para el segundo semestre de 2003 China ya había eliminado o modificado más de 3.000 leyes que eran incompatibles con la OMC y había promulgado una serie de leyes y reglamentos nuevos para plasmar sus compromisos de adhesión en leyes nacionales<sup>19</sup>. También se habían efectuado reducciones arancelarias relativamente sin contratiempos y se habían promulgado leyes compatibles con las normas de la OMC sobre antidumping y derechos compensatorios<sup>20</sup>. El Ministerio de Comercio había realizado una campaña en todo el

<sup>19</sup> Los dos párrafos siguientes se basan en Bader (2003), USTR (2003a, 2004) y el Consejo del Comercio de Mercancías (2003) de la OMC.

<sup>20</sup> Según el sondeo de 2004 de la Contraloría General de Estados Unidos, los representantes de compañías estadounidenses consideraban que China había tomado al menos algunas medidas para abordar las áreas de mayor importancia para las compañías sondeadas: normas, certificación, registro y requisitos de pruebas; procedimientos aduaneros y prácticas de inspección; derechos de propiedad intelectual; aranceles, derechos y cargos, y la aplicación uniforme de leyes, reglamentos y prácticas. En general, más de dos tercios de los encuestados manifestaron que el cumplimiento por parte de China de sus compromisos con la OMC había tenido un efecto positivo sobre la capacidad de sus compañías para operar en China y que las actividades de sus compañías (incluido el volumen de producción en ese país y su corriente de ingresos) habían

país para divulgar información en las provincias sobre los requisitos de la OMC y había creado un Centro de Averiguación y Notificación para responder las preguntas de las empresas y el público sobre los reglamentos que inciden en el comercio. Por primera vez en su historia, China comenzó a publicar reglamentos antes de su fecha de entrada en vigor con objeto de recibir comentarios del público. En consecuencia, el gobierno ha demorado la promulgación de algunos reglamentos para modificarlos. Tras la adhesión a la OMC, según se informa, China progresó en la reforma de su sistema de pruebas, modificando los reglamentos sobre contenido nacional y mejorando la transparencia general de su reglamentación (por ejemplo, en cuanto a las licencias de importación).

A pesar del progreso realizado, muchos países del mundo con los cuales China mantiene relaciones comerciales, entre ellos Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Japón, siguen considerando que China está a la zaga en el cumplimiento de sus compromisos en las áreas de agricultura, servicios, derechos de propiedad intelectual y transparencia (USTR, 2003b). Los gobiernos y los exportadores se han quejado de numerosas restricciones, como la cuarentena de alimentos importados, exclusiones para importaciones agrícolas destinadas a industrias transformadoras y reexportadores, la asignación de cupos en cantidades excesivamente reducidas y demoras en la asignación, problemas con la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y requisitos de inspección, así como la falta de transparencia, especialmente en el enfoque de China de los contingentes arancelarios y la asignación de cupos para ciertos productos agrícolas.

También se ha expresado preocupación por la regulación gubernamental de los productos biotecnológicos. Según se informa, la consiguiente incertidumbre entre los productores y expedidores en otros países ha perturbado el comercio internacional de soja y maíz. Por ejemplo, Estados Unidos ha sostenido que, como en China se consume mucha soja genéticamente modificada, las restricciones regulatorias de las importaciones son proteccionistas. Las industrias estadounidenses han manifestado inquietud por las medidas sanitarias y los elevados umbrales regulatorios que restringen el ingreso a los sectores de los seguros y las finanzas (USTR, 2003a, 2003b). Asimismo, se considera que las normas fitosanitarias de China son excesivamente estrictas.

Se ha expresado preocupación en el sentido de que algunas de las barreras de China al comercio de productos manufacturados son incompatibles con la OMC, como los cupos de exportación de fluorita. Otra preocupación es que China está planeando una red de distribución doble para los automóviles ensamblados en el país y los importados. Asimismo, realiza pruebas de productos a través de varios organismos de certificación, lo que le permite mantener normas chinas singulares que son incompatibles con las normas internacionales.

---

aumentado desde la adhesión de China a la OMC. Sin embargo, también se consideraba, como término medio, que China cumplía la mayoría de los compromisos indicados por la OMC únicamente en pequeña medida o hasta cierto punto. Además, los encuestados indicaron que los cambios en sus actividades empresariales no podían atribuirse directamente a la adhesión de China a la OMC.

Algunas políticas tributarias de China también han provocado inquietud, principalmente un impuesto sobre el valor agregado que en general se considera que favorece a la producción nacional en sectores tales como los semiconductores y los fertilizantes químicos. Las medidas para “liberalizar” los derechos comerciales de las empresas extranjeras han suscitado una inquietud similar porque se considera que imponen requisitos excesivamente estrictos en campos tales como el capital social mínimo, los niveles de importaciones y exportaciones, y la experiencia previa. Se podría afirmar que tales medidas han contribuido más a limitar que a aumentar el número de empresas extranjeras o con inversión extranjera autorizadas a adquirir derechos comerciales. Asimismo, los importadores se han quejado de que los funcionarios del país no entienden los compromisos adquiridos con la OMC ni están dispuestos a renunciar al control de sus economías locales.

*Página en blanco a propósito*

## Cómo compiten China y América Latina en el mercado mundial

**¿Q**ué repercusiones tiene el crecimiento de las exportaciones de China en otros exportadores? ¿Con qué países y dónde compite China por participación en los mercados? En lo que se refiere a la cobertura de productos y mercados, ¿cómo incide el crecimiento de las exportaciones de China en las perspectivas de otros países en desarrollo de ir ascendiendo por la cadena de valor? Específicamente, ¿cómo puede América Latina aprovechar la creciente integración de China en el sistema de comercio internacional?

En el capítulo anterior se comparó la dotación relativa de factores de varios países, lo que reveló que China puede estar compitiendo más directamente con países latinoamericanos más desarrollados de lo que parecería indicar en un principio la medición de su dotación agregada. ¿Cómo se podría cuantificar la presión competitiva de China sobre América Latina y qué oportunidades nuevas ofrece a América Latina el creciente mercado interno de China? En este capítulo se abordan estas cuestiones mediante análisis detallados de algunos productos. En la primera sección se compara la penetración de China y América Latina en los mercados internacionales. En la segunda se presenta una cuantificación de su competencia a nivel de productos en el mercado mundial, con un examen más detenido de la competencia con el sector manufacturero de México.

### Participación en el mercado y penetración de productos

En esta sección se compara la participación y penetración de China y de América Latina en el mercado estadounidense, utilizando otros países y regiones como parámetros comparativos. A causa de las limitaciones de los datos, para los fines de este análisis se supone que las exportaciones de los socios comerciales de Estados Unidos a este país reflejan la producción interna de esos países y sus exportaciones a otros mercados. Esta suposición se justifica en parte por la relativa apertura de la economía estadounidense y su atractivo como destino de exportaciones. La observación más importante es el considerable aumento de la amplitud y el volumen de las exportaciones de manu-

facturas de China en los últimos 30 años, especialmente en comparación con América Latina y otros países de Asia. Dicho crecimiento rivaliza con el de cualquier otro país con el que Estados Unidos mantiene relaciones comerciales. Entre los países latinoamericanos, la estructura del comercio exterior de México es la que más se parece a la de China. De hecho, China y México, con aumentos acumulativos de 45 y 26 puntos porcentuales, respectivamente, encabezan la lista de los “ganadores” en el mercado estadounidense. También son los que más contribuyen al aumento de la participación de Asia y América Latina en general en el mercado de Estados Unidos.

El cuadro 5.1a muestra la participación general en el mercado según el valor de las importaciones de cinco regiones que exportan a Estados Unidos. El cuadro se desglosa por industria y decenio desde 1972 hasta 2001<sup>1</sup>. Cabe señalar que los resultados de Asia incluyen a China. La participación agregada en el mercado correspondiente a todas las industrias se indica en la última fila. El cuadro 5.1b muestra datos similares de China y cuatro países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile y México.

Las exportaciones de las economías desarrolladas de la OCDE dominaron el mercado estadounidense durante ese período, aunque ese predominio disminuyó con el tiempo. La participación de la OCDE se ha reducido de 73% del valor de las importaciones de Estados Unidos en 1972 a 50%, aproximadamente, desde los años ochenta. La participación de Asia en el mercado ha aumentado con más rapidez que la de América Latina. Al comienzo del período, ambas regiones representaban alrededor de 10% del mercado estadounidense. Sin embargo, la participación de Asia ascendió a 25%, mientras que la de América Latina se elevó a alrededor de 17%, apenas la mitad del aumento alcanzado por Asia. El cuadro 5.1b muestra claramente que China y México son los motores principales del crecimiento de la participación de sus respectivas regiones en el mercado. La participación de China aumentó a paso constante, desde prácticamente cero en 1972 hasta 9% en 2001, impulsada por el gran repunte de las manufacturas diversas. La participación de México en el mercado aumentó de 3% en 1972 a 12% en 2001, principalmente como resultado de los grandes avances en el renglón de la maquinaria.

Un análisis más detenido de los datos corrobora el concepto de ventajas comparativas impulsadas por la dotación de factores: América Latina, con su abundancia de tierras, tiene una participación relativamente grande en los mercados de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, vinculada con aumentos considerables

<sup>1</sup> La participación general en el mercado según el valor de las importaciones de la región  $r$  en el año  $t$  y la industria  $i$  es

$$MS_{ri}^t = \sum_{c \in r}^n \text{imports}_{ci}^t / \sum_c^n \text{imports}_{ci}^t,$$

donde  $c$  es un índice de los países y  $c \in r$  capta el conjunto de países de la región  $r$ . Debido a que las cinco regiones resumidas en el cuadro no abarcan todos los países con los cuales Estados Unidos mantiene relaciones comerciales, la suma de la participación en el mercado cada año no equivale al total.



CUADRO 5.1a

Participación en el mercado estadounidense según el valor de las importaciones, por región y por año, 1972-2001  
(porcentaje)

	África				Asia				Caribe				América Latina				OCDE			
	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001
Industria de la CUCI																				
0 Productos alimenticios																				
1 Bebidas y tabaco	9	8	2	2	10	11	17	18	4	4	2	1	38	42	37	31	37	33	40	46
2 Materias primas	0	1	2	1	1	3	2	2	1	2	1	3	3	8	11	20	92	85	81	72
3 Combustibles	4	7	5	3	9	13	10	10	3	3	2	1	11	13	15	16	70	63	68	68
4 Aceites de origen animal	8	21	19	14	3	7	3	2	16	7	3	2	25	17	26	25	36	19	27	37
5 Productos vegetales	6	2	1	1	60	69	31	29	0	0	0	0	15	11	12	5	19	17	56	64
6 Productos químicos	1	1	0	1	2	4	8	8	5	1	2	1	6	6	5	5	85	85	82	80
7 Maquinaria	3	5	3	2	10	14	19	23	0	0	0	0	5	7	9	12	79	70	65	54
8 Artículos manufacturados	0	0	0	0	5	11	18	26	0	0	0	0	2	5	8	17	93	83	73	56
Todas	0	2	0	1	30	47	53	48	1	1	2	2	4	7	8	15	63	41	34	31
	3	9	3	2	10	14	22	25	3	3	1	1	10	12	12	17	73	53	59	51

Fuente: INT/ITD.

*Nota:* La CUC es la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional. En las celdas se indica la participación en el mercado de las exportaciones de cada región a Estados Unidos. Los resultados correspondientes a Asia incluyen a China.



CUADRO 5.1b

Participación en el mercado estadounidense según el valor de las importaciones, por país, industria y año, 1972–2001  
(porcentaje)

	China				Argentina				Brasil				Chile				México				
	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	
Industria de la CUCI																					
0 Productos alimenticios	0	1	2	3	2	3	2	1	10	13	5	2	4	0	1	2	4	10	9	11	12
1 Bebidas y tabaco	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	4	2	1	0	0	1	1	1	4	5	14
2 Materias primas	0	3	2	3	0	1	0	0	1	2	3	5	0	1	1	1	2	3	3	5	4
3 Combustibles minerales	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	8	9	8
4 Aceites de origen animal y vegetal	0	0	0	0	1	1	5	1	12	9	3	1	0	0	0	0	0	1	0	4	2
5 Productos químicos	0	1	2	3	1	1	0	0	1	2	1	1	0	0	0	0	0	2	3	3	2
6 Productos manufacturados	0	1	3	9	0	1	0	0	1	2	2	2	0	1	1	1	1	2	2	4	7
7 Maquinaria	0	0	2	7	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	2	4	7	16
8 Artículos manufacturados diversos	0	2	15	26	0	0	0	0	1	2	2	1	0	0	0	0	0	3	4	4	10
Todas	0	1	4	9	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	3	5	6	12

Fuente: INT/ITD.

Nota: La CUCI es la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional. La participación se redondea al número entero más próximo.

de la exportación de bebidas y materiales. Asia, en cambio, con su abundancia de mano de obra, tiene una participación relativamente grande en los mercados de productos manufacturados (excepto por los aceites de origen animal y vegetal, probablemente debido a la abundancia de recursos naturales en Malasia y las Filipinas), en particular los materiales manufacturados y los artículos manufacturados diversos. En resumen, Asia tiene, en comparación con América Latina, una penetración de productos relativamente elevada en las industrias manufactureras y relativamente baja en las industrias basadas en la explotación de recursos naturales. El mayor crecimiento de la participación de China en el mercado de los productos también se ha registrado en estas dos industrias (véanse en el cuadro 5.2 ejemplos de productos que facilitan la interpretación de este análisis y otros cuadros de este capítulo).

El cuadro 5.3 muestra la participación en el mercado estadounidense, en 1972 y 2001, de las manufacturas de los socios comerciales con el mayor aumento acumulativo de puntos porcentuales durante el período. China encabeza la lista, seguida por México. Los números sombreados indican el sector de cada país que experimentó el mayor aumento de la participación en el mercado: artículos manufacturados diversos en el caso de China y maquinaria en el de México.

El cuadro 5.4a muestra la penetración de productos importados en Estados Unidos por industria y región (incluida América Latina), mientras que el cuadro 5.4b muestra los datos por industria y país (incluida China). Las cifras de cada celda representan la proporción de los productos en la industria especificada exportados a Estados Unidos al menos por un país de la región especificada (cuadro 5.4a) o el país especificado (cuadro 5.4b). La penetración de las importaciones es de 100% si el país exporta productos de todas las categorías de la industria a Estados Unidos (véanse en el cuadro 5.2 las descripciones y el número de productos incluidos en cada industria por categoría de producto básico de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional). Estos cuadros ilustran varios aspectos. En primer lugar, la penetración de la OCDE en Estados Unidos era de casi 100% en la mayoría de las industrias en ambos años empleados como parámetro de comparación. En segundo lugar, la penetración de otras regiones también aumentó en el tiempo<sup>2</sup>. En tercer lugar, a diferencia de la estructura del comercio de América Latina, la de Asia mostró una penetración relativamente elevada de productos en industrias manufactureras y relativamente baja en industrias basadas en la explotación de recursos naturales. Por último, China experimentó un aumento particularmente rápido de la penetración de productos en las manufacturas, aunque algunos países latinoamericanos también avanzaron mucho.

<sup>2</sup> Estas tendencias sugieren que países con una dotación relativa de factores muy diferente están exportando en medida creciente el mismo conjunto de productos a Estados Unidos. La disminución de la especialización entre productos con el tiempo por países con una dotación relativa de factores diferente tal vez no concuerde con los resultados de la proporción estándar de factores. Schott (2004) explica en parte este aparente acertijo al mostrar que la especialización se produce dentro de un mismo producto y no entre productos.

**CUADRO 5.2****Muestra de productos por industria, utilizando la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI)**

Sector de la CUCI	Ejemplos de industrias de la CUCI	Ejemplos de productos de la CUCI	Número de productos (1972-2001) con clasificación
0 Productos alimenticios	Carne, productos lácteos, frutas, legumbres, cereales, pienso para animales	Leche, salchichas, mantequilla, pescado seco, queso, huevos, chocolate	703/1.898
1 Bebidas y tabaco	Vinos, cigarrillos	Gaseosas, cerveza, vino, cigarrros	75/167
2 Materias primas	Cueros, semillas oleaginosas, caucho, corcho, madera, fibras textiles	Gusanos de seda, pieles, leña, yute, amianto	646/812
3 Combustibles minerales	Hulla, coque, petróleo, gas	Gasolina, etileno, vaselina, corriente eléctrica	49/98
4 Aceites de origen animal y vegetal	Manteca de cerdo, aceite de soja	Aceite de oliva, aceite de palma	58/77
5 Productos químicos	Productos químicos orgánicos, materias tintóreas, productos medicinales, abonos, plásticos	Cloroformo, compuestos de azufre, hidrocarburos cíclicos, extractos curtientes, hormonas	757/2.036
6 Productos manufacturados	Manufacturas de cuero, de caucho y de madera, hierro y acero, manufacturas de metales, fibras textiles, papel, acero	Neumáticos, hojas de madera terciada, papel y cartón, hilo de algodón, alfombras, alambre de cobre	2.862/4.426
7 Maquinaria	Generadores de fuerza, computadoras, maquinaria eléctrica, equipo de transporte, aparatos para telecomunicaciones	Máquinas para imprimir, refrigeradores, acondicionadores de aire, receptores de radio y televisión, automóviles, escáneres ultrasónicos, bombas para líquidos	648/3.076
8 Artículos manufacturados diversos	Muebles, prendas de vestir, calzado, instrumentos científicos, juguetes	Abrigos, pantalones, pantalones cortos, calzado para deportes, microscopios, cámaras, artículos de oficina y papelería	1.869/3.704

*Nota:* Los productos se refieren a las categorías de 10 dígitos del Sistema Armonizado.

Las tendencias básicas se confirman en el cuadro 5.5, en el que se clasifican los países según el aumento acumulativo porcentual de la penetración de productos manufactureros entre 1972 y 2001. El aumento de China es el mayor de todos los socios comerciales, seguido por el de Corea e India. China y Brasil experimentaron los mayores aumentos en la maquinaria, mientras que México exhibió su mayor aumento en los productos manufacturados.

**CUADRO 5.3**  
**Socios comerciales de Estados Unidos con el mayor aumento de la participación en el mercado de las manufacturas, 1972–2001**  
*(puntos porcentuales)*

	Industria de la CUCI 1972				Industria de la CUCI 2001				Aumento acumulativo
	5 Productos químicos	6 Productos manufacturados	7 Maquinaria	8 Artículos manufacturados diversos	5 Productos químicos	6 Productos manufacturados	7 Maquinaria	8 Artículos manufacturados diversos	
China	0	0	0	0	3	9	7	26	45
México	2	2	2	3	2	7	16	10	26
Irlanda	1	0	0	0	17	0	0	1	17
Rusia					2	3	0	0	5
Israel	1	1	0	1	1	5	1	1	5
India	0	2	0	0	1	3	0	2	4
Malasia	0	1	0	0	0	0	4	1	4
Tailandia	0	1	0	0	0	1	1	2	3
Corea	0	2	0	6	1	3	5	2	3
Indonesia	0	0	0	0	0	1	0	2	3

Fuente: INT/ITD.  
Nota: La CUCI es la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional. En el cuadro figuran los diez países que comercian con Estados Unidos que han registrado los mayores avances en la participación en el mercado según el valor de las importaciones de manufacturas entre 1972 y 2001. En la última columna se indica el aumento total de la participación en el mercado (o sea, la suma de las columnas 5 a 8 menos la suma de las columnas 1 a 4). Las celdas sombreadas indican la industria de cada país que experimentó el mayor aumento porcentual.



CUADRO 5.4b																												
Penetración de productos por país, industria y año, 1972–2001 (porcentaje)																												
	China				Argentina				Brasil				Chile				Colombia				Costa Rica				México			
	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001				
Industria de la CUC11	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001				
0 Productos alimenticios	15	31	25	33	13	9	11	13	16	14	12	15	5	8	18	18	10	7	12	13	9	10	13	11	31	33	30	37
1 Bebidas y tabaco	3	19	15	14	19	14	20	16	21	37	20	20	7	5	13	13	16	14	10	11	7	8	4	2	33	46	31	35
2 Materias primas	7	17	24	36	12	10	8	12	17	18	23	24	4	8	11	15	7	5	7	11	2	5	6	7	25	26	34	40
3 Combustibles minerales	2	6	13	31	2	19	17	18	12	19	15	32	2	2	7	9	10	8	9	14	—	—	2	—	20	43	45	40
4 Aceites de origen animal																												
5 Productos químicos	3	6	8	23	5	5	9	25	16	21	20	19	2	2	4	5	2	2	7	9	2	2	1	—	7	24	20	42
6 Productos manufacturados	4	19	28	62	6	5	6	9	8	14	16	20	1	2	2	5	3	2	4	6	0	1	2	3	13	19	32	37
7 Maquinaria	7	23	37	63	6	6	13	12	14	21	30	32	1	3	7	7	9	7	11	12	1	2	4	4	22	26	36	55
8 Artículos manufacturados diversos	1	16	47	72	12	11	12	14	21	36	36	41	3	3	4	6	4	5	6	9	1	4	5	11	41	47	54	65
	16	45	66	81	8	7	11	15	14	21	23	30	1	2	9	8	16	14	23	27	4	8	14	14	33	42	42	58

Fuente: INT/ITD.  
Nota: En las celdas se señala la proporción de productos de la industria exportados a Estados Unidos por el país indicado. La proporción se redondea al número entero más próximo. Las rayas indican la ausencia de exportaciones en una industria.



CUADRO 5.5

Socios comerciales de Estados Unidos con el mayor aumento de la penetración de productos manufacturados, 1972–2001  
(porcentaje)

	Industria de la CUCI 1972				Industria de la CUCI 2001				Aumento acumulativo
	5 Productos químicos	6 Productos manufacturados	7 Maquinaria	8 Artículos manufacturados diversos	5 Productos químicos	6 Productos manufacturados	7 Maquinaria	8 Artículos manufacturados diversos	
China	4	7	1	16	62	63	72	81	250
Corea	2	15	21	30	27	49	63	56	127
India	7	20	12	23	42	43	37	49	109
México	13	22	41	33	37	55	65	58	106
Tailandia	1	5	2	10	8	29	32	48	99
Taiwan	7	24	40	44	28	50	71	59	93
Indonesia	2	1	1	3	8	22	21	40	84
Malasia	1	3	4	5	8	16	35	29	75
Brasil	8	14	21	14	20	32	41	30	66
Italia	26	45	71	65	40	70	75	80	58

Fuente: INT/ITD.

Nota: En el cuadro figuran los diez países que comercian con Estados Unidos que han registrado los mayores avances en la penetración de productos manufacturados entre 1972 y 2001. En las columnas 1 a 8 se presenta el porcentaje de los productos manufacturados de cada país que fueron exportados en 1972 y 2001, respectivamente, correspondientes a las industrias 5 a 8 de la CUCI. En la última columna se indica el aumento porcentual total de la penetración de los productos (o sea, la suma de las columnas 5 a 8 menos la suma de las columnas 1 a 4). Las celdas sombreadas indican la industria de cada país que experimentó el mayor aumento porcentual.

## Similitud de las canastas de exportaciones

¿En qué medida compiten América Latina y China en los mercados mundiales con canastas de exportaciones similares? Como primer paso para dar respuesta a esta pregunta se calculó la coincidencia parcial de países que mantienen relaciones comerciales empleando el índice tradicional de similitud de las exportaciones (ISE) de Finger y Kreinin (1979)<sup>3</sup>. El índice varía de 0 a 100. Un índice de 0 significa que la estructura de las exportaciones de los países es completamente diferente, mientras que un puntaje de 100 significa que la estructura es exactamente la misma, es decir, que la participación de cada producto de toda la canasta de exportaciones es idéntica.

En esta sección se presentan y examinan las conclusiones de ese análisis. Las principales son las siguientes: 1) la coincidencia parcial de las exportaciones de China en general es mayor con otras economías de Asia que con economías no asiáticas; 2) los artículos manufacturados diversos, en particular las prendas de vestir, constituyen el principal factor de similitud de las exportaciones con América Latina; 3) China compite más directamente con México en América Latina, con la República Dominicana en el Caribe y con Taiwan en Asia; y 4) la similitud de las exportaciones de China con las exportaciones de los países de la OCDE aumentó considerablemente durante el período comprendido en el estudio, lo cual refleja la sofisticación creciente de la canasta de exportaciones.

El gráfico 5.1 muestra los puntajes del ISE con respecto a China de varios países latinoamericanos y de regiones comparables desde 1972 hasta 2001<sup>4</sup>. El cuadro 5.6 muestra la similitud de China con las principales regiones geográficas y la OCDE. En el sector manufacturero, el cuadro 5.7 muestra la similitud de China con los países de América Latina y algunos países de Asia. El primer conjunto de columnas del cuadro 5.7 muestra los índices agregados de todos los productos subdivididos en cuatro años de referencia. El segundo conjunto de columnas muestra los porcentajes de cada ISE atribuido a las manufacturas en conjunto en los mismos años. Los cuatro conjuntos restantes de columnas muestran la proporción de cada ISE atribuible a determinadas industrias manufactureras<sup>5</sup>.

Los datos revelan grandes diferencias entre países. Tal como se muestra en el cuadro 5.1, la estructura de las exportaciones de Chile apenas coincide con la de China, mientras que más de una quinta parte de la estructura de la canasta de exportaciones

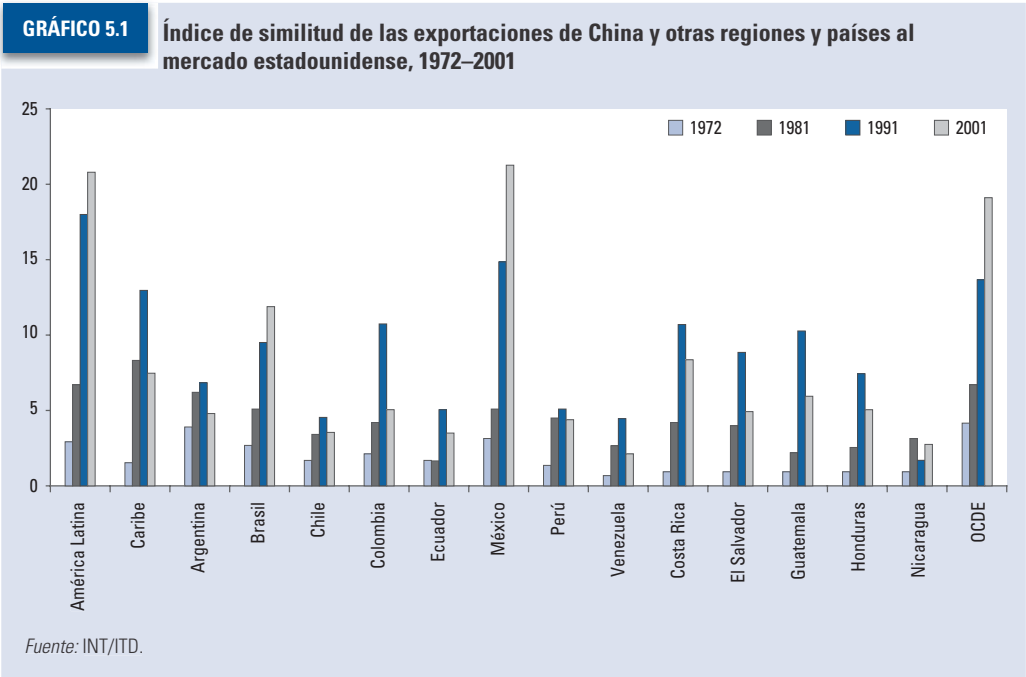
<sup>3</sup> El ISE se define como

$$ESI_{ij} = 100 * \sum c \min(X_{ci}, X_{cj}),$$

donde  $X_{ci}$  ( $X_{cj}$ ) representa la participación de las exportaciones brutas  $X$  del producto básico  $c$  en el total de exportaciones del país  $i$  ( $j$ ).

<sup>4</sup> Los promedios se expresan con un nivel de desagregación de 10 dígitos.

<sup>5</sup> El segundo conjunto de columnas es la suma, por año, de los porcentajes en los cuatro últimos conjuntos de columnas.



de México se aproximaba a la de China en 2001. Ese año, en general China se asemejó más a México en la estructura de sus exportaciones que a cualquier otro país en desarrollo no asiático. La similitud de las exportaciones de China y México corresponde en su mayor parte al rubro de la maquinaria, que representa 58% del índice, seguido por artículos manufacturados diversos, que representaron 24%. Las tasas de Brasil y Costa Rica también han aumentado desde las décadas de 1970 y 1980, aunque mucho menos que las de México. El promedio de América Latina en conjunto es relativamente pronunciado. Habiendo aumentado durante la década pasada, ahora se encuentra muy por encima de la cifra correspondiente a la OCDE.

La coincidencia parcial de China con otras economías de Asia, como se muestra en el cuadro 5.7, es relativamente elevada. Asimismo, dentro de las categorías de productos manufacturados, los precios de las exportaciones de China (en términos de valor unitario) son en general más bajos que los precios recibidos por otras economías en desarrollo de América Latina y Asia. La prima recibida por esos países por encima de

**CUADRO 5.6** Similitud de las exportaciones regionales y de la OCDE con las de China, 1972–2001

Región/grupo	1972	1981	1991	2001
África	3	2	6	4
Asia	11	25	50	60
Caribe	1	8	13	7
América Latina	3	7	18	21
OCDE	4	7	14	19

Fuente: INT/ITD.

Contribución de los sectores manufactureros a la similitud con China de la totalidad de las exportaciones de manufacturas, 1972–2001																								
Pais/ economía	ISE de todos los productos				Porcentaje debido a todas las manufacturas				Porcentaje debido a los productos químicos (CUCI 5)				Porcentaje debido a los productos manufacturados (CUCI 6)				Porcentaje debido a maquinaria y equipo de transporte (CUCI 7)				Porcentaje debido a artículos manu- facturados diversos (CUCI 8)			
	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001
Argentina	4	6	7	5	18	20	63	72	3	2	3	4	3	2	9	15	0	3	15	20	13	13	36	33
Bahamas	0	2	0	1	0	0	25	38	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	25	8	0	0	0	23
Barbados	1	1	3	3	60	71	64	57	0	0	0	0	0	0	4	10	10	0	12	23	50	71	48	23
Belice	1	2	3	2	0	60	55	47	0	5	0	0	0	5	3	0	0	0	0	7	0	50	52	40
Bolivia	3	4	3	4	92	57	47	84	0	9	3	0	84	37	13	8	0	0	3	5	8	11	28	70
Brasil	2	5	10	12	67	67	88	89	4	10	2	2	46	31	20	14	0	4	19	33	17	22	47	40
Chile	2	3	4	3	44	33	75	63	0	9	0	3	38	12	11	16	0	0	2	9	6	12	61	34
Colombia	2	4	11	5	65	73	58	72	0	0	0	2	40	17	6	14	0	0	1	4	25	56	51	52
Costa Rica	1	4	11	8	50	71	88	83	0	0	0	1	13	2	5	4	0	0	10	40	38	68	73	38
República Dominicana	1	7	11	8	13	85	92	86	0	0	1	1	0	5	4	5	0	0	7	13	13	80	80	66
Ecuador	2	2	5	3	33	25	12	53	0	0	0	0	13	19	4	9	0	0	0	6	20	6	8	38
El Salvador	1	4	9	5	33	66	82	85	0	0	0	0	11	16	9	13	0	0	1	2	22	50	71	70
Guadalupe	0	1	1	2	50	67	42	50	0	0	0	0	25	8	17	0	0	0	8	35	25	58	17	15
Guatemala	1	2	10	6	33	30	83	83	22	5	0	2	0	5	4	7	0	0	0	2	11	20	79	73
Guyana	0	3	3	2	0	14	32	45	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	4	5	0	14	28	36
Haití	2	9	11	4	80	93	93	81	0	1	1	0	25	7	13	26	0	0	5	5	55	85	75	51
Honduras	1	2	7	5	0	63	79	88	0	4	0	0	0	4	4	6	0	0	0	8	0	54	75	73
Jamaica	1	3	7	2	29	68	87	42	0	8	0	0	0	0	1	0	0	0	3	4	29	60	82	38

(Continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.7 (Continuación)

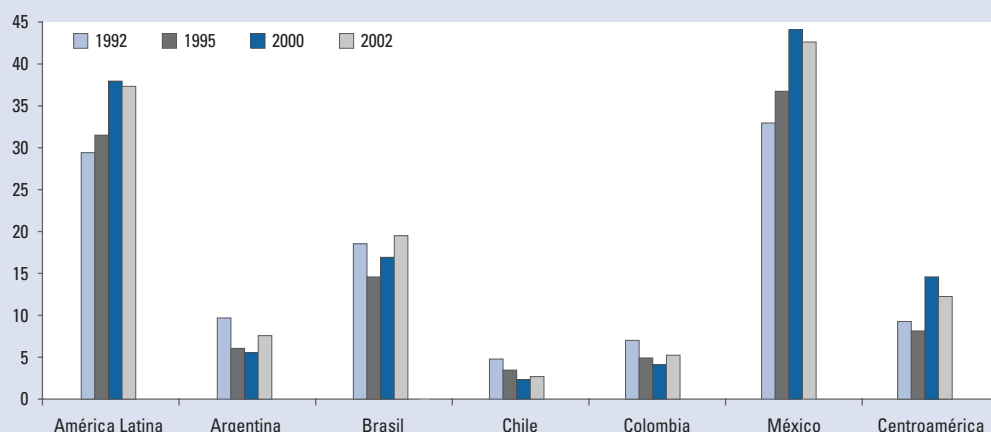
## Contribución de los sectores manufactureros a la similitud con China de la totalidad de las exportaciones de manufacturas, 1972–2001

País/ economía	ISE de todos los productos				Porcentaje debido a todas las manufacturas				Porcentaje debido a los productos químicos (CUCI 5)				Porcentaje debido a los productos manufacturados (CUCI 6)				Porcentaje debido a maquinaria y equipo de transporte (CUCI 7)				Porcentaje debido a artículos manufactu- rados diversos (CUCI 8)			
	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001	1972	1981	1991	2001
México	3	5	15	21	63	61	70	93	0	2	1	1	20	12	9	9	3	4	30	58	40	43	31	24
Nicaragua	1	3	2	3	29	55	41	63	0	0	0	0	14	0	6	0	0	0	0	0	14	55	35	63
Panamá	1	4	6	5	22	22	71	71	0	0	0	2	0	3	2	2	0	0	10	17	22	19	59	50
Paraguay	1	1	3	2	33	80	81	71	0	50	4	0	8	20	0	5	0	0	0	24	25	10	77	43
Perú	1	4	5	4	36	42	58	73	0	0	0	2	18	30	12	17	0	0	2	5	18	12	44	49
St. Kitts	0	2	6	5	33	79	85	77	0	5	0	0	33	11	5	10	0	0	15	37	0	63	64	31
Suriname	1	2	1	1	20	0	13	33	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	33	0	0	13	0
Trinidad y Tobago	1	9	4	1	22	1	11	33	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	3	8	22	1	8	17
Uruguay	4	3	5	3	33	81	90	81	23	3	0	3	3	9	6	6	0	0	4	16	8	69	81	56
Venezuela	1	3	4	2	20	0	19	61	0	0	0	6	0	0	7	17	0	0	5	28	20	0	7	11
India	7	17	14	17	64	62	88	91	0	2	3	4	52	31	22	23	0	2	5	15	12	27	58	49
Indonesia	5	3	25	27	57	73	83	96	6	0	0	1	39	50	7	10	0	0	7	31	13	23	68	54
Corea	4	16	28	23	76	94	97	95	0	1	0	1	15	19	8	9	2	3	20	57	59	71	70	28
Hong Kong	7	21	33	28	90	94	96	95	1	0	1	1	34	10	7	9	1	3	18	31	53	80	69	54
Malasia	4	5	22	24	73	82	88	94	0	0	0	0	62	31	6	3	3	4	38	71	8	47	44	20
Singapur	3	11	13	15	80	66	91	91	0	1	0	1	24	9	2	1	4	5	53	77	52	51	36	13
Tailandia	7	13	25	29	81	80	91	93	0	0	0	0	58	25	9	11	0	0	17	43	23	55	64	40
Taiwan	7	16	34	31	74	91	96	95	6	1	1	1	22	16	12	13	3	6	23	49	43	69	61	33
Vietnam	9	1	—	8	6	63	—	79	0	0	—	0	3	0	—	9	0	0	—	1	2	63	—	68

Fuente: INT/ITD.

GRÁFICO 5.2

**Similitud de las exportaciones entre algunos países de América Latina y de Asia oriental en el mercado estadounidense, 1992–2002**  
(porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

China es más alta en el rubro de la maquinaria y más baja con respecto a las prendas de vestir. Una explicación de esta diferencia es que los productos de esas regiones son de mejor calidad o tienen más atributos que los de China, con lo que aumenta su valor. Eso sería congruente con las diferencias en la ventaja comparativa, es decir, los países con capital humano y físico relativamente abundante pueden mejorar la calidad o agregar características a sus productos. Otra explicación es que la diferencia en los precios responde a una mayor eficiencia de los productos en China como consecuencia de los costos muy bajos de la mano de obra. Esta explicación también es compatible con el crecimiento explosivo de las exportaciones de China. Más concretamente, eso suscita interrogantes sobre la participación en el mercado de las manufacturas que América Latina y otros países de Asia podrán retener a medida que la capacidad de China y su acceso a mercados extranjeros aumenten.

La creciente similitud entre las canastas de exportaciones china y latinoamericana no dista mucho del parecido cada vez mayor entre las canastas de Asia oriental (sin contar a China) y América Latina. El gráfico 5.2 muestra los valores del ISE con respecto a Asia oriental de algunos países de América Latina y Centroamérica. La similitud de las exportaciones (en particular con Brasil y México) fue relativamente pronunciada a comienzos de los años noventa. Esta similitud ha aumentado, especialmente en el caso de México y de América Latina en conjunto<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Obsérvese que los gráficos 5.1 y 5.2 no se prestan a una comparación directa porque para calcular los índices se emplearon niveles distintos de agregación de datos.

¿Qué perspectivas tienen los países de América Latina cuya estructura de las exportaciones más se asemeja a la de China? Este país tiene ventajas comparativas significativas en las categorías de productos (textiles, prendas de vestir y aparatos electrónicos) que son cruciales para México y Centroamérica. Esta última región se especializa en segmentos de la cadena de producción con gran densidad de mano de obra, en los que China tiene una ventaja importante. La actual coincidencia relativamente grande en los artículos manufacturados diversos es notable y cabe prever que aumente con el vencimiento de los contingentes multilaterales para los textiles y las prendas de vestir en enero de 2005. Este tema se trata de forma más pormenorizada en el capítulo 7.

A medida que China y América Latina —y México en particular— han ido convergiendo hacia canastas de exportaciones cada vez más similares, especialmente en las industrias manufactureras, la competencia directa se ha intensificado. El reto para los fabricantes latinoamericanos bien podría intensificarse en vista de la ampliación incesante de la producción internacional de China y su base exportadora. El sector mundial de los textiles y la confección está cambiando en formas que probablemente beneficien más a las exportaciones de China que a los productores de México o Centroamérica. Con la eliminación de los cupos para textiles y artículos de confección del Acuerdo Multifibras en enero de 2005, las exportaciones de prendas de vestir de China podrían llegar a casi la mitad del total mundial (Ianchovichina y Martin, 2001)<sup>7</sup>. Más allá del predominio de China en las manufacturas que requieren mano de obra poco calificada, su salto a la producción para la exportación de productos manufacturados de mayor valor agregado conducirá a un entorno más difícil para los países latinoamericanos que traten de entrar y competir en las mismas plazas del mercado mundial. El considerable reto que encara América Latina se analiza en el recuadro 5.1, en el que se explica más detenidamente la competencia comercial entre China y México.

## **Crecimiento de los vínculos comerciales bilaterales entre América Latina y China**

En el gráfico 5.3 se muestra que, durante los últimos veinte años, América Latina ha pasado de ser un exportador neto a China a un importador neto. Aunque el comercio entre ambos va en aumento, China sigue siendo un factor relativamente moderado en el total de exportaciones e importaciones de la región.

<sup>7</sup> De hecho, se prevé que China será el “proveedor preferido” de la mayoría de las compañías de prendas de vestir y de los vendedores minoristas de Estados Unidos (USITC, 2004). La participación de China tal vez aumente aún más en 2008, cuando las restricciones transitorias impuestas por Estados Unidos a las importaciones de textiles y prendas de vestir de China probablemente se reduzcan. Claro que las medidas de salvaguardia de Estados Unidos y una mayor demanda interna de textiles y prendas de vestir en China podrían moderar el crecimiento de las exportaciones (para mayores detalles, véase el capítulo 7).

## RECUADRO 5.1

**Un examen más detenido de la competencia comercial entre China y México**

A mediados de los años ochenta, México emprendió un proceso de rápida liberalización del comercio. La reforma abrió mercados de exportación en el exterior y condujo a un aumento de la productividad del sector manufacturero. Sin embargo, el desempeño no ha sido igual en todas las industrias y empresas de ese sector y las disparidades entre regiones persisten o se han exacerbado. Además, la desaceleración de la economía estadounidense y el surgimiento de China como potencia manufacturera mundial han suscitado inquietud generalizada en el público por la posibilidad de que México no se haya beneficiado de forma justa con la liberalización y esté atrapado en una situación cada vez más difícil. Por un lado, existe la impresión de que la integración en la economía estadounidense no ha inducido ni sostenido un crecimiento ni una mejora del bienestar social, mientras que, por el otro, los productos manufacturados de China y otros países están reduciendo la participación de México en el mercado. Abundan las preguntas. ¿Se puede culpar realmente a la competencia de China de los males que aquejan al sector manufacturero mexicano? ¿Debería México reconsiderar su apertura económica? ¿O debería acaso analizar su experiencia más detenidamente para hallar respuesta a sus dilemas?

¿Cuáles son los hechos? Ante todo, aunque la protección media ha disminuido mucho desde comienzos de los años noventa, la liberalización del comercio en el sector manufacturero ha sido despareja. Muchas industrias con gran densidad de mano de obra y salarios bajos siguen protegidas por aranceles elevados. Además, se han venido aplicando enérgicamente derechos compensatorios a las importaciones de productos manufacturados, especialmente de China. En consecuencia, la política arancelaria ahora está sesgada a favor de industrias de bajos salarios en los que supuestamente México no tiene una ventaja comparativa a nivel internacional. Irónicamente, este sesgo se ha intensificado con la eliminación de los aranceles estadounidenses sobre las importaciones provenientes de México en el marco del TLCAN, medida que parecía prometer ganancias extraordinarias. Cuando Estados Unidos abrió sus industrias de bajos salarios a la competencia en el marco del Tratado, creó un margen preferencial sumamente grande para las exportaciones de México a Estados Unidos en sectores con gran intensidad de mano de obra.

Según la teoría económica, los aranceles proteccionistas de México y su ingreso preferencial en el mercado de Estados Unidos favorecerían conjuntamente a las industrias de bajos salarios en detrimento de la producción en sectores más sofisticados. Según las obras teóricas y empíricas más recientes, la liberalización del comercio promueve el aumento de la productividad a medida que se reasignan recursos de los productores menos eficientes a los más eficientes. Por lo tanto, la protección de industrias de bajos salarios habría entorpecido el crecimiento de la productividad.

¿Se ajusta la sesgada política arancelaria de México a estas predicciones? Cuando todas las piezas del rompecabezas están en su sitio, la respuesta parece ser afirmativa. En primer lugar, el empleo en la mitad inferior del sector manufacturero (clasificado según el salario por hora) aumentó de 51% en 1988 a 62% en 1998. En el sector de la maquila o montaje para la exportación se agregaron casi 250.000 puestos de trabajo en la confección entre 1990 y 2000, pasando de 10 a 23% del total del empleo en las maquiladoras.

Entretanto, las exportaciones de México a Estados Unidos fueron pasando gradualmente de industrias de bajos salarios a otras de mayores salarios después de mediados de la década de 1990, pero con las de China pasó lo mismo incluso más rápido. Eso sugiere que México y China están compitiendo cada vez más en el mercado de las exportaciones a Estados Unidos, especialmente en industrias de salarios intermedios, en las que México debería tener una ventaja comparativa. Un examen detenido de los datos sobre las exportaciones a Estados Unidos confirma las previsiones.

*(continúa en la página siguiente)*



**RECUADRO 5.1 (Continuación)**

Hasta 2000, México tendió a salir favorecido, mientras que China tendió a salir perjudicada, en las industrias de bajos salarios en las que México gozaba de preferencias relativamente elevadas. En cambio, China salió favorecida en general y México salió perjudicado en las industrias de salarios más elevados y tecnológicamente avanzadas en las que los productos mexicanos estaban menos protegidos.

El análisis de la manera en que la competencia en las importaciones incide en el empleo a nivel de fábricas aporta la tercera pieza del rompecabezas. La política comercial de México parece haber impedido la transferencia de recursos de industrias de bajos salarios a otras en las que el país tiene una ventaja comparativa en los mercados mundiales, es decir, hacia los productores más eficientes. El análisis, basado en una serie de industrias manufactureras durante el período de 1993 a 2000, indica que la competencia en las importaciones ha tenido efectos adversos en el empleo entre “los productores menos eficientes” y “las industrias que pagan salarios más bajos”. Además, al tomar en cuenta estas dos características juntas, se observó que los productores menos eficientes en las industrias de bajos salarios eran los más sensibles a la competencia de las importaciones. Se llegó también a la conclusión casual pero no sorprendente de que el empleo a nivel de fábrica y la productividad total de los factores aumentan juntos.

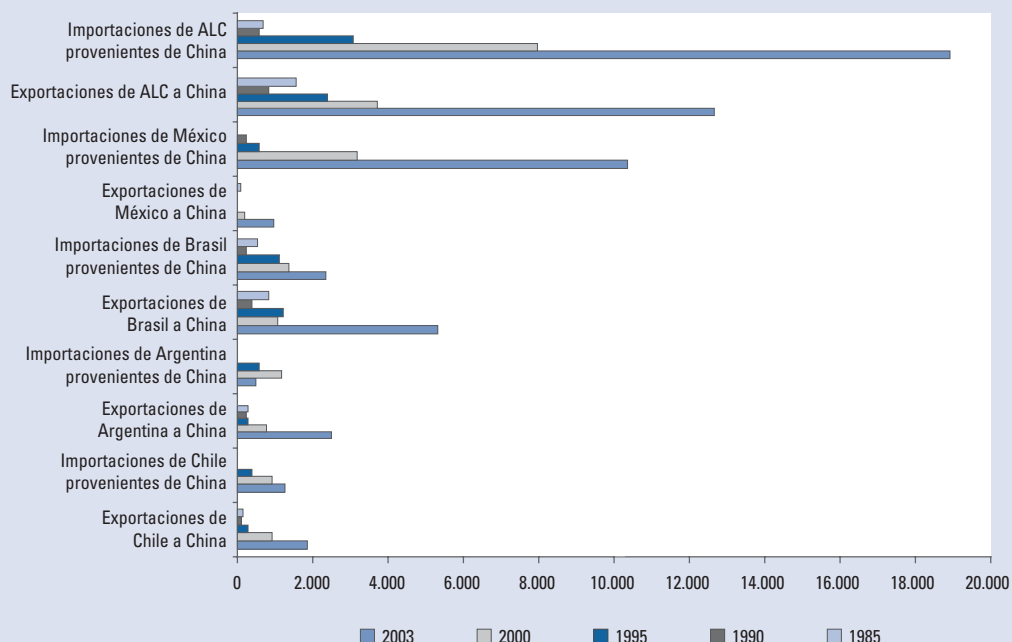
¿Qué enseñanzas se pueden sacar del desempeño de México en el sector manufacturero? En primer lugar, los acuerdos preferenciales de comercio con Estados Unidos y otros países desarrollados brindan una oportunidad importante para ampliar las exportaciones, asignar recursos a sectores en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa y aumentar la productividad a nivel de empresa y de la economía en general. En segundo lugar, el comercio preferencial también puede tener una consecuencia imprevista: crear distorsiones que favorecen industrias en las que el país carece por lo demás de ventajas comparativas, como es el caso de la producción de prendas de vestir en México. El crecimiento rápido e inmediato del empleo en esas industrias puede dar la impresión de que la liberalización del comercio funciona a corto plazo pero ocultar el hecho de que se está entorpeciendo el crecimiento de la productividad y la asignación eficiente de recursos a largo plazo. En tercer lugar, los efectos de la distorsión se agravan si los países mantienen o aumentan la protección comercial en industrias con desventajas comparativas. América Latina por lo general ha aplicado aranceles elevados a las importaciones de mercancías con gran intensidad de mano de obra, campo en el que China tiene una ventaja comparativa. Sin embargo, como muestra la experiencia de México, los mayores beneficiarios del proteccionismo tienden a ser los productores menos eficientes en industrias en las que se pagan salarios bajos. Por último, el aumento de la productividad de las fábricas se traduce en un crecimiento del empleo.

Estas enseñanzas sugieren que los países deberían reconsiderar el uso de la política comercial para proteger empleos. En cambio, deberían hacer una autocrítica de los factores que socavan el crecimiento de la productividad. México y América Latina están a la zaga de otros países en desarrollo, incluida China, en muchos aspectos, entre ellos un entorno empresarial saludable, una visión para el desarrollo de una economía del conocimiento, e infraestructura de informática y telecomunicaciones de buena calidad. Factores como estos son cruciales para atraer y sostener industrias de gran productividad. El surgimiento de China como potencia manufacturera exige que América Latina tome una mayor conciencia de las reformas que se necesitan en esas áreas, y no que aplique un mayor proteccionismo.

