

China en el siglo veintiuno

WOLFGANG MICHALSKI, RIEL MILLER Y BARRIE STEVENS

En tan sólo una década y media, China se ha transformado para dejar de ser un gigante durmiente e introspectivo y convertirse en un dinámico motor con un enorme significado potencial para la economía mundial. Su producción se ha incrementado en una tasa promedio de casi 10%, mientras que las exportaciones totales han llegado a un 17% anual. China tiene actualmente cerca de la quinta parte de la población mundial, y representa casi el 4% del comercio mundial de mercancías, así como una proporción importante de la producción global, entre el tres y el 10 %, cifra que depende para calcularla de si se utilizan las tasas oficiales de intercambio actuales o las paridades de poder compra, y de la serie de datos de precios de las mercancías que se use para calcular el poder de compra. Estos logros resultan notables bajo cualquier punto de vista. Son el resultado de una estrategia que se inició en 1978 para emprender una liberalización económica de largo alcance, y para integrar a China a la economía mundial. A consecuencia del éxito de los experimentos con las reformas de mercado —en especial en el sector agrícola—, de una mayor exposición de la economía a la inversión extranjera y de un comercio más libre en zonas geográficas especiales, las puertas de China se han abierto aún más. Se ha sucedido una serie continua de reformas; entre las más recientes la intención declarada del gobierno chino de permitir la convertibilidad de la moneda mucho antes de lo programado, la intensificación de las reformas a las empresas propiedad del Estado y la decidida aceleración de las reducciones arancelarias.

Estas reformas han logrado apoyarse en diversos insumos críticos, y al mismo tiempo interactuar con ellos. El nivel de alfabetismo de la fuerza de trabajo era alto, lo que a su vez ayudó a desarrollar los incrementos sustanciales en la productividad logrados en los últimos diez o quince años. China también es relativamente rica en recursos naturales, y sus reservas de carbón son particularmente grandes. Las bases agrícolas eran sólidas y las reformas pronto condujeron a ingresos crecientes que permitieron mayores tasas de ahorro entre la población rural durante los primeros años. De hecho, fueron las altas tasas de ahorro doméstico las que permitieron sostener altas tasas de inversión, cercanas al 40% del producto interno bruto a principios de la década de los años noventa, y con las cuales se ha alimentado el rápido crecimiento. Los flujos masivos de inversión extranjera directa, si bien en términos comparativos representan tan sólo una pequeña porción de la formación de capital total, han demostrado ser una fuente importante de tecnología extranjera y de mejores técnicas de administración. Todo ello, junto con la rápida expansión de las exportaciones, ha permitido también el acceso a los mercados extranjeros y a las muy necesarias divisas.

Por lo tanto, parecen estar sentadas las bases para la continua expansión de la economía china. Aunque en los próximos años las tasas de crecimiento de la producción y de las exportaciones cayeran por debajo de las actuales, China parece destinada a

convertirse en una de las mayores economías del mundo si no es que la mayor— en el próximo siglo. De acuerdo a algunas proyecciones, en las próximas décadas su nivel de producción —aunque no su nivel de vida ni su desarrollo tecnológico— podría llegar a ser comparable al de Estados Unidos.

El futuro de China: escenarios para el desarrollo económico y social

No existe una sola ruta determinada previamente para el ascenso de China hacia la preeminencia económica. El ambiente externo jugará sin duda un papel importante en la conformación de su economía, y en el frente doméstico el manejo del proceso de reforma será un factor crítico. No obstante, un aspecto de importancia similar, y quizás mayor, es la serie impresionante de retos estructurales que China enfrenta, y cuya solución tendrá una influencia considerable en el tamaño, perfil y funcionamiento que experimentará su economía dentro de quince o veinte años. En términos generales, estos retos estructurales se dividen en cuatro grupos: infraestructurales; tecnológicos y de organización; ambientales, e institucionales.

Es posible que las deficiencias infraestructurales se conviertan en obstáculos importantes para el desarrollo económico de China. Se estima que los cuellos de botella en el transporte cuestan ya cerca del 1.0% del producto interno bruto, y las perspectivas de mejoría son escasas dado que entre la década de los años ochenta y principios de la de los noventa la inversión en infraestructura de transporte descendió del 1.7 al 1.0 % del PRI. De manera similar, las demandas de producción energética aumentarán sustancialmente. La generación de electricidad, por ejemplo, podría crecer a una tasa del 6 o 7 % hasta el año 2010. En términos de infraestructura financiera, la dificultad a vencer es que, si bien China ha surgido como un actor principal en los mercados financieros mundiales, sus mercados domésticos de capital, su sector bancario y sus servicios financieros están subdesarrollados.