Las relaciones comerciales bilaterales no han estado exentas de fricciones. En los años noventa, América Latina en general abordaba el reto para la producción interna con medidas defensivas para impedir la entrada de importaciones de China. Sin

GRÁFICO 5.3

### El comercio de América Latina con China, 1985–2003 (en millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: FMI (2004b).

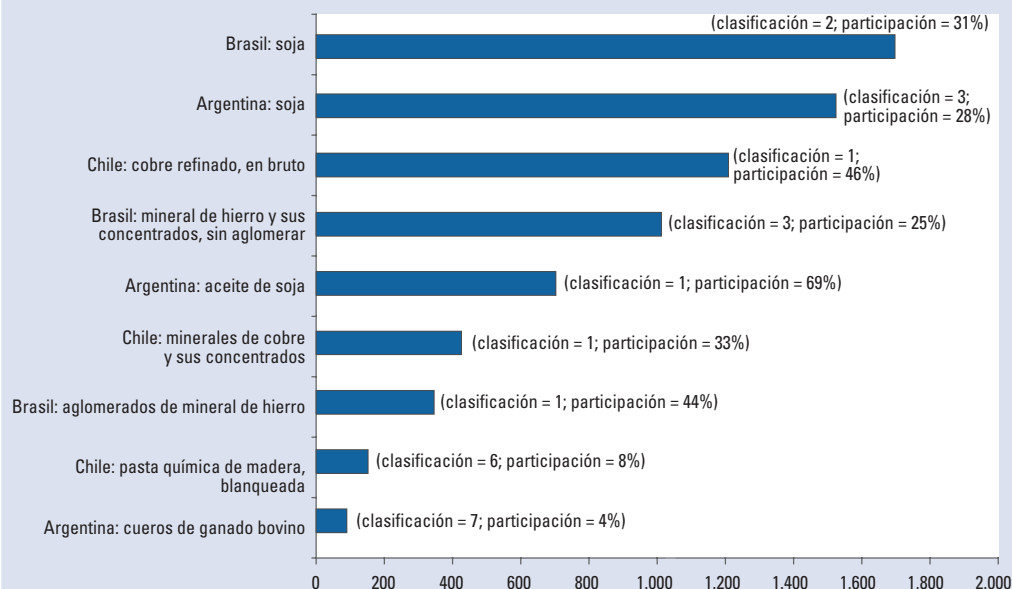
*Nota:* Estos datos fueron proporcionados por los países latinoamericanos. Si se usara a China como fuente de los datos, las importaciones de ALC provenientes de China serían menores debido a las diferencias en la notificación de la reexpedición por medio de puertos de terceros. Esta discrepancia es especialmente pronunciada en el caso de México.

embargo, hoy día dichas políticas se complementan y quizá hasta quedan anuladas con los esfuerzos para estrechar los lazos económicos a fin de aprovechar la siempre creciente demanda de China. Estas medidas, inspiradas en parte en la promesa de congruencia y transparencia a largo plazo en el marco de la política comercial de China, ya han producido algunos resultados, puesto que algunos países latinoamericanos se han convertido en proveedores de importancia creciente en el mercado chino. Tal como se muestra en el gráfico 5.4, las exportaciones latinoamericanas a China todavía consisten principalmente en materias primas y productos básicos. Aun así, China podría llegar a absorber una gama más amplia de mercancías, desde productos agroindustriales hasta nuevos productos manufacturados. Es probable que los consumidores y las industrias de China, con el alza de sus ingresos y su consumo, necesiten más importaciones para satisfacer la demanda interna en general y productos más sofisticados y variados en particular. De ahí que el comercio bilateral podría llegar a caracterizarse por una intensificación del comercio intrasectorial.

China y América Latina comparten varios intereses amplios en el sistema multilateral de comercio y la colaboración en ese ámbito puede conducir a una mejora de

GRÁFICO 5.4

### Los tres principales productos exportados a China por Argentina, Brasil y Chile en 2003 (en millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: Cálculos del BID/INT basados en datos de Comtrade (ONU).

Nota: Los productos están clasificados en orden descendente según el valor de las exportaciones. Clasificación = clasificación del exportador en el mercado chino; participación = participación del exportador en el mercado.

las relaciones bilaterales. Esa perspectiva quedó reflejada quizá del mejor modo con la creación del Grupo de los 20 (G-20) en la reunión ministerial de Cancún de la Ronda de Doha en octubre de 2003. El grupo, integrado por China, México, Brasil y otros países en desarrollo, consiguió, mediante presiones, que la Unión Europea y Estados Unidos modificaran una propuesta conjunta relacionada con las negociaciones agrícolas en la Ronda de Doha, sobre la cual al final no se llegó a un acuerdo en Cancún. No obstante, una dinámica similar en julio de 2004 permitió el relanzamiento del programa de negociación de Doha, con un compromiso amplio de promover la liberalización de la agricultura. En el recuadro 5.2 se analizan en mayor detalle las relaciones entre Brasil y China en el ámbito de la agricultura.

Los intereses de China son algo limitados en cuanto a la agricultura. Tal vez más importante sea que América Latina y China comparten un interés en la agenda de *demandeur* de las economías desarrolladas, que abarca cuestiones tales como normas de inversión, propiedad intelectual, compras del sector público, servicios, y normas ambientales y laborales.

¿Cómo puede América Latina ganar terreno en los nichos de demanda del mercado de China y volver a poner la balanza comercial en superávit? Igual que China, los países de América Latina han tratado de establecer políticas de promoción de las

**RECUADRO 5.2**
**Las relaciones entre Brasil y China en el ámbito de la agricultura**

Brasil y China desempeñan un papel decisivo en la agricultura mundial. Ambos países figuran entre los cinco mayores productores y exportadores de productos agrícolas y una parte considerable de la población de cada uno se dedica a la agricultura. Sin embargo, la agricultura brasileña es muy distinta de la china en cuatro aspectos significativos. Primero, el sector agrícola de Brasil es uno de los más liberales del mundo, mientras que el de China sigue fuertemente sometido a la intervención del Estado, a pesar de las recientes reformas en el marco de la liberalización. En segundo lugar, el sector agrícola representa una parte muy grande del total de las exportaciones de Brasil pero una parte casi insignificante del total de las ventas de China en el exterior. En tercer lugar, Brasil es un exportador neto de productos agrícolas, mientras que China es actualmente un importador neto. Por último, Brasil es el país con el mayor potencial del mundo para ampliar los cultivos, en tanto que a China le queda poca tierra fértil sin cultivar y hay grandes presiones internas generadas por la urbanización y las necesidades de otros sectores productivos.

Debido a que sus perfiles agrícolas podrían complementarse, Brasil y China tienen la oportunidad de formar una alianza fortaleciendo el comercio bilateral y las inversiones. China ya es el segundo destinatario más importante de las exportaciones agrícolas de Brasil, mientras que Brasil es el tercer proveedor más importante de productos agrícolas de China (fue el segundo en 2002). Ambos países están considerando posibles inversiones de China en la red de infraestructura de Brasil para el comercio. Además, estos dos países en desarrollo comparten el interés en que se eliminen las medidas proteccionistas del comercio en el mundo desarrollado. Aunque la colaboración en el G-20 en la Ronda de Doha de la OMC en 2003 responde a la convergencia a nivel multilateral, es preciso resolver cuestiones importantes para que ambas potencias regionales puedan realizar su pleno potencial de comercio bilateral en la esfera de la agricultura.

Brasil exportó US\$1.700 millones FOB en productos agrícolas<sup>1</sup> a China continental en 2003, lo que representa 8,1% del total de las exportaciones agrícolas de Brasil y coloca a China en el segundo lugar después de la Unión Europea (con 39,2%) como el mercado exterior más importante de Brasil. Las exportaciones agrícolas a China, que aumentaron 57,5% al año en 2000 y 2003, constituyeron 37,5% del total de las exportaciones a China en 2003 (el resto fue principalmente mineral de hierro, sus derivados y madera). Si se incluye también el comercio con las regiones administrativas especiales de Hong Kong y Macao, las exportaciones agrícolas de Brasil a China ascendieron a US\$2.000 millones FOB en 2003, es decir, casi 10% del total de las exportaciones agrícolas de Brasil.

Alrededor de 13,2% de las importaciones agrícolas de China continental en 2003 provinieron de Brasil, que ocupó el tercer lugar, después de Estados Unidos y Argentina, entre los principales proveedores de productos agrícolas destinados a China en 2003 y el segundo lugar, después de Estados Unidos, en 2002. Las importaciones agrícolas de China provenientes de Brasil son muy concentradas. Una sola línea arancelaria —soja, excepto las semillas (1201.00.91 del Sistema Armonizado)— representó casi 80% del total de las importaciones agrícolas de China en 2003. La cadena agroindustrial de la soja (que también incluye el aceite y la harina de soja) representó más de 93% del total de las importaciones agrícolas provenientes de Brasil.

El papel medular de la soja en el comercio entre Brasil y China pone de relieve cuatro hechos importantes. Primeramente, el subsector de la soja es uno de los más liberalizados de China. A diferencia de los cereales, la soja no está sujeta a requisitos de autosuficiencia vinculados a la seguridad

<sup>1</sup> En este estudio se emplea la definición de producto agrícola contenida en el anexo 1 del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU).

(continúa en la página siguiente)

**RECUADRO 5.2 (Continuación)**

alimentaria. No causa sorpresa, entonces, que la soja sea el principal producto agrícola importado por China (representó casi 33% del total de sus importaciones agrícolas en 2003). En segundo lugar, China recurrió a medidas sanitarias y fitosanitarias para bloquear las importaciones de soja cuando los precios internacionales eran desfavorables. En 2004 se instituyó una política de tolerancia cero de la presencia de fungicidas en semillas de soja y se suspendieron las importaciones de Brasil. Beijing fue acusada de imponer restricciones innecesarias y de no cumplir sus obligaciones en el marco de la OMC. En tercer lugar, las exportaciones brasileñas de aceite de soja a China disminuyeron considerablemente, mientras que las exportaciones de soja aumentaron con rapidez como consecuencia del desarrollo en China de una industria de trituración y la imposición de un contingente arancelario sobre el aceite de soja como elemento del conjunto de medidas para la adhesión de China a la OMC (el contingente arancelario debe eliminarse en 2006). Por último, el papel dominante de la cadena agroindustrial de la soja en las exportaciones de Brasil pone de manifiesto la falta de penetración de otros productos agrícolas brasileños en el mercado chino.

Aunque China fue el segundo importador de azúcar del mundo en 2003, las ventas de Brasil fueron de sólo 2.000 toneladas, que representan apenas la cuarta parte de 1% del total de las importaciones de azúcar de China (775.000 toneladas en 2003). La importación de azúcar en territorio chino está sujeta tanto a un contingente arancelario como al comercio estatal. Las tasas de utilización de los cupos fueron de 1,8 millones de toneladas (67%) en 2002 y de 1,9 millones de toneladas (40%) en 2003, respectivamente. Brasil, a pesar de ser el mayor productor y exportador de azúcar del mundo, no ha conseguido captar una participación notable en las importaciones de China. Casi la mitad de las importaciones de caña de azúcar en bruto de China proviene actualmente de Cuba, mientras que más de 80% de sus importaciones de azúcar refinada provienen de la República de Corea.

Las exportaciones de carne de Brasil a China se ven obstaculizadas por la falta de transparencia. Las normas internas de China limitan mucho el espacio de maniobra de los exportadores brasileños. Hong Kong se ha convertido en un importante centro portuario para las exportaciones avícolas de Brasil. Los observadores creen que el grueso de la carne de ave que entra en Hong Kong está destinado a China continental. En 2003, Hong Kong fue el importador más importante del mundo de pollo troceado congelado y menudos procedentes de Brasil (en términos de volumen). En 2003 llegaron más de 200.000 toneladas de carne de ave de Brasil a Hong Kong. En comparación, las 11.000 toneladas que se vendieron directamente en China continental parecen una cantidad pequeña. La falta de transparencia de la normativa también deprime las exportaciones brasileñas de carne vacuna y porcina. Los exportadores han criticado constantemente el procedimiento para la obtención de licencias de importación. Según se informa, se emplean requisitos engorrosos de certificación e inspección para controlar el ritmo de entrada.

A pesar de las dificultades que encaran algunos exportadores brasileños, el aumento del ingreso en China, la urbanización creciente y los cambios considerables en los hábitos de consumo ofrecen numerosas oportunidades para la exportación. La clase media urbana pide cada vez menos granos y más carne, leche, aceites y alimentos elaborados, y Brasil bien podría aprovechar el aumento de las importaciones chinas de esos productos. Las perspectivas para los productores de algodón también parecen alentadoras. Aunque China es el mayor productor de algodón del mundo, su producción interna no es suficiente para abastecer sus crecientes industrias textil y de la confección. Con el vencimiento del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC, la demanda de China debería aumentar aún más. La incipiente producción algodонера de Brasil podría desempeñar un papel importante en el abastecimiento de China. Sin embargo, aunque Estados Unidos representa casi 60% de las importaciones actuales de algodón de China, la participación de Brasil en el mercado es inferior a 1%.

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 5.2 (Continuación)**

En el comercio agrícola con Brasil, China es generalmente el importador. Sin embargo, hay una lista selecta de productos con respecto a los cuales China desempeña un papel importante como exportador. Las exportaciones agrícolas de China a Brasil ascendieron a US\$27,7 millones en 2003, sólo 1,4% del valor total de las exportaciones de Brasil a China. El ajo es el producto más importante y representa 40% del total de las ventas agrícolas de China. Desde mediados de los años noventa, las exportaciones de ajo de China han estado sujetas a derechos antidumping en Brasil. Otros productos importantes son piensos para animales, cerdas y legumbres secas. Ninguna otra línea arancelaria representó más de US\$1 millón en exportaciones a Brasil en 2003. Al igual que América Latina en general, Brasil es un destinatario importante de las exportaciones agrícolas de China; sin embargo, más de 98% de las exportaciones de China a Brasil en 2003 fueron no agrícolas.

Brasil y China encontraron puntos de convergencia para la cooperación durante las conversaciones de la Ronda de Doha de la OMC sobre agricultura. Junto con India, Sudáfrica, Tailandia y Argentina, formaron una coalición de mercados emergentes para compensar la posición combinada de la Unión Europea y Estados Unidos. El G-20 procura dismantlar los subsidios agrícolas en el mundo en desarrollo. Sin embargo, China detenta una posición única dentro del grupo: como país de reciente adhesión a la OMC, está tratando de no hacer más concesiones en la actual ronda de negociaciones. Beijing considera que China ha realizado grandes esfuerzos de liberalización desde que se adhirió a la OMC y que todo requisito adicional sería excesivo. Los consumidores chinos también se benefician de las importaciones de granos y algodón subsidiados del mundo desarrollado, de modo que China podría estar menos interesada que Brasil en que se restrinjan los subsidios.

exportaciones e instituciones de protección de la competencia más eficaces. Están tratando de impulsar su competitividad general en el comercio mundial. Más allá de estas medidas generales, los países de América Latina han comenzado a poner la mira en el mercado de China mismo. Durante las conversaciones sobre las condiciones para la adhesión de China a la OMC, presentaron numerosas solicitudes detalladas de cambios sectoriales en el marco de la política comercial de China. Recientemente también han extendido su “ofensiva” a China. En esta campaña han desempeñado un papel central las misiones comerciales de alto nivel. En mayo de 2004, por ejemplo, una importante misión comercial encabezada por el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, allanó el camino para más exportaciones de productos acabados de Brasil, como muebles, cosméticos, piedras preciosas, software y equipo médico. En el marco de esta campaña se realizó una feria comercial brasileña organizada por la Cámara de Comercio Sinobrasileña de Shanghai. Brasil abrió una oficina de promoción comercial en esa ciudad, con lo que China se convirtió en el segundo país después de Estados Unidos en tener más de una oficina de promoción comercial brasileña. Por su parte, Argentina envió cinco misiones comerciales a China entre 2000 y 2004. En junio de 2004, el presidente de Argentina, Néstor Kirchner, viajó a China para estrechar los lazos comerciales bilaterales.

*Página en blanco a propósito*

# Las políticas de promoción de las exportaciones en China

Medida	Fechas de vigencia	¿Pública o privada?	Descripción
Política cambiaria de promoción de las exportaciones	De enero de 1994 al presente	Pública; gobierno central	China unificó el mercado cambiario a partir del 1 de enero de 1994 y mantuvo su tipo de cambio fijo en un nivel cercano al tipo de cambio libre anterior, abandonando así el régimen cambiario de dos niveles y el sistema de retención de divisas que había estado en vigor desde mediados de los años ochenta. Antes de 1994, la ampliación sostenida del nivel de mercado había conducido a la devaluación de facto de una moneda que anteriormente había estado muy sobrevaluada. A partir de 1994, China adoptó teóricamente un régimen de flotación controlada de alrededor de RMB 8,3 por dólar, pero las fluctuaciones han sido mínimas y el tipo de cambio RMB/dólar se ha revalorizado nominalmente en apenas 4,8% desde 1994.
Derogación del IVA aplicado a los exportadores	Sistema actual: de enero de 1994 al presente	Pública; gobierno central y gobiernos locales	<p>La derogación parcial del impuesto sobre el valor agregado (IVA) se inició en 1985. Con la reforma fiscal general de 1994 se fijó la tasa del IVA para la mayoría de los productos en 17% y se concedió a los exportadores un reintegro de 14% (14 puntos porcentuales de los 17). Posteriormente, las tasas de reintegro aumentaron y disminuyeron varias veces. En 1996 bajaron (a 3%, 5% y 9%, según el sector), pero volvieron a aumentar al inicio de la crisis financiera de Asia en 1997. Para julio de 1999 la desgravación fiscal de los productos textiles, la maquinaria y los aparatos electrónicos, el transporte y los productos mecánicos había llegado a 17%, mientras que a otros productos se aplicaban reducciones tributarias de 15% y 13%. Los reintegros del IVA se redujeron a fines de 2003 (para evitar la apreciación de la moneda). La magnitud varió de un artículo a otro, modificándose la incidencia de la desgravación fiscal para favorecer a los productos agrícolas en lo posible. La desgravación fiscal media se redujo 3%, aproximadamente.</p> <p>Entre 1994 y 2003, los reintegros del IVA incumbían exclusivamente al gobierno central. El impacto real de los reintegros del IVA fue atenuado por la persistencia de los atrasos en los pagos del gobierno. Hacia fines de 2002, el gobierno central adeudaba a los exportadores RMB 247.700 millones (US\$29.900 millones).</p>

(continúa en la página siguiente)



Medida	Fechas de vigencia	¿Pública o privada?	Descripción
			<p>millones) en concepto de reintegros. A partir del 1 de enero de 2004, la responsabilidad por los reintegros se dividió entre el gobierno central, que se hizo cargo del 75%, y los gobiernos locales, que se hicieron cargo del 25% restante. En vista del importante papel que desempeñan los gobiernos locales en la promoción del comercio en China, la nueva política reduce el incentivo real para exportar.</p> <p>Cabe señalar que los reintegros del IVA se han usado también como política para fomentar la producción interna y desalentar las importaciones, especialmente en las industrias de tecnología avanzada. Estas políticas probablemente no cumplan los requisitos de la OMC, y China convino hace poco con Estados Unidos en abandonar esta práctica.</p>
Derogación de otros impuestos aplicados a los exportadores	De comienzos de la década de 1980 al presente	Pública	<p>La derogación de otros impuestos aplicados a los exportadores está relacionada principalmente con las políticas locales para atraer inversión extranjera directa orientada a las exportaciones. En muchas zonas francas industriales, así como en zonas económicas especiales y varias zonas de desarrollo y parques industriales, existen políticas tributarias preferenciales para las empresas con inversión extranjera. En muchos casos, las empresas con inversión extranjera pagan impuestos más bajos sobre la renta de las sociedades (15% en vez de 33%) y gozan de exoneraciones tributarias temporales (de tres a cinco años). Desde las etapas iniciales de la reforma económica de China, estas exoneraciones fiscales se concedieron con la condición de que las empresas alcanzaran un nivel determinado de exportaciones como porcentaje del total de su producción (generalmente 70%). Sin embargo, este tipo de condicionalidad explícita se ha eliminado desde la adhesión a la OMC a fines de 2001, aunque sigue habiendo exenciones tributarias generalizadas para las empresas con inversión extranjera, que representaron 55% de las exportaciones de China en 2003.</p>
Reintegro para los exportadores	De 1978 al presente	Pública; gobierno central	<p>Desde el inicio mismo del proceso de reforma, China instauró un régimen de exención de derechos para los insumos importados para la fabricación de productos de exportación mediante varias disposiciones sobre la "elaboración para la exportación". Con este sistema, la proporción de las exportaciones producidas con insumos importados sin pagar derechos de aduana fue aumentando a paso constante y alcanzó 55% en 2003. (Las empresas con inversión extranjera se benefician de estas disposiciones de manera desproporcionada, pero el hecho de que 55% de las exportaciones</p>

(continúa en la página siguiente)

Medida	Fechas de vigencia	¿Pública o privada?	Descripción
			<p>hayan sido producidas con insumos importados libres de derechos de aduana por empresas con inversión extranjera es pura casualidad.)</p> <p>Las empresas cuya producción se destina en su totalidad o en gran medida a la exportación no pagan derechos si se inscriben por adelantado y pagan un depósito. Sin embargo, los exportadores más pequeños y a tiempo parcial deben pagar primero los derechos y luego solicitar su reintegro. A partir del 1 de enero de 2002 se intentó aumentar el número de empresas exentas del pago de derechos, pero la medida se ha aplicado con lentitud. Todavía son comunes las demoras para recibir los reintegros de derechos. El Banco de Exportación e Importación de China (véase más adelante) otorga préstamos de hasta 80% del reintegro de derechos de aduana para ayudar a las empresas a cubrir el déficit durante ese período.</p>
Pagos diferidos	Todos los períodos	Pública	Comúnmente se instituyen cuando se emprenden grandes proyectos de infraestructura y construcción, especialmente en países en desarrollo.
Entrada provisional	Del 10 de febrero de 1998 al presente	Pública	China acepta los carnets ATA, mecanismo de la Cámara Comercio Internacional que permite la entrada temporal de mercancías sin pagar derechos de aduana para su exhibición y uso en ferias y exposiciones industriales. Se prevé que China extenderá la cobertura de los carnets a equipos profesionales y muestras comerciales.
Otros incentivos fiscales	De comienzos de la década de 1980 al presente	Pública	Con la política de “puertas abiertas” instaurada en 1978, China ha atraído inversión extranjera al proporcionar infraestructura física e institucional, así como incentivos fiscales. Para algunas empresas con inversión extranjera orientadas a la exportación, así como para algunas industrias nacionales que reciben incentivos para aumentar las exportaciones, se aplican políticas fiscales favorables, entre ellas la exención del impuesto a la propiedad y de cargos portuarios y por uso de la tierra. También se pueden ofrecer préstamos bancarios con condiciones favorables. Dichos incentivos responden específicamente a las políticas industriales y las metas de exportación de los gobiernos locales y del gobierno central.
Organismo de crédito para la exportación	Todos los períodos; Banco de Exportación e Importación de China desde 1994	Pública	Varios bancos estatales otorgan créditos para la exportación. El Banco de China es el principal banco que opera con divisas. También proporciona créditos comerciales en moneda nacional y en divisas.

(continúa en la página siguiente)

Medida	Fechas de vigencia	¿Pública o privada?	Descripción
			El Banco de Exportación e Importación de China fue fundado en 1994 y la normativa promulgada en julio de 1995 establece las directrices de los programas de créditos para compradores y vendedores. En la actualidad, el banco otorga apoyo financiero prioritariamente para la exportación de productos mecánicos, electrónicos, de tecnología avanzada y de tecnologías nuevas, así como para contratos de construcción y proyectos de inversión en el exterior, especialmente en África y Asia sudoriental. Entre las operaciones básicas se encuentran el crédito para la exportación (que incluye el crédito tanto para vendedores como para compradores de productos de exportación), préstamos para contratos de construcción en el exterior y préstamos para la inversión en el exterior, préstamos del gobierno chino en condiciones muy favorables, garantías internacionales, empréstito de préstamos de gobiernos extranjeros e instituciones financieras, etc.
Pago anticipado de exportaciones	Por lo menos desde 1995	Pública	El Banco de Exportación e Importación de China proporciona un servicio de garantía de pago anticipado a importadores de productos y proyectos de construcción chinos. En caso de incumplimiento de una promesa por el exportador o el titular en la ejecución del contrato, el banco garante debe rembolsar al importador o al contratista el pago más los intereses que se hayan estipulado en una carta de garantía.
Políticas sectoriales	De la década de 1970 al presente	Pública; gobierno central y gobiernos locales	Entre los sectores elegidos como beneficiarios de políticas sectoriales preferenciales se encuentran los productos industriales ligeros, los textiles, la maquinaria y los aparatos electrónicos. Los instrumentos fundamentales para aplicar estas medidas de promoción de las exportaciones eran las redes de producción para la exportación y mayores derechos de retención de divisas en los sectores destinatarios. La industria textil de Shanghai fue seleccionada a mediados de los años setenta. Desde un punto de vista más amplio, las redes de producción para la exportación se crearon durante el Séptimo Plan Quinquenal (1986–1990). Las redes fueron estructuradas con el propósito de combinar las principales fábricas del sector destinatario y darles apoyo mediante subsidios para la actualización tecnológica, el suministro garantizado de materias primas y energía eléctrica, el acceso preferencial al transporte, precios de compra ventajosos para sus productos y mayores derechos de retención de divisas que los de otras empresas de la misma industria.

(continúa en la página siguiente)

Medida	Fechas de vigencia	¿Pública o privada?	Descripción
			Desde 1999, China ha asignado prioridad al desarrollo de la industria de la tecnología avanzada. Los principales sectores que reciben apoyo son el desarrollo de software y la fabricación de semiconductores y circuitos integrados. Aunque algunas políticas preferenciales dirigidas a sectores específicos fueron formuladas originalmente con la idea de fomentar industrias nacionales, también ofrecen incentivos para que los inversionistas extranjeros tercericen en China.
Pagarés de exportación	Todos los períodos	Pública	El Banco de China y el Banco de Exportación e Importación de China han venido proporcionando crédito para compradores y vendedores de exportaciones, etc.
Otros incentivos crediticios: seguro de crédito	Comenzó en 1988 en pequeña escala y se amplió en 2001	Pública	<p>El seguro de crédito a la exportación comenzó en China en 1988, pero el volumen total de intercambios comerciales asegurado desde 1988 ha sido de apenas US\$18.000 millones. En 2001 se fundó en Beijing la Compañía China de Seguro de Crédito a la Exportación, la primera empresa china en promover políticas de seguro de crédito. Creada con objeto de promover las exportaciones de acuerdo con las disposiciones de la OMC, tiene el mandato de promover la exportación de productos, tecnología y servicios chinos, especialmente los bienes de capital de mayor valor agregado y de tecnología avanzada.</p> <p>Durante muchos años, el Ministerio de Comercio ha venido proporcionando seguro de crédito a la exportación para productos agrícolas. En 2003 se ampliaron esos servicios en vista del alto riesgo vinculado con las barreras fitosanitarias al comercio y las controversias comerciales relacionadas con productos agrícolas.</p>
Incentivos aduaneros	1 de enero de 2004	Pública	La Dirección General de Aduanas de China ha comenzado a facilitar las importaciones y exportaciones mediante la creación de servicios en línea, entre ellos el “puerto electrónico”, en el cual las empresas pueden tramitar solicitudes de importación y exportación ante varios organismos estatales conexos y bancos con un clic. Muchos organismos aduaneros locales ofrecen centros de servicios de información en línea, motores de búsqueda y centros para descargar formularios, que facilitan tanto las importaciones como las exportaciones.
Zonas francas	Desde 1979	Pública; gobierno central y gobiernos locales	China comenzó a crear zonas económicas especiales, una de las primeras medidas de reforma y apertura económica y una de las más drásticas, en 1979 y 1980. Desde 1980 se han creado varios tipos de zonas, que brindan alguna combinación de ventajas tributarias y

(continúa en la página siguiente)

Medida	Fechas de vigencia	¿Pública o privada?	Descripción
			<p>un comercio relativamente libre. Entre las categorías más importantes de zonas figuran las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Zonas económicas especiales.</i> Incluyen las cuatro zonas originales más la isla de Hainan y el distrito de Pudong, en Shanghai. Gozan de tasas reducidas del impuesto sobre la renta, facilitación de los trámites aduaneros y mejor acceso a los reintegros de derechos de aduana.</li> <li>• <i>Zonas de desarrollo económico y técnico; zonas de desarrollo de tecnología avanzada.</i> En los reglamentos nacionales se reconocen más de 60 de estas zonas y otras pueden ser reconocidas por los gobiernos locales. Son similares a las zonas económicas especiales, pero con disposiciones un poco menos generosas.</li> <li>• <i>Zonas en régimen de franquicia aduanera.</i> Son zonas más pequeñas y normalmente ubicadas dentro de zonas económicas especiales. Se permiten las importaciones y exportaciones sin pasar por la aduana. Desde mediados de los años noventa se han creado varias zonas en régimen de franquicia aduanera.</li> </ul>
Política especial de promoción de las exportaciones de pyme	1 de enero de 2003	Pública y conjunta de los sectores público y privado	La Ley de promoción de la pequeña y mediana empresa (pyme), en vigor desde 2003, estipula que el gobierno debe facilitar las actividades de exportación de las pyme y proporcionarles asistencia con ese fin. Las entidades de financiamiento pertinentes deben ofrecer servicios de crédito para la importación y exportación, servicios de seguro de crédito a la exportación, etc., para ayudar a las pyme a tener acceso a mercados extranjeros. Se han creado entidades especiales para facilitar las exportaciones en muchas ciudades (por ejemplo, Beijing y Shanghai tienen centros de servicios para las pyme). Estas entidades ayudan a las pyme a obtener asistencia a través de canales tales como bancos y oficinas de comercio exterior a fin de aumentar sus exportaciones.
Subsidios	Subsidios directos hasta 1991, algunos indirectos hasta 2001	Pública	China eliminó oficialmente los desembolsos presupuestarios directos para exportaciones el 1 de enero de 1991. No obstante, se piensa en general que muchas manufacturas de exportación de China han recibido subsidios indirectos. Por ejemplo, la Circular del Consejo de Estado de 1995 sobre la Política Industrial Automotriz decretó que los exportadores de automóviles y autopartes deben tener prioridad en la obtención de créditos y divisas para sus actividades. Tras la adhesión a la OMC en 2001 se hizo un esfuerzo para eliminar todos los subsidios a la exportación,

(continúa en la página siguiente)

Medida	Fechas de vigencia	¿Pública o privada?	Descripción
			reemplazándolos en la medida de lo posible con medios de promoción de las exportaciones compatibles con las directrices de la OMC.
Requisitos de exportación para inversionistas extranjeros	Eliminada en 2001	Pública	<p>Desde la aprobación de las primeras leyes para facilitar la inversión extranjera en China, se impulsó a las empresas con inversión extranjera para que exportaran. La aprobación de proyectos de inversión estaba supeditada a la aprobación de sus planes de exportación. Al principio se exigía a las compañías de propiedad extranjera absoluta que exportaran. Además, todas las compañías con inversión extranjera estaban obligadas a cuadrar sus cuentas en divisas con sus propios ingresos por concepto de exportación.</p> <p>La Ley de la República Popular China sobre empresas conjuntas de capital chino y extranjero fue enmendada el 15 de marzo de 2001, en tanto que la Ley sobre empresas conjuntas contractuales y la Ley sobre empresas de propiedad extranjera absoluta fueron enmendadas el 31 de octubre de 2001, con el propósito de eliminar las disposiciones referentes a la obligación de exportar; se reemplazaron con una declaración general de exhortación a las compañías con inversión extranjera para que exporten.</p>

*Página en blanco a propósito*

## Las instituciones que promueven la competitividad en China

Institución	¿Pública o privada?	Fechas de vigencia	Descripción	Comentario
Ministerio de Comercio (ex Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica)	Pública	De 1949 al presente	El Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica original se encargaba de los asuntos relacionados con el comercio exterior, al principio como administrador del monopolio oficial del comercio exterior y luego como el único organismo que podía emitir licencias de comercio exterior. Poco a poco fue convirtiéndose en un ministerio de promoción del comercio y desempeñó un papel importante en la regulación y la liberalización del sistema de comercio exterior de China.	Al principio, el comercio interno y el comercio exterior se mantenían separados, pero en 2003 ambas actividades se combinaron en el nuevo Ministerio de Comercio.
Gobierno local	Pública	De la década de 1980 al presente	A fin de asegurar la promoción de las exportaciones locales y fomentar la inversión extranjera, la mayoría de las provincias y las grandes ciudades de China apoyan activamente el comercio exterior. La mayoría de las grandes ciudades cuentan con un vicealcalde especialmente nombrado que se encarga de promover las exportaciones. Estos funcionarios por lo general trabajan en estrecha colaboración con la oficina local del Ministerio de Comercio en el fortalecimiento de las industrias exportadoras locales.	La influencia y la actividad generalizadas de los gobiernos locales son una peculiaridad del sistema de China y un legado del régimen anterior de control gubernamental de la economía. Los gobiernos locales promueven activamente las empresas y el comercio locales.
Banco de China	Pública	De 1912 al presente	Principal banco cambista. También otorga créditos para el comercio, servicios de compensación, etc.	Tres inversionistas extranjeros (RBS, Merrill Lynch y Li Ka-shing) tienen una participación de 10% en el Banco de China.

(continúa en la página siguiente)



Institución	¿Pública o privada?	Fechas de vigencia	Descripción	Comentario
Banco de Exportación e Importación de China	Pública	De 1994 al presente	El Banco de Exportación e Importación de China, constituido en 1994 y propiedad absoluta del gobierno central, es una entidad estatal de crédito para la exportación bajo la conducción directa del Consejo de Estado. El Banco tiene seis sucursales, siete representaciones en el país y dos en el exterior. Es corresponsal de 140 bancos extranjeros.	
Compañías estatales de comercio exterior	Pública	De la década de 1950 al presente	Estas empresas estatales, creadas originalmente para la gestión directa del monopolio estatal del comercio exterior, desempeñaron un papel importante en la actividad de exportación e importación. Las compañías estatales de comercio exterior operan tanto a nivel nacional como a nivel local y se les han otorgado licencias de exportación e importación dentro del ámbito autorizado por los ministerios correspondientes. Sin embargo, con la adhesión de China a la OMC, los privilegios de estos monopolios oficiales se han ido eliminando gradualmente. Como parte de las reformas de mercado de China, se han otorgado derechos para comerciar a una gama mucho más amplia de compañías.	El papel de las compañías estatales de comercio exterior está disminuyendo y algunas han sido parcialmente privatizadas.
Consejo de China para la Promoción del Comercio Internacional	Mixto	De mayo de 1952 al presente	El Consejo de China para la Promoción del Comercio Internacional es la organización más grande e importante dedicada enteramente a la promoción del comercio exterior en China. Está integrado por empresas, particulares y entidades gubernamentales.  Sus objetivos son promover el comercio exterior, estimular la inversión extranjera, introducir tecnologías extranjeras avanzadas, llevar a cabo actividades relacionadas con diversas formas de cooperación económica y tecnológica entre China y otros países y fomentar las relaciones económicas y comerciales entre China y otros países. El Consejo también ofrece un servicio de arbitraje para empresas conjuntas y compañías extranjeras.	En 1988, con el visto bueno del gobierno de China, el Consejo de China para la Promoción del Comercio Internacional comenzó a usar otro nombre: Cámara de Comercio Internacional de China, que se usa simultáneamente con el anterior.

(continúa en la página siguiente)

Institución	¿Pública o privada?	Fechas de vigencia	Descripción	Comentario
Compañía China de Seguro de Crédito a la Exportación	Pública	De diciembre de 2001	La Compañía China de Seguro de Crédito a la Exportación, la primera empresa china en promover políticas de seguro de crédito, fue fundada en Beijing con el objeto de promover las exportaciones en general y, en particular, de bienes de mayor valor agregado y de bienes de capital de tecnología avanzada.	
Cámara de Comercio de China, asociaciones mercantiles y sociedades gremiales	Mixto	De fines de la década de 1990 al presente	La Cámara de Comercio de China, afiliada al Ministerio de Comercio, tiene varios departamentos relacionados con las importaciones y exportaciones de diversas industrias, como textiles, productos industriales livianos, maquinaria y productos electrónicos. También hay asociaciones para la promoción del comercio y sociedades gremiales.	Algunas de las atribuciones que antes tenía el gobierno han sido cedidas a las cámaras de comercio, que son independientes pero mantienen una vinculación estrecha con el gobierno.
Comisión de Desarrollo y Reforma del Estado y otros ministerios industriales del Estado	Pública	De 1949 al presente	La Comisión de Desarrollo y Reforma del Estado era antes la Comisión de Planificación del Estado. Los ministerios industriales, que anteriormente manejaban todas las industrias estatales, han sido redimensionados y consolidados desde mediados de los años noventa, y muchas de sus funciones han sido transferidas a empresas u otras entidades gubernamentales. La Comisión también ha sido redimensionada y se ha redefinido su misión para orientarla hacia la planificación a largo plazo y la política industrial. No obstante, varios ministerios, como el Ministerio de la Industria de la Información, continúan desempeñando una función importante de facilitación de la cooperación industrial, establecimiento de normas industriales y promoción de las inversiones, el comercio y la actualización tecnológica.	

(continúa en la página siguiente)

Institución	¿Pública o privada?	Fechas de vigencia	Descripción	Comentario
Asociaciones industriales	Mixtas	De fines de la década de 1990 al presente	<p>Las asociaciones industriales agrupan a grandes empresas y a menudo tienen entre su personal a ex funcionarios públicos. Se espera que representen los intereses de sus industrias en cuestiones de comercio y competencia.</p> <p>Actualmente se está considerando la creación de un fondo especial para promover la exportación de productos de marcas chinas. La investigación y el desarrollo, así como el marketing de marcas, se financiarán con el fondo especial. Si este fondo se llega a crear, las entidades gremiales desempeñarán un papel importante en su puesta en marcha y en la promoción de las exportaciones en general.</p>	Similares a las cámaras de comercio, pero los vínculos con el gobierno son principalmente con ministerios industriales.
Centro de servicios para las pyme	Mixtos		El Departamento de Pequeñas y Medianas Empresas (pyme) de la Comisión Económica y Comercial del Estado tiene una oficina administrativa que coordina los asuntos relacionados con las exportaciones de las pyme. En muchas ciudades también hay centros de servicios para las pyme locales. Beijing y Shanghai tienen centros de servicios para las pyme.	

## Compromisos asumidos por China en virtud de su adhesión a la OMC<sup>1</sup>

1. Generalidades	A reserva de lo dispuesto en el protocolo, China se adhiere al Acuerdo sobre la OMC, con todos sus acuerdos, decisiones y entendimientos. El informe del grupo de trabajo que trató la adhesión de China incluye un gran número de compromisos relacionados con el cumplimiento de obligaciones específicas en muchos de los acuerdos, decisiones y entendimientos de la OMC (véase el párrafo 342 del documento WT/ACC/CHN/49). Esos compromisos se incorporaron mediante referencia al protocolo de adhesión de China. Además, China será objeto de revisiones periódicas en la OMC para vigilar el cumplimiento de los compromisos contraídos durante su adhesión.	
2. Administración del régimen de comercio exterior	A. Administración uniforme	Las disposiciones de la OMC se aplicarán a la totalidad del territorio aduanero de China. Se deberán aplicar y administrar las leyes, los reglamentos y las normas de las autoridades centrales o subnacionales en lo relativo al comercio de productos, servicios, propiedad intelectual y divisas.
	B. Zonas económicas especiales	Se deberá notificar la creación de zonas económicas especiales. Los impuestos y demás medidas que se apliquen a las importaciones de dichas zonas deberán ser los mismos que se apliquen a otras partes del territorio aduanero de China. Se deberán observar los principios de no discriminación y trato nacional en los casos en que las empresas de zonas económicas especiales sean objeto de acuerdos preferenciales.
	C. Transparencia	Se harán cumplir únicamente las leyes, las medidas y los reglamentos publicados que estén a disposición de los miembros de la OMC. Se deberá crear un diario oficial. Se deberá dar un plazo razonable a los miembros de la OMC para que formulen comentarios antes de la aplicación de leyes, medidas y reglamentos. China deberá establecer un centro de información.
3. No discriminación	D. Revisión judicial	China deberá crear tribunales, contactos y procedimientos independientes que permitan la pronta revisión de medidas administrativas relacionadas con el comercio. Los procedimientos de revisión deberán incluir el derecho de apelar.

(continúa en la página siguiente)

<sup>1</sup> Basado en la OMC (2001a, 2001b, 2001c) y el FMI (2004a).

	Se eliminarán las medidas y prácticas que discriminen contra productos importados o compañías extranjeras. Todo particular o empresa extranjera, incluidos los que no tienen inversiones ni están inscritos en China, recibirán un trato que no sea menos favorable que el otorgado a las empresas en China. Eso se aplica a 1) las compras de insumos, bienes y servicios para la producción, el marketing y la venta en el mercado interno y para la exportación, y 2) los precios y la disponibilidad de bienes y servicios suministrados por autoridades nacionales o empresas públicas.
4. Arreglos comerciales especiales	Los arreglos comerciales especiales deben ceñirse a las normas de la OMC o ser eliminados, incluidos los arreglos de trueque con terceros países y territorios aduaneros distintos.
5. Derecho de comerciar	China deberá liberalizar progresivamente la disponibilidad y el alcance del derecho de comerciar, de manera que, dentro de los tres años siguientes a su adhesión, todas las empresas de China tengan el derecho de comerciar en toda clase de productos en todo el territorio aduanero, incluido el derecho de importar y exportar. Hay excepciones al derecho de comerciar en lo que respecta a las importaciones de compañías estatales que comercian con granos, aceites vegetales, azúcar, tabaco, petróleo crudo, petróleo procesado, fertilizantes químicos y algodón (84 líneas arancelarias del anexo 2A del Acuerdo de adhesión) y a las exportaciones de compañías estatales que comercian con té, arroz, maíz, soja, mineral de tungsteno, paravolfamato de amonio, productos de tungsteno, carbón, petróleo crudo, petróleo procesado, seda, algodón (incluidos los hilados y algunas telas tejidas), minerales de antimonio, óxido y productos, y plata (134 líneas arancelarias del anexo 2A2 del Acuerdo de adhesión). Se abolirán los sistemas de doble precio y las diferencias de trato entre artículos producidos para la venta en China y los destinados a la exportación.
6. Comercio del Estado	Los procedimientos de compra de las empresas estatales deberán ser totalmente transparentes y cumplir la normativa de la OMC. Se deberán notificar los mecanismos para la determinación de precios de los productos exportados.
7. Medidas no arancelarias	China deberá eliminar las licencias de importación, los cupos de importación y las licitaciones para la importación de una lista de productos (377 líneas arancelarias del cuadro uno del anexo 3 del Acuerdo de adhesión) en el momento de su adhesión o según un programa de eliminación gradual (para 2005 a más tardar). Otros productos están sujetos a cupos únicamente y deberán ser liberalizados (15 líneas arancelarias del cuadro dos del anexo 3 del Acuerdo de adhesión). Los productos sujetos únicamente a licencias de importación también deberán ser liberalizados en el momento de la adhesión (47 líneas arancelarias del cuadro tres del anexo 3 del Acuerdo de adhesión). En cuanto a las medidas de inversión, China deberá cumplir de inmediato las Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC). Deberá eliminar las prescripciones en materia de nivelación del comercio, nivelación de divisas, contenido nacional y exportación. No deberá condicionar la distribución de licencias o cupos de importación o de contingentes arancelarios, ni la aprobación del derecho de importación o de inversión, a la existencia de proveedores nacionales de esos productos ni a requisitos de desempeño de ninguna clase, como los de contenido nacional, compensaciones, transferencia de tecnología, desempeño de las exportaciones o realización de actividades de investigación y desarrollo en China. Únicamente las autoridades nacionales o subnacionales podrán aplicar y hacer cumplir prohibiciones y restricciones a la importación o exportación.
8. Licencias de importación y exportación	Al implementar los acuerdos de la OMC, China deberá publicar la lista de organizaciones responsables de autorizar importaciones y exportaciones, los procedimientos y criterios para obtener esas licencias, los productos sujetos a requisitos de licitación y los bienes y las tecnologías cuyo comercio está restringido o prohibido. China deberá notificar todos los requisitos relativos a licencias y cupos que subsistan tras su adhesión, así como su justificación y la fecha prevista

(continúa en la página siguiente)

	de su eliminación. Se deberán notificar los procedimientos de otorgamiento de licencias de importación, las cuales deberán tener seis meses de validez como mínimo. Se deberá otorgar trato nacional a los particulares y las empresas con respecto a la distribución de licencias y cupos de importación y exportación.
9. Controles de precios	China deberá dejar que sean las fuerzas del mercado las que determinen los precios de los bienes y servicios comerciados en cada sector. Se deben eliminar los regímenes de precios múltiples. El anexo 4 del Acuerdo de adhesión incluye excepciones a esto último: los productos sujetos a la precios oficiales son el tabaco, la sal, el gas y los productos farmacéuticos (46 líneas arancelarias); los productos sujetos a orientación gubernamental en cuanto a los precios son los granos, los aceites vegetales, el petróleo procesado, los fertilizantes, los capullos del gusano de seda y el algodón (29 líneas arancelarias); los servicios públicos sujetos a precios oficiales son el gas, el agua, la electricidad, la energía para calefacción y el riego; los sectores de servicios sujetos a precios oficiales son el correo y las telecomunicaciones, la entrada a sitios turísticos y servicios de educación; los sectores de servicios sujetos a orientación gubernamental en cuanto a los precios son el transporte, los servicios profesionales, los comisionistas, los servicios bancarios de compensación, liquidación y transferencia, la venta y el alquiler de apartamentos y servicios relacionados con la salud.
10. Subsidios	China deberá notificar todo subsidio incluido en la definición del Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias. Todas las formas de subsidio de exportación que no eran compatibles con la normativa de la OMC, como subvenciones y exenciones tributarias vinculadas con el resultado de las exportaciones, se eliminaron con la adhesión. China también deberá limitar sus subsidios a la producción agrícola a 8,5% del valor de la producción de las fincas (es decir, menos del límite de 10% que se permite a los países en desarrollo de conformidad con el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura).
11. Impuestos y cargos a las importaciones y exportaciones	Los derechos de trámite aduanero, los gastos y derechos de aduana, y los impuestos y cargos internos (incluidos los impuestos sobre el valor agregado) deben ceñirse al GATT de 1994. Los impuestos sobre las exportaciones deberán eliminarse o aplicarse de conformidad con el artículo VIII del GATT. En el anexo 6 del Acuerdo de adhesión se establecen las exenciones a los derechos de exportación correspondientes a 84 líneas arancelarias.
12. Agricultura	China no podrá mantener ni introducir ningún subsidio a la exportación de productos agrícolas. Se deberán notificar las transferencias fiscales y de cualquier otro tipo entre empresas estatales del sector agrícola y otras empresas estatales que operen en ese sector.
13. Barreras técnicas al comercio	Los criterios aplicables a reglamentos técnicos, normas o procedimientos de evaluación de la conformidad deberán publicarse en el boletín oficial. Los reglamentos técnicos, las normas y procedimientos de evaluación de la conformidad deberán ceñirse al Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio; en particular, se debe dar trato nacional a los bienes importados.
14. Medidas sanitarias y fitosanitarias	China deberá dar a conocer todas las leyes, reglamentos y demás medidas relacionadas con normas sanitarias y fitosanitarias.
15. Aranceles	Los aranceles fueron reducidos considerablemente. En 2001 la tasa arancelaria ponderada fue de 13,7% en promedio y los compromisos de reducción y consolidación significan que esta cifra debe ser de 5,7% en un plazo de cinco años. Los aranceles de los productos agrícolas se reducirán a un promedio de 15%. Las tasas varían de 0% a 65% y las tasas más altas se aplican a los cereales. Algunos aranceles han sido o serán eliminados, mientras que otros serán reducidos, principalmente a partir de 2004 pero en ningún caso después de 2010. Los aranceles sobre los productos industriales se reducirán a un promedio de 8,9%, con una variación de 0% a 47%. Las tasas más elevadas se aplicarán a las películas fotográficas y los automóviles.

(continúa en la página siguiente)

16. Servicios	Se han asumido importantes compromisos con respecto a la liberalización de muchos sectores. En el plazo de dos años (para fines de 2003) se permitirá que proveedores extranjeros de servicios participen en la venta minorista de toda clase de productos; en el plazo de tres años (para fines de 2004) todas las firmas tendrán derecho a importar y exportar todos los bienes salvo los sujetos a monopolios comerciales estatales (como el petróleo o los fertilizantes); en el plazo de cinco años (para fines de 2006) se permitirá que compañías extranjeras distribuyan prácticamente toda clase de productos dentro del país. Se permitirá que entidades financieras extranjeras proporcionen servicios en divisas sin restricciones con respecto a los clientes después de la adhesión; en el caso de los servicios en moneda nacional para compañías chinas, en el plazo de dos años (para diciembre de 2003); y para servicios a todos los clientes chinos, en el plazo de cinco años (para diciembre de 2006). Sin embargo, también hay reservas y excepciones importantes con respecto a los servicios empresariales y profesionales; las comunicaciones; los servicios de construcción y distribución; los servicios educativos, financieros y ambientales; los servicios sociales relacionados con la salud; el turismo; los servicios de recreación y el transporte.
17. Propiedad intelectual	China asumió el compromiso de efectuar una serie de cambios en su legislación nacional sobre propiedad intelectual. En el informe del grupo de trabajo, China se comprometió a aplicar plenamente el Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y otros tratados internacionales sobre propiedad intelectual, incluida la obligación específica de enmendar sus leyes nacionales sobre derechos de autor, marcas comerciales y patentes. En particular, y de conformidad con los ADPIC, China se comprometió a dar el mismo trato nacional y de nación más favorecida a los titulares extranjeros de derechos de propiedad intelectual, a proteger adecuadamente las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen, a cumplir los requisitos sobre información no divulgada, incluidos los secretos comerciales y los datos de pruebas, a aplicar medidas para controlar los abusos de los derechos de propiedad intelectual, a instituir procedimientos y recursos judiciales civiles, a establecer disposiciones para la indemnización adecuada de daños y perjuicios causados por la infracción de los derechos de propiedad intelectual y a cumplir las obligaciones relativas al pleno enjuiciamiento administrativo de los infractores, a medidas fronterizas y a umbrales más bajos para radicar procesos penales.
18. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC)	La aprobación de inversiones extranjeras ya no estará sujeta a requisitos obligatorios tales como los de transferencia de tecnología o contenido nacional.
19. Recursos comerciales contra China	China debe permitir que sus interlocutores comerciales en la OMC utilicen, durante un plazo de 12 años después de la adhesión, varios recursos comerciales contra un flujo constante de productos chinos en mercados extranjeros, entre los cuales se encuentran los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se autoriza un <i>mecanismo transitorio de salvaguardia para productos específicos</i>. Según lo previsto en el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC, un país puede imponer restricciones a las importaciones si puede demostrar que las mismas ocasionan o amenazan con ocasionar perjuicios graves a compañías nacionales que fabrican productos similares.</li> <li>• Se puede invocar un <i>mecanismo de salvaguardia especial</i> para las exportaciones de textiles y prendas de vestir de China.</li> <li>• A fin de facilitar el antidumping, de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC, otros países miembros pueden invocar las disposiciones en materia de “economía no de mercado” para emitir un fallo en casos de dumping durante un plazo de 15 años a partir de la adhesión. Las disposiciones en materia de economías no de mercado significan que no se pueden emplear los precios internos como punto de referencia, con lo cual resulta mucho más fácil emitir un fallo positivo en una investigación antidumping.</li> </ul>

## Referencias

- Bader, J. A. 2003. "China's Implementation of Its WTO Commitments: Mixed Results after Two Years". The Atlantic Council of the United States, Washington, D.C. (octubre).
- Banco Mundial. 1994. *China: Foreign Trade Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barro, R. J. y J. W. Lee. 2000. *International Data on Educational Attainment: Updates and Publication*. Documento de trabajo N° 42, Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts (abril).
- Blázquez-Lidoy, J., J. Rodríguez y J. Santiso. 2004. *Angel or Devil? Chinese Trade Impact on Latin American Emerging Markets*. Documento de trabajo, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Buenos Aires (junio).
- Contraloría General de Estados Unidos (GAO). 2004. *World Trade Organization: U.S. Companies' Views on China's Implementation of Its Commitments*. Informe N° GAO-04-508. U.S. General Accounting Office, Washington, D.C. (marzo).
- Courant, P. N. y A. V. Deardorff. 1992. "International Trade with Lumpy Countries". *Journal of Political Economy* 100(1): 198–210.
- Davis, D. R. y D. E. Weinstein. 2003. *Market Size, Linkages, and Productivity: A Study of Japanese Regions*. Documento de análisis N° 2003/53, Instituto Mundial para la Investigación sobre el Desarrollo Económico (WIDER), Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Helsinki, Finlandia (junio).
- Deardorff, A. V. 2004. "Local Comparative Advantage: Trade Costs and the Pattern of Trade". Documento mimeografiado, Universidad de Michigan, Ann Arbor.
- DOT (Departamento de Transporte). 1990–2001. *U.S. Waterborne Trade Statistics*. CD-ROM. Oficina de Análisis Estadístico y Económico, Dirección Marítima, DOT, Washington, D.C.
- Evans, C. y J. Harrigan. 2003. *Distance, Time, and Specialization*. Documento de análisis sobre finanzas internacionales N° 766, Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, Washington, D.C. (mayo).
- Finger, J. M. y M. E. Kreinin. 1979. "A Measure of 'Export Similarity' and Its Possible Uses". *Economic Journal* 89: 905–12.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2004a. "Chapter II: The Global Implications of the U.S. Fiscal Deficit and China's Growth". En *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2004b. *Direction of Trade Statistics*. CD-ROM. Washington, D.C.: FMI.



- Hanson, G. H. y C. Xiang. 2002. *The Home Market Effect and Bilateral Trade Patterns*. Documento de trabajo N° 9076, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), Cambridge, Massachusetts.
- Harrigan, J. y A. J. Venables. 2004. *Timeliness, Trade and Agglomeration*. Documento de trabajo N° 10404, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), Cambridge, Massachusetts (abril), y Documento de análisis N° 4294, Centro para la Investigación de Política Económica, Londres (marzo).
- Haveman, J. D. y D. Hummels. 2004. "California's Global Gateways: Trends and Issues". Informe, Instituto de Política Pública de California (PPIC), San Francisco (abril).
- Hummels, D. 2001. "Toward a Geography of Trade Costs". Documento mimeografiado, Universidad Purdue, Lafayette, Indiana.
- Hummels, D. y P. Klenow. 2004. "The Variety and Quality of a Nation's Trade". Documento mimeografiado.
- Hummels, D. y A. Skiba. 2004. "Shipping the Good Apples Out? An Empirical Confirmation of the Alchian-Allen Conjecture". *Journal of Political Economy* 112(6): 1384-1402.
- Ianchovichina, E. y W. Martin. 2001. *Trade Liberalization in China's Accession to the World Trade Organization*. Documento de trabajo N° 2623, Banco Mundial, Washington, D.C. (junio).
- Lall, S. 2000. *Export Performance, Technological Upgrading and FDI Strategies in Asian NIEs with Special Reference to Singapore*. Documento de la serie Desarrollo productivo N° 88, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Lall, S. y M. Albaladejo. 2003. *China's Competitive Performance: A Threat to East Asian Manufactured Exports?* Documento de trabajo N° QEHWPS110, Queen Elizabeth House, Oxford University, Oxford, R.U.
- Lardy, N. R. 2001. "Issues in China's WTO Accession". Testimonio por ante la Comisión Revisora de la Seguridad entre Estados Unidos y China, Washington, D.C. (mayo).
- . 2002. *Integrating China into the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lemoine, F. y D. Unal-Kesenci. 2002. *China in the International Segmentation of Production Processes*. Documento de trabajo N° 2002-02, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), París (marzo).
- Limão, N. y A. J. Venables. 2001. "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade". *World Bank Economic Review* 15.
- López-Córdova, E. 2003. "NAFTA and Manufacturing Productivity in Mexico". *Economía* 4(1).
- . 2004. "Economic Integration and Manufacturing Performance in Mexico: Is Chinese Competition to Blame?". Documento mimeografiado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (15 de julio).
- Nehru, V. y A. Dhareshwar. 1993. "A New Database on Physical Capital Stock: Sources, Methodology and Results". *Revista de Análisis Económico* 8.

- Oficina Nacional de Estadísticas de China. 2000. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistical Press, Oficina Nacional de Estadísticas de China.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2001a. *Accession of the People's Republic of China*. Documento N° 01-5996, Símbolo WT/L/432, OMC, Ginebra (23 de noviembre).
- . 2001b. “WTO Successfully Concludes Negotiations on China's Entry”. OMC, Ginebra (17 de septiembre).
- . 2001c. *Report of the Working Party on the Accession of China*. Documento N° 01-4679, Símbolo WT/ACC/CHN/49, OMC, Ginebra (10 de enero).
- OMC (Organización Mundial del Comercio) Consejo del Comercio de Mercancías. 2003. *Report of the Council for Trade in Goods on China's Transitional Review*. Documento N° 03-6436, Símbolo G/L/664, Organización Mundial del Comercio, Ginebra (4 de diciembre).
- Rauch, J. E. y V. Trindade. 2002. “Ethnic Chinese Networks in International Trade”. *Review of Economics and Statistics* 84 (febrero).
- Rumbaugh, T. y N. Blancher. 2004. *China: International Trade and WTO Accession*. Documento de trabajo N° 04/36, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Schott, P. 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”. Facultad de Gerencia de la Universidad de Yale, New Haven, Connecticut.
- Shuguang, Z., Z. Yansheng y W. Zhongxin. 1998. *Measuring the Cost of Protection in China*. Washington, D.C.: Instituto para la Economía Internacional.
- Skiba, A. 2004. “Economies of Scale in Transportation and Regional Welfare”. Trabajo presentado en los Encuentros de economía internacional del Medio Oeste, Indianapolis, Indiana (abril-mayo).
- USITC (Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos). 1999. *Assessment of the Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO*. Investigación N° 332-403, Publicación N° 3229, USITC, Washington, D.C. (septiembre).
- . 2004. *Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market*. Publicación N° 3671, USITC, Washington, D.C. (enero).
- USTR (Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos). 2003a. “National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”. USTR, Washington, D.C.
- . 2003b. Declaración del Subsecretario encargado del Representante de comercio de Estados Unidos, Charles W. Freeman III, en audiencia ante la Comisión Ejecutiva del Congreso sobre China (CECC). “Is China Playing by the Rules? Free Trade, Fair Trade, and WTO Compliance”, CECC, Washington, D.C. (24 de septiembre).
- . 2004. “National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”. USTR, Washington, D.C.

- Weder, R. 1995. "Linking Absolute and Comparative Advantage to Intra-Industry Trade Theory". *Review of International Economics* 3.
- Wei, S. J. y Y. Wu. 2002. *Globalization and Inequality without Differences in Data Definition, Legal System and Other Institutions*. Documento de trabajo N° 8611, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), Cambridge, Massachusetts.

## Informes de base del BID

- Hummels, D. 2004. "The Role of Geography and Size". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Jales, M., M. Jank, S. Yao y C. Carter. 2004. "Agriculture in Brazil and China: Challenges and Opportunities". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- López-Córdova, E. 2004. "Economic Integration and Manufacturing Performance in Mexico: Is Chinese Competition to Blame?". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Mesquita Moreira, M. 2004. "Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Naughton, B. 2004. "China: Development Strategies and Policy Regime". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- 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". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.



# INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA



*Página en blanco a propósito*

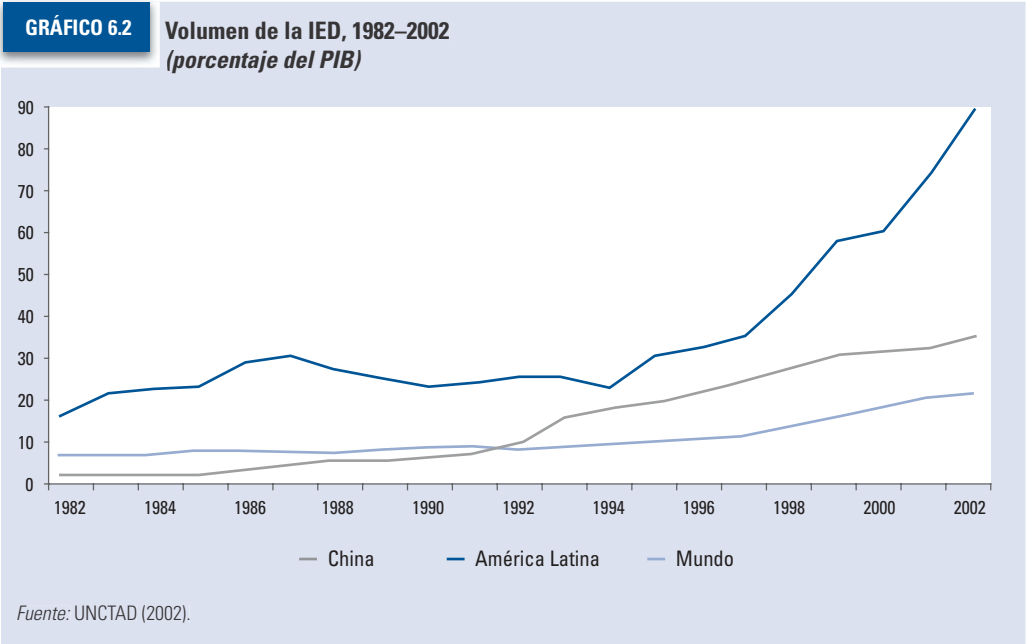
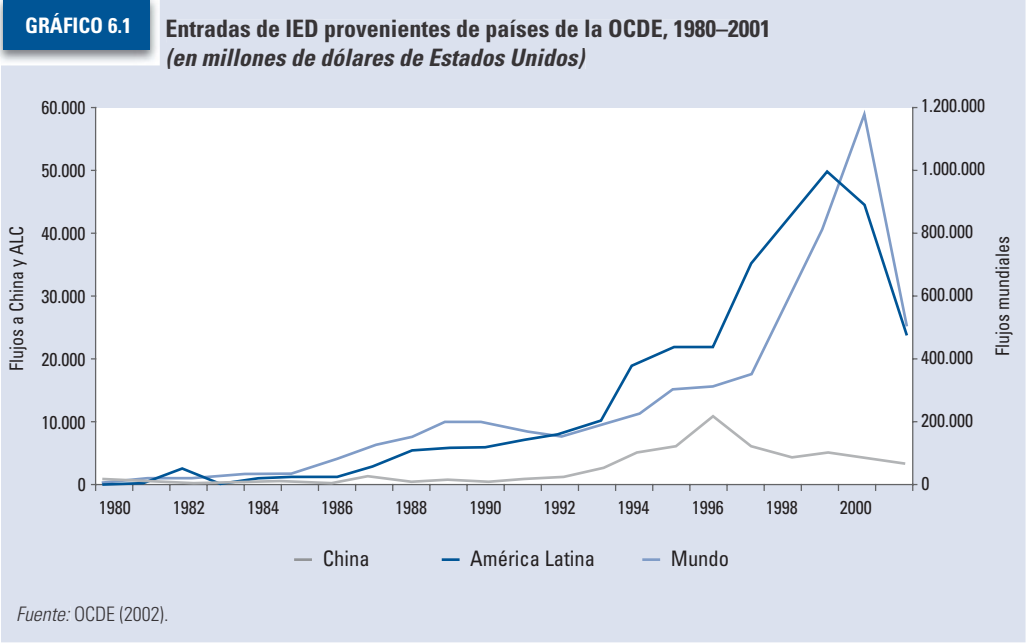
# La afluencia de inversión extranjera directa en China: ¿motivo de preocupación para América Latina?

## Introducción

En el capítulo 1 se explicó el notable aumento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) a China durante los años noventa. Aunque la afluencia coincidió con el formidable crecimiento de la IED en todo el mundo, esa coincidencia evidentemente no es la única explicación. Mientras que en 1990 sólo 2% del total de los flujos mundiales de IED llegó a China, para 2003 esa proporción había aumentado a 6,3%. En 2004 China reemplazó a Estados Unidos como principal destinatario de inversiones extranjeras del mundo.

Una de las inquietudes suscitadas por las estadísticas relativas a este aumento de los flujos de IED a China es que una parte podría consistir en inversión interna encauzada por medio de Hong Kong con objeto de aprovechar los incentivos a la inversión extranjera. Esta práctica, conocida como “ida y vuelta de fondos”, crearía flujos ficticios de IED al exagerar el nivel real de las entradas. A fin de determinar en qué medida esta práctica podría afectar a los datos, en el gráfico 6.1 se muestra el total de los flujos de IED provenientes únicamente de países de la OCDE y se excluye la ida y vuelta de fondos porque no se contabiliza la IED encauzada por medio de Hong Kong, por ejemplo. El gráfico muestra que ello reduce considerablemente el total de los flujos de IED a China, aunque el crecimiento sigue siendo considerable.

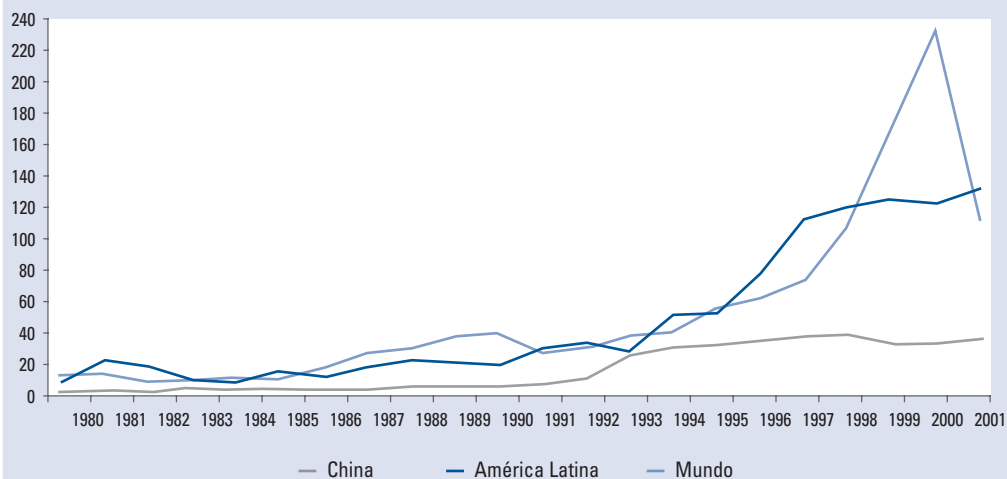
Para evaluar este rápido aumento de los flujos de IED a China, también se debe tener en cuenta algo que se mencionó brevemente en el capítulo 1: el volumen de la IED (flujos acumulados, tomando en cuenta la depreciación) como porcentaje del producto interno bruto sigue siendo mayor en América Latina que en China (gráfico 6.2). Además, los flujos de IED en relación con el total de la población son considerablemente mayores en América Latina que en China (gráfico 6.3), aunque en lo que se refiere al PIB las cifras se habían vuelto similares hacia fines de los años noventa (gráfico 6.4).



En todo caso, los flujos de IED a China han aumentado notablemente desde los años noventa. Las reformas han abierto la economía a la inversión extranjera directa y han asegurado el acceso a una abundante mano de obra disciplinada y de bajo costo,

**GRÁFICO 6.3**

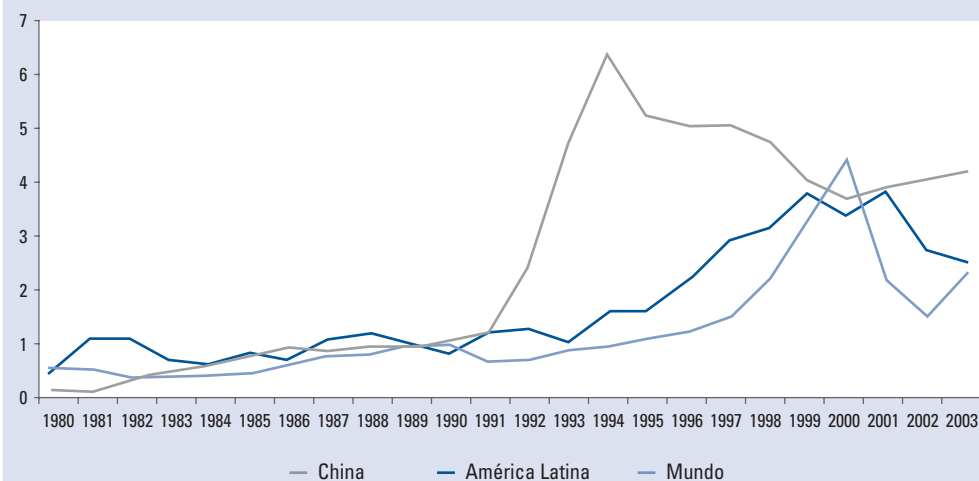
**Flujos de IED per cápita, 1980–2001**  
(en miles de millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: FMI (2003).

**GRÁFICO 6.4**

**Flujos de IED, 1980–2003**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: FMI (2003).

así como a un enorme mercado interno. Asimismo, se prevé que la tendencia de las inversiones persistirá en vista de la continuidad de las reformas de mercado, las expectativas de que China mantenga la ventaja del bajo costo de la mano de obra respecto



de otros centros manufactureros y las perspectivas de un crecimiento considerable del mercado interno (el ingreso se ha duplicado aproximadamente cada nueve años). Según un informe reciente de la OCDE (2003), en cuanto los salarios comiencen a aumentar, el incremento del poder adquisitivo del mercado laboral convertirá el mercado de consumo de China en un imán para la IED.

El índice prospectivo de confianza de la IED de A. T. Kearney (2003) clasificó a China en primer lugar entre todos los países sobre la base de los resultados de una encuesta de presidentes y gerentes generales de las compañías más importantes del mundo. Además, según una encuesta conjunta de expertos en localización internacional realizada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la revista *Corporate Location*, los tres países más interesantes para las inversiones durante los próximos tres años serán China, India y Estados Unidos. Según los resultados de la encuesta, basada en 87 respuestas de expertos en diversas regiones, México —el único país latinoamericano entre los 10 primeros— se clasificó como el sexto lugar más atractivo para las inversiones. Sin embargo, los expertos agregaron que los destinatarios tradicionales de la IED en las Américas aparte de México, como Brasil y Chile, continuarán desempeñando un papel. La recuperación de la IED en América Latina, a diferencia de otras regiones, se caracterizará por inversiones en metales, minería, petróleo y agricultura.

En otra encuesta de la UNCTAD, las compañías transnacionales más grandes del mundo se mostraron optimistas con respecto a las perspectivas de la IED entre 2005 y 2007. China fue el país mencionado con mayor frecuencia en las 84 respuestas como país preferido para la IED. Brasil ocupó el segundo lugar. Las expectativas de las compañías multinacionales en cuanto a América Latina son mixtas, aunque levemente optimistas.

Evidentemente, China es un polo de atracción. Es probable que su reciente adhesión a la OMC le confiera un atractivo aún mayor para el capital extranjero, incluida la inversión en los sectores de servicios abiertos recientemente que han atraído gran parte de la inversión extranjera de América Latina. Además, en vista del gran número de compañías públicas que hay en China, la IED aumentaría con mayor rapidez de lo que sugieren las proyecciones actuales si el país emprendiera una privatización de gran envergadura. ¿Debería ser eso un motivo de preocupación para América Latina? ¿En qué medida compite China con los países latinoamericanos como destinatario de la IED? ¿Qué países de la región es más probable que se vean afectados?

## Evolución de la IED en América Latina: análisis cualitativo

La inversión extranjera directa redundó en muchos beneficios para América Latina durante los años noventa. Los flujos contribuyeron a transformar a la mayoría de los países de la región con la modernización de industrias, servicios e infraestructura. Entre los numerosos ejemplos figuran las plataformas competitivas de exportación de

México y Costa Rica, el mejoramiento de los sistemas de telecomunicaciones de Brasil y las concesiones de infraestructura de Chile. Aunque durante los años noventa la IED fue muy dinámica, las compañías internacionales han manifestado cada vez más inquietud por sus operaciones en la región.

En el informe de la CEPAL de 2003 sobre la inversión extranjera en América Latina y el Caribe se evalúan las estrategias de las empresas transnacionales y se afirma que los factores que impulsan la IED en la región varían de un país a otro y de una subregión a otra (CEPAL, 2004). En la Comunidad Andina, Argentina y Chile se aplica una estrategia de inversiones en la explotación de recursos naturales. Las compañías que siguen esta estrategia invierten principalmente en los sectores del petróleo, el gas y la minería.

Las estrategias de otras compañías consisten en inversiones destinadas a conquistar segmentos del mercado interno o regional, ya que buscan grandes economías nacionales para ofrecer sus productos o servicios. Esas inversiones se concentran en Argentina, Brasil y México, en los servicios financieros, de telecomunicaciones y de energía. La industria automotriz del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) también se encuadra en esta estrategia.

Por último, las compañías que buscan la eficiencia mediante la fragmentación de la producción para captar insumos laborales de bajo costo invierten en México en industrias orientadas a la exportación (automotriz, electrónica y de la confección) y la Cuenca del Caribe (principalmente la confección).

Según el informe de la CEPAL, la IED orientada a la explotación de recursos naturales en América Latina se ha mantenido constante debido a que los precios de los productos básicos se han mantenido relativamente elevados y la inversión de enclave de esas compañías es en gran medida independiente de las condiciones macroeconómicas de los países. Sin embargo, la IED de las compañías que procuran conquistar mercados internos ha disminuido o prácticamente ha cesado. Las recesiones económicas en la región, especialmente la de Brasil en 1999 y la de Argentina en 2001, produjeron una contracción de la demanda y grandes devaluaciones de la moneda. Las compañías de servicios públicos de Argentina, que había establecido una paridad de uno a uno entre el peso y el dólar, no pudieron hacer frente a su deuda externa cuando se congelaron las tarifas internas de los servicios después de que se eliminó la paridad con el dólar y el peso se devaluó. Esas compañías no sólo dejaron de invertir, sino que algunas de ellas se retiraron del mercado.

En cuanto a la IED que procura la eficiencia, en el informe se ponen de relieve dos sistemas de producción integrada. Uno de los modelos es la industria de la confección en el Caribe basada en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, de Estados Unidos<sup>1</sup>. El otro es el modelo mexicano de producción de aparatos electrónicos y automóviles en el marco del TLCAN.

---

<sup>1</sup> Las preferencias para Centroamérica y la República Dominicana se ampliarán de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD) celebrado recientemente.

El modelo de la industria de la confección en países como El Salvador, Nicaragua, Guatemala y la República Dominicana ha experimentado una disminución considerable de la IED durante los dos últimos años. Las ventajas de la proximidad, los salarios relativamente bajos, los incentivos tributarios para las zonas francas industriales y el acceso especial a Estados Unidos están siendo contrarrestadas por otros tipos de ventajas que ofrecen competidores nuevos como China, que pueden aprovechar una abundante mano de obra disciplinada y de costo sumamente bajo.

La mayoría de los países que se han especializado en industrias de montaje con gran densidad de mano de obra están experimentando grandes presiones generadas por los profundos cambios en los mercados internacionales inducidos por la competencia de Asia, especialmente China. La adhesión de China a la OMC y el abandono de los cupos de importación tras el vencimiento del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido representarán un reto adicional para la competitividad de esos países (véanse más detalles en el capítulo 7).

Al principio, la industria automotriz de México parecía inmune a tales presiones. Durante los años noventa se produjo un aumento considerable de los flujos de IED a México. A partir de 1994, empresas transnacionales con plantas en Estados Unidos comenzaron a cerrarlas para trasladarse a México. Sin embargo, la gran dependencia de la industria automotriz mexicana respecto de la industria estadounidense tiene su costo. Un deterioro de la industria estadounidense provocó una baja de la IED en México en 2002 y 2003, con una caída de los flujos de 26%. Más importante aún es que el futuro de la industria sigue siendo incierto porque la base de proveedores mexicanos no tuvo suficientes incentivos para invertir en la tecnología necesaria a fin de transformar la industria en un conjunto productivo integrado, capaz de competir con Asia y un conjunto productivo emergente en China. Ahora México debe competir con países asiáticos, especialmente China, por la IED que procura la eficiencia.

Indudablemente la región se benefició del auge de la IED de los años noventa. Sin embargo, la confianza de las multinacionales se vio sacudida por las recientes recesiones y el surgimiento de oportunidades de inversión en otros lugares. El surgimiento de China parece haber afectado a algunos países y sectores más que a otros. En el resto de este capítulo se analiza la importancia de esta situación en un nivel más formal y cuantitativo.

## **¿Competen China y América Latina en un juego de suma cero por la IED?**

A primera vista, las cifras agregadas parecen indicar que China tal vez no sea una amenaza tan grande para la región. El aumento de la inversión extranjera en China forma parte de un fenómeno mundial que también ha beneficiado a América Latina. En el capítulo 1 se mostró que los flujos de IED a América Latina aumentaron hasta hace poco a tasas similares a las de China. Sin embargo, las cifras agregadas ocultan una situación

más compleja. Para comprender lo que está ocurriendo es preciso analizar detenidamente la forma en que China y América Latina podrían estar compitiendo por la IED.

### **Marco conceptual**

La noción más básica de la competencia por la IED parte de la observación de que los ahorros mundiales son escasos. Si los demás factores permanecen invariables, el aumento de la rentabilidad de la inversión en un país atraerá naturalmente mayores flujos de inversiones a ese país, con la consiguiente disminución de la inversión en otros países. El mecanismo que opera en este proceso es el aumento del rendimiento de equilibrio del capital en todo el mundo. Hasta cierto punto debe estar produciéndose un aumento de ese tipo, dado que la proporción de la inversión mundial absorbida por China aumentó notablemente durante los últimos veinte años, lo cual se puede apreciar en los flujos de IED: la participación de China en la inversión extranjera directa mundial subió de 2% a 6% durante los años noventa. Los flujos de IED a América Latina se debilitarían de no mediar un fuerte repunte del volumen del ahorro. Un cálculo aproximado sugiere que incluso ese efecto sería limitado porque los flujos adicionales de fondos mundiales dirigidos a China reducirían la participación de América Latina un 4% como máximo<sup>2</sup>. En otras palabras, el canal del equilibrio general explicado aquí probablemente sea pequeño<sup>3</sup>.

El problema es que los mercados mundiales de capital no están completamente integrados. Por ejemplo, quizá los mercados de capital estén bien integrados en Asia y en las Américas, pero no entre ambas regiones. En ese caso, un mayor rendimiento de la inversión en China afectaría principalmente a otros países asiáticos, más que a América Latina. Este ejemplo extremo aclara que la manera en que la apertura de China a la IED repercuta en América Latina dependerá fundamentalmente de la forma en que se estructuren los flujos mundiales de capital.

Si bien un análisis completo de este fenómeno está fuera del alcance de este libro, cabe señalar que, cuando los mercados no están completamente integrados, la competencia por flujos de capital tiende a ser más reñida entre economías que reciben inversiones del mismo grupo de países. Considérese, por ejemplo, el caso extremo de que México reciba toda su IED de Estados Unidos, mientras que Argentina reciba toda

---

<sup>2</sup> Este resultado es producto de un cálculo sencillo. Si el total de los flujos de IED no varía pero los flujos a China pasan de 2 a 6%, este aumento debe provenir de una contracción de los flujos a otros países. Suponiendo que la contracción sea proporcionalmente la misma en todas partes, entonces los flujos a otros países deben disminuir en 98 dividido por 94 menos 1, que es aproximadamente 0,04, o sea 4%.

<sup>3</sup> Por supuesto, la integración de China en los mercados mundiales significa no sólo que ese país se convierte en una opción para las inversiones, sino también que los ahorros de China inciden en las tasas de interés en todo el mundo. Aquí el análisis se abstrae de este mecanismo potencialmente importante por el que China podría influir en otros países.

la suya de España. Supóngase, además, que España no invierte en China, mientras que Estados Unidos lo hace en gran medida. El aumento de la rentabilidad de la inversión en China desviaría capital de Estados Unidos hacia ese país, reduciendo el total de los flujos de IED a México, mientras que Argentina no se vería afectada. En términos más generales, se podría postular que la competencia por la IED es mayor entre países con un “índice de coincidencia de las fuentes de IED”<sup>4</sup>.

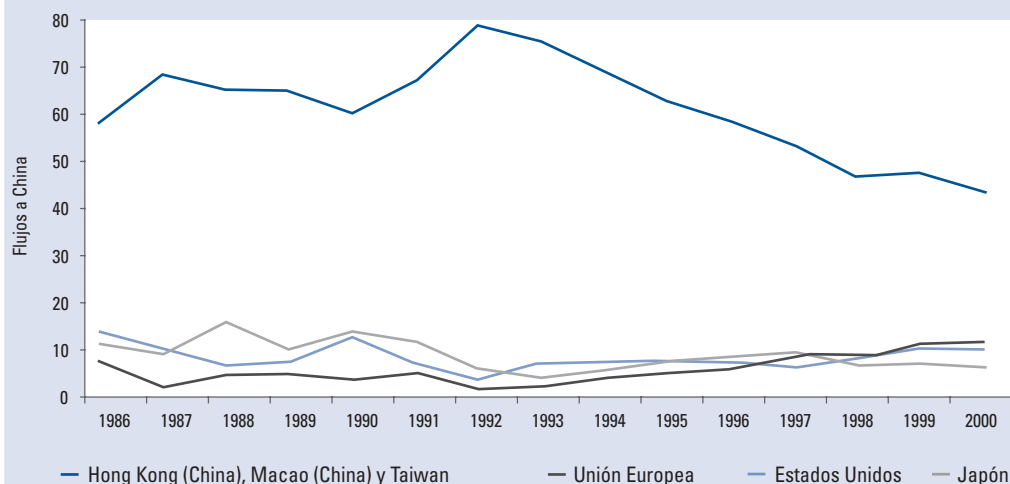
Se produce el mismo fenómeno cuando los mercados de capital de los países son imperfectos y son las compañías, más que “el mercado”, quienes asignan ahorros escasos a diferentes destinos en forma de IED. En ese caso, la competencia entre los países por las inversiones será más reñida cuando los canales sean las mismas empresas transnacionales. Infortunadamente, no se dispone de datos detallados sobre la IED por compañía, de modo que no es posible elaborar un “índice de coincidencia de las fuentes multinacionales” similar al índice de los países. Aun así, hay algunos datos sectoriales que permiten calcular un “índice de coincidencia sectorial”. Un índice de coincidencia sectorial más elevado entre un país determinado y China sugeriría que las mismas empresas transnacionales están invirtiendo en ambos países y, por lo tanto, que es más probable que haya competencia por la IED.

La confianza en que un índice de coincidencia sectorial elevado indica una mayor competencia por la IED se acrecienta con la estrecha relación entre esta y la competencia comercial. Para entenderlo, supóngase que todas las inversiones son internas, sin flujos provenientes del exterior. Si la afluencia de China en los mercados de exportación se produce en sectores en los que América Latina tiene una ventaja comparativa, los términos de intercambio de América Latina deberían deteriorarse y sus exportaciones deberían disminuir, o sea que las exportaciones de China desplazarían a las de América Latina. La inversión en los sectores exportadores de China aumentaría a medida que se redujese la inversión en los sectores exportadores de América Latina. Así es precisamente cómo se produce el desplazamiento de las exportaciones a la larga. Es evidente que hay un vínculo entre los efectos del comercio y los efectos de las inversiones. En la medida en que la inversión en el sector exportador sea extranjera, la relación se extenderá a la IED, o sea que el desplazamiento de América Latina por China como destinataria de la IED sería simplemente la otra cara de la moneda del desplazamiento de América Latina por China en los mercados mundiales de exportación. Dado que los efectos en la IED acentúan los efectos en el comercio, China podría ampliar con mayor rapidez los sectores en los que goza de una ventaja comparativa, con lo cual desplazaría aún más a América Latina de los mercados internacionales.

<sup>4</sup> Este análisis sería completamente correcto si se cumplieran las condiciones siguientes: primero, que no hubiera flujos de IED entre países desarrollados; segundo, que las oportunidades de IED fuesen distintas entre los países de origen; en otras palabras, que las oportunidades de inversión en cualquier país menos desarrollado fuesen específicas para cada país de origen. De esta forma, un aumento de las oportunidades de inversión de Estados Unidos en China reduciría los flujos de IED a cualquiera de los demás países donde invierte Estados Unidos.

**GRÁFICO 6.5**

**Cambios en las fuentes de IED, 1986–2000**  
(porcentaje del total de las entradas efectivas de IED)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003).

En resumidas cuentas, la competencia por la IED surge básicamente a causa de la escasez de ahorros a nivel mundial. Sin embargo, en vista de las cantidades que se manejan, ello explicaría como mucho una disminución muy marginal de los flujos de IED a América Latina como resultado del surgimiento de China en la economía mundial. Sin embargo, en vista de la imperfección de los mercados de capital y la competencia directa en el comercio internacional, algunos países podrían verse más afectados. En particular, los que se benefician de fuentes de IED similares a las de China o que reciben IED en sectores similares son más susceptibles a disminuciones más pronunciadas de los flujos de IED. A continuación se presenta un análisis empírico de estas cuestiones.

### **Análisis empírico**

Durante los años ochenta y comienzos de los noventa, Hong Kong, Macao y Taiwan fueron, con mucho, las principales fuentes de flujos de inversión en China continental. El gráfico 6.5 muestra que la participación de esos países en el total de IED en China disminuyó durante los años noventa, mientras que la participación de Estados Unidos y la Unión Europea aumentó. Sin embargo, el gráfico también muestra que las tres fuentes con población de origen chino se mantuvieron a la cabeza del grupo en 2000<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La denominación de la inversión proveniente de las dos primeras fuentes como IED ahora es claramente incorrecta, ya que Hong Kong y Macao no son “extranjeros”. Entretanto, persiste el diferendo territorial entre Taiwan y China continental.



Teniendo en cuenta el análisis anterior de la falta de integración de los mercados mundiales de capital, eso parece indicar que la competencia entre China y América Latina por IED es más débil de lo que indican los datos agregados.

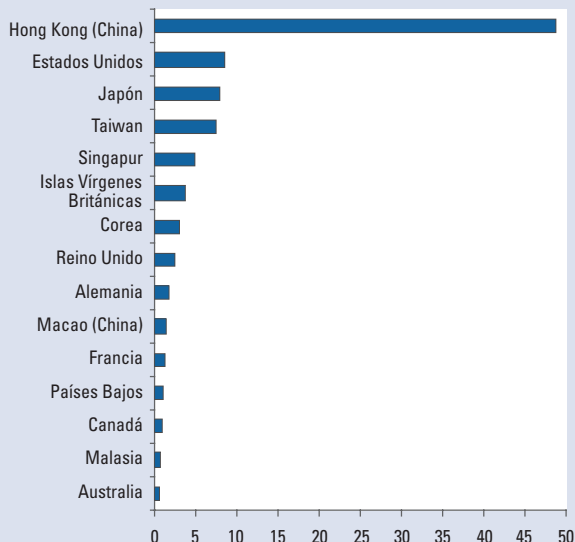
### Países de origen

Los gráficos 6.6a y 6.6b muestran en mayor detalle la composición de los flujos de IED a China y América Latina por fuente. Cuatro de las cinco fuentes principales de flujos de inversión a China se encuentran en Asia, mientras que sólo una de las 10 fuentes principales de América Latina es asiática. En el gráfico 6.7 se compara el índice de coincidencia de las fuentes de inversiones de China con las de India, la República de Corea y varios países latinoamericanos. Los bajos resultados del índice en el caso de los países latinoamericanos, comparados con los resultados más elevados de la República de Corea e India, respaldan las conclusiones anteriores de que China y América Latina tienen fuentes distintas de IED.

Eso no significa que no haya una coincidencia parcial. Los gráficos 6.6a y 6.6b muestran que Estados Unidos y Japón son fuentes importantes de IED tanto para China como para América Latina. Resulta interesante complementar el análisis anterior de las entradas de IED con un examen de la evolución de las

**GRÁFICO 6.6a**

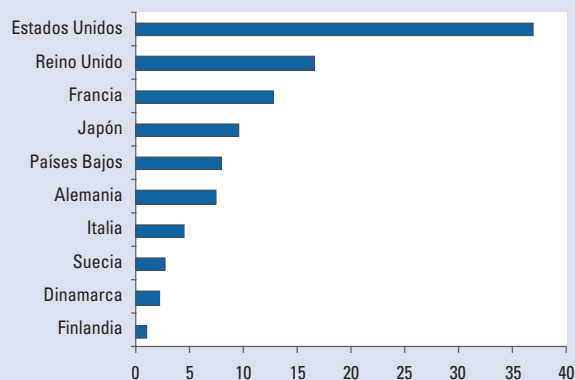
**Flujos acumulativos de IED a China, por fuente, al año 2000 (porcentaje)**



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003).

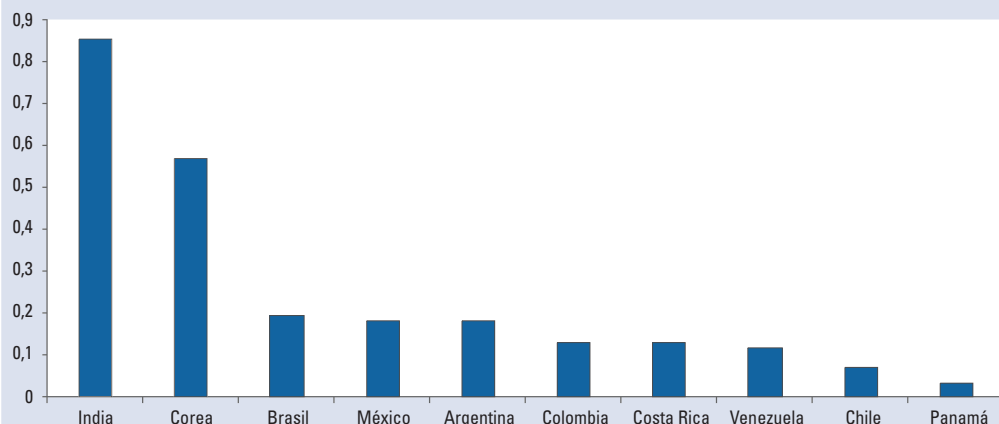
**GRÁFICO 6.6b**

**Flujos acumulativos de IED a América Latina, por fuente, 1997–2001 (porcentaje)**



Fuente: OCDE (2002).

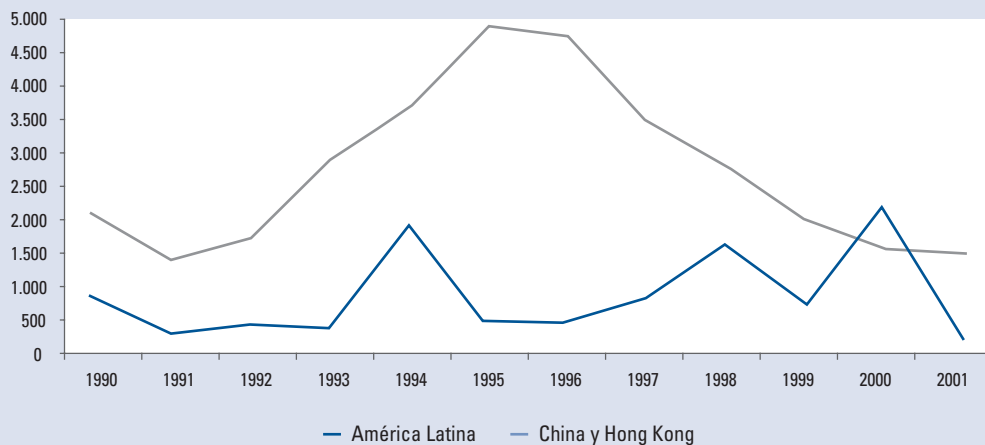
**GRÁFICO 6.7** Índice de coincidencia de las fuentes de IED en China, 1997–2001



Fuente: OCDE (2002).

Nota: Índice de coincidencia de las fuentes de IED entre China y el país  $j = 1 - 0,5 * \sum |proporción(i, Ch) - proporción(i, j)|$ , donde la proporción  $(i, Ch)$  y la proporción  $(i, j)$  representan la proporción del total de los flujos del país de origen  $i$  destinada a China y al país  $j$ , respectivamente. Calculado sobre la base de los flujos de IED de la OCDE de los países de origen (países  $i$ ) a China, países latinoamericanos y la República de Corea (países  $j$ ).

**GRÁFICO 6.8** Tendencias de los flujos de IED de Japón a América Latina, China y Hong Kong, 1990–2001  
(en millones de dólares de Estados Unidos)



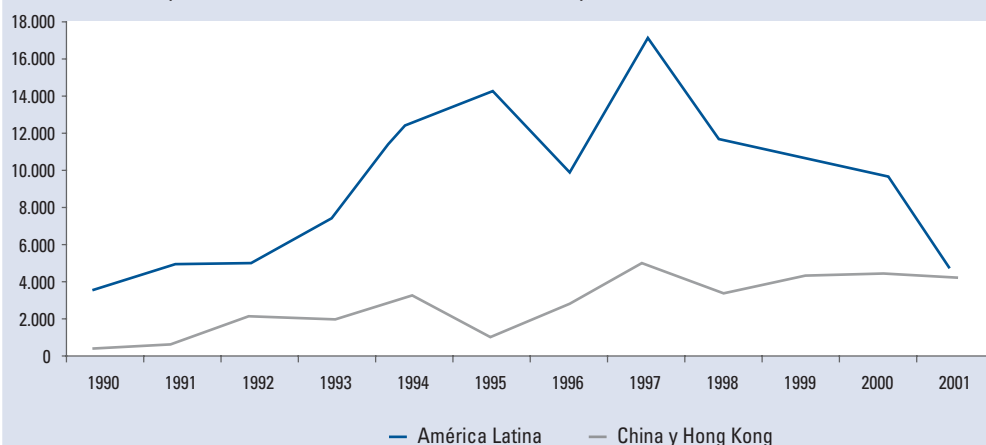
Fuente: OCDE (2002).

salidas de IED de esos dos países. En el gráfico 6.8 se documenta la evolución de los flujos de IED de Japón a China y América Latina, mientras que en el gráfico 6.9 se muestran los mismos datos en relación con Estados Unidos, país que presenta una



GRÁFICO 6.9

**Tendencias de los flujos de IED de Estados Unidos a América Latina, China y Hong Kong, 1990–2001**  
(en millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: OCDE (2002).

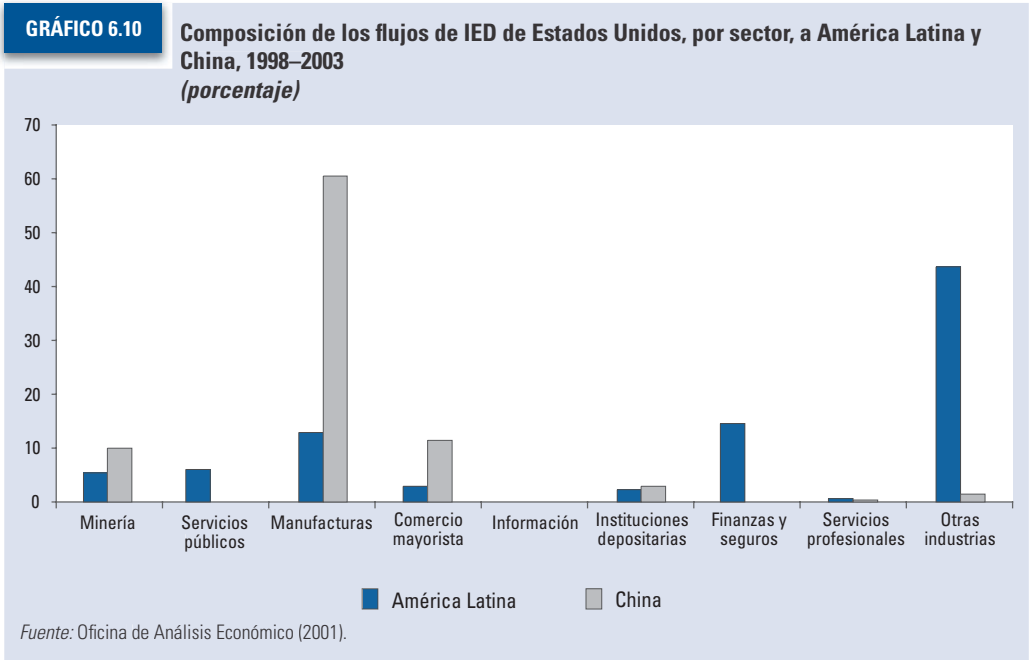
clara tendencia ascendente en los flujos de inversiones dirigidos a ambas regiones hasta 1997. A partir de entonces, los flujos a América Latina caen abruptamente de un máximo de US\$17.000 millones en 1997 a US\$4.000 millones en 2001, mientras que los flujos a China se mantienen estancados en US\$4.000 millones, aproximadamente. La falta de reciprocidad sugiere que la creciente importancia de China no ha sido el factor desencadenante de los altibajos de la IED de Estados Unidos en América Latina. Hay otras explicaciones más plausibles. En primer lugar, el gran auge de la inversión en América Latina se debió en parte a la privatización en gran escala, que no podía durar indefinidamente. En segundo lugar, la crisis de Asia en 1997 y la de América Latina en 1998 incidieron negativamente en los flujos de IED a ambas regiones. A América Latina le ha resultado mucho más difícil salir de la crisis que a Asia, lo que ha llevado a un deterioro mayor de los flujos de inversiones. Por último, las políticas anticíclicas de China lograron mantener la estabilidad macroeconómica y el crecimiento durante la crisis de Asia y la desaceleración económica mundial.

La afirmación de que China es responsable de alguna manera de la disminución de los flujos de IED de Japón a América Latina es igualmente infundada. De hecho, parece haber una tendencia positiva débil y volátil en los flujos a América Latina, mientras que los de China presentan un ciclo de auge y contracción. La crisis de Asia en 1997 probablemente haya influido en ese ciclo, y la competencia de China en campos en que los productos japoneses siempre han sido líderes, como los aparatos electrónicos de consumo, también podría influir. En cualquier caso, una conclusión sorprendente es que el nivel de la IED japonesa en China en 2001 era igual que a comienzos de los años noventa.

Análisis sectorial

Tal como sugiere el marco conceptual, el análisis de la coincidencia de los países de origen de la IED se puede complementar examinando la coincidencia sectorial a fin de determinar si en China el aumento se ha producido en los mismos sectores de los cuales dependen los flujos a América Latina. Infortunadamente no se dispone de datos a nivel de sector sobre los flujos de todos los países de la OCDE, de modo que el análisis debe limitarse a los flujos provenientes de Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos es el conducto más importante para la IED dirigida a América Latina y la segunda fuente más importante para China, de modo que el análisis es pertinente.

El gráfico 6.10 muestra la composición de los flujos de IED de Estados Unidos a China y América Latina. Se pueden apreciar diferencias considerables, incluida la gran concentración de IED en China en el sector manufacturero. El gráfico 6.11 muestra el índice de coincidencia sectorial de los flujos de IED entre China y varios países latinoamericanos, la República de Corea e India (los sectores se definen a nivel de un dígito de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)). El gráfico revela claramente la escasa similitud en la composición sectorial de los flujos de IED de Estados Unidos a China y a América Latina, al menos en relación con los de China y la República de Corea o India. En los flujos de IED de Estados Unidos a países de Asia predominan las inversiones en manufacturas, mientras que en los flujos a América Latina predominan otros sectores. No causa sorpresa que el país latinoamericano con el mayor grado de similitud sea México, donde las manufacturas reciben una parte considerable de los flujos del



país provenientes de Estados Unidos. En el extremo opuesto, Argentina tiene un grado de similitud muy bajo con China, principalmente porque la mayor parte de los flujos de Estados Unidos a Argentina se concentra en “otras industrias” y no se destina casi nada a las manufacturas.

### *En síntesis, ¿es el surgimiento de China un mal presagio?*

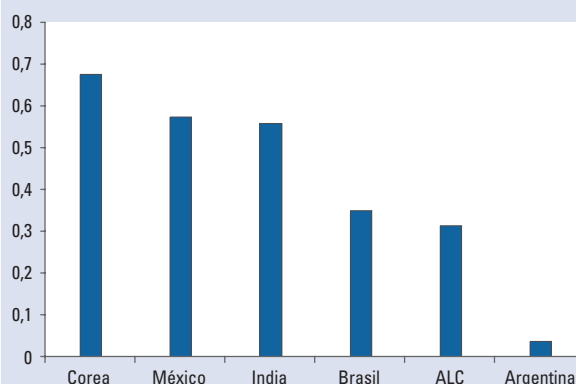
En general, parece haber indicios de que la contracción de los flujos de IED a América Latina y el Caribe no puede atribuirse a la competencia de China, sino más bien a causas internas, entre ellas la índole insostenible de los ingresos derivados de la privatización y la lenta recuperación de la crisis de 1998. Un análisis más detenido revela que el surgimiento de China presagia problemas para algunas economías de América Latina y una posible bonanza para otras. Es más probable que los países que comparten las fuentes de inversión extranjera con China o que reciben IED en sectores similares estén más apretados, mientras que otros en realidad podrían salir beneficiados.

De todos los países latinoamericanos, México probablemente sea el más afectado. Entre 2001 y 2003, sus ventas a Estados Unidos, su mayor mercado de exportación, disminuyeron 5%, mientras que las importaciones de Estados Unidos provenientes de China aumentaron 35%. Los sectores más afectados por la competencia de China son los textiles y las prendas de vestir, los equipos electrónicos, el calzado y el cuero. En vista del vínculo entre el comercio y la inversión, México tiene el mayor índice de coincidencia sectorial de la IED con respecto a China de todos los países latinoamericanos. Todo parece indicar que existe una competencia directa con China por la IED que procura la eficiencia. ¿Qué se debería hacer? Hay quienes sostienen que México debe cambiar de marcha y especializarse en la producción de mayor valor agregado, mientras que otros hacen hincapié en maximizar las ventajas comparativas reduciendo los costos de transporte y aumentando la eficiencia de la infraestructura a fin de aprovechar la proximidad al mercado estadounidense.

Brasil no parece ser un candidato importante para desviar la IED a China a mediano plazo, ya que la mayor parte de sus flujos de inversión se destina a los sectores de

GRÁFICO 6.11

Índice de coincidencia sectorial de la IED de Estados Unidos



Fuente: Oficina de Análisis Económico (2001).

Nota: Índice de coincidencia sectorial de la IED entre China y el país  $j = 1 - 0,5 * \sum |proporción (Ch, i) - proporción (j, i)|$ , donde la proporción  $(Ch, i)$  y la proporción  $(j, i)$  representan la proporción del total de los flujos de IED de Estados Unidos a China y al país  $j$ , respectivamente, que va al sector  $i$ . Calculado a partir de datos de 2001 de la Oficina de Análisis Económico sobre los flujos de IED de Estados Unidos a países destinatarios (países  $j$ : India, la República de Corea y países latinoamericanos).

insumos industriales y servicios que compiten en mercados internos y subregionales. La competencia comercial parece ser relativamente pequeña y sólo hay unos pocos sectores de tecnología sencilla, como los textiles y del calzado, que se ven afectados. Sin embargo, a la larga algunas industrias orientadas a la exportación podrían ser vulnerables. Por ejemplo, los grandes flujos de inversión de fines de los años noventa han dejado al sector automotor con un exceso considerable de capacidad. La inversión a nivel mundial en este sector podría pasar por alto a Brasil en busca de destinatarios más lucrativos como China, donde la demanda está creciendo. A fin de prepararse para un reto a más largo plazo, Brasil deberá concentrarse en una política macroeconómica sólida para mejorar la competitividad de los sectores afectados.

Algunos países de Centroamérica y el Caribe se enfrentan con una competencia cada vez mayor de China en el comercio internacional y la inversión. Los países más afectados serán los que se especializan en industrias con gran densidad de mano de obra no calificada, como la confección y los textiles. El principal factor que agudiza la competencia es el menor costo de la mano de obra de la producción en China.

Otros países no se han visto afectados o podrían incluso beneficiarse de oportunidades nuevas. Por ejemplo, Chile no encara una gran competencia comercial a raíz del papel mayor de China en la economía mundial. La estructura de las exportaciones de ambos países es muy diferente: Chile se especializa en frutas, pescado, madera, cobre, productos químicos y bebidas, mientras que China se concentra en prendas de vestir, cuero, calzado, plásticos, juguetes, muebles y maquinaria. De ahí que no cause sorpresa que los flujos de inversión a Chile no se dirijan a los mismos sectores que los de China, con lo que disminuye la posibilidad de una desviación de la IED. De hecho, Chile podría beneficiarse del surgimiento de China, convirtiéndose en destinatario de inversiones chinas orientadas a la explotación de recursos naturales, especialmente en el sector de la minería.

Argentina también encara una desviación pequeña, si acaso, del comercio y la inversión hacia China. Los flujos de inversión extranjera de ambos países no provienen de las mismas fuentes ni están dirigidos a los mismos sectores. El comercio bilateral también ha crecido considerablemente durante los últimos 20 años, impulsado por las exportaciones de soja, aceite de soja y granos de Argentina. Igual que en el caso de Chile, Argentina podría experimentar un aumento de los flujos de capital de compañías chinas. Las industrias de los alimentos y la energía son las que más probablemente se benefician de la permanente búsqueda de China de recursos naturales para satisfacer su creciente consumo interno. Sin embargo, el establecimiento de lazos más estrechos podría tener sus inconvenientes, como la vulnerabilidad ocasionada por la exposición a los ciclos económicos de China (y del mundo) y la volatilidad que acarrea una mayor especialización en el comercio de productos básicos. En el recuadro 6.1 se presenta el perfil de los incipientes flujos de IED de China a América Latina, que para 2001 habían aportado fondos a más de 300 empresas con inversiones superiores a US\$1.000 millones.

## RECUADRO 6.1

**La inversión extranjera directa de China en América Latina**

Aunque China es un destinatario importante de la IED, su papel como fuente de inversiones todavía se está desarrollando. La IED de China dirigida al exterior, que asciende a US\$35.000 millones (0,5% del volumen mundial de la IED dirigida al exterior en 2002), se invierte principalmente en Hong Kong y Estados Unidos. En los últimos años la inversión de China ha venido buscando ventajas comparativas en otros mercados, a fin de resolver la disparidad entre el consumo interno y la producción interna de recursos naturales. La IED de China destinada a la creación de plataformas de exportación para asegurar el suministro de recursos naturales ha comenzado a concentrarse en América Latina y ofrece el mayor potencial de flujos futuros.

Las inversiones de China en América Latina están siendo impulsadas por empresas (conglomerados de firmas que operan en diferentes sectores de la economía, con una organización y un papel similares a los de los *keiretsu* japoneses) creadas originalmente para competir con grandes compañías transnacionales tanto en el país como en el exterior. Esas empresas han concentrado sus inversiones en el exterior en sectores relacionados con la extracción y la transformación de recursos naturales, pero también han invertido en el montaje de productos manufacturados, telecomunicaciones y textiles. Los destinatarios más importantes de los flujos de inversión de China en América Latina son Brasil, México, Chile, Argentina, Perú y Venezuela.

Las relaciones de China con *Brasil* son las más amplias, con grandes corrientes comerciales bilaterales y una cooperación muy afianzada. A fines de 2002, las inversiones de China en Brasil ascendían a US\$75 millones y se concentraban en la transformación de madera, los minerales, los textiles, las telecomunicaciones y la fabricación de bicicletas y tractores. En los últimos 20 años se han establecido más de 50 firmas con capital chino en Brasil. Entre las mayores figuran Huawei Technologies, proveedora de equipos de telecomunicaciones; Shangdong Electric Power Group, compañía de generación de energía termoeléctrica en Rio Grande do Sul; y Shanghai Baosteel Group, empresa conjunta con la Companhia Vale do Rio Doce, cuyo objeto es la explotación del mineral de hierro.

*México* es el segundo socio comercial más importante de China en la región y también un destinatario importante de su inversión extranjera. Según fuentes oficiales, el volumen de la IED de China en México ascendió a US\$110 millones en 2002. De las 3.000 compañías extranjeras inscritas en México, alrededor de 1% tienen capital chino. Estas compañías, que operan principalmente en el sector de bienes comerciados, están situadas en la Ciudad de México, Baja California, el estado de México y Jalisco.

Las relaciones de China con *Chile* se han fortalecido en los últimos años con el crecimiento del comercio y las inversiones bilaterales. En 2002 se inscribieron en Chile 19 compañías con financiamiento chino. La mayor parte de esa inversión se efectuó en empresas mercantiles tales como CITICFOR Chile, S. A., e Intershing SMIEC, S. A. La creciente importancia del sector minero, especialmente del cobre, ha conducido a la creación de la Comisión Mixta de Minería Chile-China con el propósito de facilitar el diálogo y el intercambio para promover la cooperación y la inversión en el sector minero de Chile.

En 2002 se inscribieron alrededor de 28 compañías chinas en *Argentina*. Las empresas chinas operan en varios sectores, entre ellos la pesca, la agricultura, los recursos naturales, los productos químicos, el ensamblaje, los aparatos electrónicos y las telecomunicaciones. Dos ejemplos importantes son Jincheng Group, que ensambla motocicletas por medio de la compañía conjunta Jinarg, y Huawei Technologies, proveedora de equipos de telecomunicaciones en Argentina y Brasil. El sector de la carne tiene potencial para inversiones futuras. La recertificación de Argentina como productor

(continúa en la página siguiente)

**RECUADRO 6.1 (Continuación)**

de ganado vacuno libre de encefalopatía espongiforme bovina podría llevar a un repunte de las exportaciones de carne fresca y atraer nuevas inversiones en el sector.

Las inversiones chinas en *Perú* y *Venezuela* se concentran en los sectores del petróleo y la minería. En la década de 1990, la Corporación Petrolera Nacional de China obtuvo los derechos para la exploración de yacimientos petrolíferos en Perú y Venezuela con inversiones de US\$65 millones y US\$360 millones, respectivamente. Las operaciones mineras incluyen una empresa china con una inversión de US\$120 millones en Hierro Perú para la extracción de mineral de hierro, mientras que la Corporación Petrolera Nacional de China ha invertido en Venezuela en la producción y el transporte de mineral de hierro y proyecta decuplicar las ventas de hierro a China para 2006.

A pesar de las diferencias geográficas y culturales que separan a ambas regiones, las empresas con sede en China han descubierto que América Latina es una fuente prometedora de recursos naturales y ventajas en lo que se refiere a la producción, y todo parece indicar que esta tendencia proseguirá.

## ¿Puede Costa Rica evitar el fracaso de sus zonas francas industriales?

Mientras que en el recuadro 6.1 se pone de relieve el potencial de las inversiones futuras de China en América Latina, que a menudo pasa desapercibido, en esta sección se examina un sector de Centroamérica que encara la presión de la intensificación de la competencia. Se resumen los resultados de una encuesta reciente sobre los resultados que están obteniendo las compañías extranjeras en Costa Rica empleando el sistema de zonas francas industriales que se ha arraigado en el país en los últimos veinte años. A pesar del éxito con la atracción de inversión extranjera, abundan las dudas sobre el futuro. ¿Planean las empresas transnacionales asentadas en el país mudar sus operaciones a China? ¿Qué rasgos diferenciales distinguen a las compañías con más probabilidades de mudarse? Por ejemplo, cabría suponer que las compañías que emplean mucha mano de obra no calificada (como las maquiladoras de la confección) y las que dependen de bienes intermedios provenientes de Asia son las candidatas con mayores probabilidades. La encuesta también abre una ventana a la cuestión más amplia de los factores que determinan el destino de la IED. Por ejemplo, ¿es la ubicación geográfica un factor que protege a América Latina de la competencia de China? Los resultados principales del sondeo permiten hacerse una idea preliminar de estas y otras cuestiones<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Al sacar conclusiones de los datos de esta encuesta conviene proceder con cautela. En primer lugar, la muestra es reducida: de un universo ya de por sí pequeño de 100 compañías extranjeras en las zonas francas industriales de Costa Rica, sólo se incluyeron 41 en la muestra (aunque se

En primer lugar, Estados Unidos es, con mucho, la fuente principal de IED. El 100% del financiamiento de 32 de las 41 compañías encuestadas proviene de Estados Unidos, mientras que 29 de ellas tienen su sede en ese país. Sólo dos compañías tienen capital asiático (de Singapur y Japón) y sólo tres tienen su sede en esa región (Filipinas, República de Corea y Japón).

En segundo lugar, muy pocas compañías (seis) exportan una parte considerable de su producción a Asia, pero varias dependen en gran medida de bienes intermedios importados de esa región (siete directamente de China y nueve de algún otro país asiático)<sup>7</sup>. Eso sugiere que, aunque Costa Rica tiene una ventaja geográfica sobre China por su mayor cercanía a los principales mercados de consumo, China tiene una ventaja geográfica sobre Costa Rica por hallarse más cerca de los países que producen bienes intermedios de manera competitiva. Este aspecto a menudo se pasa por alto en los argumentos de que la proximidad de los países latinoamericanos a Estados Unidos les confiere una ventaja sobre China en las manufacturas destinadas al mercado estadounidense.

En tercer lugar, cuando se les preguntó si tenían subsidiarias en otros países, 11 de las 41 multinacionales encuestadas respondieron que tenían una en China. Eso significa que, para las multinacionales que reciben inversiones en Costa Rica, China es una opción viable para la producción, lo que hace pensar que la competencia por IED con China bien podría ser importante. Eso queda confirmado por las respuestas a la pregunta de qué países ofrecen las mejores condiciones para la inversión, en las cuales el país más nombrado fue China: 19 de 146 menciones (cada compañía podía nombrar hasta cinco países).

## **Resultados de la encuesta**

La encuesta sondeó de manera directa e indirecta para determinar el grado de competencia por IED entre Costa Rica y China. La pregunta más reveladora fue si las compañías planeaban ampliarse, redimensionarse o trasladar sus operaciones de Costa Rica a otro país. Alrededor de 22 compañías indicaron que planeaban ampliar-

---

eligieron por ser estadísticamente representativas). Más importante aún es que la mayoría de las compañías llegaron a Costa Rica cuando China ya era una opción. Por lo tanto, en cierto sentido han sido preseleccionadas por haber ya decidido en qué país establecerse y, por lo tanto, es probable que den más importancia a ciertas características de Costa Rica que consideran mejores que las de China. También es probable que clasifiquen a Costa Rica por encima de China en cuanto a muchos factores cruciales para las decisiones sobre la IED.

<sup>7</sup> Lall y Albaladejo (2003) consideran a China como una plataforma de mano de obra de bajo costo donde se importan insumos de tecnología avanzada y gran productividad que se ensamblan para su reexportación al resto del mundo. En consecuencia, China actúa como un “motor del crecimiento de las exportaciones para sus vecinos en lo que se refiere a comercio directo”.



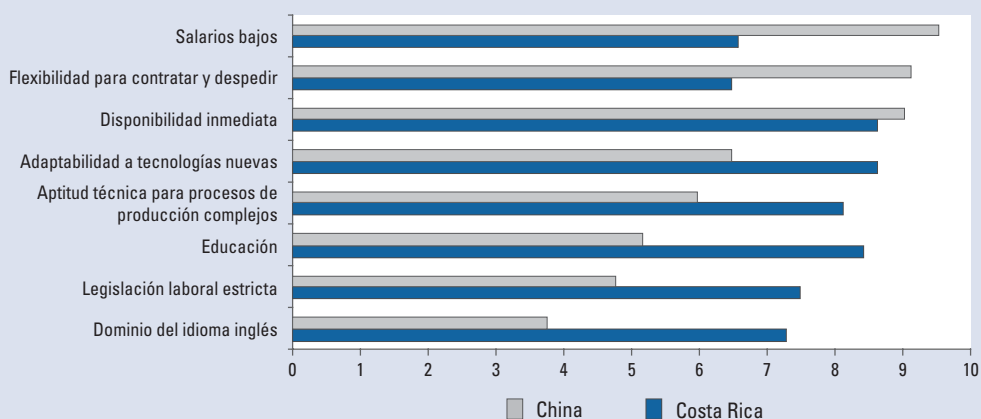
se, 14 indicaron que mantendrían el nivel actual de operaciones y tres indicaron que planeaban redimensionarse. Más importante aún, dos indicaron que trasladarían sus operaciones a otro país, en ambos casos a China. Cuando se les preguntó por qué, ambas señalaron los costos más bajos de mano de obra y una indicó además una productividad mayor de la mano de obra, mientras que la otra mencionó un mejor acceso a bienes intermedios.

El resto de la encuesta sugiere que el bajo costo de la mano de obra es, con mucho, la principal ventaja competitiva que tiene China sobre Costa Rica, país que supera a China en aspectos relacionados con la calidad de la mano de obra tales como la calificación, la adaptabilidad y la cultura. El gráfico 6.12 muestra la evaluación por las compañías de diversas dimensiones de las condiciones laborales en China en comparación con Costa Rica. Los resultados de Costa Rica son mucho mejores que los de China en lo que se refiere a la “calidad de la mano de obra”, mientras que China sale mejor parada en cuanto a los costos de la mano de obra y la flexibilidad para contratar y despedir personal. Los aspectos relacionados con los costos y la calidad de la mano de obra son especialmente importantes en vista de otra conclusión: son los elementos más importantes en las decisiones sobre dónde invertir en el exterior.

No causa sorpresa la conclusión de que las compañías consideran que los costos de la mano de obra en China son mucho menores que en Costa Rica y que la mano de obra calificada es relativamente más abundante en Costa Rica que en China, lo que sugiere que (igual que en el caso del comercio) la competencia de China por IED probablemente sea mucho más intensa en industrias con gran densidad de mano de obra no calificada que en otros ramos de actividad. De hecho, las dos compañías de la encuesta que planeaban trasladar sus operaciones a China emplean mano de obra no

**GRÁFICO 6.12**

**Evaluación de las variables laborales en Costa Rica en comparación con China  
(clasificación de 1 a 10)**



Fuente: INT/ITD.



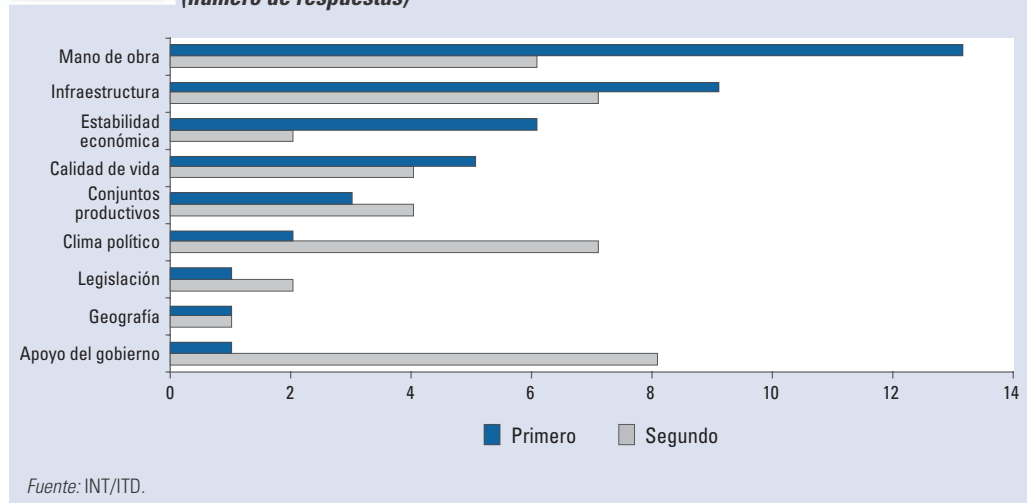
calificada de manera relativamente intensiva (la proporción de trabajadores calificados en ambas firmas es de 4,4% y 10,7%, en comparación con el promedio de 24,2% de toda la muestra). Ambas compañías mencionaron de entrada que la principal ventaja que tiene China sobre Costa Rica es el costo mucho menor de la mano de obra. Ambas son maquiladoras (una de prendas de vestir y la otra de componentes electrónicos) y dependen en gran medida de bienes intermedios importados de Asia.

Claro que hay muchos otros aspectos que inciden en las decisiones de las compañías sobre dónde invertir. En el gráfico 6.13 se indica la cantidad de veces que las firmas encuestadas mencionaron cada uno de varios aspectos como el factor más importante o el segundo factor más importante para determinar el destino de su IED. La infraestructura es el aspecto más importante después de la mano de obra, mientras que cuestiones tales como la estabilidad económica, la calidad de vida, los conjuntos productivos, el clima político y el apoyo gubernamental parecen ser menos importantes. Al igual que con la mano de obra, en la encuesta se pidió a las compañías que evaluaran el desempeño de China y lo compararan con el de Costa Rica en cada una de esas dimensiones. En síntesis, China obtiene mejores resultados que Costa Rica en cuanto a infraestructura y conjuntos productivos, mientras que Costa Rica obtiene mejores resultados en cuanto a calidad de vida, legislación, estabilidad política y ubicación geográfica. Evidentemente, cada país tiene sus ventajas y la evaluación media de ambos en todas estas dimensiones es muy parecida.

La conclusión de que China obtiene mejores resultados que Costa Rica en cuanto a infraestructura y conjuntos productivos merece un análisis más detenido. Según la encuesta, China tiene la delantera en todas las variables relacionadas con la infraestructura, entre ellas la calidad y el precio de la energía eléctrica y las telecomunicaciones,

**GRÁFICO 6.13**

**Elementos que más influyen en las decisiones sobre la localización de la IED**  
(número de respuestas)



CUADRO 6.1

IED, por país de origen, en El Salvador, Honduras y Nicaragua

Fuente/ destinatario	El Salvador		Honduras		Nicaragua	
	Número de firmas	Porcentaje del total	Número de firmas	Porcentaje del total	Número de firmas	Porcentaje del total
Estados Unidos	46	13	96	51	10	33
Corea, Rep. de	25	7	22	12	0	0
Taiwan	20	6	6	3	6	20
Hong Kong	0	0	6	3	0	0
Resto de Asia	0	0	8	4	0	0
El Salvador	223	63	0	0	0	0
Guatemala	4	1	0	0	0	0
Honduras	0	0	32	17	0	0
Nicaragua	0	0	0	0	5	17
Otros	37	10	17	9	9	30
Total	355	100	187	100	30	100

Fuente: Jenkins, Larraín y Esquivel (2001).

las carreteras, los puertos y los aeropuertos<sup>8</sup>. Esta observación hace pensar que la ventaja teórica de Costa Rica por su proximidad a Estados Unidos (véase en el capítulo 4 la discusión sobre si esta ventaja geográfica es ilusoria) no se aprovecha del todo debido a las deficiencias de su infraestructura de transporte, especialmente en lo que se refiere a sus puertos. Esto implica que Costa Rica (y probablemente el resto de América Latina) debería esforzarse por mejorar sus puertos y los sistemas de transporte relacionados con la exportación.

En cuanto a los conjuntos productivos, se pidió a las firmas que evaluaran a ambos países en dos categorías: la presencia de compañías en el mismo sector y en sectores conexos y la disponibilidad en el país de bienes intermedios y servicios. China obtiene mejores resultados que Costa Rica en ambas categorías, pero la superioridad percibida es mucho mayor en la segunda categoría. Esto confirma la conclusión anterior de que China se beneficia de su ubicación en una región con abundante producción de bienes intermedios para la manufactura.

Estas conclusiones tienen implicaciones de mayor alcance. En particular, sugieren que Costa Rica tiene menos que temer de China que otros países centroamericanos y del Caribe cuyas exportaciones y flujos de IED se concentran en sectores que dependen en gran medida de mano de obra no calificada. Cabría prever que la competencia de China en los ámbitos de la IED y las exportaciones fuese particularmente intensa en lo que concierne a las maquilas que dependen de mano de obra de bajo costo, como la

<sup>8</sup> Eso coincide con otros indicadores que muestran que China obtiene mejores resultados que Costa Rica en lo que se refiere tanto a la infraestructura en general como al costo de la electricidad y la calidad de los puertos (WEF, 2004)

producción de prendas y accesorios de vestir. Como se explica más detenidamente en el capítulo siguiente, es probable que la eliminación de los cupos restantes que afectan a las exportaciones de prendas de vestir de China a Estados Unidos haga recrudecer dicha competencia. Una de las consecuencias podría ser, por ejemplo, el retiro del apoyo de Taiwan y la República de Corea a la producción de prendas y accesorios de vestir en la región para evitar esos cupos. El cuadro 6.1 muestra el porcentaje de firmas asiáticas que operan en zonas francas industriales en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Más prometedor resulta el hecho de que la mayor parte de la IED en las maquiladoras de la región proviene de Estados Unidos, lo que significa que los bienes intermedios también provienen de ese país. Tal como revela la encuesta, el resultado es que la ventaja geográfica de Centroamérica (y México) sobre China en la captación de esta clase de IED es mucho más importante. Pero el problema de este argumento es que no tiene en cuenta que la competencia por IED también puede surgir indirectamente de la competencia comercial, que probablemente sea muy intensa en sectores manufactureros de uso intensivo de mano de obra no calificada. En otras palabras, aunque no cabe prever que la IED estadounidense en maquiladoras se desplace de la Cuenca del Caribe (y México) a China, es probable que esta clase de IED sea reemplazada por el vigoroso crecimiento de las exportaciones de China a Estados Unidos en sectores de bajos salarios.

# Referencias

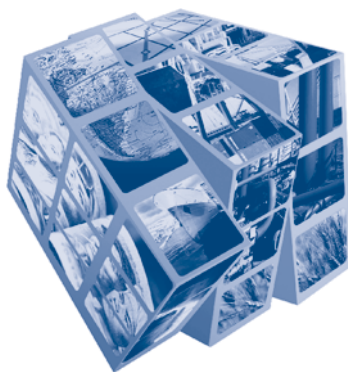
- BEA (Oficina de Análisis Económico). 2001. "U.S. Direct Investment Abroad: Financial and Operating Data for U.S. Multinational Companies. Majority-Owned Foreign Affiliates, Capital Expenditures by Country and Industry 1999–2001". Base de datos de cuentas económicas internacionales. Disponible en <http://www.bea.doc.gov/bea/di/di1usdop.htm>.
- . 2003. "U.S. Direct Investment Abroad: Balance of Payments and Direct Investment Position Data. Capital Flows—Detailed Annual Country by Industry Tables: Total Capital 1998–2003". Base de datos de cuentas económicas internacionales. Disponible en <http://www.bea.doc.gov/bea/di/di1usdbal.htm>.
- Blázquez-Lidoy, J., J. Rodríguez y J. Santiso. 2004. *Angel or Devil? Chinese Trade Impact on Latin American Emerging Markets*. Documento de trabajo, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Buenos Aires (junio).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2004. *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: 2003 Report*. Santiago, Chile: CEPAL.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2003. *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Jenkins, M., F. Larraín y G. Esquivel. 2001. "Export Processing Zones in Central America". En *Growth and Internationalization*, Tomo 1 de *Economic Development in Central America*. F. Larraín (Ed). Cambridge, Massachusetts: Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard.
- Kearney, A. T. 2003. "Foreign Direct Investment Confidence Index". En *The Global Business Policy Council*, Tomo 6.
- Lall, S. y M. Albaladejo. 2003. *China's Competitive Performance: A Threat to East Asian Manufactured Exports*. Documento de trabajo N° QEHWPS110, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford, Oxford, R.U. (octubre).
- Ministerio de Comercio de la República Popular China. 2003. *Yearbook of China's Foreign Economic Relations and Trade*. Disponible en <http://english.mofcom.gov.cn>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2002. *Foreign Direct Investment in China: Challenges and Prospects for Regional Development*. Serie China en la economía mundial. París: OCDE.
- . 2003. *China: Progress and Reform Challenges*. Repasos de políticas de inversión de la OCDE. París: OCDE.
- Oficina Nacional de Estadísticas de China. 2003. *China Statistical Yearbook*. 2003. Beijing: China Statistical Press, Oficina Nacional de Estadísticas de China.

- Oliva, C. 2003. “Inversiones en América Latina: la inserción regional de los grupos económicos chinos”. Documento mimeografiado, Buenos Aires.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2002. *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*. Ginebra: UNCTAD.
- . 2003. *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development—National and International Perspectives*. Ginebra: UNCTAD.
- . 2004a. “New Take-Off Predicted for FDI”. Comunicado de prensa N° UNCTAD/PRESS/PR/2004/005, UNCTAD, Ginebra (14 de abril). Disponible en <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1528&lang=1>.
- . 2004b. “World’s Largest TNCs Opt for Expansionary Strategies”. Comunicado de prensa N° UNCTAD/PRESS/PR/2004/012, UNCTAD, Ginebra (3 de junio). Disponible en <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1528&lang=1>.
- WEF (Foro Económico Mundial). 2004. *Global Competitiveness Report, 2003–2004*. Nueva York: Oxford University Press.

## Informes de base del BID

- Lora, E. 2004. “Should Latin America Fear China?”. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Monge, R., V. Lentini y J. Hewitt. 2004. “Percepción e imagen de las empresas multinacionales establecidas en Costa Rica, respecto a China como país competidor en atraer IED”. Presentación en PowerPoint ante la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC) para el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Stein, E. 2004. “The Surge of FDI to China: Should Latin America Be Concerned?”. Presentación en PowerPoint ante el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

# EL CASO DE LOS TEXTILES Y LAS PRENDAS DE VESTIR



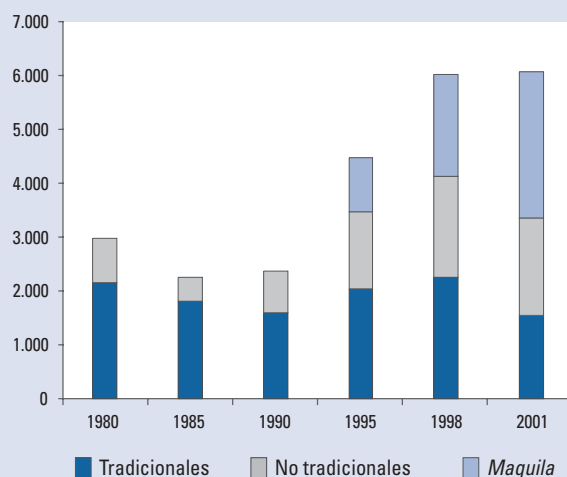
*Página en blanco a propósito*

## China y el futuro del sector textil latinoamericano

El repunte del sector de los textiles y la confección ha sido uno de los éxitos económicos más destacados de América Latina en los últimos veinte años. De 1989 a 2002, las exportaciones latinoamericanas de textiles y prendas de vestir a Estados Unidos se multiplicaron por un factor de 6,6, lo que hizo aumentar la participación de la región en las importaciones de Estados Unidos de 11% a 27% (OTEXA, 2004)<sup>1</sup>. Este éxito es fundamental para México, Centroamérica y algunos países del Caribe (especialmente la República Dominicana). En Centroamérica, por ejemplo, este sector fue el motor que impulsó la mayor parte del crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados y la mayoría de los empleos manufactureros creados desde mediados de los años ochenta, cuando la región comenzó a reemplazar los regímenes de sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. Como demuestra el gráfico 7.1, el aumento de las exportaciones no tradicionales (incluida la maquila) representa casi la totalidad del aumento de las exportaciones

GRÁFICO 7.1

Exportaciones centroamericanas, 1980–2001  
(en millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: CEPAL (2003).

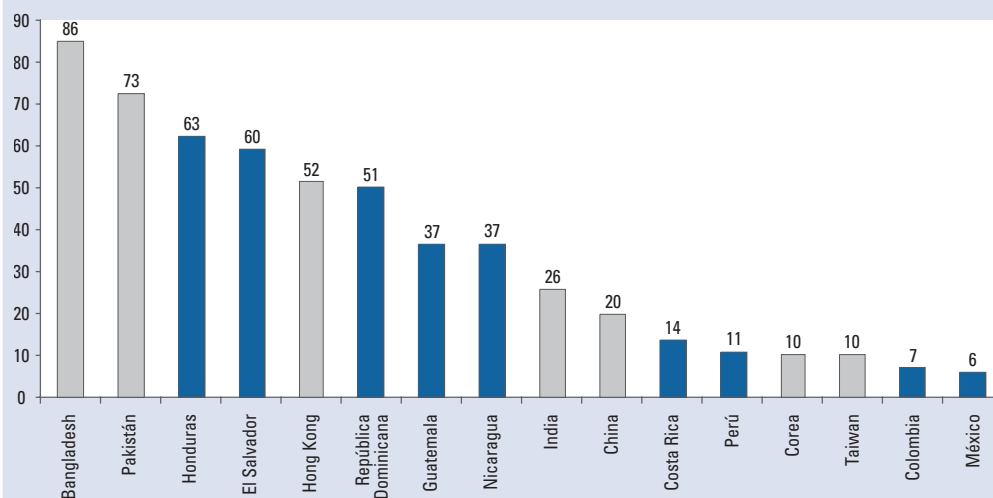
Nota: Incluye solamente datos de El Salvador, Guatemala y Honduras.

<sup>1</sup> Se pueden consultar las bases de datos más actualizadas en <http://otexa.ita.doc.gov>.



GRÁFICO 7.2

Participación de los textiles y las prendas de vestir en el total de las exportaciones de mercaderías, 2001  
(porcentaje)



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (2004).

de esos países, mientras que las maquilas representan una parte considerable y creciente de ese aumento<sup>2</sup>. Para 2001, algunos países centroamericanos y la República Dominicana figuraban entre las economías nacionales con la mayor concentración de las exportaciones en el sector de los textiles y la confección (véase el gráfico 7.2).

Una parte considerable del total del empleo en el sector manufacturero corresponde a la industria textil y de la confección (véase el gráfico 7.3), que ha generado alrededor de 1,3 millones de puestos de trabajo en México y los países de la Cuenca del Caribe (véase el gráfico 7.4). Además, contrariamente a la creencia generalizada, los empleos creados en este sector son en su mayoría “buenos”, en el sentido de que pertenecen a la economía formal, ofrecen prestaciones sociales, pagan salarios superiores al mínimo, etc. (De Ferranti et al., 2002).

Infelizmente, el crecimiento del sector textil no es el resultado inevitable del surgimiento de una ventaja comparativa en la región, sino más bien una consecuencia de políticas comerciales preferenciales de Estados Unidos<sup>3</sup>. De hecho, este

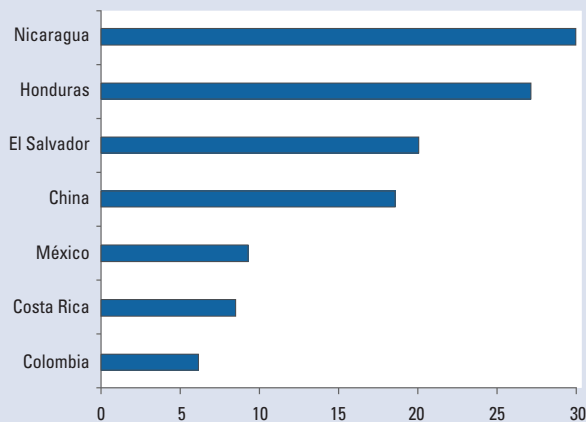
<sup>2</sup> Debido a que no se dispone de datos, el gráfico 7.1 incluye únicamente tres países centroamericanos: El Salvador, Guatemala y Honduras. No se disponía de datos sobre Nicaragua y se excluyó a Costa Rica porque, a diferencia del resto de la región centroamericana, las maquiladoras de ese país no están vinculadas en su mayoría a la fabricación de prendas de vestir sino a la microelectrónica (principalmente una planta de Intel).

<sup>3</sup> El “sector textil” es en realidad el “sector de los textiles y las prendas de vestir”, que incluye la fabricación de artículos textiles confeccionados, artículos de fábricas de géneros y tejidos de pun-

país, para hacer frente a la reñida competencia de productores asiáticos de bajos costos, promulgó una serie de preferencias comerciales para México y los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe a fin de complementar a la industria estadounidense y ayudar a hacerla más competitiva. Se podían reducir los costos de producción permitiendo que las firmas estadounidenses trasladaran segmentos de gran densidad de mano de obra de su cadena de suministro a países cercanos donde los salarios son bajos, reteniendo al mismo tiempo procesos con mayor densidad de capital tales como la producción de hilados y telas en Estados Unidos. No tardó en surgir en la región un sistema de maquila en el que partes o bienes intermedios se envían desde Estados Unidos para operaciones básicas de ensamblaje (como el corte y cosido de telas hiladas en fábricas estadounidenses) y el producto final se vuelve a exportar al mercado estadounidense en un marco de aranceles y cupos preferenciales. Por lo tanto, la industria textil que ha surgido en México y los países de la Iniciativa

**GRÁFICO 7.3**

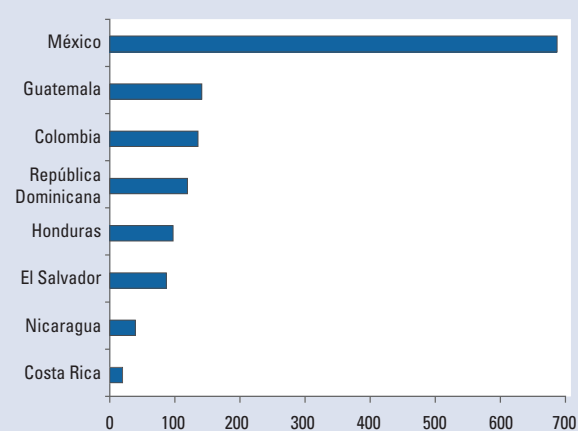
**El empleo en el sector de los textiles y las prendas de vestir como proporción del total del empleo en las manufacturas en China y seis países latinoamericanos, 2003 (porcentaje)**



Fuente: INT/ITD.

**GRÁFICO 7.4**

**El empleo en el sector de los textiles y las prendas de vestir en ocho países latinoamericanos, 2003 (miles)**

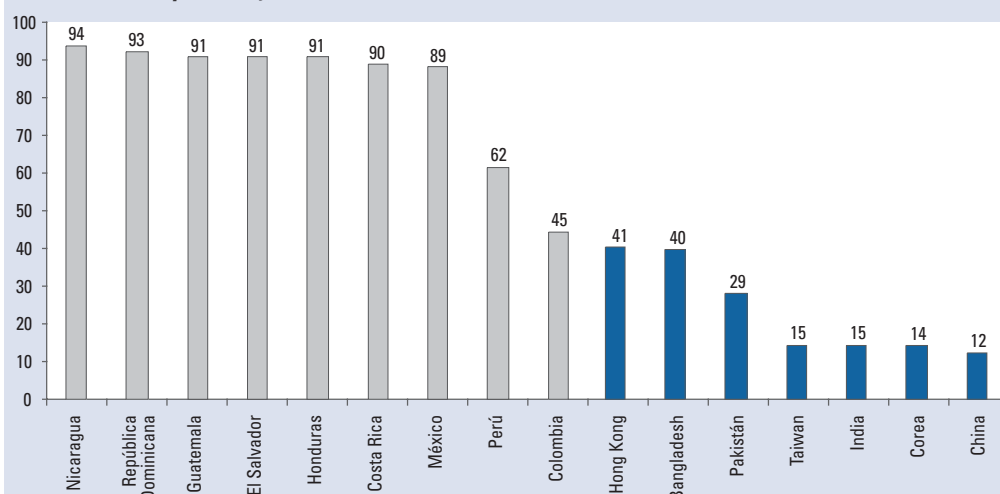


Fuente: INT/ITD.

to, alfombras y tapetes, y artículos de cordelería, así como la manufactura de prendas de vestir. Véase una descripción detallada en el recuadro 7.1.

**GRÁFICO 7.5**

**Participación en las exportaciones de textiles y prendas de vestir a Estados Unidos, 2001**  
(porcentaje)



Fuente: OTEXA (2004).

de la Cuenca del Caribe debe considerarse en gran medida como parte de un conjunto productivo regional en el que los procesos con mayor densidad de capital y mano de obra calificada permanecen en Estados Unidos, mientras que los procesos que requieren mano de obra no calificada se trasladan a los vecinos del sur. Prueba de que la industria textil de México y la región de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe forma parte de dicho conjunto productivo estadounidense es que casi todas las exportaciones regionales de este sector se dirigen al mercado estadounidense (gráfico 7.5)<sup>4</sup>.

El sistema de maquila ha redundado en enormes beneficios para los países latinoamericanos participantes, generando exportaciones y buenos empleos. Probablemente también haya hecho disminuir la emigración a Estados Unidos, una de las metas implícitas del programa.

Sin embargo, también tiene sus desventajas. Una de ellas, en particular, fue introducida en el arreglo fundamental y pasó desapercibida durante todo el tiempo que las reglas que rigen el comercio internacional se mantuvieron sin variación. El sector textil de la región prosperó gracias a la protección brindada por Estados Unidos contra los productores de bajo costo de Asia. Si Estados Unidos expone su industria nacional a una competencia más abierta, los países latinoamericanos vinculados a esa industria

<sup>4</sup> Algo parecido ocurre en Europa, donde las preferencias arancelarias han llevado a países como Rumania y Marruecos a dirigir la mayor parte de sus exportaciones a la Unión Europea (Kyvik Nordas, 2004).

sufrirán algunos de los costos y riesgos del ajuste. Eso está ocurriendo actualmente como parte de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. En consonancia con el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Estados Unidos está eliminando los cupos con la abolición del Acuerdo Multifibras, que durante décadas limitó considerablemente y encauzó las importaciones de prendas de vestir. Los efectos de este tremendo shock están sintiéndose en todo el conjunto productivo regional.

La mayoría de los países que integran el conjunto productivo han sufrido pérdidas considerables de empleos. En apenas cuatro años, de 1998 a 2002, las nóminas de la industria textil de Estados Unidos se redujeron en más de un tercio, al perder 434.000 empleos (Kyvik Nordas, 2004). Nada más que en 2003 México perdió 36.780 de sus 700.000 empleos en el sector de los textiles y la confección (*El Universal* [México], 8 de noviembre de 2003)<sup>5</sup>. Si se tiene en cuenta un período mayor, la industria textil de México ha perdido 187.000 empleos desde enero de 2001, cuando la industria alcanzó su mayor nivel de empleo (*El Universal*, [México], 18 de diciembre de 2003)<sup>6</sup>. En El Salvador, las exportaciones disminuyeron alrededor de 5,2% durante el primer semestre de 2004, lo que ocasionó la pérdida de 7.000 puestos de trabajo<sup>7</sup>.

Parte de esa disminución se debe con toda seguridad a la caída de las tasas de crecimiento en Estados Unidos tras los sucesos de 2001, aunque también pueden haber influido los cambios estructurales ocasionados por la competencia creciente de China y otros países de Asia<sup>8</sup>. Para comprender la intensidad de esta competencia y los efectos de la liberalización del comercio, basta con ver lo que ocurrió cuando Estados Unidos eliminó los cupos de importación de 29 categorías de prendas de vestir en 2002. Dos años después, la participación de China en el mercado estadounidense en esas categorías había crecido de 9% a 65%, mientras que los precios habían caído 48% (*El Universal* [México], 21 de julio de 2004). Los analistas expresaron alarma por la posibilidad de que eso fuera un presagio de cambios mucho más profundos que se avecinaban con la eliminación del resto de los cupos en enero de 2005.

La penetración creciente de las exportaciones de prendas de vestir chinas en los mercados mundiales también afectará a otros países del continente americano fuera del conjunto productivo del Caribe. En Colombia y Perú, por ejemplo, hay inquietud por el aumento de la competencia una vez que se eliminen los cupos restantes. Aun así,

<sup>5</sup> Declaraciones de Rosendo Vallés, presidente de la Cámara Nacional de la Industria Textil (Canaintex).

<sup>6</sup> Declaraciones de Salomón Presburger, presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido (Canainvest).

<sup>7</sup> Según Francisco Escobar Thompson, presidente de la Asociación Salvadoreña de la Industria de la Confección (ASIC).

<sup>8</sup> La industria de la maquila en general experimentó un repunte en 2004 gracias a la recuperación de la economía estadounidense. El crecimiento se concentra en componentes electrónicos y automotores, mientras que las maquiladoras del ramo textil y del vestido siguen reduciéndose (véase Global Insight Inc., 2004).

hay varios motivos para pensar que es poco probable que esos países se vean tan afectados como México y las naciones de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. En primer lugar, tanto Colombia como Perú se especializan en productos de alto valor agregado, como camisas de tejido de punto de algodón, ropa hecha a medida y accesorios de vestir. En segundo lugar, al menos en Colombia, el sector está más integrado verticalmente y se ha desarrollado independientemente de las preferencias arancelarias de Estados Unidos<sup>9</sup>. En Colombia ya predomina la producción “de paquete completo”, que representa más de la mitad de las exportaciones<sup>10</sup>. En tercer lugar, en consonancia con lo anterior, las exportaciones de textiles y prendas de vestir colombianas y peruanas están mucho menos concentradas en el mercado estadounidense y representan una proporción menor del total de las exportaciones nacionales que en el caso de los países del Caribe (véase el gráfico 7.5). Por consiguiente, el resto de este capítulo se concentrará en México, Centroamérica y la República Dominicana, a los cuales se denominará “la región”.

## El sector textil en México y la Cuenca del Caribe

La industria textil es una importante exportadora y creadora de empleos en la región. El valor de las exportaciones de textiles y prendas de vestir de México, Centroamérica y República Dominicana en 2003 fue de US\$7.941 millones, US\$7.116 millones y US\$2.128 millones, respectivamente. Juntos, esos países representaron 22,2% de las importaciones de textiles y prendas de vestir de Estados Unidos. Según las cifras más recientes, la industria textil de México abarca 14.000 compañías (75% de la confección, 15% textiles y 6% maquilas). En la República Dominicana, el segundo proveedor de prendas de vestir más importante de Estados Unidos en el continente americano después de México, hay 50 zonas francas distribuidas por todo el país con más de 500 compañías, la mitad de las cuales pertenecen al ramo de los textiles y la confección.

---

<sup>9</sup> Las circunstancias han cambiado recientemente. Desde 2002, la Ley de promoción comercial y erradicación de drogas en los Andes (ATPDEA) ha permitido que Colombia y Perú aprovechen las preferencias arancelarias de Estados Unidos. Colombia aplica las preferencias arancelarias de la ATPDEA a casi 40% de sus exportaciones de textiles a Estados Unidos, mientras que en el caso de Perú la cifra es de 80%.

<sup>10</sup> Las responsabilidades de un proveedor de paquete completo varían de una compañía a otra y de un país a otro. Comprenden desde la adquisición de la tela y los adornos y la elaboración de patrones hasta la producción completa y el empaque para la venta minorista. En general, los programas de paquete completo en la región de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe se refieren a servicios que abarcan desde la compra de los materiales hasta el corte, la costura, el acabado y el empaquetado del producto final. En el Lejano Oriente, los servicios de paquete completo pueden incluir el desarrollo del producto, la compra de la tela, la costura de las prendas, el empaquetado, el control de calidad, el financiamiento de operaciones comerciales y los arreglos logísticos.

Los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) tienen en conjunto 963 firmas (652 de confección, 61 de textiles y 250 de accesorios), ubicadas en su mayoría en 85 zonas industriales libres de impuestos y con otras preferencias tributarias<sup>11</sup>.

La industria textil de la región se desarrolló gracias a los incentivos del programa de maquilas que surgió a fines de los años cincuenta, cuando Estados Unidos respondió a la competencia de los países de salarios bajos permitiendo la reasignación parcial a México de las etapas de la confección con mayor densidad de mano de obra. La maquila se vio facilitada por un régimen de importaciones en Estados Unidos en el que se aplicaban aranceles únicamente al valor agregado de los bienes manufacturados ensamblados en países designados con mano de obra de bajos salarios (en 1956 se estableció la fracción arancelaria 806.30, que permitía la producción compartida, y en 1963 se estableció la fracción 807.00)<sup>12</sup>. Al principio el sistema se limitó a México, pero posteriormente se amplió para incluir a los demás países de la región. Las primeras maquilas se ocupaban únicamente del cosido de telas cortadas previamente en piezas de prendas de vestir en Estados Unidos. A medida que se fue adquiriendo experiencia, confianza y destreza en ambos lados del sistema, también se fueron incluyendo operaciones de corte. Para ello fue necesario más capital y una mayor densidad de mano de obra calificada, pero las maquiladoras siguieron funcionando básicamente como contratistas de tareas básicas con gran densidad de mano de obra que no se extendieron a las labores más sofisticadas de diseño, adquisición o distribución<sup>13</sup>. La evolución de la industria hacia operaciones más complejas siguió limitada por la naturaleza de las preferencias arancelarias y continuó en el caso de México únicamente con la promulgación del TLCAN y, en el caso de los países centroamericanos y del Caribe, sólo mediante la Ley de asociación comercial de Estados Unidos con los países de la Cuenca del Caribe (CBTPA). Estas concesiones de Estados Unidos abrieron el camino para que las compañías de la región actualizaran su producción: comenzaron a adquirir externamente algunos insumos básicos e incluso a realizar operaciones de “paquete completo”, en las que el fabricante recibe especificaciones detalladas del comprador y tiene la responsabilidad de adquirir los insumos y coordinar todas las partes del proceso de producción.

<sup>11</sup> Información de OTEXA (2004) sobre las importaciones de textiles de Estados Unidos y del INCAE (2003).

<sup>12</sup> OIT (1997), capítulo II.1.4. En 1989 las fracciones arancelarias 806 y 807 pasaron a ser las fracciones 9802.00.60 y 9802.00.80, respectivamente, en el Sistema Armonizado.

<sup>13</sup> Las operaciones de maquila recibieron más incentivos durante los años ochenta con las leyes de promoción de las exportaciones promulgadas en la mayoría de los países de la región. Esas leyes fomentaban el establecimiento y el desarrollo de la industria textil con exenciones tributarias para materias primas importadas por medio de mecanismos de reintegro, y la creación de un sistema aún más generoso de zonas francas industriales a fin de extender las exenciones tributarias a las importaciones de maquinaria y equipos y a las utilidades de las compañías creadas en zonas industriales designadas específicamente.



Se están formando miniconjuntos productivos en que los fabricantes contratan especificaciones detalladas con los compradores y se encargan de adquirir insumos y coordinar todas las partes del proceso de producción.

Gracias al TLCAN, México obtuvo acceso libre de derechos de aduana al mercado de Estados Unidos en la mayoría de las categorías de textiles y prendas de vestir que anteriormente habían estado aisladas por el sistema de maquila. El TLCAN impuso normas de origen estrictas, pero la definición se amplió de manera que todas las exportaciones pudieran tener acceso libre de derechos de aduana siempre que el hilado se hiciera en algún lugar de América del Norte y no necesariamente en Estados Unidos. En consecuencia, el sector textil de México se ha convertido en una cadena de producción más compleja e integrada. No obstante, todavía no se ha desarrollado un proceso de producción de paquete completo en la medida de lo previsto (USITC, 2004, capítulo 3).

Ante el deterioro de las condiciones en comparación con México, los países centroamericanos y del Caribe cabildearon eficazmente y consiguieron que se extendieran disposiciones favorables a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que le confirieran “paridad con el TLCAN”. Ello llevó a la promulgación de la CBTPA, la cual extendió las preferencias a los productos textiles y de la confección de la zona de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en el marco de normas de origen similares a las otorgadas a México. Eso permitió, en particular, el uso de telas fabricadas en la región siempre y cuando estuvieran hechas con hilados o fibras provenientes de Estados Unidos. El resultado fue no sólo un aumento del valor agregado de las exportaciones, sino también una mayor sofisticación del proceso de producción. Alrededor de 168 compañías en Centroamérica ya están operando con regímenes de paquete completo<sup>14</sup>.

Sin embargo, esta descripción general de la manera en que ha evolucionado la estructura de la industria en la región oculta diferencias entre países. En Costa Rica y la República Dominicana persiste una gran concentración en operaciones de maquila de conformidad con las preferencias de la fracción 807, mientras que otros países, como Honduras y El Salvador, dependen más de las preferencias de la CBTPA. La mayoría de las exportaciones de Guatemala y Nicaragua, como muestra el gráfico 7.6, no gozan de preferencia alguna. Eso obedece a la considerable presencia asiática en estos países: en Guatemala, 66% de las compañías textiles (273 compañías) son asiáticas, mientras que en Nicaragua 65% (24) lo son. El objetivo principal de esta inversión asiática ha sido evitar los cupos de Estados Unidos, más que aprovechar las preferencias estadounidenses, lo cual restringiría sus operaciones y métodos de adquisiciones.

En síntesis, la industria ha venido evolucionando hacia procesos más complejos e integrados verticalmente, pero la mayoría de las compañías y de los países siguen concentrados en operaciones simples tipo maquila que dependen en gran medida de las preferencias estadounidenses. En la sección siguiente se examina el rumbo que podría tomar la evolución de esta industria en los años venideros, cuando se debilita el efec-

<sup>14</sup> Según la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (2004) y el INCAE (2003).

to de esas preferencias con la eliminación de los cupos que formaban parte del sistema del Acuerdo Multifibras.

## El reto de China

China ha encabezado el aumento de las importaciones textiles de Estados Unidos desde 1997. Los envíos de productos textiles y de la confección de China a Estados Unidos aumentaron 137% de 1997 a 2002, llegando a alcanzar el equivalente de 5.000 millones de metros cuadrados. En 2002 China reemplazó a México como el principal proveedor extranjero de textiles y prendas de vestir de Estados Unidos, despachando 13% del total del volumen importado, en comparación con 11,3% de México. Otros países, como la República de Corea, Pakistán y Turquía, también han aumentado considerablemente sus exportaciones de textiles y prendas de vestir a Estados Unidos desde 2001<sup>15</sup>.

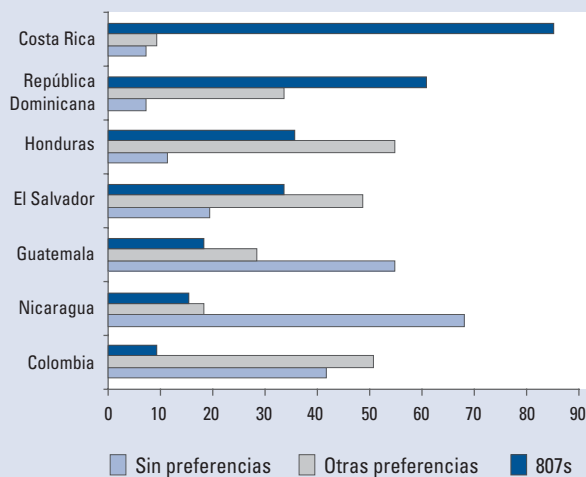
Varios ejecutivos del ramo han dicho que “China ofrece una ventanilla única de mano de obra eficiente y productiva, maquinaria moderna y despacho aduanero confiable”. Bob Zane, que está a cargo de las adquisiciones mundiales y operaciones de manufactura de Liz Claiborne, piensa que “China se convertirá en la fábrica del mundo entero y se ha ganado esa distinción” (citado en el *Financial Times* del 20 de julio de 2004).

China ha consolidado su posición como el mayor proveedor extranjero de productos textiles de Estados Unidos: en 2003 representó 14% del total de las importaciones de textiles y 16% del total de las importaciones de prendas de vestir (Kyvik Nordas, 2004). China es también el principal exportador de prendas de vestir a Japón y Canadá y el segundo exportador principal de indumentaria a la Unión Europea.

Los países han convenido en eliminar los cupos del Acuerdo Multifibras como parte de la Ronda Uruguay, en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. La

**GRÁFICO 7.6**

**Exportaciones de textiles de países latinoamericanos a Estados Unidos con aplicación de preferencias, 2003 (porcentaje del equivalente en metros cuadrados)**



Fuente: INT/ITD.

<sup>15</sup> Según la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (2004).



eliminación fue programada en cuatro etapas y los principales países importadores decidirían el orden de integración de los productos. Las tres primeras etapas (1 de enero de 1995, 1998 y 2001) incluyeron artículos de bajo valor agregado que no estaban sujetos a cupos o cuyos cupos se usaban poco. Estados Unidos impuso cupos del Acuerdo Multifibras a productos textiles y de la confección provenientes de 46 países, que representaron 79% del valor total de las importaciones de Estados Unidos de esos productos en 2002. La mayoría de las importaciones del sector textil estadounidense estaban sujetas a cupos y no estaba programada su integración sino hasta 2005. Sin embargo, ahora se pueden emplear otros mecanismos, como las salvaguardias, para proteger al sector textil. La OMC permite que los países apliquen cupos selectivos de salvaguardia a las importaciones a fin de hacer frente a la afluencia de importaciones durante un plazo adicional de cuatro años, anualmente, hasta el 31 de diciembre de 2008<sup>16</sup>.

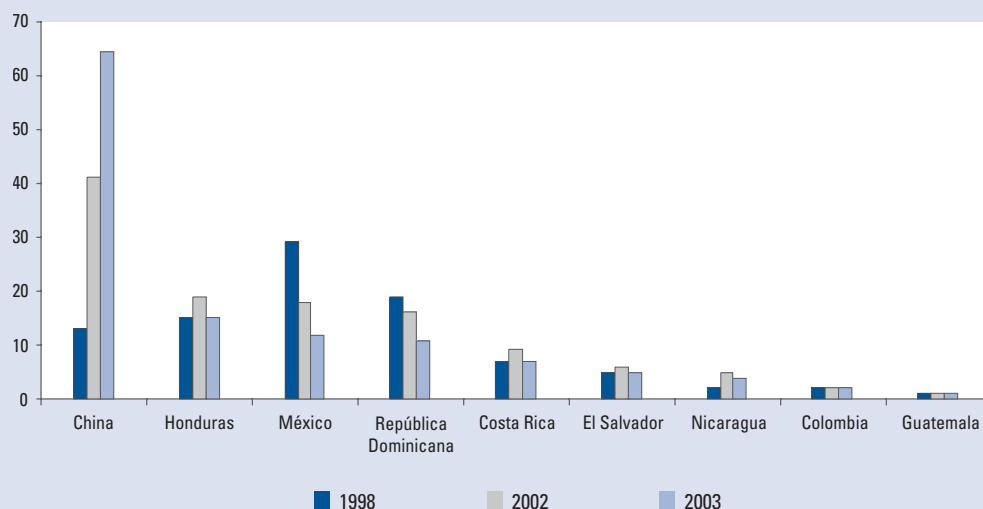
El análisis del comercio de productos para los cuales Estados Unidos ya había eliminado los cupos ayuda a comprender los posibles efectos de la eliminación de los cupos restantes. En la segunda y tercera etapas se liberalizaron sólo cuatro categorías de algodón, pero las mismas han exhibido un gran dinamismo. Las exportaciones de China en esas categorías aumentaron 86% de 2001 a 2003 (en comparación con 3,34% de 1992 a 2000). El renglón de los sostenes constituye un ejemplo claro. En 2000 China estaba empleando 94% del cupo para este producto. Como se puede ver en el gráfico 7.7, China aumentó sus exportaciones a Estados Unidos tras la eliminación de los cupos en 2001 al equivalente de más de 64 millones de metros cuadrados en 2003. Las exportaciones de sostenes de todos los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y México disminuyeron durante el mismo período.

Una manera más general de cuantificar el efecto probable de la eliminación de los cupos restantes de Estados Unidos para las exportaciones de China consiste en analizar la participación de China en el total de las importaciones de países avanzados con importaciones irrestrictas de productos textiles y de la confección. En 2002 la participación de China en los productos textiles importados por Australia fue de 35% y de 66% en los de Japón, mientras que su participación en las importaciones de prendas de vestir fue de 70% y 77%, respectivamente. Eso hace pensar que es probable que la participación actual de China en el total de las importaciones de textiles (14%) y prendas de vestir (16%) de Estados Unidos aumente considerablemente con la liberalización del comercio. El problema con esta analogía, como es de suponer, es que la ubicación geográfica influye. Gran parte de la diferencia entre la participación de China en las importaciones de textiles y prendas de vestir de Estados Unidos y su participación en las importaciones de Japón y Australia es que China está mucho más cerca de estos dos países que de Estados Unidos. No obstante, la participación de China sigue siendo elevada incluso en un país “geográficamente más neutral” como Sudáfrica, que tiene libre comercio en el rubro de los textiles y las prendas de vestir.

<sup>16</sup> Según la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (2004).

**GRÁFICO 7.7**

**Efectos de la eliminación de cupos para sostenes importados por Estados Unidos (349 y 649)**  
(millones del equivalente en metros cuadrados)



Fuente: OTEXA (2004).

Otro enfoque consiste en simular formalmente las consecuencias de la liberalización del comercio. Kyvik Nordas (2004) señala, empleando un modelo de equilibrio general de la economía mundial, que la participación de China en el total de la demanda interna combinada de Estados Unidos y Canadá podría aumentar de 21% a 22% en los productos textiles y de 34% a 45% en las prendas de vestir<sup>17</sup>.

Las categorías en las que Estados Unidos eliminó los cupos en enero de 2005 representaron 79% del volumen total de las importaciones del sector textil estadounidense en 2002. Estas categorías, que también son las más importantes para México y los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, representan más de 90% de sus exportaciones de textiles a Estados Unidos, como se muestra en el cuadro 7.1. Algunos países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe tenían cupos sin utilizar en las categorías que serían liberalizadas en la cuarta etapa. En cambio, los países de Asia empleaban en promedio 90% de sus cupos y su capacidad de exportación estaba subutilizada. Un factor que obra a favor de la región es la estrategia de diversificación de los minoristas estadounidenses para tratar de evitar una dependencia excesiva de un país o incluso de un continente. Eso debería amortiguar la magnitud del shock en la región.

<sup>17</sup> En la simulación se usa 1997 como año de referencia.

Concentración de las exportaciones por etapa de eliminación de cupos de Estados Unidos (porcentaje)				
	Segunda etapa	Tercera etapa	Cuarta etapa	Otra
México	2,1	2,0	95,4	0,6
Costa Rica	7,4	1,7	90,9	—
República Dominicana	1,0	3,0	96,0	—
Guatemala	—	2,0	94,1	3,9
El Salvador	4,0	1,0	90,0	5,0
Honduras	1,3	1,7	95,7	1,4
Nicaragua	—	3,0	90,0	7,0
Colombia	5,8	1,8	91,3	1,0

Fuente: INT/ITD.  
Nota: Las rayas significan cero.

### ¿Por qué es China tan competitiva?

Como se muestra en la sección anterior, cuando China tiene la oportunidad de competir en igualdad de condiciones en Estados Unidos, no tarda en aumentar su participación en el mercado y desplazar a los países latinoamericanos. Evidentemente, China es mucho más competitiva que América Latina en la mayoría de las categorías de los textiles y las prendas de vestir. En esta sección se muestra que la competitividad superior de China en este sector no es producto únicamente de sus salarios más bajos, sino también de su acceso a una mayor variedad de insumos especializados de buena calidad y del costo más bajo de algunos insumos clave (electricidad). Los países latinoamericanos tienen dos ventajas para reducir la brecha de superioridad: su ubicación geográfica y mejor acceso a Estados Unidos (preferencias comerciales). En esta sección se examina la medida en que estas dos ventajas de América Latina compensan los costos más elevados de la región.

La manera más simple de entender la superioridad competitiva de China en el rubro de los productos textiles y de la confección consiste en comparar los costos de producción. Como se muestra en el cuadro 7.2, el costo de la fabricación de ropa en China es relativamente bajo. Nicaragua tiene el costo más bajo de la región, que aun así es 34% más alto que el de China. En el extremo opuesto de la gama, México tiene el costo más alto de todos los países exportadores de América Latina: casi el doble del costo de China.

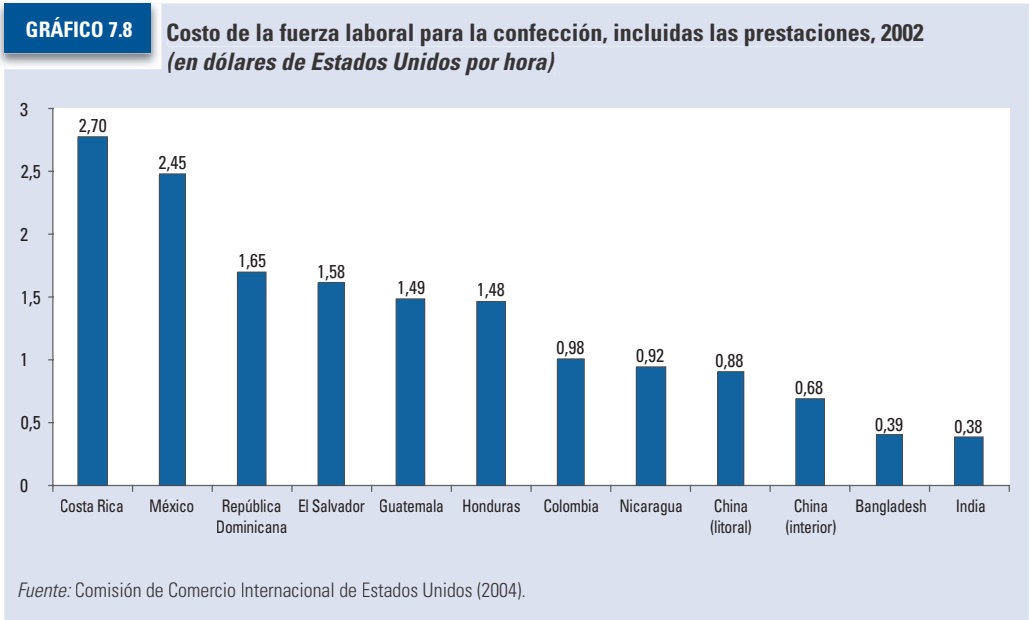
Los gráficos 7.8 y 7.9 muestran la razón primordial de la ventaja de China en lo que se refiere a los costos: una estructura de salarios más bajos que sus competidores para tipos de mano de obra similares. Sólo Nicaragua puede competir desde el punto de vista del costo, pero incluso este país tiene una gran desventaja. Hay que darse cuenta de que China no es el único competidor real o potencial que paga salarios más

bajos que América Latina; también lo hacen otros países grandes de Asia como India y Bangladesh. Por consiguiente, incluso si la escasez de mano de obra en China comienza a provocar un aumento de los salarios (como ya está ocurriendo), o si persisten las medidas provisionales de salvaguardia de Estados Unidos contra China, la competencia provendrá de algún otro rincón de Asia.

Aparte de la mano de obra barata, China se beneficia de su ubicación en una región con un fuerte conjunto productivo de textiles y prendas de vestir. Ya ha recibido grandes cantidades de IED de países vecinos, que probablemente han alimentado una intensa transferencia de tecnología. China también se beneficia del acceso rápido y barato a una vasta fuente de insumos especializados (fibras, hilados, telas y adornos) por su proximidad a algunos de los principales proveedores del mundo. Asimismo, puede aprovechar sus fuentes internas de materias primas: aunque actualmente importa algodón, es el mayor productor de fibras sintéticas (USITC,

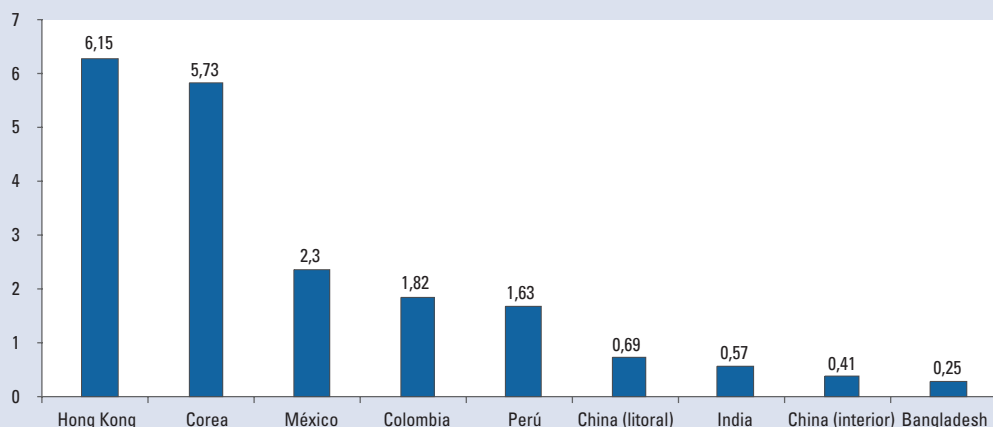
CUADRO 7.2	
Costo de la fabricación de ropa por país (en dólares de Estados Unidos)	
País de origen	Costo total de la fabricación
China	1,12
Nicaragua	1,50
República Dominicana	1,70
Honduras	1,70
Guatemala	1,80
El Salvador	1,85
Costa Rica	2,00
México	2,20
Estados Unidos	5,00

Fuente: INT/ITD.  
Nota: Las cifras se basan en el supuesto de que se tarda 20 minutos en cortar, coser y terminar una camisa de vestir para el mercado estadounidense.



**GRÁFICO 7.9**

**Costo de la fuerza laboral para los textiles, incluidas las prestaciones, 2002**  
(en dólares de Estados Unidos por hora)



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (2004).

2004). Los puntos débiles del conjunto productivo chino son los procesos de teñido y estampado, así como la falta de marcas identificables y un diseño final deficiente. Sin embargo, la cadena de suministro de productos textiles de China es sumamente compleja e integrada. Los servicios de manufactura y la confiabilidad de los proveedores chinos también están muy bien conceptuados.

Por último, en China la electricidad es más barata, igual que el costo del capital (véase el gráfico 7.10). En México la electricidad cuesta más del triple que en China. El costo en El Salvador y Costa Rica, que tienen la electricidad más barata de Centroamérica, es 60% mayor que en China. Incluso en Colombia, el competidor latinoamericano al que mejor le va, la electricidad cuesta 35% más que en China.

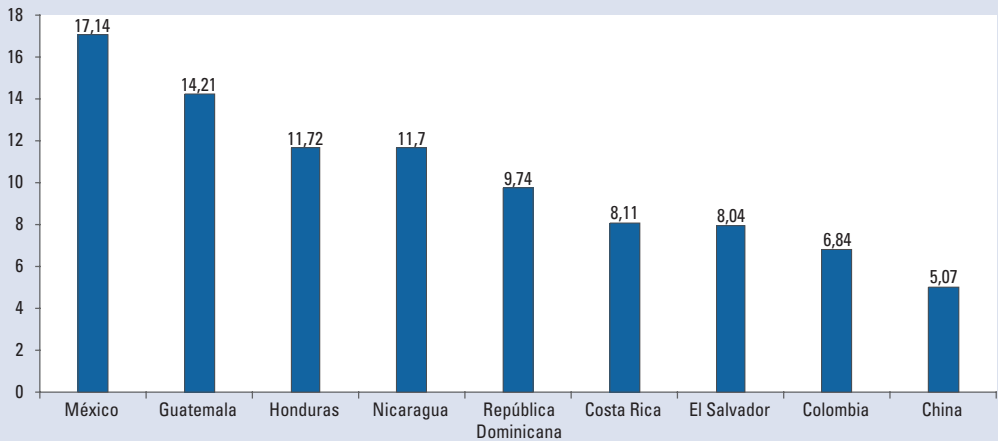
## **Ventajas de América Latina: ubicación geográfica y acceso a los mercados de Estados Unidos**

Muchos comentaristas sostienen que los productores latinoamericanos de textiles y prendas de vestir pueden sobrevivir a la competencia de China, a pesar de tener costos más elevados, debido a su ventaja geográfica y a las preferencias comerciales de que gozan sus exportaciones al mercado estadounidense. En esta sección se determina si esas afirmaciones son ciertas.

Aunque la proximidad de los países latinoamericanos a Estados Unidos puede compensar su menor nivel de competitividad, la ventaja no es automática. El ahorro puro que representan los costos de transporte más bajos es en su mayor parte no rea-

GRÁFICO 7.10

Costo de la electricidad en China y ocho países latinoamericanos, 2002–2003  
(en dólares de Estados Unidos por kilovatio-hora)



Fuente: INT/ITD.

lizado a causa de la ineficiencia de las instalaciones portuarias. Incluso si ese ahorro se realizara plenamente, constituiría una ventaja reducida en comparación con la diferencia de costos con China. Mucho más importante que los costos de transporte más bajos es la capacidad para entregar bienes más rápido que China, que da a la región una ventaja competitiva en bienes que deben llegar rápidamente al mercado. Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad es preciso que las compañías y los gobiernos de la región tomen importantes medidas.

Los costos del transporte de China a Estados Unidos son al menos el doble que los de cualquier país de la región (véase el cuadro 7.3). Sin embargo, en vista de que el transporte representa una parte moderada del costo total de los textiles y las prendas de vestir, en el mejor de los casos esta ventaja elimina entre un décimo y un tercio de la ventaja de China en cuanto a los costos totales de fabricación.

Puede que el transporte sea una parte relativamente

CUADRO 7.3

Costos comparativos de envío a Estados Unidos, 2003  
(en dólares de Estados Unidos)

País	Costo total del envío de un contenedor de 40 pies
China	4.300
El Salvador	2.100
Nicaragua	2.050
Guatemala	1.950
México	1.750
República Dominicana	1.600
Costa Rica	1.450
Honduras	1.400

Fuente: INT/ITD.

insignificante de los costos totales de la industria textil, pero la ubicación geográfica ofrece otra ventaja en forma de plazos de entrega menores. Los países latinoamericanos tienen una gran ventaja sobre China en cuanto a la duración del transporte marítimo. Es mucho más rápido enviar un contenedor por barco (lo habitual en esta industria) a Estados Unidos desde cualquier país de la región que desde Asia (véase el cuadro 7.4). Los productores de la región pueden responder más rápidamente a los cambios en las condiciones del mercado y a exigencias especiales.

Según la Asociación Estadounidense de la Confección y el Calzado, el tiempo que transcurre desde que se hace el pedido de una camisa de vestir hasta que se entrega en Estados Unidos es casi tres semanas en el caso de México, cuatro semanas en el caso de los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y Colombia, y 10 semanas en el caso de China. Kyvik Nordas (2004) y otros sostienen que la entrega

rápida es un elemento crucial en la industria y lo será cada vez más a raíz de las nuevas inversiones en sistemas de información y otras tendencias de la industria y de los consumidores. El tiempo es más importante para productos diferenciados (por ejemplo, es más importante en el caso de una camisa de vestir que de ropa interior).

En cuanto a las preferencias comerciales, los principales exportadores de la región (México y los países centroamericanos y del Caribe) gozan actualmente de acceso libre de derechos de aduana a Estados Unidos. El primer paso en esa dirección se dio con el TLCAN, que otorgó a las exportaciones de productos textiles y de la confección de México acceso libre de derechos de aduana al mercado estadounidense. Esta preferencia se extendió al resto de la región con la promulgación de la CBTPA en 2000. La aplicación de un nivel arancelario medio de nación más favorecida de 17% a los productos textiles y de la confección equivale a una ventaja en los costos de 17% para los países de la región. Aunque es considerable, evidentemente no basta para superar la desventaja de los costos de la región con respecto a China.

Cinco países centroamericanos y la República Dominicana culminaron recientemente la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos que transforma las concesiones unilaterales de este país establecidas en la CBTPA en un acuerdo formal recíproco<sup>18</sup>. Esto reviste importancia para la promoción de la inversión

CUADRO 7.4	
Días de viaje marítimo a Estados Unidos	
País	Promedio de días por barco
México	2
Honduras	2
Países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe	2-7
Colombia	3
China, Hong Kong, Taiwan	12-18
ASEAN	45
India	45-60

Fuente: INT/ITD.

<sup>18</sup> El acuerdo fue suscrito en abril de 2004 por estos cinco países centroamericanos y nuevamente en agosto cuando se extendió a la República Dominicana.



extranjera y nacional porque asegura las “reglas del juego” de una manera que una concesión unilateral como la CBTPA no puede. Además, hace mucho más difícil para Estados Unidos imponer medidas de protección contra países de la región, algo que todavía podría hacer contra China en los años venideros<sup>19</sup>.

Un beneficio adicional y significativo del tratado de libre comercio con Estados Unidos es que flexibiliza las reglas de origen aplicables a las exportaciones regionales. En particular, ya no es preciso que las prendas de vestir producidas en la región se fabriquen con telas hechas en Estados Unidos para beneficiarse de preferencias arancelarias: basta con que se usen hilados de la región. Además, los materiales producidos en países del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana y el TLCAN ahora están incluidos en el valor agregado regional, lo que facilita en principio el cumplimiento de los requisitos relativos a las reglas de origen, que a su vez permite que esos países se beneficien de preferencias arancelarias. Ello elimina las restricciones actuales al desarrollo de un conjunto productivo regional en esta industria. El principal inconveniente para la región en la negociación del tratado de libre comercio fue la imposibilidad de obtener preferencias arancelarias para las exportaciones que usan telas y materiales de terceros países. Eso era importante para que la región pudiera competir con una China que ya no está limitada por cupos. Estas preferencias habrían permitido que la región importara telas de precios más bajos y mejor calidad de Colombia, Perú e incluso Asia, con lo cual la región habría podido beneficiarse de su proximidad geográfica a Estados Unidos y el acceso más fácil. Sin embargo, Estados Unidos no aceptó la propuesta y otorgó sólo un cupo muy pequeño con preferencias arancelarias para las prendas de vestir confeccionadas con materiales de terceros países<sup>20</sup>. La excepción son los sostenes, ciertos calzoncillos de punto, pijamas y vestidos para niñas, que reciben certificación de origen en función del proceso de montaje. Eso permite el uso irrestricto de telas y fibras extranjeras.

<sup>19</sup> De conformidad con el ATV, Estados Unidos puede proteger su sector textil y parar la afluencia de importaciones de China (así como de India y otros países) mediante la aplicación de medidas de salvaguardia. Así procedió en 2005. Sin embargo, según las reglas de la OMC, este mecanismo de defensa se puede aplicar sólo una vez por año, hasta fines de 2008, de modo que, como máximo, ofrece un alivio temporal.

<sup>20</sup> Nicaragua recibió un cupo para el equivalente de 100 millones de metros cuadrados durante cinco años, mientras que el cupo de Costa Rica consiste en el equivalente de 0,5 millones de metros cuadrados durante dos años y es renovable.



**RECUADRO 7.1**

**El sector textil**

El “sector textil” en realidad se refiere al “sector de los textiles y las prendas de vestir”, que abarca lo siguiente:

**321 — Fabricación de textiles**

**3211 — Hilatura, tejeduría y acabado de textiles.** Preparación de fibras textiles para su hilatura, como desmotado, enriamiento, espadado, descudado, cardado, peinado, carbonización y torcido; hilatura, tejeduría, blanqueo, estampado y acabado de hilados y telas. Fabricación de tejidos estrechos y otros artículos pequeños, trencillas y otros productos textiles primarios. Fábricas de hilados, telas y yute.

**3212 — Artículos de materiales textiles, excepto prendas de vestir.** Establecimientos que no se ocupan del tejido sino que se dedican principalmente a la fabricación, con materiales comprados, de artículos para el hogar tales como cortinas, colgaduras, sábanas, fundas para almohadas, servilletas, manteles, frazadas, sobrecamas, almohadas, bolsas para lavar ropa, fundas para muebles, bolsas textiles, productos de lona, retazos de telas, bordados, gallardetes, banderas y estandartes. Se incluyen también la costura, el plisado y el alforzado para la venta al por menor.

**3213 — Fábricas de tejidos de punto.** Establecimientos tales como fábricas de medias y fábricas de géneros y tejidos de punto, que se ocupan principalmente de fabricar medias, prendas exteriores, ropa interior, ropa de dormir, otros tipos de prendas de vestir de punto y telas de punto y encajes fabricados con fibras naturales y sintéticas. Se incluyen el blanqueo, teñido y acabado de productos de punto. La fabricación de prendas de vestir de punto a partir de telas de punto compradas se clasifica en el grupo 3220 (Fabricación de prendas de vestir excepto calzado).

**3214 — Fabricación de tapices y alfombras.** Fabricación de tapices y alfombras tejidos, afelpados o trenzados de cualquier fibra textil o hilado, y estereras o felpudos de papel retorcido, césped artificial, fibra de coco (bonote), sisal, yute o trapos. La fabricación de linóleo y otros productos de superficie dura para el cubrimiento de pisos, distintos de caucho, corcho o plástico, se clasifica en el grupo 3219 (Fabricación de textiles no clasificados en otra parte).

**3215 — Cordelería.** Fabricación de cuerda, cable, cordel, bramante, redes y productos afines hechos de abacá (cáñamo de Manila), sisal, henequén, cáñamo, algodón, papel, yute, lino, fibras artificiales, incluidas las de vidrio, y otras fibras. Se incluye también el retorcido de estas fibras.

**3219 — Fabricación de textiles no clasificados en otra parte.** Fabricación de linóleo y otros materiales duros para revestir pisos distintos de los de corcho, caucho, plástico, independientemente del tipo de base; hules; cuero artificial no fabricado enteramente de plástico y otras telas bañadas y laminadas excepto las hechas de caucho; fieltro por procesos distintos al tejido; encajes excepto los de punto; guatas; acolchados y otros rellenos para tapicería hechos de todo tipo de fibra; desperdicios procesados, fibras recuperadas y fibras tundidas; telas y cuerdas para reforzar llantas. El tejido de fieltros se clasifica en el grupo 3211 (Hilatura, tejeduría y acabado de textiles). La fabricación de virutilla de madera para relleno de tapicería se clasifica en el grupo 3311 (Aserrado, acepilladura y preparación industrial de la madera) y la fabricación de almohadillas y acolchados de asbesto se clasifica en el grupo 3699 (Fabricación de otros productos minerales no metálicos no clasificados en otra parte).

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 7.1 (Continuación)**

3220 — Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado. Fabricación de prendas de vestir mediante el corte y cosido de telas, cuero, pieles y otros materiales, y fabricación de cuerpos de sombrero, sombreros y artículos de sombrerería. Este grupo abarca ropa interior y ropa exterior: artículos de sombrerería, sombreros, prendas de piel, accesorios y adornos; guantes y mitones; tirantes, ligeros y productos afines; batas y saltos de cama; impermeables y otras prendas de vestir exteriores impermeabilizadas; ropa de cuero, ropa con forro de piel de oveja; cinturones de vestir, independientemente del material de que estén hechos; birretes y togas; vestiduras, atuendos teatrales. La reparación de prendas de vestir se clasifica en el grupo 9520 (Lavanderías y servicios de lavandería, y establecimientos de limpieza y teñido).

---

Fuente: Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), rev. 2, Naciones Unidas.

*Página en blanco a propósito*

# Referencias

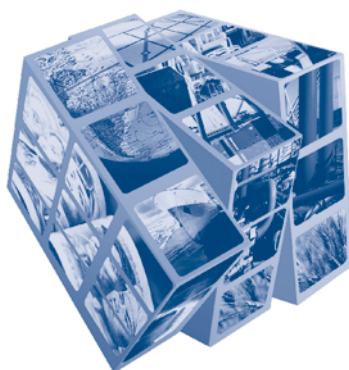
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2003. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: CEPAL.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, D. Lederman y W. F. Maloney. 2002. *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. Estudios sobre América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Global Insight, Inc. 2004. *Maquiladora Monthly Monitor* (julio).
- INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas). 2003. *Directorio Regional 2003*. San José, Costa Rica: INCAE.
- Kyvik Nordas, H. 2004. "The Global Textile and Clothing Industry Post the Agreement on Textiles and Clothing". Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1997. "La industria maquiladora en Centroamérica". Trabajo presentado en el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana, Guatemala (21 y 22 de abril). Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/index.htm> (consultado en agosto de 2004).
- OTEXA (Office of Textiles and Apparel). 2004. Data on U.S. textile imports. Departamento de Comercio de Estados Unidos, Dirección de Comercio Internacional, OTEXA, Washington, D.C. Disponible en <http://otexa.ita.doc.gov> (consultado en agosto de 2004).
- USITC (Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos). 2004. *Textile and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market*. Publicación N° 3671, USITC, Washington, D.C. (enero).

## Informes de base del BID

- Condo, A., M. Jenkins, L. Figueroa, L. Obando, L. Morales y L. Reyes. 2004. "El sector textil exportador latinoamericano ante la liberalización del comercio". Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

*Página en blanco a propósito*

# CONCLUSIÓN



*Página en blanco a propósito*

# ¿Qué camino debe tomar América Latina?

## **Punto de partida: ¿cómo evolucionará la economía de China en el futuro?**

Desde el inicio de las reformas en 1978, la economía de China le ha sacado el máximo partido a la fórmula para ponerse a la par con el crecimiento. Añádase una economía con una fuerza laboral extremadamente atrasada a una importante política de mercado y a reformas institucionales, mézclese con suficiente capital y conocimientos técnicos (especialmente los importados de países más ricos) y el resultado es un crecimiento económico que ha excedido un promedio de 9% anual durante más de 35 años. Es una racha de crecimiento tan impresionante que no tiene parangón en la historia.

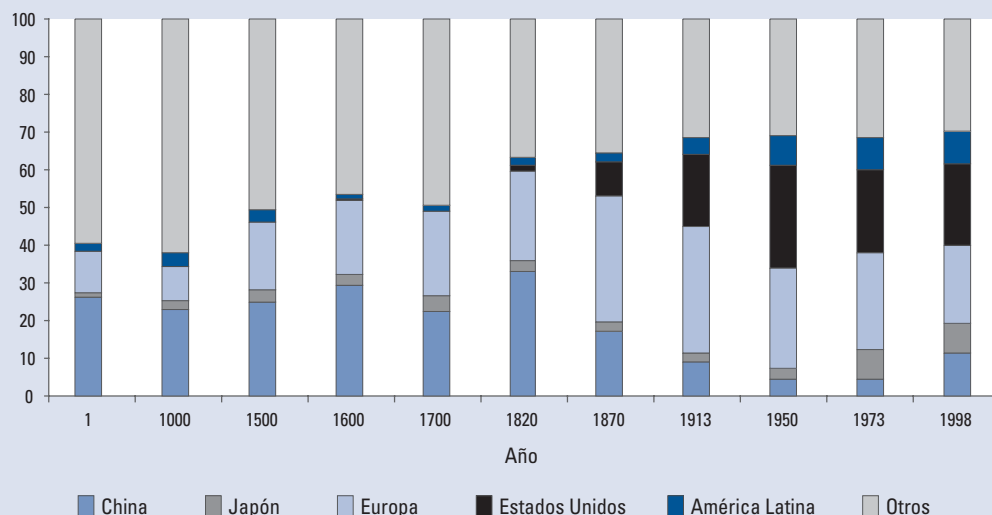
China es hoy día la sexta economía más grande del mundo a precios de mercado. Es el mayor consumidor de muchos productos básicos (cobre, acero, cemento, carbón y otros) y un importante productor de bienes de consumo (entre ellos DVD, televisores, computadoras, productos textiles y prendas de vestir, entre otros) para el resto del mundo. Para un país muy grande, su comercio exterior representa un porcentaje excepcionalmente grande del producto interno bruto. China es ahora el cuarto exportador principal del mundo y el tercer importador principal. Debido a su tamaño, apertura y rápido crecimiento, está teniendo un efecto importante en la marcha de la economía mundial, generando casi una cuarta parte de su crecimiento desde 1995. De ahí que los sucesos de China estén repercutiendo cada vez más a nivel mundial en la demanda y los precios de bienes comercializables. De hecho, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico mundial depende en gran medida de los sucesos de un país ubicado fuera del área de la OCDE.

Desde el punto de vista histórico hay que recordar que el surgimiento de China como potencia económica no es algo totalmente nuevo. El “resurgimiento” es una descripción más apropiada, ya que durante la mayor parte de los últimos mil años China tuvo la economía más grande del mundo. Eso cambió sólo cuando la economía sufrió una caída secular entre 1850 y 1950 (gráfico 8.1). Hasta el siglo XV China era no sólo



GRÁFICO 8.1

Estimaciones cronológicas del PIB de China en comparación con el de otros países (porcentaje)



Fuente: Maddison (2001).

el país más rico del mundo, sino también un líder tecnológico<sup>1</sup>. En cierto sentido, con este resurgimiento China parece estar redescubriéndose a sí misma.

Sin embargo, el futuro importa más que el pasado para China en un mundo cada vez más interconectado. En principio, el crecimiento rápido y sostenido de la economía china debería representar un gran impulso para el crecimiento mundial. Es probable que también signifique que China, en vista de su tamaño, su importancia económica y su tecnología nuclear y espacial, se convierta en un protagonista geopolítico de importancia creciente. Es probable que también aumente la competencia económica y quizá la competencia política. Si la transformación económica de China es demasiado rápida y gigantesca, existe el riesgo de que abrume la capacidad de sus socios comerciales para adaptarse sin contratiempos, lo cual podría desencadenar movimientos proteccionistas en el exterior e incluso inestabilidad social interna. Existe también la posibilidad de que los ciclos volátiles de auge y contracción siembren caos en la economía mundial, por no mencionar China misma. En consecuencia, independientemente de que los países estén en situación de salir ganando o perdiendo con el crecimiento de China, es probable que lo que está en juego aumente y cambie de tal modo que todo el mundo tenga motivos para reflexionar sobre el futuro de esa economía.

Como se indicó en el capítulo 2, China encara grandes retos para mantener tasas elevadas de crecimiento y no tiene el éxito garantizado. Sin embargo, las autoridades

<sup>1</sup> Véase Huang (2004).

y los empresarios chinos han demostrado que tienen una gran habilidad para sortear pragmáticamente las tensiones de la transformación rápida y no hay que subestimarlos. Aunque siempre existe el riesgo de una “burbuja” entre los conocedores de China, la mayoría de los analistas se muestran relativamente optimistas sobre el futuro.

Las proyecciones econométricas siempre son arriesgadas y claro está que dicho riesgo es mayor cuanto más largo sea el período comprendido en la estimación. Con esa reserva en mente, varias estimaciones hacen pensar que China puede crecer a una tasa anual de 7% a 8% en promedio durante los años venideros<sup>2</sup>. Pero eso no es todo. El logro de esas cifras no excluye la volatilidad, que podría tener repercusiones en toda la economía mundial y afectar seriamente a los países latinoamericanos fortalecidos por la demanda china de materias primas importadas.

Al pensar en el futuro, también hay que desconfiar de las proyecciones estadísticas de la economía china del mañana a partir de la composición de la producción actual. Como se mencionó en el capítulo 2, la estrategia de crecimiento de China es de muy gran alcance y abarca políticas previsoras para impulsar la diversificación y el mejoramiento constantes a fin de ir ascendiendo por la cadena de valor internacional. Es probable que el crecimiento constante esté acompañado también de cambios radicales en la estructura de la competitividad de China en sus exportaciones y su demanda de importaciones. Los países que actualmente gozan de un auge de la demanda de materias primas y productos básicos debido a China o que encaran una competencia reñida en sus exportaciones de productos textiles básicos y de prendas de vestir podrían encontrarse en una situación muy distinta dentro de 10 años, en la que China compre importaciones mucho más “ligeras” y exporte productos textiles y prendas de vestir mucho más especializados y sofisticados<sup>3</sup>. Por lo tanto, prever dónde se posicionará China en la cadena de valor internacional en el futuro es tan

<sup>2</sup> Heytens y Zebregs (2003), del FMI, calculan una tasa de crecimiento anual de 7-8% durante la segunda mitad de la presente década. Por su parte, y sin intención de restarle importancia a los graves riesgos que conlleva la expansión china, en Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting (2004) se llega a la conclusión de que “a largo plazo, China todavía tiene amplio margen para un crecimiento económico rápido. Tanto los datos macroeconómicos como los industriales muestran que todavía no se ha agotado el potencial para ponerse al día con el crecimiento. Las proyecciones de Oxford Analytica hasta 2015 indican una tasa de crecimiento de 7-8% anual. Por su parte, Goldman Sachs (2003) también proyecta un crecimiento de China de 7-8% anual hasta 2015. (En lo que se refiere a tamaño, la economía de China superará a la de Alemania antes del fin de la década y a la de Japón en 2015.) Según un escenario menos optimista, basado en una tendencia de la población al envejecimiento, el crecimiento será de sólo 4,8% durante los próximos 10 años (aspectos demográficos de Asia citados en *The Economist* del 26 de febrero de 2005).

<sup>3</sup> Por ejemplo, los productores de prendas de vestir de Shanghai esperan convertir a esa ciudad en una de las principales capitales del diseño durante los próximos 10 años, a la altura de Nueva York, Milán y Tokio (*International Herald Tribune*, 12 de octubre de 2004). Este es un proceso que Centroamérica debería observar de cerca a medida que trate de ir ascendiendo por la cadena de valor ante la actual competencia de China en productos básicos de la confección.

importante estratégicamente como manejar los beneficios y los retos competitivos de su surgimiento en la actualidad. Claro está, detrás de China viene India, otro país que está experimentando transformaciones de mercado y que es suficientemente grande como para alterar la índole de la competencia mundial.

## ¿Qué significa el surgimiento de China para América Latina?

El surgimiento de China como protagonista destacado en los mercados mundiales tiene como mínimo cuatro dimensiones igualmente importantes para América Latina: 1) China, el caso ejemplar de crecimiento y fuente potencial de enseñanzas en cuanto a políticas; 2) China, el mercado de 1.300 millones de consumidores y fuente de bienes y servicios de bajo costo; 3) China, el socio; y 4) China, el competidor en los principales mercados de América Latina. El reto principal para los encargados de la formulación de políticas en América Latina tal vez sea compaginar las conclusiones de estas dimensiones diferentes y forjar una respuesta eficaz al fenómeno chino. Este capítulo representa un esfuerzo para contribuir a este proceso de evaluación de cada una de esas dimensiones a fin de resaltar algunos de los temas más importantes.

### *China, el caso ejemplar*

Desde el punto de vista de América Latina, el despegue de China bien podría leerse como un capítulo más de un inquietante relato que se ha venido desarrollando durante el último medio siglo. En gran medida, es el relato de un revés de la fortuna. Entre las dos guerras mundiales y durante un tiempo después de la segunda, América Latina fue una de las regiones en desarrollo más dinámicas y daba la impresión de estar saliendo por sí misma del subdesarrollo mediante la industrialización. Asia oriental, en cambio, se hallaba en un período de expectativas más limitadas, con sus países seriamente debilitados por la guerra, la ocupación y los conflictos políticos. Algunos países de Asia llegaron incluso a ver un modelo en las políticas latinoamericanas de sustitución de importaciones; de hecho, la experiencia de la región inspiró la teoría sobre el desarrollo que imperó durante esa era, expresada por pensadores como Myrdal, Hirschman, Prebisch, Nurske y Rosenstein Rodan. Otros países, entre ellos China, parecieron desviarse y perder el rumbo del desarrollo. Sin embargo, a medida que fueron pasando las décadas las regiones revirtieron los papeles gradualmente.

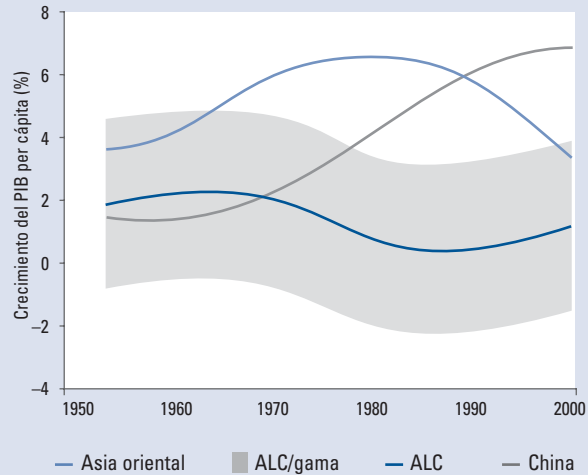
El gráfico 8.2 presenta algunos hechos estilizados de este proceso. A comienzos de los años cincuenta, el ingreso por habitante en América Latina estaba creciendo a un paso mucho más rápido que en China y un poco más lento que en el resto de Asia oriental. Sin embargo, la ventaja de Asia oriental fue engañosa, ya que su ascenso fue de niveles de ingresos muy bajos a raíz de la guerra (en 1960 el ingreso por habitante en América Latina era 50% mayor que el de Corea). El dinamismo de América Latina comenzó a flaquear a fines de los años sesenta, al mismo tiempo que Asia oriental cobraba

impulso gracias a la industrialización promovida por las exportaciones. A fines de los años setenta, mientras la mayor parte de América Latina se mantenía aferrada a un modelo aislacionista, China inició el despegue, siguiendo las políticas de sus prósperos vecinos. Después que el crecimiento prácticamente se detuvo durante la crisis de la deuda de los años ochenta, América Latina modificó drásticamente su estrategia. Aunque emuló algunas de las características medulares del “modelo de Asia oriental”, como la apertura de la economía al comercio exterior, siguió mucho más sintonizada con políticas e instituciones inspiradas en los países del Norte. El crecimiento se reanudó, pero con pocas excepciones se mantuvo anémico, muy por debajo del experimentado en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial. La brecha entre América Latina y Asia oriental siguió siendo amplia (a pesar de la crisis financiera de Asia oriental de fines de los años noventa) y en el caso de China continuó ensanchándose.

Para América Latina, entonces, el surgimiento de China es no sólo el recordatorio más reciente, sino quizá también el más convincente, del rezago de su crecimiento en comparación con el de Asia oriental durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo. Si fuera únicamente cuestión de orgullo regional en la clasificación, este proceso sería intrascendente para los debates de políticas en América Latina, pero se trata de mucho más que eso. A pesar de haber comenzado tarde, una región ha conseguido sacar de la pobreza a la mayoría de su gente al cabo de tres décadas consecutivas de rápido crecimiento (y el proceso está repitiéndose en China), mientras que la otra, a pesar de su ventaja inicial y los esfuerzos de reforma que siguieron, no ha logrado alcanzar un nivel de crecimiento que le permita despegar y reducir la pobreza. En consecuencia, los latinoamericanos tienen motivos para analizar la experiencia de Asia oriental a fin de extraer enseñanzas de políticas. Claro que buscar no es lo mismo que encontrar. Los economistas han venido discutiendo sobre los fundamentos del “milagro de Asia oriental” desde los años setenta (véanse, por ejemplo, Banco Mundial,

**GRÁFICO 8.2**

**Crecimiento anual del PIB per cápita en China, Asia oriental y América Latina**  
(en dólares internacionales de 1996, aplicando el filtro de Hodrick-Prescott)



Fuente: Cuadro mundial Penn.

Nota: La gama de ALC es un intervalo de confianza de 95% en relación con las tasas de crecimiento en América Latina.

1001, 1993a; Young, 1993; y Noland y Pack, 2002) sin llegar a consenso alguno más allá de reconocer el papel clave del comercio. China inspira un debate similarmente acalorado sin conclusión alguna a la vista. En lo que se refiere tanto al estadio de sus reformas como a sus características fundamentales, China es un mundo aparte respecto de América Latina. Aun así, en vista de lo que está en juego, los encargados de la formulación de políticas en América Latina no pueden darse el lujo de pasar por alto ideas buenas que puedan adaptarse a otras circunstancias. En el capítulo 2 se describen las características principales del crecimiento y la estrategia de desarrollo de China, que sientan las bases para una reflexión más detenida.

### **China, el mercado**

La participación creciente de China en la globalización constituye una gran oportunidad para el mundo y para América Latina. La economía mundial cuenta con un nuevo motor de crecimiento para complementar las fuentes tradicionales de estímulo (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón).

China, a diferencia de Japón durante su etapa de crecimiento tras la Segunda Guerra Mundial, importa casi en la misma medida en que exporta. Su tasa de crecimiento sostenido, combinada con una relación relativamente elevada entre el comercio exterior y el PIB, ha contribuido a la recuperación económica de Asia (incluido Japón, país propenso a las recesiones) y ha estimulado el aumento de los precios de los productos básicos (lo cual reviste importancia para América Latina y en especial para Sudamérica) ante el crecimiento lento de Europa y la incertidumbre sobre el desempeño económico de Estados Unidos. Aunque la creciente eficiencia de la producción y las exportaciones de China es una fuente de competencia, también es una fuente económica de productos terminados e insumos que pueden ayudar a financiar mejores términos de intercambio, especialmente para los productos primarios.

Los 1.300 millones de habitantes de China representan 1.300 millones de posibles consumidores. El consumo agregado de China es relativamente bajo y seguramente aumentará con el crecimiento del nivel nacional de ingresos. Muchos países latinoamericanos están bien posicionados para abastecer de productos agrícolas, alimentos elaborados y bebidas al mercado chino. Por ejemplo, Argentina y Brasil han hallado en China un mercado importante para sus industrias agroalimentarias. A medida que aumenten los ingresos de China, los gustos de los consumidores también deberían diversificarse, ofreciendo oportunidades para el crecimiento de exportaciones tales como vino, café, carne, frutas y hortalizas (algunas de las cuales pueden aprovechar la inversión de las estaciones entre las zonas templadas del Norte y el Sur).

El crecimiento de China ha alimentado una fuerte demanda externa de materia prima no agrícola y productos elaborados, y los países latinoamericanos están aprovechando esta oportunidad. Por ejemplo, Chile ha encontrado en China un mercado importante para el cobre, minerales, pasta, madera, y escoria y ceniza, mientras que

Brasil está vendiendo mineral de hierro y gránulos de hierro (véanse las notas sobre países en el apéndice).

Un mercado relativamente poco explorado es el de los servicios. Hay numerosas posibilidades, entre ellas el turismo, en el que varios países latinoamericanos tienen una ventaja comparativa internacional. La Organización Mundial del Turismo (2003) prevé que, para 2020, habrá 100 millones de chinos viajando al exterior, lo que convertirá a China en la cuarta fuente más importante de turistas del mundo, aunque el nivel actual de 24 millones de turistas tampoco es desdeñable. Los países latinoamericanos deberían comenzar desde ya a sentar las bases para atraer y atender a grupos de turistas chinos. La promoción y el marketing en China, los sitios web, la adaptación cultural e idiomática en los ramos turísticos, planes turísticos interesantes, planes de transporte aéreo económicos y cómodos, y mayor seguridad son elementos obvios de toda campaña para atraer turistas chinos a la región. Sin embargo, los países también deben negociar con las autoridades chinas una “condición de destino aprobado” (*Financial Times*, 2 de septiembre de 2004). Los países latinoamericanos que alcancen primero esta condición tendrán la ventaja en la competencia por turistas chinos. Entre los países que ya han avanzado con rapidez en ese sentido figuran México, Brasil, Chile, Argentina y Perú.

La IED ha sido positiva para China, pero también para muchos inversionistas. Por ejemplo, algunas empresas transnacionales de automóviles han obtenido entre una cuarta y una tercera parte de sus utilidades netas mundiales en China (*Economist*, 3 de septiembre de 2004). Algunas compañías latinoamericanas, como Embraer, fabricante brasileña de aviones pequeños a reacción, están invirtiendo en China para aprovechar ese enorme mercado, especialmente en vista de la apertura del mercado interno y el mayor grado de seguridad que brindan las normas de la OMC. Aunque el volumen de la IED de China dirigida al exterior es reducido —US\$33.000 millones en 2003 (*Economist*, 8 de enero de 2005)—, hay más posibilidades de atraer IED de China ahora que la política industrial de ese país impulsa a sus gigantes de la industria a convertirse en protagonistas mundiales y también busca proveedores seguros de materias primas estratégicas importadas. Para los exportadores de materias primas de América Latina, el capital chino está volviéndose cada vez más accesible. Perú, por ejemplo, ha recibido IED de China para la explotación de mineral de hierro. También se está encauzando IED china hacia la transformación de materias primas a fin de enviar productos de mayor valor a China. Por ejemplo, Shanghai Baosteel está creando una empresa conjunta valorada en US\$1.000–1.400 millones con la compañía brasileña CVRD en un complejo siderúrgico integrado en Brasil (véase el apéndice). Argentina prevé que recibirá importantes inversiones de China en el transporte ferroviario y la exploración de yacimientos de gas, mientras que el sector petrolero de Venezuela debería ser un destino interesante para las inversiones, y habrá fondos disponibles si se presentan buenas oportunidades. El presidente de China anunció, en una visita oficial a varios países latinoamericanos en 2004, que cabría prever que la inversión extranjera directa de China en América Latina ascienda a US\$100.000 millones durante el próximo



decenio<sup>4</sup>. No obstante, las autoridades y los empresarios chinos son negociadores avezados y cautelosos que valoran las relaciones estables a largo plazo, algo que a América Latina a veces todavía le resulta difícil garantizar.

Por último, el buen desempeño de China en cuanto al ahorro contribuye en parte a financiar los bonos del Tesoro de Estados Unidos y a mantener bajo control las tasas de interés internacionales. Eso es una buena noticia para América Latina, que soporta una pesada carga de deuda externa. En la medida en que la región pueda profundizar sus propios mercados financieros, dejar sentada la credibilidad de su gestión económica y su regulación financiera, y estrechar los lazos comerciales y políticos con el Oriente, tal vez tenga la oportunidad de atraer financiamiento chino a los mercados internos cuando la cuenta de capital de China se abra y haya una mayor participación privada en su mercado financiero interno.

### **China, el socio**

El estrechamiento de los lazos comerciales puede contribuir al fomento de mecanismos internos de cooperación no económica mediante la creación de un “nexo entre el comercio y la cooperación” (Devlin y Estevadeordal, 2004). En vista del tamaño y el impacto de China, este nexo puede ser rico e influyente en muchos sentidos. De hecho, ya se está abriendo la frontera de la cooperación con China. Por ejemplo, los países latinoamericanos han colaborado eficazmente con ese país en foros internacionales para promover el multilateralismo. Eso se puede apreciar en el Consejo de Seguridad de la ONU, en la formación del G-20 en la Ronda de Doha para promover la liberalización de la agricultura en mercados muy protegidos del Norte y en el reciente otorgamiento a China por Brasil, Argentina y Chile de la condición de “economía de mercado” que ha venido buscando de miembros de la OMC. Entretanto, la buena disposición de China de enviar un contingente policial como aporte a la acción multilateral para restablecer el orden público en Haití creó una alianza con los países latinoamericanos participantes.

Las experiencias económicas de China y América Latina abundan en posibilidades de intercambio de políticas. Los resultados impresionantes del desarrollo de China pueden ser una fuente de ideas para América Latina, pero la región también tiene una gran experiencia acumulada (positiva y negativa) en áreas de políticas que pueden ser de interés para China en el futuro. La lista incluye el manejo de la adhesión a la OMC, la apertura de la cuenta de capital, la privatización, la integración regional, la protección del medio ambiente, la reforma del régimen de pensiones, la gestión de carteras

---

<sup>4</sup> Dado que los productores chinos de bienes de consumo interno están comenzando a incursionar en el ámbito internacional, también podrían presentarse oportunidades para invertir en manufacturas a fin de atender los mercados regionales y norteamericanos, los cuales están vinculados en medida creciente por zonas de libre comercio preferencial.

sistémicas de préstamos no redituables en el sector bancario, la regulación de servicios públicos, los servicios turísticos, etc. Entretanto, la experiencia de China con la reducción de la pobreza, el desarrollo de infraestructura, parques tecnológicos y programas de estudios de ciencias e ingeniería puede ser de interés para América Latina. También se podría considerar la cooperación interregional en áreas tales como la enseñanza de idiomas, la biotecnología, la tecnología de la información y la tecnología satelital<sup>5</sup>. Por último, el estrechamiento de los lazos de cooperación puede llevar a nuevas oportunidades comerciales para América Latina, lo que reforzará el proceso.

El vehículo potencialmente más eficaz para la colaboración sería un tratado de libre comercio con China que se convierta en la base de un “nexo entre el comercio y la cooperación”. Chile está allanando el camino con los preparativos para negociar un tratado de libre comercio con China.

### ***China, el competidor***

China ha suscitado interés mundial —así como ansiedad en muchos lugares— con su paso de la autarquía a la economía mundial. Otros países se fijan en la escala continental y la enorme población de China, su extraordinario crecimiento y transformación económica, la amplia distribución interna de recursos entre regiones, que facilita la competitividad en actividades tecnológicas de nivel bajo, medio y alto, y el aparato económico proactivo del Estado. América Latina no es la excepción, incluso entre aquellos países que actualmente están disfrutando los beneficios del mercado chino. De ahí que a todos los encargados de la formulación de políticas de la región les convenga tener muy presente a China como competidor.

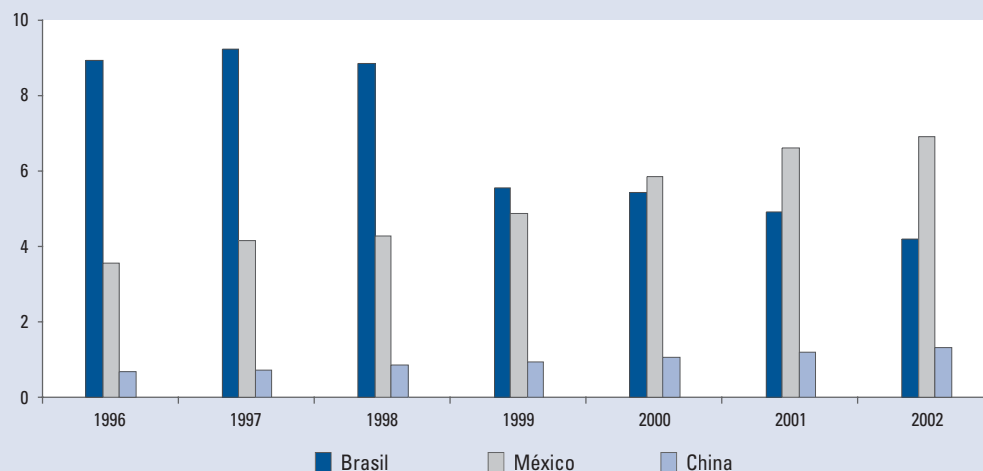
En general, los economistas descartan la idea de que los países compiten en un juego de suma cero (Krugman, 1994). Sin embargo, en un mundo imperfecto, los rápidos vaivenes de los flujos comerciales pueden resultar socialmente onerosos, y debido a las economías de escala y las externalidades, algunas actividades pueden contribuir más que otras al crecimiento. Por consiguiente, los encargados de la formulación de políticas harían bien en prestar mucha atención a la estrategia y el desempeño de sus competidores. China, en vista de su tamaño, no es un competidor cualquiera.

### ***Dotación de factores***

La estructura de la dotación de factores es un aspecto crucial que está dando pie a la competitividad de China en ciertos sectores, en particular las manufacturas. Como se señala en los capítulos 2 y 4, una población de 1.300 millones y una fuerza laboral de 640 millones de personas significan que China goza de una ventaja comparativa y competitiva enorme en cuanto a los bienes cuya producción requiere del uso intensivo

<sup>5</sup> En este último campo existe un programa de larga data con Brasil (véase el apéndice).



**GRÁFICO 8.3****Salario anual nominal medio del sector de las manufacturas en China, Brasil y México  
(en miles de dólares de Estados Unidos)**

Fuentes: Oficina Nacional de Estadísticas de China (2003); encuestas industriales anuales del IBGE y el INEGI.

de mano de obra, especialmente en vista de su base de recursos naturales relativamente limitada. Esta gran abundancia de mano de obra se traduce en salarios mucho más bajos que los imperantes en la mayoría de los países latinoamericanos.

En el gráfico 8.3 se comparan los salarios manufactureros de China con los de Brasil y México, las mayores economías de América Latina. Los niveles salariales son sumamente sensibles a las fluctuaciones del tipo de cambio, como las megadevaluaciones de Brasil después de 1999 y la revalorización del peso mexicano tras la crisis de 1995. Sin embargo, como se puede ver, hasta en el año más favorable (2002), los salarios en Brasil eran más del triple de los de China, y en el caso de México (1998) sus salarios eran el quíntuplo de los de China. A pesar del crecimiento vertiginoso del país, los signos de presiones salariales en las zonas costeras y las presiones de mercado a favor de la apreciación de la moneda nacional, es probable que esta ventaja básica persista durante bastante tiempo, dada la estructura actual del empleo en China. Con un 50% de su fuerza laboral todavía ocupada en el sector primario, China parece estar lejos de su “punto de Lewis”<sup>6</sup> (es decir, el punto en que el rápido crecimiento de las manufacturas agota la oferta excedentaria de mano de obra en el sector primario, de modo que los salarios comienzan a aumentar más rápidamente que la productividad).

Al evaluar la competitividad de China no se debe suponer que sus recursos estén distribuidos de forma pareja. De hecho, como se muestra en el capítulo 4, las disparidades regionales son tan pronunciadas que las ventajas comparativas del país van más

<sup>6</sup> Véase Lewis (1955).

allá de los productos que requieren del uso intensivo de mano de obra no calificada, en particular debido a la disparidad entre el este, de abundante capital y mano de obra calificada, y el oeste, donde abunda la mano de obra no calificada.

Como se señala en el capítulo 4, la “indivisibilidad” (el grado de variación de la dotación de factores entre regiones) puede dar lugar a una estructura del comercio distinta de los países donde los factores están distribuidos de forma más pareja. Debido al enorme tamaño de China, que tiene muchas provincias con una población más grande que la mayoría de los países, la indivisibilidad es más una certeza que una posibilidad hipotética. El análisis de los datos sobre el comercio del capítulo 4 muestra que, de hecho, la composición de las exportaciones de China abarca una amplia gama de intensidad de factores. América Latina no tiene por qué temer la competencia de China en áreas tales como la agricultura y la minería, en las que la región cuenta con grandes ventajas comparativas (aunque China tiene ventajas en áreas con gran densidad de mano de obra tales como la horticultura). Aun así, la indivisibilidad significa —y los datos sobre el comercio lo confirman— que la competencia será reñida en todos los tipos de manufacturas, incluidos los sectores que consumen recursos naturales, como la elaboración de alimentos y la transformación de minerales, en vista de la relativa abundancia de capital y mano de obra calificada, así como del enorme mercado de las provincias costeras. Asimismo, en el capítulo 4 se señala que la distancia de China a sus mercados no confiere grandes ventajas a la región en lo que se refiere a costos de transporte, debido a que las exportaciones latinoamericanas tienen un valor unitario más elevado.

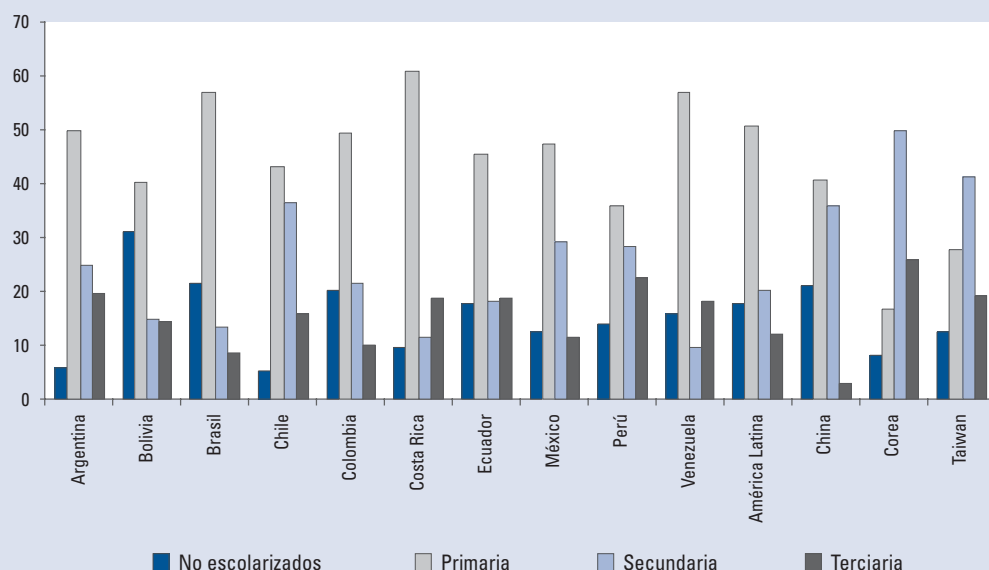
Como se muestra en el anexo I.1, la ventaja salarial de China atribuible a su dotación de factores no es producto únicamente de una menor productividad. De hecho, en China la productividad está aumentando con mucha más rapidez que en América Latina. Sin embargo, las pruebas del vigoroso desempeño de la productividad en China no abordan la cuestión de su sostenibilidad. Aunque da la impresión de que la mayor parte del crecimiento de la productividad de las manufacturas puede atribuirse al fenómeno de la salida de mano de obra del sector primario —que podría continuar por un tiempo—, el fenómeno del superávit de mano de obra acabará por disiparse con el tiempo. Por lo tanto, conviene tener en mente los factores que impulsan el crecimiento de la productividad a largo plazo, como la educación, la inversión en investigación y desarrollo, la ciencia y la tecnología, la infraestructura, el comercio exterior y la inversión extranjera directa. Dichos factores se tratarán a continuación.

## Educación

Los antecedentes de China en cuanto a la educación muestran tantos altibajos como los de América Latina. En 2000 la población adulta de ambas tenía en promedio alrededor de seis años de escolaridad (Barro y Lee, 2000), mucho menos que los 9,8 años de las economías desarrolladas. El gráfico 8.4 muestra la distribución básica del nivel de instrucción. En el caso de China, 76% de la población adulta ha terminado al menos la secundaria, mientras que la cifra de América Latina es 71%, proporciones

GRÁFICO 8.4

Nivel de instrucción de las personas mayores de 25 años en América Latina, China y Asia oriental en 2000  
(porcentaje)



Fuente: Barro y Lee (2000).

muy superiores a las de países de Asia oriental como Taiwan y Corea. América Latina aventaja a China en cuanto a la educación terciaria, aunque su nivel sigue estando muy por debajo de Asia oriental. Los índices de matrícula determinan la forma en que evoluciona la masa de capital humano con el tiempo. América Latina, a diferencia de China, tiene un “déficit enorme de matrícula secundaria” (De Ferranti et al., 2003). En otras palabras, la matrícula secundaria en América Latina está muy por debajo del nivel “previsto” sobre la base del ingreso por habitante, mientras que China tiene un pequeño superávit. En la matrícula terciaria, tanto China como América Latina tienen un “déficit” de magnitud similar.

Los datos sobre la matrícula secundaria presagian problemas para América Latina y mejores tiempos para China. Una buena base de egresados de la educación secundaria mejora la calidad del grupo del cual las universidades pueden captar estudiantes. China y América Latina se encuentran en la actualidad en una etapa crucial del desarrollo, en la que el avance tecnológico es impulsado principalmente por la absorción de tecnologías existentes y no por innovaciones en la vanguardia tecnológica, pero eso va a cambiar. Es más probable que los “déficit” en la matrícula terciaria entorpezcan el crecimiento de la productividad de América Latina por varios motivos. En primer lugar, la composición de la matrícula terciaria es diferente. En China, alrededor de 45% de los egresados han cursado estudios de ciencias e ingeniería, mientras que en

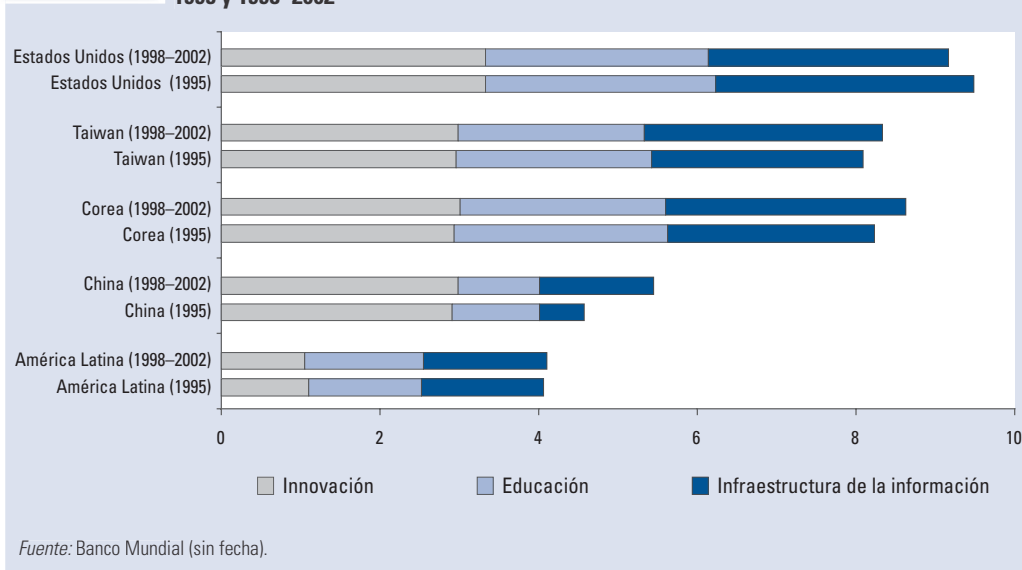
América Latina el promedio de egresados en esos campos es 33% (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2003; Banco Mundial, sin fecha). En segundo lugar, las cifras absolutas son decisivas: China está produciendo 1,3 millones de egresados universitarios al año. Por último, tal como se señala en el capítulo 2, China está muy empeñada en ampliar la educación terciaria.

Más allá de los números está la calidad de la educación, tema con respecto al cual los indicios son incompletos. Hay estudios que hacen pensar que la calidad varía mucho de una región a otra. Además, el gobierno da seguimiento principalmente a indicadores cuantitativos basados en los insumos, más que a indicadores cualitativos basados en los resultados (De Ferranti et al., 2003). Recientemente se ha venido pregonando la modernización de los planes de estudio a fin de proporcionar las aptitudes necesarias para la “economía del conocimiento” y el pensamiento creativo (Dahlman y Aubert, 2001). No obstante, se dispone de escasa información real sobre la calidad de la educación en China comparada con el resto del mundo. Barro y Lee (2000) presentan información limitada sobre los resultados de pruebas académicas a nivel internacional. Por ejemplo, el promedio de los puntajes en ciencias y matemáticas de alumnos chinos de 14 años de edad en 1990–1991 fue muy superior al de sus homólogos brasileños. En comparación con Estados Unidos, obtuvieron resultados equiparables en matemáticas y superiores en ciencias. Los resultados de Brasil parecen ser congruentes con el desempeño registrado en otras pruebas académicas a nivel internacional y el desempeño del país parece representar razonablemente al resto de América Latina. Estos datos han llevado a muchos analistas a afirmar que la calidad de la educación en América Latina es relativamente deficiente (véanse Arellano, 2002, y De Ferranti et al., 2003).

## Innovación

China no parece ser particularmente fuerte en lo que se refiere a la innovación, aunque hay signos de un progreso rápido y un gran potencial en vista de la enorme cantidad de recursos disponibles. La mayoría de los indicadores de ciencias y tecnología ubican a China cerca de América Latina pero muy a la zaga de los “principales innovadores”. Como se muestra en el gráfico 8.5, por ejemplo, con la metodología de evaluación del conocimiento del Banco Mundial, China se clasificaba levemente por encima de América Latina en 1995, ventaja que se amplió en 1998–2002. Ambas regiones están a la zaga de Asia oriental y Estados Unidos.

La creciente ventaja de China sobre América Latina surge principalmente de sus grandes inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y de la información, así como de su considerable ventaja en el “pilar de innovación” del índice: China aventaja a América Latina en el número de personas dedicadas a la investigación y el desarrollo, en las solicitudes de patentes en Estados Unidos y en el gasto total en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (véase el capítulo 2). El entorno dinámico para la innovación se puede apreciar en la cantidad —en rápido aumento— de compañías transnacionales que están estableciendo instalaciones de investigación y desarrollo en

**GRÁFICO 8.5****Índice de conocimientos de América Latina y de algunos países de otras regiones, 1995 y 1998–2002**

China, incluidos más de 160 centros en Beijing (*New York Times*, 12 de septiembre de 2004). Un atractivo importante es la gran oferta de científicos e ingenieros competentes con sueldos bajos.

Un aspecto que se suele señalar como punto débil del “entorno de innovación” de China es el respeto de los derechos de propiedad intelectual (véanse, por ejemplo, WEF, 2003; USTR, 2003). Este problema indudablemente socava el incentivo de muchas compañías para innovar y lleva a sus filiales extranjeras a desistir de traer su tecnología más actualizada al país, pero aun así también hay ventajas a corto plazo. El ciclo actual de crecimiento de China es impulsado evidentemente no por la innovación en la frontera de la tecnología, sino por la capacidad del país para adoptar conocimientos desarrollados en otros lugares. La adhesión a la OMC reducirá el grado de libertad de China en este sentido. Sin embargo, mientras dure la fase actual, un sistema poco estricto de derechos de propiedad intelectual reducirá el costo de la adopción de conocimientos por las compañías locales.

### Inversión

Hay al menos cuatro canales de inversión que han ayudado a impulsar la competitividad de China. En primer lugar, los niveles muy elevados de inversión han llevado al país por un rápido proceso de industrialización, trasladando mano de obra del sector agrícola, de baja productividad, al sector manufacturero, de mayor productividad. En segundo lugar, la cuantiosa inversión en bienes de capital ha proporcionado un atajo

para adquirir conocimientos internacionales, reforzar la capacidad tecnológica de China y acercar su capacidad de producción a la frontera internacional. En tercer lugar, el esfuerzo de inversión de China ha ayudado a superar la indivisibilidad e internalizar las externalidades con la diversificación hacia sectores con gran densidad de economías de escala. En cuarto lugar, como se muestra en el capítulo 2, China ha destinado una parte considerable de su inversión a la infraestructura. En un entorno macroeconómico estable, se cree que ello puede impulsar el crecimiento y la competitividad al reducir los costos de la producción de bienes y servicios, ofrecer oportunidades de diversificación, proporcionar acceso al conocimiento y aumentar el rendimiento laboral como consecuencia de la mejora de la salud y la disminución del tiempo dedicado a actividades no productivas (Kessides, 1993).

### Escala

Aunque China es apenas un país de ingreso mediano bajo, en los demás sentidos es un país grande. Aparte de las ventajas propias del tamaño en lo que se refiere a bienes públicos (véase Wacziarg, Spolaore y Alesina, 2003), su enorme escala le otorga una ventaja importante en industrias de gran intensidad de capital y tecnología. Primeramente, los elevados gastos fijos en equipos, investigación y desarrollo se traducen en costos unitarios bajos. En segundo lugar, el mayor rendimiento está relacionado con la formación de conjuntos productivos, el aprendizaje y la creación de conocimientos. En tercer lugar, la diversificación en sectores intensivos en escala contribuye a superar la indivisibilidad y las externalidades (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989). Por último, una cadena de suministro más activa ayuda a maximizar los beneficios de la especialización y la proximidad; por ejemplo, a través de la tecnología justo a tiempo y la movilidad de la mano de obra.

La industria de los aparatos electrónicos de consumo de China ilustra las ventajas de la escala. En 2001 las ventas internas alcanzaron los US\$41.000 millones. En cambio, las ventas internas en México y Brasil, países de ingresos por habitante muy superiores, llegaron apenas a US\$10.000 millones y US\$9.000 millones, respectivamente (McKinsey Global Institute, 2003). En el campo de las telecomunicaciones, la adaptación de tecnología de vanguardia por la gigantesca empresa nacional y la enorme escala interna han servido de plataforma para la penetración en mercados internacionales (*Financial Times*, 11 de enero de 2005). El tamaño combinado con la apertura actúa como imán para la inversión extranjera directa, lo que a su vez atrae tecnología e inversión y reduce aún más las barreras al ingreso en escala y el acceso a industrias con gran densidad de tecnología.

### Finanzas

En general se considera que el sector financiero es el talón de Aquiles de la economía china, y con razón. Como se señala en el capítulo 2, la intermediación financiera en

China está dominada por el sector bancario, que a su vez es casi en su totalidad estatal a pesar de los intentos recientes de diversificar la propiedad. En general se considera que los bancos responden más a la orientación del gobierno que al criterio comercial, y no se les permite fijar sus propias tasas de interés. Las empresas estatales han sido las principales beneficiarias del sector bancario. Se han acumulado préstamos no redituables a causa de una serie de inversiones presuntamente desacertadas, y el gobierno se ha visto obligado a realizar una serie de rescates financieros costosos.

Resulta tentador pensar que el sector financiero ha sido más un lastre que un motor de crecimiento y que ha colocado a las compañías chinas en desventaja competitiva. Sin embargo, se necesita cierta perspectiva para adoptar un enfoque más sutil. No cabe duda de que China dista mucho de tener un sistema basado en criterios de mercado al estilo anglosajón. Sin embargo, en China la intermediación financiera parece haber sido muy eficaz para movilizar y mancomunar ahorros. Las empresas y el sector público de China gozan de amplio acceso al capital a un costo que es bajo incluso para los países desarrollados. Desde la óptica de América Latina, que ha venido luchando con un bajo nivel de ahorros y con empresas y sectores públicos con crédito limitado, se trata de un logro nada desdeñable.

En el capítulo 1 se muestra que la profundización financiera en China ha proseguido a ritmo acelerado, alcanzando niveles comparables o incluso superiores a los de países de ingresos elevados. Con la notable excepción de Chile, América Latina parece haberse desplazado en la dirección opuesta, a pesar de las reformas de mercado y de costosos rescates financieros como en el caso de México, que usó casi una quinta parte de su PIB para apuntalar a sus bancos tras la crisis del peso de 1994.

El gráfico 8.6 muestra que las tasas de interés sobre los préstamos en China se han situado entre las más bajas del mundo durante el último decenio y es posible que sean las más bajas. Los países latinoamericanos se agrupan en el extremo opuesto, de modo que el sector financiero chino debe mejorar su orientación comercial y fortalecer su posición financiera para mejorar la distribución de recursos y reducir la vulnerabilidad financiera, entre otras cosas. Aun así, en comparación con América Latina, China ha hecho un trabajo excelente de movilización del ahorro y suministro de capital a las firmas del país y a las autoridades públicas. Si acaso, las condiciones financieras para la inversión y el crecimiento en China son actualmente mejores que en América Latina. Además, el crecimiento y la transformación económicos de China han generado, al menos hasta ahora, suficientes recursos para financiar rescates financieros de su sistema bancario. Se han evitado crisis bancarias y se ha dado apoyo a reformas graduales.

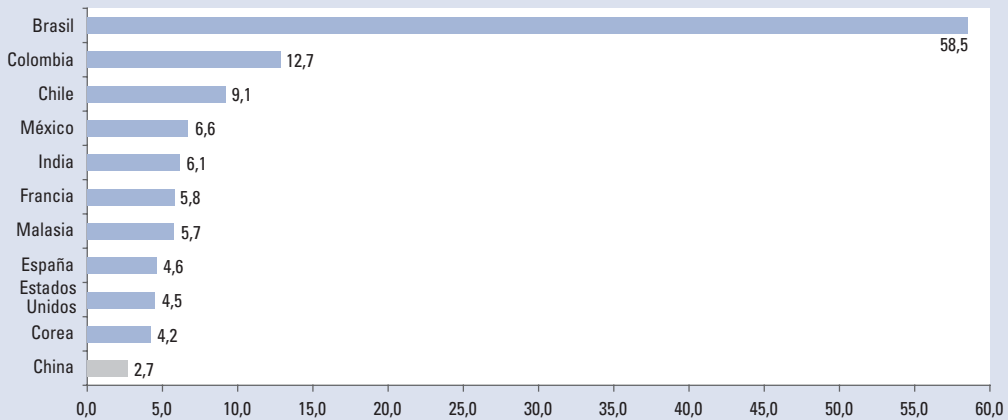
## **¿Está preparada América Latina para hacer frente a la competencia de China?**

En el presente estudio se ha hecho hincapié en la manera en que América Latina podría verse afectada por el surgimiento de China en la economía mundial. Un factor impor-



**GRÁFICO 8.6**

**Tasa de interés real media de algunos países, 1990–2003**  
(porcentaje anual utilizando el IPC como deflactor)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales.

Nota: Las estadísticas de Brasil corresponden al período 1997–2003, y las de México, a 1993–2003.

tante es la gran ventaja comparativa de China en las manufacturas con gran densidad de mano de obra no calificada, que podría influir en los precios internacionales, el rendimiento de los factores y los esquemas de especialización en todo el mundo. Como cabe esperar, los efectos inmediatos diferirán de un país a otro. Los que se especializan en manufacturas ligeras, como México y los países centroamericanos y del Caribe, tal vez experimenten una contracción de los términos de intercambio y de su participación en los mercados de exportación, especialmente a Estados Unidos. Por el contrario, los países que tienen una gran ventaja en las exportaciones en el ámbito de los recursos naturales, como Argentina, Brasil y Chile, han visto mejorar sus términos de intercambio y han ampliado sus exportaciones. No obstante, incluso en estos países hay focos de inquietud. Podrían estar excesivamente especializados en sectores basados en la explotación de recursos naturales, como la soja, el mineral de hierro y el cobre. El efecto de la volatilidad de la demanda sobre los precios podría reducir el crecimiento y el empleo a largo plazo. Esta posibilidad es real porque esos sectores tienden a tener un tope relativamente bajo para las economías dinámicas. Hay relativamente pocos incentivos para actualizarse, aprender e innovar.

El “fenómeno de China” (con el “fenómeno de India” perfilándose en el horizonte) ha suscitado preocupación en todas partes en América Latina. Además, el debate sobre el desarrollo podría encontrarse en una encrucijada a medida que el Consenso de Washington va topándose con un escepticismo creciente en toda la región. Se podría producir una confluencia de circunstancias que desencadene reacciones de proteccionismo y otras medidas defensivas. Desde un punto de vista más constructivo, América Latina debería ver el fenómeno de China como un llamado a la movilización. La región



necesita una política reforzada de desarrollo que aproveche sus numerosos puntos fuertes y acometa de frente sus puntos débiles.

América Latina no yace inerte ante este desafío. Afortunadamente, durante el proceso de reforma la región adquirió y reforzó ciertas cualidades económicas (y no económicas) a las que puede recurrir ahora. Asimismo, si se organiza estratégicamente, la región puede adquirir nuevas cualidades para convertirse en un jugador de ofensiva en la competitiva economía mundial. Si se combinan de manera eficaz las cualidades antiguas y las nuevas, América Latina podrá manejar los retos y las oportunidades que representan China y el otro gigante que comienza a surgir: India. La economía mundial es extraordinariamente diversa. El comercio internacional encierra un gran potencial de diferenciación y variedad de productos. Será fundamental emplear y combinar cualidades para desarrollar nichos de mercado.

Las principales cualidades de la región, que son fuertes en comparación con China, aparecen sombreadas en azul en el gráfico 8.7.



### ***Dotación de factores y ubicación geográfica***

- La región tiene abundantes recursos naturales, especialmente Sudamérica. El proceso de reforma ha dejado asentado un marco de políticas propicio para la inversión extranjera, lo cual constituye una ventaja comparativa formidable que puede generar recursos para la diversificación y el crecimiento.
- La demanda en la región es similar a la de los grandes mercados industrializados de América del Norte y la Unión Europea, y el mercado regional tiene más de 530 millones de consumidores.
- El idioma y la cultura forjan vínculos en muchos mercados, entre ellos los de Europa y Estados Unidos (el cuarto país de habla hispana más grande del mundo)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Además de ofrecer oportunidades de mercado, la diáspora latinoamericana genera más de US\$40.000 millones en remesas a la región. Véase Fondo Multilateral de Inversiones (2005).

## **Democracia**

Si bien las reformas y la modernización política no han estado exentas de altibajos, han ayudado a crear una democracia participativa prácticamente en toda la región. La consolidación progresiva de este proceso es la mejor garantía para la profundización del mercado.

## **Sector privado**

Las reformas basadas en criterios de mercado han contribuido al desarrollo de un sector privado vigoroso, listo para competir cuando se da un entorno propicio.

## **Integración económica**

Tras décadas de aislamiento, América Latina ha comenzado a aprovechar los beneficios de la integración económica.

- Sus economías se han abierto.
- Todos sus países (excepto las Bahamas) son miembros activos de la OMC y prácticamente todos han superado las dificultades iniciales de la implementación de sus acuerdos de adhesión.
- Después de décadas de intentos fallidos, finalmente se está avanzando hacia una verdadera integración subregional.
- Se han presentado oportunidades para la creación de zonas de libre comercio Norte-Sur con América del Norte, la Unión Europea y Japón.
- Ha aumentado el interés en la integración interregional Sur-Sur.

El gráfico 8.7 ilustra también dos puntos débiles importantes. Las cualidades que deberían estar sombreadas en azul aparecen en gris. Esas áreas no recibieron suficiente atención en su oportunidad. Una de ellas, la grave desigualdad que sigue plagando a América Latina, entorpece gravemente el potencial de los países o de la región como un todo para realizar su plena capacidad. La segunda área, el gobierno, se refiere a la necesidad de contar con estados fuertes y modernos que puedan aplicar políticas económicas eficaces y con visión de futuro. En un mundo cada vez más competitivo, un gobierno fuerte y profesional es indispensable para maximizar la sinergia entre las cualidades nacionales y regionales y ayudar a adquirir cualidades nuevas.

Aprovechar las cualidades de América Latina es aún más apremiante de lo que podría hacer pensar la imagen estática del gráfico 8.7. Si no se toman medidas, el impacto de China podría erosionar el valor de las cualidades actuales. En otras palabras, quedarse de brazos cruzados no es una opción, por varias razones.

Primeramente, el surgimiento de China en los mercados mundiales significa que es probable que aumente el rendimiento de la mano de obra calificada. En vista de que

China aventaja tanto al resto del mundo en cuanto a la mano de obra no calificada, su integración en los mercados mundiales debería producir una baja del precio de la mano de obra no calificada en comparación con otros tipos. Eso conduciría a un aumento de la prima por calificación que se paga en todo el mundo (el salario de los trabajadores calificados en comparación con el de los trabajadores no calificados) y, ante la falta de políticas de educación sólidas, llevaría a una mayor desigualdad en una región que ya se distingue por tener los mayores niveles de desigualdad del mundo<sup>8</sup>.

En segundo lugar, el aumento de la demanda china de materias primas está impulsando las exportaciones y el crecimiento en algunos países latinoamericanos, a costa —como podrían sostener algunos— de una reasignación excesiva a industrias basadas en la explotación de recursos naturales. Numerosos observadores han señalado el gran riesgo de que estas industrias no generen las economías dinámicas asociadas a las manufacturas, lo cual podría generar procesos políticos perversos que debiliten a las instituciones nacionales (Sachs y Warner, 1995; Mesquita Moreira, 2004). En pocas palabras, hay que evitar el mal holandés, que se produce cuando los precios elevados de un producto básico determinado restan competitividad a otros sectores y conducen a una especialización excesiva. El argumento tiene aún más peso si se trata de recursos naturales no renovables.

¿En qué circunstancias sería este proceso una “enfermedad”? Cuando también se produce una falla del mercado. Por ejemplo, las externalidades positivas —vinculadas a la agricultura no tradicional o las manufacturas— pueden significar precios más elevados para bienes agrícolas tradicionales o productos mineros. Estos precios más elevados pueden llevar a una apreciación del tipo de cambio (aumentando los salarios en dólares). Eso aleja a la economía de la producción de estos bienes con externalidades. En otras palabras, la economía se va apartando progresivamente de la asignación óptima de recursos. América Latina ha sido tradicionalmente un ejemplo primordial de este problema.

En tercer lugar, el Estado fuerte y el enfoque pragmático de la política económica de China, combinados con la visión estratégica de largo plazo descrita en el capítulo

<sup>8</sup> De hecho, algunos ya han sugerido que una prima por calificación más elevada podría explicar en parte el aumento observado en la desigualdad salarial en América Latina, tema que es objeto de un acalorado debate. Cuando se inició la liberalización del comercio a fines de los años ochenta, se la defendía porque supuestamente llevaría a una menor desigualdad salarial como consecuencia de una prima por calificación más baja. Eso se basaba en la idea de que América Latina contaba con abundante mano de obra no calificada y que la libertad de comercio favorecería a la región a través de la especialización en bienes con gran densidad de mano de obra no calificada, como prendas de vestir y productos electrónicos básicos. Por el contrario, la desigualdad salarial de hecho ha aumentado a causa del incremento de la prima por calificación. El punto de vista predominante es que ello se debe al cambio tecnológico basado en la calificación, lo que también explica la creciente prima por calificación en Estados Unidos y otros países avanzados. Sin embargo, muchos también atribuyen al surgimiento de China en los mercados internacionales, y más generalmente a Asia, el aumento de la prima por calificación en América Latina.

2, podrían tener un desempeño mejor que los marcos normativos de América Latina, centrados por lo general en fluctuaciones a corto plazo, y la estrategia general es propensa a grandes vaivenes.

Es mucho lo que se ha escrito sobre el viejo y endémico problema de la desigualdad en América Latina. Indudablemente, se trata de un gran lastre para la competitividad de la región. Sin embargo, el foco principal de lo que sigue es la renovación del papel proactivo del gobierno de los países que encaran una competencia mundial intensa, perspectiva que sólo recientemente ha atraído la atención en América Latina. La ortodoxia del reciente período de reformas se concentró mucho en las fallas gubernamentales y, por lo tanto, en la necesidad de reducir el alcance del Estado. En retrospectiva, quizá se hayan subestimado mucho las fallas del mercado —lo cual podría socavar seriamente los efectos de la tríada de reformas que consiste en la privatización, la liberalización y la estabilidad macroeconómica— y el papel del gobierno para ayudar a superarlas.

## Hacia un marco renovado de políticas para competir

### *Alianzas público-privadas*

Los gobiernos latinoamericanos tienen una capacidad relativamente limitada para formular y aplicar políticas con visión de futuro que refuercen la capacidad del sector privado para competir. Este punto débil contribuye al deslucido desempeño del sector privado. Sin embargo, un gobierno más fuerte no basta por sí solo para diversificar y actualizar la producción y las exportaciones. La política gubernamental con el sector privado (definida en términos generales) debe forjarse en el marco de una alianza constructiva.

Como primera medida, hay que desarrollar un aparato gubernamental que pueda fomentar la participación del sector privado de forma creíble y capaz con el propósito de formular políticas e incentivos para competir. Entre otras cosas, eso implica colaborar en la determinación de los puntos fuertes, los puntos débiles, las limitaciones insalvables y las opciones estratégicas del país en la competencia mundial. También abarca programas para desarrollar la capacidad del sector privado e incentivos para la experimentación, el aprendizaje y la inversión con el propósito de fomentar la diversificación y la actualización.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años setenta, el Estado generalmente protegía al sector privado sin que hubiera un esfuerzo recíproco de su parte para aumentar la productividad mediante mejores tecnologías, exportaciones, aprendizaje e innovación. Fue una era de grandes debates económicos sobre la eficacia de las empresas estatales en relación con el mercado<sup>9</sup>. Las relaciones entre

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Wilber (1969).

los sectores público y privado solían caracterizarse más por el conflicto que por la colaboración. Durante los veinte años siguientes, los estados por lo general se retiraron de la intervención económica directa. La mayoría de ellos se concentraron en cambio en la privatización, la liberalización del comercio, la desregulación y el mejoramiento de la estructura jurídica para el funcionamiento autónomo de las economías de mercado. Eso redundó en beneficios innegables, aunque no logró necesariamente que los esfuerzos público-privados subsanaran las fallas del mercado que tienen el potencial de retardar el desarrollo. Tales fallas pueden ser especialmente agudas en una era de grandes cambios estructurales internos y rápida globalización en el exterior.

Afortunadamente se ha renovado el interés en esta cuestión. Ello se debe en parte a que se ha comprendido que las reformas del Consenso de Washington no han dado todos los resultados beneficiosos previstos. También es una reacción al éxito de las economías de Asia oriental —más recientemente, la de China— en las que los gobiernos han ido más allá de reformas de mercado para colaborar más estrechamente con el sector privado a fin de propiciar un enfoque estratégico a mediano y largo plazo, el aprendizaje, la actualización industrial y el crecimiento.

La posibilidad de que se produzcan fallas del mercado debería ser una consideración fundamental de la función del Estado de complementar las reformas de mercado con una participación constructiva del sector privado. Es posible que se haya subestimado la importancia de las fallas del mercado en el proceso de reforma. Los economistas pueden encontrar fallas del mercado en todas partes, pero ¿cuáles influyen sustancialmente en el retraso del desarrollo? Es decir, ¿cuáles son las limitaciones insalvables, por así decirlo? Aunque esta pregunta dista de haber sido respondida, algunos estudios recientes hacen pensar que las fallas del mercado más importantes se encuentran en los campos de la tecnología, la información y la coordinación. Afectan a muchas áreas cruciales del desarrollo: el descubrimiento y la inversión productiva en actividades nuevas, el mal holandés, la innovación y las exportaciones, el suministro de bienes públicos y alianzas productivas nuevas que permitirían que los sectores aumentaran la productividad. Es justamente por eso que los países no deberían simplemente permitir que las fuerzas de mercado actuales (desencadenadas en parte por el reto de China) los lleven a especializarse en unos pocos sectores “tradicionales”.

Todo se reduce a que el éxito de China debería estimular en América Latina estrategias proactivas que generen incentivos para la diversificación y el aumento de la modernización tecnológica de su producción interna. En este libro se han examinado las numerosas políticas aplicadas por China. No se trata precisamente de un caso de fuerzas puras de mercado en acción. Por el contrario, son pocos los casos de éxito económico que se deben exclusivamente a la acción del mercado.

Desde un punto de vista más general, igual que ocurre con la política industrial en Asia oriental, no siempre es posible sacar conclusiones firmes sobre cuáles intervenciones han sido las más cruciales para estimular el crecimiento. Como se explica en el capítulo 2, no existe una fórmula y cada país debe adoptar con creatividad un marco de políticas nacionales adaptadas a su capacidad, cultura, política y circunstancias

sociales. No obstante, se puede afirmar que, en el caso de China, ha sido importante un Estado fuerte que fomenta y proporciona incentivos para la actualización y la diversificación industrial con visión de futuro. La fuerte participación del Estado en la formulación de políticas ha sido importante en Asia en términos más generales y tampoco ha estado ausente de la formación de políticas en el área de la OCDE.

### ***Un proceso social nacional estratégico***

La necesidad de renovar el gobierno como fuerza dinámica en el desarrollo de mercados surge en un momento de gran discusión sobre las políticas de desarrollo apropiadas para América Latina (Ramos, 2000; Melo, 2001; De Ferranti et al., 2002; Rodrik, 2003, 2004; Hausmann y Rodrik, 2003; Rodríguez Clare, 2004, y CEPAL, 2004). A todas luces, la importancia de crear espacios para la colaboración entre los sectores público y privado es un elemento crítico de la ecuación. Esta alianza debería crearse mediante “procesos sociales nacionales” que apunten al desarrollo de marcos de políticas más focalizadas que hasta ahora. Para ello se necesitan enfoques estratégicos de la competencia internacional que permitan la competencia entre intereses, visiones y recursos internos a medida que se crea un conjunto de incentivos e intervenciones que confiera mayor competitividad a las economías. En última instancia, la responsabilidad de arbitrar el proceso corresponde al gobierno. Eso se debe hacer de formas predecibles, transparentes, con rendición de cuentas y técnicamente sólidas, que luego pasen la prueba de fuego del desempeño en el mercado internacional.

### ***Políticas horizontales y verticales***

La alianza forjada mediante el proceso social nacional debería promover la creación tanto de políticas horizontales que promuevan en general nuevas actividades y sectores como de políticas verticales que incluyan medidas gubernamentales específicas para fomentar actividades y sectores específicos. Cabe destacar que tales políticas no son un sucedáneo del actual proceso de reforma estructural, sino que complementan otros instrumentos de políticas al margen de las reformas con los que se procura consolidar un marco económico general sólido orientado al mercado<sup>10</sup>.

Las políticas horizontales suelen ser menos controvertidas. Las verticales tienden a generar un mayor debate porque introducen la necesidad de la selectividad, que surge por varias razones. Primeramente, las necesidades y oportunidades sectoriales no son homogéneas. En segundo lugar, el gobierno no puede tomar medidas con respecto a todas las actividades y sectores debido al alcance y la complejidad de muchas intervenciones públicas. En tercer lugar, los recursos humanos y la capacidad de liderazgo del sector público tienen su límite. Por último, escasean los recursos fiscales.

<sup>10</sup> Aunque el foco principal es las políticas nacionales y regionales, también tiene repercusiones en el apoyo de instituciones de desarrollo multilaterales y regionales.



La necesidad de selectividad plantea la cuestión de los criterios utilizados para seleccionar las actividades y los sectores que van a recibir incentivos y apoyo. Conviene tener en mente varios factores:

- La mayoría de los países ya seleccionan de manera implícita ciertas actividades y sectores para dedicarles atención especial; por ejemplo, el turismo o la agricultura (aunque las intervenciones no son necesariamente el producto del tipo de proceso estructurado con visión de futuro que se sugiere aquí)<sup>11</sup>.
- La atención debería dirigirse a la superación de las limitaciones insalvables y el fomento de nuevas actividades en el sector privado que conduzcan a la diversificación y la actualización en las cadenas de valor internacionales.
- Contrariamente a las políticas del pasado, las políticas que aquí se consideran “verticales” no distorsionan necesariamente los precios en favor de alguna actividad y en desmedro de otra ni “seleccionan ganadores”. Su propósito es proporcionar incentivos para inversiones socialmente beneficiosas en actividades que de otro modo no se realizarían sin medidas o apoyo del sector público.
- No existe un principio económico aceptado que indique de manera objetiva y rigurosa las actividades o sectores que se deberían elegir. Por consiguiente, las actividades y los sectores que van a recibir apoyo especial no pueden ser elegidos exclusivamente por tecnócratas del gobierno. La selección debe ser producto del proceso social con bases técnicas descrito anteriormente, que conduzca a decisiones en las que los incentivos públicos puedan tener una influencia positiva.
- Los gobiernos en general no poseen conocimientos detallados sobre las actividades económicas más eficaces ni sobre los sectores que hay que apoyar desde el punto de vista del desarrollo. Estas decisiones requieren una estrecha cooperación del sector privado, que tiene conocimientos y experiencia con el mercado. Por lo tanto, uno de los elementos más importantes en la selección es la integración eficaz con la cultura organizativa y empresarial de las asociaciones sectoriales. Lo mismo se aplica a la creación de las alianzas necesarias con el gobierno, así como a la estructuración e implementación de las intervenciones.
- Los gobiernos, para ser eficaces y tener credibilidad en una alianza con el sector privado, deben acrecentar el profesionalismo y la capacidad técnica de los organismos que actúan en el ámbito del comercio y la inversión.

Un programa exitoso también tiene otros requisitos. He aquí algunos de ellos:

- Las intervenciones no deben entorpecer la competencia.
- La introducción de políticas debe hacerse practicando el arte del gradualismo, a fin de evitar los vaivenes a los que América Latina ha sido tan propensa. Todos

<sup>11</sup> Las intervenciones a menudo terminan siendo una formación de múltiples niveles, producto de medidas ad hoc tomadas por gobiernos sucesivos a lo largo de décadas.

los gobiernos tienen cierta capacidad para participar en alianzas e intervenciones, pero sus expectativas no deberían rebasar la realidad.

- En general se ha considerado al gobierno como una cualidad débil. De ahí que a los países que tienen una capacidad gubernamental más débil les convenga comenzar con prudencia. Las alianzas público-privadas deberían ser realistas en sus metas iniciales y sus intervenciones deberían ser menos y más sencillas. El gobierno debe ir avanzando a mediano plazo a través de la experimentación, el aprendizaje y un proceso estructurado de fortalecimiento de la capacidad. Se pueden crear curvas de aprendizaje y someterlas a prueba en el mercado, de modo que, como principio general, los programas piloto son un buen punto de partida.
- Hay que mantenerse alerta ante la antigua Némesis de la conducta improductiva en busca del provecho propio. Antes, la protección externa era mucho mayor, la competencia interna era mucho menor, escaseaban las políticas democráticas y los gobiernos estaban menos limitados por la necesidad de rendir cuentas al público. Aunque actualmente el riesgo es mucho menor que en el pasado, no deja de estar presente.
- Las políticas proactivas deben estar sometidas a controles y comprobaciones regulares; por ejemplo, programas de apoyo con cláusulas de extinción, contratos por resultados, aporte de fondos de contrapartida y evaluaciones de los resultados por terceros independientes. Aunque es normal que se produzcan fallas en una tarea de tal magnitud, el objetivo es crear una cartera de políticas definida por sus éxitos.
- Para que los gobiernos puedan participar en esas políticas, deben contar con un espacio fiscal<sup>12</sup>. En la mayoría de los países latinoamericanos, los persistentes desequilibrios fiscales han impuesto un enfoque de necesidades cíclicas a corto plazo más que de prioridades y estrategias a largo plazo. Una opción clara que no se puede pasar por alto es ampliar la base imponible, pero el establecimiento de prioridades rigurosas del gasto y la administración tributaria también deben formar parte de la fórmula.

Por último, el espacio de que dispone un gobierno para aplicar políticas proactivas aumenta paralelamente a sus avances en varias áreas: el fortalecimiento del entorno macroeconómico, el aumento del ahorro nacional, la profundización de los mercados financieros internos y la reducción de la carga de la deuda externa. La mayoría de las economías latinoamericanas todavía son frágiles en estos campos, de modo que la consolidación de las reformas conexas sigue ocupando el primer plano.

<sup>12</sup> Las políticas se tratan en BID (1997).



## Algunos aspectos de políticas que favorecen la competitividad y la actualización

### *Cómo tratar el mal holandés*

El mal holandés es una falla clásica del mercado que aqueja a los productores de materias primas. ¿Cómo tratarla? Si la causa es cíclica (por ejemplo, un aumento temporal de los precios del petróleo), un fondo de estabilización podría resultar eficaz, pero eso no sirve si el problema no es cíclico. En este caso, una opción sería abordar directamente las fallas del mercado que impiden que la economía asigne recursos a industrias potencialmente dinámicas. Un buen ejemplo de una política eficaz es la iniciativa del gobierno de Chile en 2004 de crear el Fondo de Innovación para la Competitividad, basado en un nuevo impuesto a las exportaciones de cobre, que es un recurso no renovable. Este Fondo se usa para apoyar el aprendizaje, la innovación y las actividades de investigación y desarrollo de exportaciones agrícolas no tradicionales e industrias en las que Chile tiene una ventaja comparativa. La meta es aumentar la productividad, desarrollar nuevos productos y mercados, promover servicios relacionados con las exportaciones y fomentar industrias que aporten insumos tales como maquinaria, semillas, fertilizantes y logística. Eso podría ayudar a diversificar las exportaciones en la dirección de bienes y servicios basados en el conocimiento que guarden relación con la ventaja comparativa del país en cuanto a recursos naturales.

### *Suministro de bienes públicos*

Las fallas del mercado también se producen por la falta de coordinación en el suministro de bienes y servicios públicos que son esenciales para el crecimiento en ciertas actividades y sectores<sup>13</sup>. Las fallas de la coordinación en el suministro de bienes públicos pueden producirse en varias circunstancias; por ejemplo, el problema del “beneficiario automático” que surge de las medidas de saneamiento de playas contaminadas para apoyar el turismo. En otros casos se pueden producir fallas de la coordinación en actividades estrechamente complementarias. Por ejemplo, la construcción de un aeropuerto en una región que carezca de hoteles no intensificaría el tráfico, pero los hoteles sin un aeropuerto quizá tampoco den resultado. Asimismo, no tiene sentido crear una universidad que se especialice en el diseño de modas en un lugar donde no haya compañías que necesiten personal con formación en ese campo, pero esas compañías tal vez no evolucionen nunca hacia el diseño de modas si no cuentan con profesionales especializados. Un conjunto productivo estructurado en torno a la producción de microfichas podría no llegar a crearse sin inversión extranjera directa, pero una fábrica

<sup>13</sup> Los bienes públicos “puros” se caracterizan por ser no exclusivos y no implicar rivalidad. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los bienes públicos son impuros y presentan distintos grados de dilución de estas dos características fundamentales (Buchanan, 1968).

extranjera sin un mercado laboral especializado en ciencia e ingeniería en el país probablemente no induzca el desarrollo de un conjunto productivo.

En otros casos, el proveedor de un insumo o servicio tal vez no capte todos los frutos de una inversión riesgosa debido a las externalidades. En consecuencia, puede que el insumo o servicio no esté disponible a pesar de ser socialmente beneficioso. Por ejemplo, para crear un conjunto productivo de dispositivos médicos se debe disponer localmente de servicios de esterilización, pero dado que un proveedor tal vez no pueda captar todo el superávit del servicio de esterilización, quizá dicho servicio no llegue a ofrecerse a pesar de ser “socialmente eficiente”.

## Educación

Según el criterio aceptado, se pensaba que el aumento de la matrícula primaria por lo general era la prioridad “correcta” para la política de educación en los países en desarrollo. Como señala Pritchett (2001), el aumento de la matrícula sin prestar la atención debida a la calidad puede ser un derroche monumental de recursos. El hincapié de China en la educación superior apunta a la necesidad de un enfoque equilibrado: una educación primaria con la evaluación debida de los requisitos de la educación secundaria y terciaria.

La importancia de la educación superior no radica exclusivamente en el aumento de la prima por calificación que es probable que produzca China con su surgimiento. Como se subrayó en De Ferranti et al. (2002), BID (2002) y CEPAL (2004), América Latina debería adoptar políticas que lleven a un aumento del contenido tecnológico de la producción. La simple observación de los casos en que esto ya ha ocurrido en la región —por ejemplo, el éxito de las exportaciones de fruta, salmón y vinos finos de Chile, el sector de los dispositivos médicos de Costa Rica y los aviones a reacción para rutas cortas y las autopartes de Brasil— subrayan la importancia de contar con un sistema adecuado de educación superior, tanto para la formación de profesionales de buena calidad como para la infraestructura adecuada de investigación y desarrollo.

El mejoramiento del sistema de educación superior no se reduce simplemente a dotar a las universidades públicas de más recursos o permitir la expansión de las universidades privadas. Se requieren políticas para actualizar los programas de estudio (especialmente en matemáticas, ciencias e ingeniería), mejorando la información sobre oportunidades laborales futuras (para que los futuros estudiantes puedan tomar decisiones mejor fundamentadas sobre su carrera), e incentivos a las universidades para que amplíen los cursos que tienen mucha demanda en el sector privado y en organismos públicos “orientados a las alianzas”. Los institutos técnicos que ofrecen programas de dos y tres años pueden contribuir a la actualización de la capacidad tecnológica<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Es importante que el sistema de enseñanza facilite la transición entre los distintos niveles de educación, especialmente de la formación técnica a títulos universitarios avanzados.

Además, la asignación de recursos debería aumentar la capacidad de investigación y desarrollo de los departamentos universitarios de una manera que sea pertinente para el sector privado. Es indispensable que haya una mayor colaboración entre las organizaciones del sector privado y las universidades. Los gobiernos pueden fomentar esa colaboración mediante un sistema de subvenciones de actividades de investigación y desarrollo para las universidades, que podrían supeditarse a la aprobación o incluso a la solicitud de dichas investigaciones por el sector privado. Por último, la política de educación es un medio para superar el gran déficit de igualdad que hay en América Latina<sup>15</sup>.

### ***Desarrollo de las exportaciones y promoción de inversiones***

El desarrollo tiene que ver no sólo con los bienes que el país ya produce, sino también con bienes nuevos y con la actualización progresiva de la canasta de exportaciones. Infortunadamente, esta área se ve muy afectada por las fallas del mercado porque el conocimiento tiene importantes efectos secundarios a medida que se descubren nuevos sectores con potencial para exportar. En este caso, la falla del mercado radica en que el costo del descubrimiento y la inversión concomitante corren por cuenta de un empresario, pero los beneficios los disfruta la sociedad en conjunto porque otras empresas pueden imitar rápidamente las ideas exitosas (véanse Ramos, 2000, y Hausmann y Rodrik, 2003). Por un lado, es preciso cuestionar la validez de la normativa que traba operaciones nuevas o bloquea el crédito para aprovechar nuevas oportunidades de inversión, pero más importante aún es que las políticas proactivas fomenten activamente los descubrimientos y la inversión.

En América Latina hay muchos ejemplos notables de tales políticas, entre ellos la cría comercial del salmón en Chile, la agricultura no tradicional en Costa Rica, las maquilas de la indumentaria en Centroamérica, los servicios de exportación en Uruguay y la industria de motores eléctricos y máquinas herramienta de Brasil. La meta no es “seleccionar ganadores”<sup>16</sup>. El gobierno sabe aún menos que el sector privado qué ramas de actividad nuevas serán rentables o podrán exportar con éxito. Más bien, el papel del gobierno es proporcionar una estructura de incentivos eficaz para los empresarios que participan en la labor de descubrimiento y que estén dispuestos a invertir. Eso podría traducirse en una política de subvenciones o crédito previsible para nuevos tipos de exportaciones, nuevos mercados o el lanzamiento de nuevas empresas.

En el capítulo 7 se analizan las fallas del mercado que han impedido que México y el Caribe desarrollen nichos aprovechando sus ventajas geográficas y de acceso a

---

<sup>15</sup> Véanse en BID (1996) las políticas para abordar este problema de forma más general.

<sup>16</sup> Eso no quiere decir que los países no seleccionen ganadores. Hay muchos ejemplos de éxito, pero la estrategia puede resultar sumamente costosa en términos fiscales y ser propensa a errores graves.

los mercados. Es fácil imaginar una industria latinoamericana de la confección que se especialice en prendas de mayor valor, caracterizada por una elevada rotación, personalización y entrega rápida por tierra y mar. Por lo tanto, mientras que Asia se especializa en la producción de grandes volúmenes, intensiva en escala, de baja rotación y bajos costos de producción, América Latina se concentraría en mercados más limitados que requieran envíos rápidos y una flexibilidad que permita responder a los rápidos cambios de la moda y las preferencias de los consumidores. Para eso se necesitaría la producción regional de insumos especializados a precios competitivos, de manera que los productores de paquete completo puedan responder con rapidez a pedidos personalizados. Como ya se señaló en el capítulo 4, muchos productos industriales podrían beneficiarse en general aprovechando al máximo la ventaja de la proximidad geográfica de la región a mercados importantes. Se necesita desarrollo para aumentar la escala de los envíos, sistemas de transporte radiales que promuevan la escala y el equilibrio bidireccional del transporte marítimo, el uso de contenedores, más competencia en los servicios aéreos y de flete e instalaciones aduaneras modernas.

A menudo se preconizan ciertas políticas que favorecen el crecimiento, como la estabilidad macroeconómica, la profundización financiera, el acceso al crédito interno<sup>17</sup>, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la infraestructura, etc., pero América Latina debe tomar otras tres medidas para garantizar la inversión en el crecimiento y la diversificación de las exportaciones: aumento de la sofisticación tecnológica, aprendizaje e innovación, y captación de inversión extranjera directa.

En ese sentido, la región debería evitar los episodios —demasiado frecuentes— de apreciación del tipo de cambio real. Un tipo de cambio competitivo facilita el descubrimiento de nuevas exportaciones y puede atraer inversión extranjera directa al sector exportador. De hecho, CEPAL (1995), Rodrik (2003) y Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004) sostienen que un tipo de cambio real competitivo es imprescindible para un crecimiento elevado, como ocurrió en Chile a mediados de los años ochenta. China es, por supuesto, otro ejemplo. Los tipos de cambio reales han sido competitivos durante muchos años, promoviendo fuertemente la inversión a largo plazo en bienes comercializables<sup>18</sup>. Con la excepción de El Salvador desde mediados de los años noventa, Centroamérica ha gozado de tipos de cambio reales estables y un crecimiento rápido de las exportaciones. En cambio, Argentina, Brasil y Uruguay han experimentado altibajos considerables en su tipo de cambio real, un crecimiento más débil de las exportaciones y menos inversión extranjera directa en actividades de exportación.

<sup>17</sup> Véase BID (1997).

<sup>18</sup> Para manejar el tipo de cambio, Chile recurrió en parte a controles de los flujos volátiles de capital a corto plazo (véase CEPAL, 1995). Como ya se vio en el capítulo 2, China ha asumido una posición muy gradualista en cuanto a la apertura de su cuenta de capital, permitiendo que quede a la zaga de la liberalización del comercio.

La región también debería abordar el llamado costo país<sup>19</sup>, así como la “inseguridad” (es decir, las instituciones, los impuestos, la delincuencia) de la coyuntura. Los retos críticos consisten en racionalizar y fortalecer las instituciones, la eficacia del Estado y el imperio de la ley. Los inversionistas deben conocer y entender las reglas del juego y confiar en ellas. En este sentido, una vez más China brinda enseñanzas aleccionadoras sobre la forma de adoptar medidas provisionales a fin de crear un entorno seguro para los inversionistas.

La capacidad de China para tranquilizar a los inversionistas asegurándoles que los posibles cambios de políticas no representarán una amenaza para las inversiones orientadas a las exportaciones ha sido una piedra angular del éxito de su combinación de políticas (véase el capítulo 2). Las zonas francas industriales son otro ejemplo en el que China —y en este caso también varios países latinoamericanos— han creado ventajas más allá de los beneficios tributarios mediante el establecimiento de “reglas del juego” previsibles (usualmente 15 años en América Latina). Eso ha permitido a los inversionistas extranjeros y nacionales planificar con anticipación y comprometerse con inversiones a largo plazo. El sistema de zonas francas industriales se está eliminando actualmente porque se considera como un subsidio a las exportaciones y, por lo tanto, constituye una contravención de los acuerdos con la OMC. Para ir más allá del sistema de zonas francas industriales, todos los países deben fortalecer sus instituciones y mejorar así su credibilidad para los inversionistas. Una medida de transición podrían ser los “contratos de inversión” entre el Estado y los inversionistas que garanticen un conjunto de reglas para los primeros 10 a 15 años de una inversión. En el caso de México, Centroamérica y la República Dominicana (y probablemente algunos países andinos dentro de poco), esos contratos están respaldados por los capítulos sobre inversiones incluidos en un tratado de libre comercio suscrito con Estados Unidos (aunque cabe reconocer que eso se aplica únicamente a los inversionistas de la región).

Por último, la promoción de las exportaciones a China y la atracción de inversiones serán áreas importantes para la colaboración entre los sectores público y privado. En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos tienen políticas de promoción de exportaciones, que responden correctamente a las fallas del mercado relacionadas con la dificultad para descubrir nuevas oportunidades y mercados de exportación. El costo de explorar el mercado chino es relativamente elevado. Ante la falta de apoyo público, la carga recae sobre unos pocos empresarios que después no pueden aprovechar una parte considerable de los beneficios concomitantes. Por consiguiente, existe un desincentivo para el descubrimiento. Esto explica, por ejemplo, las iniciativas públicas de Brasil para enviar misiones a China en busca de nuevos mercados e inversiones. Otros países, entre ellos Argentina, han emprendido iniciativas similares. Hay varias posibilidades para la promoción. Una de ellas es ofrecer subvenciones a empresarios que

<sup>19</sup> Véase un análisis de este problema en Banco Mundial (2004).

propongan proyectos nuevos en el mercado chino o que atraigan inversiones. Otras son crear entidades privadas, públicas o mixtas que se especialicen en la promoción de exportaciones y la captación de inversiones u organizar exposiciones y misiones y realizar búsquedas de mercados. En términos más generales, el acceso a los créditos para la exportación es crítico para penetrar en los mercados chinos y mundiales.

## **Innovación**

Una de las externalidades más importantes que conducen a las fallas de coordinación tiene que ver con la innovación. Hay un cúmulo de pruebas a favor de la hipótesis de que la innovación genera importantes externalidades que benefician a las compañías más cercanas (Audretsch y Feldman, 2004). La receta estándar de políticas para esta falla del mercado ha sido subsidiar la investigación y el desarrollo por medio de las universidades e incentivos tributarios a las empresas privadas. El fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual es otro enfoque reciente. Desde un punto de vista más amplio, está de moda hablar de la necesidad de fortalecer los “sistemas nacionales de innovación”.

Aunque esas políticas son útiles, sus efectos podrían ser limitados por varios motivos. Primero, la dependencia de incentivos tributarios para la labor de investigación y el desarrollo de las empresas privadas en países en desarrollo es una estrategia que probablemente fracasará. Es poco probable que esa labor subsidiada de investigación genere algún efecto secundario significativo, ya que no hay muchas probabilidades de que otras compañías se hallen suficientemente cerca, en términos geográficos o económicos, para beneficiarse de los conocimientos generados en la compañía de origen.

En segundo lugar, como han documentado Audretsch y Feldman (2004), algunos tipos de investigación conducen a mayores efectos secundarios que otros. En particular, la investigación que se lleva a cabo en universidades y centros de investigación para grupos industriales probablemente genere efectos secundarios mucho mayores que la que se realiza en empresas privadas. Por lo tanto, en vez de simplemente subsidiar la investigación y el desarrollo de forma generalizada, la política debería tratar de promover la investigación en colaboración que pueda beneficiar a varias empresas.

En tercer lugar, la mayoría de las políticas antedichas apoyan el lado de la oferta del mercado de investigación y desarrollo pero dejan de lado el lado de la demanda, lo cual puede ser la principal limitación en los países en desarrollo. Se ha afirmado que una manera de hacerlo es aumentar los beneficios privados de la innovación mediante el fortalecimiento del régimen de derechos de propiedad intelectual del país. Sin embargo, en países más pequeños y menos desarrollados, es probable que ello tenga un efecto insignificante, ya que los mercados internos protegidos por patentes son pequeños.

En cambio, la política debería tratar de promover actividades de innovación en colaboración en sectores específicos. Obviamente el apoyo debería concentrarse en actividades y grupos nuevos en sectores con ventajas comparativas, pero también debería surgir la colaboración entre los sectores público y privado en otros ámbitos



que muestren signos de éxito incipiente. Un buen ejemplo es la colaboración entre el sector arrocerero privado y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de Uruguay, creado por ley en 1990<sup>20</sup>. Durante los años noventa, el INIA obtuvo nuevas semillas de arroz mejor adaptadas al suelo y el clima de Uruguay, lo cual hizo aumentar la productividad y las exportaciones de arroz a niveles situados entre los más altos del mundo. Hoy día, el programa arrocerero del INIA abarca estudios para identificar y combatir plagas (biotecnología), mejoras de los sistemas de riego y de los métodos de siembra y la evaluación continua de plaguicidas y fertilizantes. Muchos de esos proyectos se realizan en estrecha colaboración con universidades y siempre en estrecha coordinación con asociaciones del sector privado. En Brasil hay mecanismos similares en el caso de la soja y otros productos agrícolas.

### ***El papel de la integración regional y mundial***

La integración regional es a todas luces una gran cualidad que puede ayudar a América Latina a hacer frente a los retos de la competencia mundial y del surgimiento de economías que están volviéndose más dinámicas, como las de China e India. De hecho, el surgimiento de China también debería ser un llamado de alerta para profundizar la integración regional. El gran avance realizado en este campo durante los años noventa estuvo seguido en el período 2003–2005 por el estancamiento de muchas iniciativas.

La integración regional puede ser una vía para que las empresas latinoamericanas atenúen los efectos de sus desventajas en cuanto a escala y concentración, al mismo tiempo que aprovechan el acceso a mercados regionales más grandes con preferencias y reglas colectivas. La integración regional también puede reducir los costos asociados a la distancia geográfica mediante la eliminación de aranceles, la organización de sistemas radiales de transporte y puertos (que maximizan las oportunidades de escala y puntualidad), y la familiaridad, que hace disminuir los costos de búsqueda. Los socios regionales también pueden cooperar en campos importantes que mejoren la competitividad, como centros de educación superior, actividades de investigación y desarrollo, la creación de nexos de producción y conjuntos productivos, el desarrollo de la infraestructura regional, la promoción de exportaciones e inversiones y la cooperación en políticas macroeconómicas. La formación de mercados regionales ha ayudado a captar IED, especialmente en los casos en que el acuerdo abarca un país desarrollado (BID, 2002).

El enfoque regional de la competitividad puede aplicarse en varios niveles. En principio, las subregiones comprometidas con el desarrollo de mercados comunes, como el Mercosur, Centroamérica, la Comunidad Andina y Caricom<sup>21</sup>, tienen el ma-

<sup>20</sup> Aunque el INIA es una entidad pública, funciona fuera del ámbito del Estado, lo que le confiere una flexibilidad mucho mayor.

<sup>21</sup> El Mercado Común Centroamericano podría ser un vehículo para consolidar y actualizar la industria textil y de la confección en esa subregión.

yor potencial de integración y el mayor grado de cooperación. Los acuerdos de libre comercio conllevan una menor cesión de soberanía y un compromiso más débil con la cooperación, pero pueden brindar una plataforma comercial que permita alcanzar escalas mediante el acceso a mercados y la disminución de los costos de inversión y comercio, especialmente en el caso de los acuerdos de segunda generación que no se limitan al comercio de bienes sino que incorporan servicios, compras del sector público, inversiones, etc. Además, la intensificación del comercio puede conducir a una mayor inversión y cooperación.

Cuanto mayor sea la participación en el acuerdo de libre comercio y más amplia la gama de la dotación de factores entre los países, menor será el riesgo de un comercio ineficiente y desviación de inversiones, que alejaría a los países de su frontera de producción a menos que se compense con efectos dinámicos a mediano y largo plazo. Los acuerdos de libre comercio Norte-Sur, en particular, exhiben esta característica benigna (Venables, 2003)<sup>22</sup> y tienen la ventaja adicional de actuar como imán de IED. En este sentido, la culminación del ALCA es una oportunidad histórica para que América Latina se apreste para la competencia mundial y el surgimiento de grandes mercados tales como China. Efectivamente, el ALCA crearía un vehículo hemisférico para anclar las reformas y un mercado preferencial regional de 800 millones de consumidores, con recursos que van desde una gran densidad de capital y tecnología hasta una gran densidad de mano de obra (Estevadeordal et al., 2004). Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos también comparten algunas de estas características, aunque ofrecen un mercado más pequeño que el ALCA y tienen la desventaja para América Latina de representar sistemas radiales menos eficientes (Wonnacott, 1996). Los acuerdos de libre comercio Sur-Sur, como el que existe entre el Mercosur y la Comunidad Andina, son de menor escala, profundidad y diversidad de recursos, pero pueden facilitar la competitividad si en las estructuras arancelarias se tiene el cuidado de minimizar los riesgos de desviación más inherentes.

Otro nivel es el de los acuerdos interregionales de libre comercio. Una estrategia que vale la pena considerar es la adoptada por Chile y México, que han celebrado acuerdos de libre comercio con Asia sudoriental y la Unión Europea. Chile tiene un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y la República de Corea, y ha comenzado a negociar otro con China, mientras que México tiene acuerdos de libre comercio con la

<sup>22</sup> Sin embargo, como se mostró en capítulos anteriores, las preferencias de los acuerdos de libre comercio Norte-Sur y las reglas de origen restrictivas pueden atrapar a los países en actividades de bajo valor agregado que los hacen vulnerables al surgimiento de exportadores de bajos salarios como China e India. Eso se manifiesta más claramente en los textiles y las prendas de vestir. Además, esos acuerdos tienen disciplinas que pueden restringir el espacio de las políticas; por ejemplo, las reglas y los límites en materia de propiedad intelectual más amplios que los establecidos por la OMC para el uso de controles de capital a corto plazo en la balanza de pagos. No obstante, esos costos deben compararse con la posibilidad de dar cabida a objetivos difíciles de alcanzar en alianzas mundiales tales como la OMC.



**RECUADRO 8.1****Algunas políticas específicas de los textiles y las prendas de vestir**

En este informe se ha documentado detalladamente la amenaza que representan el crecimiento de China y la eliminación de los cupos restantes del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en enero de 2005 para el sector de los textiles y las prendas de vestir de México y los países de Centroamérica y el Caribe. Según la experiencia reciente, es probable que la eliminación de los cupos de importación de Estados Unidos para muchas categorías de textiles y prendas de vestir constituya un gran impulso para la participación de China (y probablemente de India) en el mercado estadounidense, en detrimento de las exportaciones latinoamericanas.

La amenaza de una crisis como esta siempre conlleva el riesgo de que se impongan medidas defensivas y hasta proteccionistas destinadas a permitir la supervivencia de productores ineficientes. Eso sería lamentable, porque simplemente postergaría la sacudida inevitable que debe experimentar la industria para convertirse en una operación que efectúe un aporte positivo al desarrollo nacional. La evolución de la industria, en su mayor parte, se producirá gracias a la iniciativa de compañías privadas ante una competencia reñida. Las políticas públicas nunca deberían tratar de suplantar ese proceso. El objetivo debería ser, más bien, visualizar con el aporte del sector privado la manera en que la industria de los textiles y las prendas de vestir está evolucionando en un mundo competitivo y proporcionar los bienes públicos necesarios para el fomento de las nuevas actividades.

Dada la magnitud del reto que representa China en este sector, es posible que ni siquiera con políticas enérgicas como las propuestas en el capítulo 7 (que se enumeran más adelante) se consiga prevenir una contracción del empleo. A esta altura es muy difícil saberlo. En todo caso, está claro que este sector no contribuirá a la creación de empleos de la misma manera que lo hizo durante los años noventa. Por eso, la estrategia de diversificación de las exportaciones esbozada en este capítulo es aún más crítica para los países que tienen que hacer frente al reto chino en los textiles y las prendas de vestir. También puede ser necesario que esos países sopesen la implementación de políticas para ayudar a los trabajadores desplazados con capacitación y en la búsqueda de empleo. En términos más generales, en todos los países de América Latina será imprescindible que surjan nuevos sectores exportadores para generar los empleos necesarios con el propósito de reducir el desempleo, el subempleo y la informalidad que actualmente imperan en la región.

Hay varias reformas y políticas que deben implementarse a fin de convertir en realidad la visión de una industria capaz de competir con China. Primeramente, es preciso mejorar los servicios aduaneros (que funcionen las 24 horas del día, los siete días de la semana) y reducir el papeleo conexas de las empresas. Eso reviste importancia no sólo para el comercio con Estados Unidos, sino también para el comercio intrarregional de forma más general y es fundamental para el desarrollo de un conjunto productivo regional. En segundo lugar, es necesario invertir en obras de infraestructura tales como carreteras y puertos de aguas profundas, de manera tal que la ventaja geográfica se convierta en una fuente real de economía en los costos de transporte. En otras palabras, la región debería focalizar bien sus políticas para reducir los costos de transacción y las demoras. En tercer lugar, la región debería mejorar su posición en lo que se refiere a servicios básicos tales como electricidad y obtener acceso a capital de largo plazo para la reestructuración de la industria. En cuarto lugar, es necesario invertir en la generación de recursos humanos especializados para las nuevas etapas de la industria. Para eso se necesita gente versada en ingeniería, diseño, marketing, adquisiciones, contabilidad de costos, etc. Honduras tiene una universidad especializada en este campo, pero los representantes de la industria piensan que no tiene talla mundial. Quizá los países centroamericanos deberían cooperar en la creación de una universidad de talla mundial que se especialice en textiles, prendas de vestir y modas. Por último, como se verá con más pormenores

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 8.1 (Continuación)**

a continuación, la región debería apalancar su posición superior en cuanto a mano de obra y normativa ambiental.

Colombia es un ejemplo positivo. Produce prendas de vestir y ropa a la medida de buena calidad, vaqueros de moda y ropa sport. Tiene una gran oferta de trabajadores textiles calificados. Su industria textil cuenta con empresas integradas verticalmente que producen diversas fibras y telas sintéticas. Colombia ha sido reconocida por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (2004) como “una buena fuente para vendedores minoristas y proveedores de ropa que busquen hacer negocios rápidos y estén dispuestos a pagar una prima”.

Algunas empresas ya han comenzado a hacerlo en México y Centroamérica. Tricot Piccolo Leader, S.A. (Small-Knit Leader), con sede en San José (Costa Rica), ha venido produciendo desde 1976 y se ha convertido en una de las compañías más innovadoras de la región, empleando maquinaria de tecnología avanzada y procesos de producción computarizados, alcanzando una gran productividad y un nivel óptimo de calidad, y maximizando las utilidades<sup>1</sup>.

Las normas laborales y ambientales podrían convertirse en otra fuente de diferenciación positiva para la región en los mercados del Norte, donde los aspectos laborales y ambientales de los procesos de producción están condicionando cada vez más la demanda de los consumidores de productos y vendedores específicos. La región podría tratar de obtener la certificación de las condiciones laborales (jornada laboral de ocho horas, horas extras optativas, licencia de maternidad, al menos un día libre por semana, un proceso transparente para recibir quejas de los trabajadores a través de entidades no gubernamentales o la Iglesia) y ambientales, con lo que diferenciaría aún más sus productos y podría cobrar precios más altos que China y otros países de Asia, que tienen una reputación peor en ese sentido. El tratado de libre comercio de Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana fue un gran paso hacia el fortalecimiento de las normas laborales en la región, a través de la aplicación obligatoria de las leyes nacionales. El tratado también se ciñe a las normas ecológicas más recientes. Estas políticas abren las puertas a mercados más exigentes y selectivos.

Cabe destacar una iniciativa para aumentar la competitividad que otros podrían emular. La cumbre sobre textiles y prendas de vestir que tuvo lugar en San Salvador congregó a más de 400 empresarios del sector textil centroamericano y 200 empresarios estadounidenses. En 2003 se realizó la cumbre sobre el paquete completo y en 2004 el tema fue la rapidez con que se colocan los productos en el mercado. La reunión cuenta con el apoyo de importantes organizaciones de Estados Unidos, como Acción Caribeña y Latinoamericana (CLAA), la Asociación Estadounidense de la Indumentaria y el Calzado (AAFA) y la Red Estadounidense de Productores de Prendas de Vestir (AAPN), que representan el grueso de la industria en ese país. Las prioridades de la cumbre se concentran en la búsqueda de estrategias que ayuden a aumentar la competitividad del sector. La estrategia se basa en la proximidad y el acceso al mercado textil de Estados Unidos. Todos están de acuerdo en que la ventaja más sólida proviene de los procesos de producción rápida y los bienes de valor agregado de buena calidad producidos de acuerdo con normas ecológicas y que también se ciñen a los códigos laborales internacionales.

Los productores de prendas de vestir y textiles de Centroamérica claramente no están pidiendo limosna ni protección, sino que, por el contrario, están planteando un conjunto de medidas concretas que deben tomarse para que el sector pueda sobrevivir. Por consiguiente, la cumbre ofrece a los gobiernos de la región una oportunidad clara para participar en una alianza constructiva con el sector privado. Eso podría llegar a ser una fuente de experiencia que los países podrían aprovechar al aplicar estrategias similares en otros sectores en el futuro.

<sup>1</sup> Esta lista no es exhaustiva, sino que sólo trata de dar una idea nombrando algunos casos ejemplares.

Unión Europea y Japón. La ventaja de los acuerdos de libre comercio con Asia no se limita al acceso a mercados para las exportaciones: también reducen la distancia entre América Latina y la producción de bienes intermedios de talla mundial, el desarrollo tecnológico y las inversiones que podrían impulsar la competitividad y el crecimiento de la región en la economía mundial. Asia es un mercado relativamente poco aprovechado por América Latina, y los acuerdos comerciales formales podrían ser útiles para mejorar la participación en esa región.

El último nivel es el de la cooperación ad hoc, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá (PPP) (BID, 2002). Su concentración en la infraestructura regional y la normativa conexas (el PPP es más que eso) podría reducir uno de los principales déficit de competitividad de la región.

El desafío de la integración regional no consiste sólo en hacerlo de forma eficaz, sino además en aprovechar plenamente las oportunidades que pueda ofrecer. En ambos sentidos, a veces América Latina ha actuado con lentitud. En la práctica, la integración subregional a menudo no ha ido mucho más allá de un libre comercio imperfecto de mercancías, a pesar de las declaraciones y protocolos con grandes miras. Además, a nivel local, los países miembros no han adaptado políticas nacionales con objeto de aprovechar al máximo las oportunidades de un mercado regional. Las negociaciones del ALCA y del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur están estancadas porque las partes no pueden llegar a un acuerdo sobre asuntos relacionados con el acceso a los mercados. Asimismo, la experiencia de México con el TLCAN puso de manifiesto que un acuerdo de libre comercio Norte-Sur no es una panacea para competir en el ámbito mundial (Lederman, Maloney y Servén, 2003). Los acuerdos de libre comercio deben estar acompañados de programas nacionales y regionales proactivos que fomenten la competitividad, ya que las preferencias son sólo una ventaja muy pasajera en una economía mundial que está liberalizándose, aumentando su productividad a paso constante y ascendiendo por la cadena de valor. Además, las preferencias elevadas con reglas de origen muy restrictivas (típicas de algunos sectores en los acuerdos Norte-Sur) pueden atrapar a los países en áreas de actividad en las que no tienen una posibilidad real de ser competitivos internacionalmente, volviéndolos vulnerables al inevitable fenómeno de la erosión de la preferencia.

Por último, la afiliación de la región a la OMC es una cualidad que no se debería subestimar. Como se vio en el capítulo 2, la adhesión de China a la OMC llevó a una apertura importante del mercado de ese país. En las negociaciones, los países latinoamericanos tuvieron oportunidades para adaptar algunas de las condiciones a sus intereses específicos (véase el apéndice). Las formas de la promoción industrial y tecnológica de China también se verán limitadas por las reglas de la OMC. A fin de cuentas, la adhesión a la OMC ha creado condiciones equitativas para América Latina y China en materia de políticas de comercio e inversión.

El mecanismo de solución de diferencias en el marco de la OMC será otra manera de mantener la igualdad de condiciones entre China y América Latina. En términos

más generales, al menos a corto plazo, la experiencia más prolongada de América Latina con el sistema del GATT/OMC podría ofrecer a la región ciertas ventajas temporales en lo que se refiere al despliegue eficaz de los mecanismos de la institución y la participación en negociaciones.

Por último, pero no menos importante, algunos países latinoamericanos han descubierto que la OMC es un vehículo para forjar alianzas con China, especialmente el antedicho G-20.

*Página en blanco a propósito*

# Referencias

- Arellano, J. P. 2002. "International Competitiveness and Education in Latin America and the Caribbean Countries". En *The Latin American Competitiveness Report 2001–2002*. J. Vial y P. K. Cornelius (Eds.). Nueva York: Oxford University Press para el Foro Económico Mundial.
- Audretsch, D. y M. Feldman. 2004. "Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation". En *Handbook of Regional and Urban Economics*, Tomo 4. V. Henderson y J. Thisse (Eds.). Amsterdam y Nueva York: North-Holland.
- Banco Mundial. 1991. *World Development Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1993a. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1993b. *China—Promoting Growth with Equity*. Country Economic Memorando, Informe N° 24169, Banco Mundial, Washington, D.C. (septiembre).
- . 2004. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . Sin fecha. Metodología para la evaluación del conocimiento, página principal interactiva. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/kam2005/>.
- Barro, R. J. y J. Lee. 2000. *International Data on Educational Attainment: Updates and Publication*. Documento de trabajo N° 42, Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts (abril).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1996. *Making Social Services Work*. Washington, D.C.: BID.
- . 1997. *Latin America after a Decade of Reforms*. Washington, D.C.: BID.
- . 2001. *Competitiveness: The Business of Growth*. Washington, D.C.: BID.
- . 2002. *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- Buchanan, J. 1968. *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1995. *Policies to Improve Linkages with the Global Economy*. Santiago, Chile: CEPAL.
- . 2004. *Productive Development in Open Economies*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Dahlman, C. J. y J.-E. Aubert. 2001. *China and the Knowledge Economy: Seizing the 21st Century*. WBI Development Studies. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, I. S. Gill, J. L. Guasch, C. Sánchez-Páramo, N. Schady y W. F. Maloney. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Estudios sobre América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- De Ferranti, D., G. E. Perry, D. Lederman y W. Maloney. 2002. *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. Estudios sobre América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Devlin, R. y A. Estevadeordal. 2004. "Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach". En *Regional Public Goods: From Theory to Practice*. A. Estevadeordal, B. Frantz y T. Nguyen (Eds.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estevadeordal, A., D. Rodrik, A. Taylor y A. Velasco, eds. 2004. *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. Cambridge, Massachusetts: Centro David Rockefeller de Estudios sobre América Latina, Universidad de Harvard.
- Fondo Multilateral de Inversiones. 2005. "Cluster: Remittances as a Development Tool". Disponible en [www.iadb.org/mif/index.cfm](http://www.iadb.org/mif/index.cfm).
- Goldman Sachs. 2003. *Dreaming with BRICS: The Path to 2005*. Documento N° 99 sobre economía mundial, Goldman Sachs, Nueva York.
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik. 2004. "Growth Accelerations". Documento mimeografiado, Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. 2003. *Economic Development as Self-Discovery*. Documento de trabajo N° 8952, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), Cambridge, Massachusetts (mayo).
- Heytens, P. y H. Zebregs. 2003. "How Fast Can China Grow?". En *China: Competing in the Global Economy*. W. Tseng y M. Rodlauer (Eds.). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Huang, Y. 2004. "China Is Not Racing Ahead, Just Catching Up". *Financial Times* (8 de junio).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Varios años. Pesquisa Industrial Anual.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática). Varios años. Encuesta Industrial Anual.
- Kessides, C. 1993. *The Contributions of Infrastructure to Economic Development: A Review of Experience and Policy Implications*. Documento de análisis N° WDP213, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Krugman, P. 1994. "Competitiveness: A Dangerous Obsession". *Foreign Affairs* (marzo/abril): 28-44.
- Lederman, D., W. Maloney y L. Servén. 2003. *Lessons from NAFTA*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lewis, A. 1955. *Theory of Economic Growth*. Londres: Allen and Unwin.
- Maddison, A. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- McKinsey Global Institute. 2003. *New Horizons: Multinational Investment in Developing Countries*. San Francisco: McKinsey Global Institute.



- Murphy, K. M., A. Shleifer y R. W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97.
- Noland, M. y H. Pack. 2002. "Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience". En *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*. N. Loyaza y R. Soto (Eds.). Santiago: Banco Central de Chile.
- Oficina Nacional de Estadísticas de China. 2003. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistical Press, Oficina Nacional de Estadísticas de China.
- Organización Mundial del Turismo. 2003. *Chinese Outbound Tourism*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- Oxford Analytica y Oxford Economic Forecasting. 2004. *China: A Five-Year Outlook*. Oxford: Oxford Analytica.
- Pritchett, L. 2001. "Where Has All the Education Gone?". *World Bank Economic Review* 15(3).
- Ramos, J. 2000. "Policy Directions for the New Economic Model in Latin America". *World Development* 28(9).
- Rodrik, D. 2003. "Growth Strategies". Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- . 2004. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- Sachs, J. y A. M. Warner. 1995. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Documento de análisis sobre desarrollo N° 517a, Instituto para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- USITC (Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos). 2004. *Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market*. Publicación N° 3671, USITC, Washington, D.C. (enero).
- USTR (Oficina del Representante de Estados Unidos para Asuntos Comerciales). 2003. "Report to Congress on China's WTO Compliance". USTR, Washington, D.C. (diciembre).
- Venables, A. 2003. "Regionalism and Economic Development". En *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. R. Devlin y A. Estevadeordal (Eds.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wacziarg, R., E. Spolaore y A. Alesina. 2003. *Trade, Growth, and the Size of Countries*. Documento de trabajo Harvard NOM N° 03-14/Documento de trabajo N° 1995 del Instituto de Economía de Harvard, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts, y Documento de trabajo N° 1174, Facultad de Estudios de Postgrado en Negocios de la Universidad de Stanford, Palo Alto, California (enero).
- WEF (Foro Económico Mundial). 2003. *Global Competitiveness Report 2003–2004*. Nueva York: Oxford University Press.
- Wilber, C. 1969. *The Soviet Model and Underdevelopment*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Wonnacott, R. 1996. "Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System versus a Free Trade Area". *World Economy* 19(3): 237–52.



Young, A. 1993. *Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View*. Documento de trabajo N° 4482, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), Cambridge, Massachusetts.

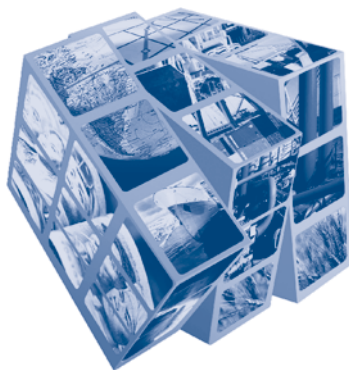
## Informes de base del BID

Melo, A. 2001. *Industrial Policy in Latin America at the Turn of the Century*. Documento de trabajo N° 459, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Mesquita Moreira, M. 2004. "Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Rodríguez-Clare, A. 2004. "Macroeconomic Interventions after the Washington Consensus". Documento mimeografiado, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

# ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES



*Página en blanco a propósito*

# Repercusiones en América Latina del impacto de China en la economía mundial: los casos de Argentina, Brasil, Chile y México<sup>1</sup>

## Argentina<sup>2</sup>

### ***Repercusiones del impacto de China en el comercio y los mecanismos de inversión***

#### *Panorama del comercio bilateral sinoargentino*

Las exportaciones de Argentina a China han aumentado considerablemente durante los últimos 20 años, pasando de US\$189 millones en 1980 a casi US\$2.500 millones en 2003. Entretanto, las importaciones de productos chinos también han aumentado, pasando de US\$33 millones a US\$635 millones. Por lo tanto, China se ha convertido en un socio comercial de importancia creciente para Argentina y actualmente es el cuarto mercado más grande de exportación e importación del país.

Tres cuartas partes de las exportaciones de Argentina a China corresponden a la industria agroalimentaria. Los principales productos de exportación son soja, aceite de soja, cuero, lana y tubos de hierro sin costura, que varias industrias chinas emplean principalmente como insumo. El mayor dinamismo de las exportaciones posiblemente se observe en la soja, cuyas exportaciones a China han aumentado a un paso mucho más rápido que las exportaciones al resto del mundo, lo cual apunta a un cambio en la composición del mercado de exportación de ese producto básico y una mayor dependencia de la demanda de China. Argentina importa de China principalmente maquinaria y equipo de transporte (más de 40% de las importaciones), productos químicos (18%) y textiles y calzado (11%). Entre los principales productos importados figuran computadoras, compuestos orgánicos e inorgánicos (principalmente herbicidas para la agricultura), juguetes y radiorreceptores.

---

<sup>1</sup> Los estudios de casos de este apéndice se realizaron a mediados de 2004.

<sup>2</sup> Basado en Galperín, Girado y Rodríguez Diez (2004).

Hay dos indicadores más que pueden servir para analizar la estructura del comercio bilateral entre Argentina y China. En primer lugar, Argentina registra un superávit en la balanza comercial en los renglones de productos agroalimentarios, metales y cuero, y un déficit en los renglones de productos químicos, maquinaria y productos de transporte, textiles y calzado. En segundo lugar, un estudio de la estructura del comercio intrasectorial proporciona información más detallada sobre la especialización de la producción en el comercio bilateral. En el comercio de Argentina con China hay una participación muy pequeña del comercio intrasectorial (0,2%), mientras que la mayoría de los productos agrícolas registran un coeficiente de exportaciones y la mayoría de las manufacturas registran un coeficiente de importaciones<sup>3</sup>.

El surgimiento de China en la economía mundial tiene tres consecuencias importantes para Argentina: 1) brinda nuevas oportunidades de exportación, 2) apunta a un posible aumento de las importaciones y 3) presenta la amenaza de una mayor competencia en terceros mercados.

### *Nuevas oportunidades de exportación*

El índice de complementariedad comercial se emplea para analizar sectores con potencial exportador e indicar líneas de productos en las que Argentina es un exportador relativamente especializado y China es un importador relativamente especializado. Una vez identificados los sectores con potencial, se clasifican en aquellos en relación con los cuales Argentina ya tiene entrada (que representan una oportunidad de crecimiento mediante la promoción de exportaciones o un mayor acceso a los mercados) y aquellos en relación con los cuales no tiene una presencia (que representan oportunidades no aprovechadas a causa de un alto grado de protección o la falta de demanda)<sup>4</sup>. El análisis muestra que los productos con complementariedad y entrada representan un mercado de US\$29.000 millones en total (valor de las importaciones de China), de los cuales US\$800 millones corresponden a Argentina. El mayor potencial de crecimiento está en sectores agrícolas tales como semillas oleaginosas, carnes y pescado,

<sup>3</sup> El indicador del comercio intrasectorial se calcula de la siguiente forma:

$$IIT = 1 - \left[ (X_i - M_i) / (X_i + M_i) \right],$$

donde  $X_i$  son las exportaciones del sector  $i$  y  $M_i$  son las importaciones del sector  $i$ . Un porcentaje elevado del comercio intrasectorial indica que hay estructuras de producción similares y una mayor integración, ya que puede haber un gran comercio o intercambio de productos diferenciados dentro de las firmas.

<sup>4</sup> El índice de complementariedad comercial se define del siguiente modo:

$$TCI = \left[ (X_a^i / X_a^t) / (M^i / M^t) \right] * \left[ (M_b^i / M_b^t) / (M^i / M^t) \right],$$

donde  $X$  son las exportaciones y  $M$  las importaciones del producto  $i$  o el total  $t$  de los países  $a$  y  $b$ .

así como en otros sectores tales como combustibles, plásticos, hierro y acero, cuero y lana. Los sectores argentinos con complementariedad pero que actualmente no tienen una presencia en el mercado de China ascendían a US\$16.000 millones en términos del valor de las importaciones (promedio anual en el período 1998–2001). Los productos agroalimentarios representaban US\$800 millones de esas importaciones, siendo los cereales, las grasas y aceites, el tabaco y los productos lácteos los sectores más importantes. Los US\$15.200 millones restantes de las importaciones correspondían a sectores no agroalimentarios, especialmente plásticos, maquinaria, acero, productos químicos orgánicos y fibras sintéticas.

### *Oportunidades para aumentar las importaciones*

Se puede aplicar el mismo análisis para determinar los sectores en los cuales podría producirse un aumento de las importaciones. Con el índice de complementariedad se pueden cuantificar los productos de los que Argentina es un importador relativamente especializado y China, un exportador relativamente especializado. El análisis muestra que los sectores con complementariedad y presencia constituyen un mercado de US\$6.800 millones. Los principales productos de esos sectores (en valor de importaciones de Argentina) son manufacturas tales como maquinaria, productos químicos y metálicos, automóviles y autopartes, calzado y plásticos. Por otro lado, los sectores con complementariedad pero sin presencia en Argentina ascendían a US\$744 millones y se concentraban en fertilizantes, productos de acero, productos a base de madera, semillas oleaginosas y carnes.

### *Competencia en terceros mercados*

La presencia creciente de China en la economía mundial también podría constituir una amenaza importante para el desempeño de las exportaciones de Argentina en terceros mercados. A fin de señalar los productos que podrían enfrentar una mayor competencia, se calcula una medida de ventaja comparativa manifiesta para determinar qué exportaciones de Argentina y de China han alcanzado una ventaja comparativa en relación con el comercio mundial<sup>5</sup>. Sólo los productos comprendidos en una categoría —aquellos en relación con los cuales Argentina no tiene una ventaja comparativa manifiesta y China sí— corren un gran riesgo de desplazamiento. Este grupo de “alto riesgo” representaba

<sup>5</sup> La ventaja comparativa manifiesta se define del siguiente modo:

$$RCA_i = \left[ \left( X_a^i / X_a^t \right) / \left( M^i / M^t \right) \right],$$

donde  $X_a^i$  es las exportaciones del producto  $i$  por el país  $a$ ,  $X_a^t$  es el total de las exportaciones del país  $a$ ,  $M^i$  es las importaciones mundiales del producto  $i$ , y  $M^t$  es el total de las importaciones mundiales.

apenas 2% de las exportaciones de Argentina, una proporción reducida caracterizada por sectores agrícolas tales como preparados de frutas y hortalizas, carnes, productos de origen animal, pescado y crustáceos, y sectores no agrícolas tales como maquinaria eléctrica, artículos de hierro o acero, caucho, calzado y plásticos.

Las exportaciones argentinas también podrían verse desplazadas tras la celebración de un tratado de libre comercio entre China y el Mercosur, a causa de la erosión de las preferencias arancelarias que Argentina sufriría en el mercado brasileño. En un análisis realizado por el Centro de Economía Internacional en 2003 se llega a la conclusión de que la mayor amenaza correspondía a 4% de las exportaciones de Argentina a Brasil, principalmente de arroz, herbicidas e insecticidas, y ciertas maquinarias (CEI, 2003).

## **Respuestas de política para contener amenazas y crear oportunidades**

### *Medidas defensivas*

Argentina ha tomado medidas defensivas para protegerse del surgimiento de China en la economía mundial. Durante el período 1995–2004, Argentina inició 31 investigaciones antidumping contra China, alrededor de 28% del total de casos y la mayor cantidad contra un país. En 24 de esas investigaciones se aplicaron medidas definitivas, nueve de las cuales han vencido. Las medidas antidumping vigentes se han aplicado principalmente a los sectores de la maquinaria y el equipo de transporte (40% de los casos) y los metales (20%). Argentina no aplicó medidas de salvaguardia a los productos chinos durante el período 1995–2004.

### *Medidas ofensivas*

Argentina también ha tomado varias medidas para beneficiarse del creciente papel de China en el comercio mundial. Algunas de estas medidas ofensivas incluyen la negociación de la adhesión de China a la OMC, la participación en las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha, misiones diplomáticas y comerciales a China y un acuerdo sobre normas sanitarias y fitosanitarias.

En las conversaciones en torno a la *adhesión de China a la OMC*, Argentina obtuvo reducciones arancelarias en 78 líneas de productos, principalmente en los sectores agrícola y metalúrgico. Argentina se ha beneficiado también de concesiones de China a terceros, de reducciones aplicables a la nación más favorecida particularmente en productos agrícolas, de derechos de negociador inicial en los rubros de carne, naranjas, limones, mate, aceite de soja y preparados de carne y maíz, de contingentes arancelarios para muchas exportaciones agrícolas tales como trigo, maíz, aceite de soja y lana, y de un acuerdo sobre algunas medidas sanitarias.

En el marco de la OMC, Argentina también ha mantenido relaciones estrechas con China en las *negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha*. Ambos países han venido

participando en el G-20, acción multinacional para forjar una posición común a fin de liberalizar el comercio agrícola en la Unión Europea, Estados Unidos y otras economías desarrolladas. El G-20 es una nueva avenida para la cooperación entre Argentina y China.

Argentina también ha empleado *misiones diplomáticas y comerciales* para mejorar su participación en el mercado chino. Desde 2000 han viajado a China seis misiones de representantes de los sectores público y privado de Argentina. En el último viaje, realizado en junio de 2004 con la participación del presidente actual, Néstor Kirchner, se abordaron asuntos de cooperación económica y técnica, además del fortalecimiento de los vínculos políticos y el mejoramiento de las relaciones económicas.

Un área donde ha habido poco éxito ha sido la negociación de los requisitos sanitarios y fitosanitarios para las exportaciones que entran en China. Aunque se han suscrito acuerdos sobre productos lácteos, carne de ave y naranjas, todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre carne vacuna, ovina y porcina, así como sobre otras frutas, y es poco probable que se llegue a un acuerdo dentro de poco.

### **Políticas recomendadas y líneas de acción**

A pesar de algunas diferencias geográficas y culturales, Argentina y China tienen intereses comunes en sus programas de desarrollo y estrategias de seguridad nacional (por ejemplo, en la política alimentaria y energética). La demanda de materias primas básicas de China pone a Argentina en la mira como proveedor estratégico de granos, otros alimentos básicos y recursos energéticos. Esta convergencia justifica los esfuerzos a fin de aprovechar al máximo las oportunidades que brinda China y, al mismo tiempo, prepararse para hacer frente a los retos que el surgimiento de China plantea en la escena multilateral. Se podría formular un plan gubernamental completo para analizar los intereses de China en Argentina y su lugar en las relaciones exteriores de Argentina.

Un marco amplio incluiría una política de promoción de Argentina en China, la definición de intereses comunes de los sectores público y privado, y una mejor coordinación entre instituciones nacionales y regionales con el propósito de aprovechar las relaciones entre el Mercosur y Asia. Esta iniciativa con respecto a China debería estar a cargo de un comité mixto integrado por representantes del gobierno, el sector privado y el sector académico, con un enfoque flexible y amplias consultas para ayudar a definir las políticas públicas a largo plazo. El comité encauzaría el diálogo político y colaboraría con China en la definición de estrategias bilaterales y multilaterales. Una estrategia clave consiste en describir a grandes rasgos la manera de convertirse en un proveedor comercial a largo plazo de China, así como una meta de las inversiones de ese país, haciendo hincapié en la calidad de los trabajadores manuales de Argentina y su integración en los mercados regionales.

Los diplomáticos y funcionarios públicos de Argentina en China deberían dar prioridad a la tarea de recopilar y difundir información útil para las actividades del sector privado argentino. Asimismo, es preciso definir las estrategias comerciales dirigidas a



China; por ejemplo, mediante la promoción de productos agrícolas argentinos como productos de calidad libres de enfermedades. Institucionalmente, el plan debería promover la creación de consorcios de compañías que exporten a China. A fin de atraer inversiones chinas, el plan debería promover a Argentina como plataforma de exportaciones al Mercosur y al Área de Libre Comercio de las Américas, así como de vuelta a la propia China.

La participación del sector privado debería complementar la acción gubernamental y tratar de salvar la brecha cultural y de conocimientos en las prácticas comerciales bilaterales y aduaneras. El sector privado debería además participar en reuniones en Asia, informarse más sobre las expectativas de Asia con respecto a la calidad y definir una imagen más clara de las oportunidades que puede brindar Argentina a las economías asiáticas. Es importante que los empresarios entiendan que, para penetrar en el mercado chino, hay que planificar y perseverar a mediano y largo plazo.

Los académicos interesados en el tema deberían aprovechar la vinculación con China para promover los intercambios y evaluar la relación que se vaya desarrollando. El interés de China en el idioma español es algo positivo y debería contribuir al intercambio de ideas entre académicos de ambos países. El sector académico podría desempeñar un papel importante en la profundización de las relaciones, ya que implícitamente requiere un aprendizaje (en lo que se refiere tanto a formación como a adaptación).

En síntesis, la propuesta requiere que el gobierno y el sector privado, con el apoyo del sector académico, trabajen mancomunadamente para promover el consenso y definir una política exterior eficaz de Argentina hacia China.

## Brasil<sup>6</sup>

### ***Repercusiones del impacto de China en el comercio y los mecanismos de inversión***

#### *Comercio bilateral sinobrasileño*

El comercio bilateral entre Brasil y China ha aumentado considerablemente desde 2000. La parte del total de las exportaciones de Brasil que se destina a China se ha triplicado, alcanzando 6% en 2003. Durante el mismo período, la proporción de las importaciones provenientes de China ha aumentado a más del doble, llegando a 4,5% del total de las importaciones.

Las exportaciones de Brasil a China se concentran en productos básicos entre los cuales figuran la soja, el aceite de soja, el mineral de hierro, el hierro en gránulos y la

---

<sup>6</sup> Basado en Abreu (2004).

pasta de madera, que en conjunto representan alrededor de dos tercios del total de las exportaciones a China. El sector exportador más dinámico es la soja. La participación brasileña en las importaciones de soja de China ha aumentado notablemente desde fines de los años noventa, y llegó a alcanzar más de una tercera parte del mercado chino en 2002. Brasil también ha venido aumentando su participación en el mercado chino de mineral de hierro y hierro en gránulos, representando 28% de las importaciones chinas de esos productos básicos en 2003. China es el principal mercado de exportación de la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), el mayor productor mundial de mineral de hierro, que espera aumentar más aún su participación en el mercado en los próximos años. Las exportaciones de productos de hierro y acero de Brasil a China experimentaron un rápido aumento de más de 400%, alcanzando US\$745 millones en 2003.

Con su adhesión a la OMC, China ha emprendido con paso acelerado el camino de la liberalización del comercio. En consecuencia, Brasil y otros miembros de la OMC se beneficiarán de una reducción de los aranceles de China. El aceite de soja, así como el maíz, el azúcar y el algodón, están sujetos a contingentes arancelarios. En 2002, el contingente arancelario del aceite de soja era 9% (2,5 millones de toneladas métricas) para el volumen comprendido en el contingente y 48% para el volumen por encima del contingente. La tasa arancelaria aplicable por encima del contingente bajó 13 puntos porcentuales al año hasta alcanzar 9% en 2005 y pasar, de hecho, a un sistema exclusivamente arancelario. El arancel consolidado medio no ponderado de China aplicable a los productos agrícolas se redujo a 9,4%. Las barreras no arancelarias son pertinentes para el comercio bilateral, especialmente los obstáculos relacionados con la manera en que se regula a las compañías extranjeras y el papel del comercio estatal. Esas barreras también se están desmantelando gradualmente.

La sostenibilidad de la demanda china de importaciones de productos básicos es un aspecto importante para Brasil. Es poco probable que las exportaciones brasileñas, con la excepción de los productos de hierro y acero, se vean afectadas por el aumento de la oferta en China. Se prevé que, para 2010, China se convertirá en un importante exportador de acero, lo cual representará una amenaza para los productores actuales (incluido Brasil). Sin embargo, Brasil también es un importante proveedor de mineral de hierro en los mercados mundiales y la creciente industria del acero de China probablemente siga dependiendo de importaciones de mineral de hierro de alta ley. También se prevé que surgirán nuevas oportunidades para la exportación de varios productos agrícolas tradicionales tales como carne de vaca, de ave y de cerdo y jugo de naranja, así como de equipo de transporte y software.

Las importaciones de Brasil provenientes de China se han concentrado en unos pocos productos entre los que figuran el carbón y el coque, productos químicos orgánicos y maquinaria eléctrica, equipos y piezas. La participación de las importaciones de carbón y coque provenientes de China en el mercado brasileño está aumentando, desplazando a las importaciones provenientes de Australia. Las importaciones de maquinaria eléctrica, equipos y piezas también van en aumento a expensas de las provenientes de Estados Unidos y Japón.

El grado de protección que encaran las importaciones provenientes de China en el mercado brasileño (Mercosur) es relativamente elevado, pero con un bajo coeficiente de variación. Las piezas y los componentes electrónicos son importados en su mayoría por compañías que operan en la zona franca de Manaus y, por lo tanto, están exentos de derechos de aduana y de todo impuesto federal, estatal y municipal.

### *Competencia en terceros mercados*

La intensificación de la competencia de China en todos los terceros mercados, pero especialmente el de Estados Unidos, ha perjudicado a las exportaciones de Brasil. Un análisis por producto a nivel de cinco dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) muestra que la reducción de las exportaciones brasileñas entre 1990 y 2001 atribuible a la competencia de China equivalió a 4% del total de las exportaciones (en valores de 2002) (véase Mesquita Moreira, 2004). Esas pérdidas fueron especialmente cuantiosas en los mercados de Asia oriental (14,5% de las exportaciones a esa región en 2002). Los productos más afectados en términos relativos fueron los de bajo contenido tecnológico, como los textiles y los productos de acero, mientras que en términos absolutos las mayores pérdidas se registraron en los productos con un contenido tecnológico medio, como radios, embarcaciones, productos de hierro y acero, equipos de acondicionamiento de aire, máquinas excavadoras y máquinas de coser. Cabe destacar, sin embargo, que la similitud de la estructura de las exportaciones de China y Brasil a terceros mercados —especialmente Estados Unidos— parece haber disminuido durante el período 1992–2001.

### *Inversión extranjera directa*

El volumen de la inversión extranjera directa brasileña en China es muy limitado: US\$13 millones en 2003, de un volumen total de las inversiones de Brasil en el exterior de US\$43.400 millones. Un puñado de compañías brasileñas han invertido en China, entre ellas Brasmotor S.A. y Embraco Snowflake (fabricantes de compresores) y Voith Siemens (fabricante de turbinas y generadores). Dos compañías del sector automotor, Sabó y MarcoPolo, han mostrado interés en invertir en China. El caso más emblemático de las nuevas oportunidades de inversiones brasileñas en China quizá sea Embraer, fabricante de aviones comerciales a reacción para rutas cortas. En una empresa conjunta con China Aviation Industry Corporation II, ha invertido un total de US\$50 millones en la fabricación de aviones a reacción para rutas cortas (modelo RJ145) en Harbin, en la provincia nororiental de Heilongjiang.

A fines de 2002, las inversiones de China en Brasil ascendían a US\$75.000 millones, de un volumen total de las inversiones dirigidas al exterior de US\$35.500 millones. Los campos principales han sido la manufactura de equipos de telecomunicaciones y productos electrónicos de consumo. Huawei Technologies y ZTE tienen inversiones, en tanto que las empresas chinas TCL Corporation y SVA planean invertir en estos

sectores. Sin embargo, la inversión que se proyecta en la industria brasileña del acero eclipsará la IED efectuada hasta ahora. Shanghai Baosteel, el principal productor chino de acero, y Arcelor, el productor de acero más grande del mundo, con sede en la Unión Europea, están realizando estudios de factibilidad junto con la empresa brasileña CVRD con respecto a una inversión de US\$1.000–1.400 millones en una acería integrada. Esta sería la mayor inversión de China en el exterior.

En la medida en que la IED en Brasil esté orientada principalmente a los mercados interno o subregional, es improbable que se vea muy afectada por una desviación de inversiones mundiales hacia China a mediano plazo. Los efectos relativamente pequeños en el comercio exterior implican efectos relativamente pequeños en la IED. El sector automotor es el que mayores probabilidades tiene de experimentar una desviación de las inversiones a corto plazo, ya que, como consecuencia de la ola anterior de entradas de capital a Brasil de fines de los años noventa y comienzos de la década de 2000, en 2003 más de 40% de la capacidad no estaba utilizada. No es de extrañar que la IED actual en el sector automotor esté pasando por alto a Brasil. Más allá del mediano plazo puede haber otros sectores en Brasil que sean vulnerables a la desviación de la inversión hacia China, pero los índices de coincidencia de las fuentes o los sectores de IED entre China y Brasil son relativamente bajos. Por otro lado, la expansión rápida y sostenida de la economía china atraería IED para proyectos basados en la explotación de recursos naturales a fin de suministrar materias primas y alimentos al país (véase el capítulo 6). La mejor defensa posible contra esta desviación futura de IED es la profundización de políticas macroeconómicas y microeconómicas acertadas a fin de mejorar y mantener la competitividad industrial de Brasil.

## ***Respuestas de política para contener amenazas y crear oportunidades***

### ***Medidas defensivas***

Brasil ha sido desde 1989 un usuario importante de recursos “de urgencia” tales como medidas antidumping y salvaguardias. El país ha aplicado un total de 101 medidas antidumping definitivas, 20 de ellas dirigidas a importaciones de China. La segunda economía más afectada fue la de Estados Unidos, con 11 medidas de ese tipo. El valor de las importaciones afectadas antes de la adopción de las medidas ha sido pequeño y sólo dos importaciones de China (ajo y taladros rápidos para acero) rebasaron los US\$10 millones en 2003. En conjunto, las medidas antidumping de Brasil han afectado sólo a unos pocos productos manufacturados relativamente insignificantes.

Las salvaguardias han afectado a las importaciones de juguetes de Brasil desde 1996. El recargo arancelario, que al principio equivalía a un recargo de 50% sobre el arancel exterior común (AEC) del Mercosur de 20%, se ajustó en 1996–1999 a fin de que no excediera del arancel consolidado fijado en la Ronda Uruguay. El recargo arancelario actual es de 10% y se prevé que bajará dos puntos porcentuales más para 2006.

La suma del AEC y el recargo de salvaguardia seguirá siendo inferior al arancel consolidado de Brasil de 35% para las importaciones de productos manufacturados en el marco de la OMC.

### *Medidas ofensivas*

Las iniciativas comerciales de Brasil hacia China han sido limitadas, pero actualmente están cobrando ímpetu gracias a las misiones diplomáticas, la cooperación técnica bilateral y las negociaciones internacionales. Una misión comercial brasileña de alto nivel viajó a China en 2002, tras 14 años sin ningún tipo de promoción comercial en el mercado chino. El gobierno actual del presidente Lula da Silva ha seguido adelante con esta iniciativa, con una visita en mayo de 2004 para estrechar los lazos políticos y económicos. Entretanto, hay canales bilaterales de cooperación técnica que han estado abiertos desde hace algunos años. Brasil y China están colaborando en el campo de la tecnología espacial para construir dos satélites y planean trabajar en otras áreas estratégicas tales como el etanol, el mineral de hierro, el acero, ciertas agroindustrias, software, medicamentos, ingeniería civil y las industrias aeronáutica y electrónica. Aunque por ahora es poco probable que Brasil y China suscriban un acuerdo comercial bilateral, ambos países han cooperado en el marco del G-20 de economías en desarrollo, presionando a la Unión Europea, Estados Unidos y Japón en las negociaciones de la Ronda de Doha para que abran sus sectores agrícolas.

### *Conclusiones*

A juzgar por la experiencia de Japón, Taiwan y la República de Corea, la mayoría de los analistas están de acuerdo en que es probable que el crecimiento actual de China continúe durante los próximos 20 años. También se prevé un repunte de la demanda china de materias primas importadas, dado que la oferta interna no podrá dar abasto para atender el aumento del consumo. El crecimiento futuro de las importaciones incluirá productos que actualmente se importan de Brasil, como mineral de hierro y soja, y es posible que se extienda a productos nuevos tales como carne de primera calidad y jugo de naranja.

Las exportaciones de China también seguirán creciendo mucho más rápidamente que el promedio mundial, aumentando su participación en terceros mercados a costa de economías menos competitivas. En el caso de Brasil, los sectores con más probabilidades de verse afectados a mediano plazo son los productos de hierro y acero, mientras que los equipos de transporte lo serán a más largo plazo.

Es probable que se produzca una desviación de inversiones de Brasil y otras economías en desarrollo, especialmente una vez que el sector chino de servicios se abra y otros sectores, como el automotor, comiencen a desarrollarse. La inversión en China ofrecerá ciertas ventajas de escala que han resultado difíciles de alcanzar para algunos sectores brasileños.

Anteriormente, Brasil había tenido un papel casi insignificante en China y es importante que las nuevas políticas se concentren en corregir esa distorsión. El estrechamiento de las relaciones con Beijing debería ser un empeño permanente y no depender necesariamente de coaliciones más amplias de países de ideas afines.

## Chile<sup>7</sup>

### ***Repercusiones del impacto de China en el comercio y los mecanismos de inversión***

#### *Comercio bilateral sinochileno*

La importancia de China para el comercio exterior chileno ha aumentado considerablemente en los últimos 15 años. Las exportaciones chilenas a China pasaron de 0,4% del total de las exportaciones en 1990 a más de 9% en 2003. Durante el mismo período, las importaciones provenientes de China pasaron de 0,8% a más de 7% del total de las importaciones de Chile. China es actualmente el tercer socio comercial más importante de Chile, después de Estados Unidos y Argentina<sup>8</sup>.

Las exportaciones chilenas a China se concentran en un pequeño número de sectores, como cobre, minerales, escoria y ceniza, pasta de madera y residuos de alimentos, que representan 85% del total. El cobre domina las exportaciones chilenas a China, dado que el mercado asiático se ha convertido en el principal consumidor mundial de este producto básico (17,4% del consumo mundial). Las exportaciones de los dos productos de cobre principales de Chile experimentaron un gran crecimiento en los últimos cinco años. Entre 1998 y 2003, la proporción de las exportaciones de cátodos de cobre destinada a China aumentó 19 puntos porcentuales, a 22%, en tanto que la proporción de mineral y concentrados de cobre chilenos aumentó más de seis puntos porcentuales, a 15%. Las importaciones de Chile provenientes de China también se concentran en unas pocas industrias. Los sectores del cuero, las prendas de vestir, el calzado y los juguetes representan 45% de esas importaciones, mientras que la maquinaria representa un 25% adicional.

#### *Competencia en terceros mercados*

Para analizar la competencia en terceros mercados se pueden examinar las exportaciones de Chile y China a Estados Unidos, inicialmente a nivel de capítulo (dos dígitos) del

<sup>7</sup> Basado en Claro (2004).

<sup>8</sup> Los socios se miden como países considerados individualmente, empleando el total bilateral de exportaciones e importaciones.



Sistema Armonizado (SA) y luego a niveles más desagregados (cuatro y ocho dígitos) en el caso de los capítulos en los que podría haber competencia.

Las exportaciones de Chile a Estados Unidos se concentran en frutas, madera y artículos de madera, pescado, cobre y minerales de cobre, productos químicos orgánicos e inorgánicos y bebidas. Juntos, estos sectores representan casi 80% del total de las exportaciones. Las principales exportaciones de China a Estados Unidos corresponden a prendas de vestir, cuero, calzado, artículos de plástico y juguetes, maquinaria eléctrica y no eléctrica y muebles. El único sector (capítulo del SA) con una participación elevada en las exportaciones tanto chilenas como chinas a Estados Unidos es los muebles: 1,2% y 8,5%, respectivamente. Eso indica una diferencia en la estructura de las exportaciones, también evidente en el índice de similitud de las exportaciones (ISE). A nivel de ocho dígitos, el ISE arroja un valor de tres, en comparación con un ISE de 21 para China-México y de 12 para China-Brasil<sup>9</sup>.

Este análisis es, no obstante, una cuantificación incompleta del grado de competencia en terceros mercados, dado que una exportación de China puede representar una parte reducida de la estructura total de las exportaciones del país y aun así ser un factor importante en el mercado mundial de ese producto. Para corregir esta eventualidad, el análisis se concentra en la penetración de las importaciones chilenas y chinas en el mercado estadounidense. Ambos países tienen una participación elevada en las importaciones estadounidenses de pescado y crustáceos, preparados de hortalizas y frutas, productos químicos orgánicos e inorgánicos, piedras preciosas y sal, madera y artículos de madera y muebles.

En el sector de *pescado y crustáceos*, Chile y China son exportadores importantes de filetes de pescado a Estados Unidos (con una participación de 25% y 16% en las importaciones de Estados Unidos, respectivamente). Sin embargo, a un nivel más desagregado, se puede apreciar que Chile exporta salmón y lubina, mientras que China se especializa en abadejo, bacalao, lenguado y tilapia.

La competencia directa en el sector de *preparados de hortalizas y frutas* es más evidente. En 2002 las exportaciones chilenas de jugo de manzana a Estados Unidos alcanzaron US\$34 millones y compitieron directamente con las de China, de US\$51 millones, representando 14% y 21% de ese mercado, respectivamente. Aunque económicamente las exportaciones de jugo de manzana son menos importantes para ambos

<sup>9</sup> El índice de similitud de las exportaciones se define del siguiente modo:

$$ESI = 100 * \sum_c \min(x_c^i, x_c^j),$$

donde  $x_c^i$  representa la participación de las exportaciones brutas del producto  $c$  en el total de las exportaciones del país  $i$ , y  $x_c^j$  representa esa participación para el país  $j$ . La gama del índice es de 0 a 100: el índice es 0 si la estructura de las exportaciones es totalmente diferente y 100 si la participación de las exportaciones de cada producto en el total de las exportaciones es igual en ambos países.

países que las de pescado, por ejemplo, la penetración del producto en el mercado estadounidense —y de ahí la competencia— es mayor.

Aunque ambos países tienen una gran participación en las importaciones de *productos químicos orgánicos e inorgánicos* de Estados Unidos, un análisis más detenido revela que la estructura de las exportaciones de Chile es muy distinta de la de China. Chile exporta a Estados Unidos mayormente flúor, cloro y sal, mientras que China exporta productos químicos radiactivos, cemento y feldespato.

En el sector de *madera y artículos de madera*, todo indica que, aunque Chile es un exportador importante de madera, China es un exportador importante de productos de madera tales como artículos de madera y muebles. Chile exporta algunos muebles y artículos de madera a Estados Unidos, lo que convierte a esos sectores en competidores potenciales con China. Eso también ocurre con los productos de papel.

### *Inversión extranjera directa*

El surgimiento de China en la economía mundial podría afectar a los flujos de IED a Chile de tres formas. Primeramente, podría desviar inversiones que de otro modo se destinarían a Chile. No hay pruebas de tal desviación. En segundo lugar, el aumento de las oportunidades de exportación a China podría atraer inversiones en Chile. Los flujos recientes se han dirigido en su mayor parte a la industria minera, especialmente la del cobre. Aunque no se puede determinar la medida en que esa inversión responde a las perspectivas de crecimiento de China, es obvio que China ha sido el motor del mercado mundial del cobre en los últimos años. Por último, podrían presentarse nuevas y mayores oportunidades de inversión para compañías chilenas en China y viceversa. Hay indicios de que los flujos de IED de China en Chile han sido muy bajos, representando apenas 0,2% del total de los flujos de IED entre 1974 y 2002. La mayor parte de esas inversiones se destinó a los sectores de la explotación forestal y los servicios<sup>10</sup>.

### **Respuestas de política para contener amenazas y crear oportunidades**

#### *Medidas defensivas*

Para afrontar los riesgos de la apertura de China y su penetración en los mercados mundiales, Chile se reserva el derecho de realizar investigaciones y aplicar tres tipos de medidas: medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias. Entre 1981 y 2001 Chile inició 215 investigaciones en la industria textil (67 iniciadas),

<sup>10</sup> La Comisión sobre Inversión Extranjera de Chile indica que la mayoría de las inversiones clasificadas como chinas provienen de inversionistas de Hong Kong.



productos metálicos (26 iniciadas) y agricultura, productos lácteos, productos químicos y caucho/plásticos (17 iniciadas en cada sector), entre otros rubros. Según el país de origen (algunas investigaciones abarcaron más de un país), Chile ha iniciado 395 investigaciones, de las cuales China fue objeto de 22 (6%). Otros cuatro países (Brasil, Argentina, Perú y República de Corea, en este orden) son los únicos países que fueron investigados con más frecuencia. En 15 de las 22 causas entabladas contra China se impusieron medidas definitivas. Estas cifras son relativamente bajas en comparación con el resto del mundo, donde el inicio de medidas contra productos chinos ha sido mucho más común. Una posible explicación es que la penetración china en el mercado chileno ha desplazado principalmente exportaciones de terceros países en vez de la producción chilena.

### *Medidas ofensivas*

La política chilena de expansión del comercio abarca relaciones económicas más estrechas mediante marcos de inversión extranjera y acuerdos de libre comercio. Desde 1991 Chile ha venido negociando tratados bilaterales de inversión para proteger mejor los flujos de inversión extranjera procedentes del exterior y dirigidos al exterior. En marzo de 1994 Chile suscribió un tratado de ese tipo con China. Los tratados bilaterales de inversión brindan protección adicional a los derechos garantizados a los inversionistas extranjeros en el marco jurídico de Chile, el Estatuto de la Inversión Extranjera (Decreto Ley 600). El DL 600 tiene cinco disposiciones principales: 1) los inversionistas extranjeros en Chile pueden ser propietarios hasta de 100% de una compañía con sede en Chile y los derechos de propiedad no prescriben, 2) los inversionistas tienen derecho a repatriar capital un año después de su ingreso y a remitir utilidades en cualquier momento, 3) las inversiones traídas al país en forma de bienes físicos están sujetas al régimen general del impuesto sobre el valor agregado y los reglamentos aduaneros, 4) hay algunas ventajas tributarias, pero no en la forma de “exoneraciones fiscales” sino como un “seguro tributario” destinado a proporcionar un horizonte tributario estable, y 5) las inversiones en actividades nuevas o extractivas, como la minería, tienen derecho a gozar de beneficios tributarios adicionales si alcanzan un valor de US\$50 millones como mínimo.

Un componente fundamental de la política comercial de Chile desde 1990 ha sido la suscripción de acuerdos de libre comercio con varios países y regiones, entre ellos Canadá, México, Costa Rica, El Salvador, la República de Corea, la Unión Europea y Estados Unidos. El acuerdo entre Chile y Estados Unidos es un buen ejemplo de acuerdo integral, ya que contempla un trato moderno de los flujos de inversión y los litigios comerciales, así como la inclusión de todos los productos en el proceso de eliminación de aranceles. El acuerdo se divide en 24 capítulos sobre temas tales como reglas de origen, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas laborales y ambientales, compras del sector público, inversiones, propiedad intelectual, servicios financieros, telecomunicaciones, trato nacional y acceso de bie-

nes a los mercados, flujos de mano de obra, barreras arancelarias y al comercio, y solución de diferencias. Chile ha empleado los acuerdos de libre comercio para mejorar su acceso a ciertas mercancías, como prendas de vestir y productos forestales y de madera.

Entre las iniciativas de promoción de las exportaciones de Chile figura su posición en cuanto a la adhesión de China a la OMC. Durante ese proceso, Chile presentó una petición a China con respecto a una lista de productos prioritarios con las tasas arancelarias solicitadas. Los productos incluidos en la lista prioritaria de Chile eran principalmente pescado (capítulos 03, 15 y 16 del SA), frutas (08 y 20), vino (22), madera y artículos de madera (44), y lana y pelo de animales (51). Para muchos de estos productos, la oferta final de China en cuanto a los aranceles fue de hecho menor que lo solicitado por Chile como consecuencia de las negociaciones de China con otros miembros de la OMC. Cabe destacar que los productos incluidos en la lista representan una parte relativamente pequeña de las exportaciones de Chile a China (casi 4%). Eso podría atribuirse a que los siete principales productos de exportación de Chile entran en China con un arancel muy bajo (de 0% a 2%).

## ***Implicaciones y conclusiones en cuanto a las políticas***

### ***El mercado del cobre***

Este sector es muy importante debido al papel creciente de China en el mercado mundial del cobre y el papel de este producto en la economía chilena. La gran demanda de China ha producido un alza del precio del cobre en los últimos años y ha impulsado el aumento de la producción y de los ingresos fiscales de Chile. Sin embargo, los beneficios no están exentos de riesgos. Primeramente, los aumentos de precios pueden ser transitorios, de modo que la política fiscal de Chile debería actuar en consecuencia y evitar las presiones para gastar ingresos como si la corriente actual no fuese a decaer o a interrumpirse nunca. En segundo lugar, existe el riesgo del mal holandés. Un aumento considerable del precio de un producto que implica una utilización intensiva de recursos naturales o un descubrimiento importante puede provocar un cambio en los recursos que se destinan a ese sector, una apreciación del tipo de cambio real y una contracción del sector manufacturero que no realiza un uso intensivo de recursos. Siempre que las señales correctas de los precios lleven a la reasignación de recursos a industrias más rentables, como la del cobre, eso no representa un problema. Sin embargo, si las manufacturas que no conllevan un uso intensivo de recursos naturales experimentan un rendimiento creciente, eso podría afectar al crecimiento de Chile a largo plazo. Frente a esa situación, los autores Larraín, Sachs y Warner (2000) recomiendan crear un marco institucional que facilite los aumentos de la producción manufacturera y las exportaciones, en vez de tratar de seleccionar ganadores.

## *Un acuerdo de libre comercio entre Chile y China*

A mediados de 2003, los gobiernos de Chile y China declararon su intención de negociar un acuerdo de libre comercio, lo cual podría ser beneficioso para ambas partes<sup>11</sup>. Aunque las principales exportaciones chilenas a China ingresan con aranceles sumamente bajos, Chile todavía encara aranceles elevados en China sobre los productos agrícolas que exporta rentablemente a otros mercados. Las restricciones no arancelarias (como las normas fitosanitarias) y los problemas con la clasificación de productos (particularmente en el caso de los productos químicos orgánicos e inorgánicos) también impiden que Chile venda una combinación más diversificada de productos en los mercados chinos. Para China, los principales beneficios de un acuerdo bilateral serían: 1) la pericia que se adquiriría con la negociación de un acuerdo de libre comercio con un socio experimentado, 2) acuerdos favorables en cuanto a reglas de origen para el acceso a otros mercados en países que tienen acuerdos de libre comercio con Chile, y 3) beneficios y facilidades para oportunidades de inversión de China, especialmente en la industria minera. En 2005 se llegó a un acuerdo definitivo.

## **México<sup>12</sup>**

La transformación de China durante los últimos veinte años no solamente ha abierto un mercado enorme con una amplia gama de oportunidades para exportaciones, sino que además ha creado un vigoroso competidor para los países que tienen ventajas comparativas similares. México parece estar entre los países en desarrollo más amenazados por el surgimiento de China.

## ***Repercusiones del impacto de China en el comercio y los mecanismos de inversión***

### *Comercio bilateral sinomexicano*

Aunque los lazos comerciales entre México y China han sido importantes a lo largo del tiempo, durante los últimos decenios han sido mínimos. Con la adhesión de China a la OMC, las relaciones comerciales han exhibido un dinamismo renovado, especialmente en forma de importaciones de México. Entre 2000 y 2003, las importaciones de México provenientes de China aumentaron a más del triple, cifra impresionante en vista de que la tasa de crecimiento del total de las importaciones de México se mantuvo estan-

---

<sup>11</sup> Nota de los editores: los dos países suscribieron un acuerdo de libre comercio a mediados de 2005.

<sup>12</sup> Basado en Arellano (2004).

cada. En 2003, 75% de las importaciones provenientes de China se concentraban en equipos eléctricos, aparatos electrodomésticos y maquinaria, en tanto que 5% correspondía a textiles y prendas de vestir. Aunque las importaciones legales de China son importantes, no son la fuente principal de competencia para la producción de prendas de vestir de México. La Secretaría de Economía de México calcula que 58% del mercado interno de las prendas de vestir se abastece por canales ilegales (contrabando, mercancía robada y evasión fiscal).

Las exportaciones de México a China no han despegado y representan menos de 0,3% del total de las exportaciones. Este estancamiento, combinado con la penetración creciente de productos chinos en el mercado mexicano, ha venido ocasionando un deterioro continuo de la balanza comercial de México con China. En 2003 el déficit alcanzó casi los US\$9.000 millones.

### *Competencia en terceros mercados*

La adhesión de China a la OMC en 2001 le confirió un mayor acceso a los mercados y oportunidades nuevas, lo que incidirá favorablemente en el comercio y las inversiones en los años venideros. Shafaeddin (2002) analiza la rivalidad de productos entre China y otros países en desarrollo (incluido México) calculando la ventaja comparativa manifiesta de los 50 productos principales de cada país. Shafaeddin descubrió en su estudio que el coeficiente de correlación entre China y México en el período 1992–1998 para los 50 artículos de exportación más importantes mostraba una rivalidad relativamente baja en comparación con otros competidores (Shafaeddin, 2002)<sup>13</sup>. No obstante, la competencia entre México y China en terceros mercados, específicamente Estados Unidos, ha cambiado mucho en los últimos años. De 2001 a 2003, la participación de China en el total de las importaciones de Estados Unidos aumentó 35%, mientras que la participación de México disminuyó casi 5%. De hecho, en 2003 fue la primera vez tras la firma del TLCAN que las exportaciones mexicanas perdieron terreno en el mercado de importación de Estados Unidos.

Los sectores mexicanos más afectados por la competencia de China en terceros mercados son los textiles y las prendas de vestir, los equipos electrónicos, y el calzado y el cuero.

En el sector de *los textiles y las prendas de vestir*, las importaciones de Estados Unidos provenientes de China aumentaron constantemente durante los dos últimos años, a una tasa de 16,5% en promedio. Durante el mismo período, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México disminuyeron sistemáticamente a una tasa de 5% al año en promedio. Esta situación resulta aún más reveladora si se tiene en cuenta la ventaja arancelaria de México sobre China en el mercado estadounidense de 8% a

<sup>13</sup> Otros estudios sugieren que el grado de competencia entre China y México es sustancial (véase el capítulo 4).

32% según el renglón arancelario. Se prevé que la proporción de las importaciones estadounidenses de prendas de vestir provenientes de México se contraerá aún más en 2005, una vez que se reduzcan las restricciones de Estados Unidos a las importaciones de textiles y prendas de vestir de China.

Otro sector que se ha visto perjudicado por el surgimiento de China es el de los *equipos electrónicos*, que incluye equipo para telecomunicaciones y maquinaria eléctrica. Las exportaciones chinas de estos productos a Estados Unidos han mantenido tasas de crecimiento dinámico de alrededor de 40% al año. En cambio, las exportaciones de México han registrado tasas medias de crecimiento negativo de 10% al año. También se ha producido una migración considerable de empresas de este sector de México a otros países como China. Las perspectivas de la industria mexicana de los equipos electrónicos son preocupantes, dado que la reciente adición de China al Acuerdo sobre Tecnología de la Información representa una erosión mayor del acceso preferencial de los productos de telecomunicaciones de México en el marco del TLCAN.

El sector del *calzado y cuero* ha registrado una evolución similar al sector de los textiles y las prendas de vestir. Las importaciones estadounidenses de calzado y cuero provenientes de China han aumentado vertiginosamente en los últimos años, con una asombrosa tasa de crecimiento anual de 58% en promedio. Entretanto, las importaciones estadounidenses provenientes de México se han mantenido prácticamente invariables.

Un aspecto positivo es que el *sector automotor* sigue siendo un líder de las exportaciones de México a Estados Unidos. Siete de los 10 exportadores más grandes afiliados a compañías extranjeras en México se concentran en este sector. Hasta ahora, las ventajas geográficas y de acceso a mercados de que goza México en este sector no han sido puestas a prueba por la competencia de China.

## **Respuestas de política para contener amenazas y crear oportunidades**

### **Medidas defensivas**

México ha iniciado 211 investigaciones antidumping y de derechos compensatorios desde 1990. China es el país contra el cual se ha entablado el mayor número de acciones (41) y Estados Unidos le sigue de cerca en el segundo lugar (39). Las medidas antidumping de México contra China se han concentrado en productos con gran densidad de mano de obra no calificada, como prendas de vestir, textiles, calzado y juguetes.

En un acuerdo bilateral al que se llegó durante las conversaciones en torno a la adhesión de China a la OMC, los negociadores mexicanos solicitaron una serie de concesiones en el uso de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. Se convino en una prórroga de siete años, hasta 2007, de los derechos compensatorios sobre los productos chinos, especialmente los que se considera que tienen gran densidad de mano de obra. Además, México puede imponer a China los criterios para las medidas de salvaguardia correspondientes a las “economías no de mercado” hasta

2016<sup>14</sup>, lo cual le permite calificar un producto como “objeto de dumping” utilizando como parámetro un producto similar de un tercer país considerado como “economía de mercado”. El criterio original de “perturbación grave” también se rebajó para que México pudiera aplicar salvaguardias específicas si una industria interna simplemente encaraba una “anomalía del mercado”. Hasta la fecha, México no ha empleado ninguno de estos mecanismos convenidos con respecto a China.

### *Medidas ofensivas*

La principal medida ofensiva de México procura aumentar la competitividad de la economía mexicana. En 2002, en el marco de la política económica para la competitividad, se creó el Consejo Presidencial para la Competitividad, con el cometido de analizar estrategias y medidas fundamentales para la transición a una economía de innovación. Con ese fin, el Consejo ha formulado estrategias estructurales (entre ellas el fortalecimiento macroeconómico, el desarrollo del capital humano y la promoción del desarrollo tecnológico), así como estrategias dirigidas a sectores específicos.

Una de las estrategias orientadas a sectores específicos procura aumentar la competitividad de las industrias de las fibras, los textiles y la confección. El programa tiene tres objetivos principales. En primer lugar, busca recuperar los mercados internos y externos. Internamente, la estrategia promoverá el uso de insumos nacionales, la disminución de la producción ilegal y, con respecto a China, la aplicación de un sistema para vigilar las importaciones desleales y quizás utilizar un mecanismo de salvaguardia. En el plano externo, procura consolidar el Área de Libre Comercio de las Américas para crear una cadena hemisférica integrada de fibras-textiles-prendas de vestir con objeto de competir mejor con los productores asiáticos. En segundo lugar, planea desarrollar una estructura de producción de paquete completo para mejorar la integración vertical del sector mediante el desarrollo de recursos humanos y la innovación tecnológica en la región. En tercer lugar, se propone introducir cambios regulatorios y mejoras en las estructuras de costos, lo cual es importante para México en vista de que sus salarios en el sector son más altos que los de sus principales competidores. Programas similares se concentrarán específicamente en otros sectores tales como la aeronáutica, la agricultura, la industria automotriz, los productos químicos, la construcción, el comercio interno, las maquiladoras, el turismo, los aparatos electrónicos, el software, el calzado y el cuero.

Además de programas dirigidos a sectores específicos, el Poder Ejecutivo ha venido promoviendo reformas estructurales de segunda generación para mejorar el entorno empresarial, reducir los costos de producción y afinar la competitividad. Entre las

<sup>14</sup> Nota de los editores: Brasil, Argentina y Chile llegaron a un acuerdo con las autoridades chinas de no considerar a China como “economía no de mercado” a cambio de la posibilidad de nuevas inversiones chinas.



reformas propuestas figuran una mayor flexibilidad del mercado laboral, el mejoramiento del capital humano, el fomento de las inversiones privadas en investigación y desarrollo, el aumento de la capacidad de las micro, pequeñas y medianas empresas y la reforma de la infraestructura y los servicios.

En calidad de miembros del Consejo Presidencial para la Competitividad y en respuesta al surgimiento de China en la economía mundial, los representantes del sector privado mexicano han creado el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Una de sus primeras actividades consistió en proponer la reforma de varias entidades gubernamentales cuyo cometido incide directamente en la competitividad del país. Por ejemplo, instó a la Comisión Federal de Competencia, la entidad antimonopolio del país, a hacer frente a las prácticas monopólicas de empresas estatales. El Instituto también ha propuesto que se deslinden claramente las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. La ejecución de estas reformas ayudaría a reducir los costos de energía y telecomunicaciones de México.

## **Conclusiones**

La integración de China en la economía mundial ha creado muchas oportunidades de exportación y plantea retos importantes para países en desarrollo como México. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos en los rubros de textiles, prendas de vestir y equipos electrónicos han sufrido el mayor grado de desplazamiento como consecuencia de la competencia de China. México ha respondido con un programa integral para eliminar todos los problemas sistémicos que disminuyen la competitividad del país en mercados internos e internacionales.

# Referencias

- CEI (Centro de Economía Internacional). 2003. *Oportunidades y desafíos para la Argentina en el Mercado de Asia Oriental: un estudio de impacto*. Estudio N° 6, CEI, Buenos Aires.
- Larraín, F., J. Sachs y A. Warner. 2000. "A Structural Analysis of Chile's Long-Term Growth: History, Prospects, and Policy Implications". Documento preparado para el gobierno de Chile.
- Shafaeddin, S. 2002. *The Impact of China's Accession to WTO on Exports of Developing Countries*. Documento de análisis N° 160, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra.

## Informes de base del BID

- Abreu, P. 2004. "China's Emergence in the Global Economy and Brazil". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Arellano, R. 2004. "Implications of China's Emergence in the Global Economy for Latin America: The Case of Mexico". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Claro, S. 2004. "Implications of China's Emergence in the Global Economy for Latin America and the Caribbean Region: Chile". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Galperín, C., G. Girado y E. Rodríguez Díez. 2004. "Implicancias para América Latina del nuevo rol de China en la economía internacional: el caso Argentino". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Mesquita Moreira, M. 2004. "Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?". Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.



China se está destacando como una verdadera potencia global económica y política. Pero su impacto en América Latina y el Caribe es mixto: fomenta el intercambio comercial para algunos países, pero crea competencia para otros.

*El impacto de China* presenta un completo panorama de la política económica y del desempeño de China en las últimas décadas para contrastarlos con la experiencia latinoamericana. ¿Cuáles son los factores subyacentes detrás de la posición de ventaja competitiva de China? ¿Cuáles son las repercusiones estratégicas del auge de China para el crecimiento y el desarrollo en América Latina? Estos interrogantes abren nuevas vías para considerar la reactivación de estrategias de desarrollo en América Latina ante el exitoso desarrollo y la reducción de la pobreza en China. Este valioso informe es de lectura indispensable para analistas, encargados de formular políticas y especialistas en desarrollo, no únicamente en América Latina y el Caribe, sino dondequiera que la presencia de China se esté haciendo sentir.



**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América  
[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

**David Rockefeller Center  
for Latin American Studies  
Harvard University**  
<http://drclas.fas.harvard.edu>