No resulta probable que el volumen de flujos de capital se convierta en un problema durante los próximos años, siempre y cuando se mantengan las tasas de ahorro. Pero si China ha de ascender por la escalera de la especialización para alejarse de los productos simples e intensivos en mano de obra y avanzar hacia bienes de alta calidad más sofisticados en una extensa gama de tecnologías e industrias avanzadas, es probable que se requiera de una considerable inversión en recursos humanos durante los próximos diez o veinte años para garantizar los necesarios cimientos científicos y tecnológicos propios, y para asegurar que exista una base amplia en términos de capacitación y de conocimientos organizativos. De manera similar, China enfrentará la tarea de alimentar entre 1.2 y 1.4 miles de millones de personas cuyo comportamiento nutricional con seguridad cambiará de manera notable a medida que aumenten sus ingresos. Por lo tanto, también será necesario hacer grandes esfuerzos en el sector agrícola, y en los tres frentes: tecnológico, educativo y organizativo.

Aun con tasas de crecimiento menores a las actuales, China enfrentada serios problemas ambientales. La mayor parte de los costos asociados a la contaminación son pagados por los mismos chinos; por ejemplo, hoy en día recibe tratamiento tan sólo el 20 % de los desechos industriales y el 15 % de las aguas negras que fluyen por los ríos de

China. Pero también hay una considerable contaminación transfronteriza, debida principalmente a la gran dependencia del carbón y a las emisiones de carbono y de azufre producto del uso de ese combustible. Desde la década de los ochenta, el gobierno chino ha hecho grandes esfuerzos para reducir los daños ambientales. Hacia 1990, la inversión en prevención y control de la contaminación había aumentado desde prácticamente cero hasta casi el 1.0% del ingreso nacional. La perspectiva estimada para el fin de este siglo dadas las presiones continuas causadas por la presión demográfica, la industrialización acelerada, la triplicación de la generación de energía, de 150 GW en 1991 a 430 GW en 2010, y la duplicación del número de automóviles— es que el reto ambiental de China se extenderá a todos los sectores de la economía.

Por último, habrá que afrontar también retos institucionales. Por nombrar tan sólo algunos: el marco legal actual no está bien adaptado a una economía en rápida expansión y cada vez más apoyada en el mercado e internacionalizada; la corrupción está muy extendida, y la continuación de las reformas en las empresas propiedad del Estado implica que las funciones y responsabilidades sociales que habían asumido tendrán que ser reemprendidas con enfoques diferentes acerca de la salud, la educación, las pensiones, la vivienda y el desempleo. Más aún, será necesario hacer grandes esfuerzos para mantener un equilibrio apropiado entre los poderes y los recursos del centro y de las provincias. Durante los años de reforma muchas de éstas han incrementado su capacidad para determinar sus propias estrategias económicas, las cuales con frecuencia resultan bastante independientes de las opiniones y de los deseos del gobierno central.

Los resultados generales podrían cambiar de manera significativa, en función del juego entre las condiciones externas, por una parte, y los factores estructurales y las políticas en el plano doméstico, por la otra.

Por ejemplo, es posible establecer un escenario optimista con base en el fortalecimiento de la orientación hacia el mercado de la economía china, en la medida que las autoridades continúen el proceso de reforma en un contexto económico y político externo que resulte bastante favorable.

Que las tasas de crecimiento continúen por un largo plazo dentro de la trayectoria actual, es decir, 9% anual para la producción y varios puntos más arriban para las exportaciones. Estas tasas se mantendrían durante bastante tiempo con el apoyo de niveles altos de ahorro interno y de inversión, incluyendo la inversión extranjera directa y apuntalada por una economía internacional dispuesta a absorber el flujo de manufacturas predominantemente intensivas en fuerza de trabajo. Este crecimiento rápido y sostenido de las exportaciones sería posible porque la propia China, después de avanzar todavía más en la liberalización de las importaciones, está importando bienes y servicios en un orden de magnitud similar. Se podrían dedicar partes considerables de los fondos domésticos y extranjeros a la expansión y operación más eficiente de las infraestructuras de transporte y de energía, con lo que se reducirían los cuellos de botella. Más aún, las bajas barreras comerciales, aunadas a la inversión extranjera y a la participación accionaria, servirían para estimular la competencia en los mercados domésticos. El crecimiento sólido contribuiría a dar acomodo a una gran parte de la fuerza de trabajo rural excedente que migra a las zonas industriales y urbanas; además, mitigaría las repercusiones de las reformas del

sector agrícola y de las empresas propiedad del Estado proporcionando ingresos para mejorar el ambiente. El aumento de las disparidades entre las regiones del país disminuiría su ritmo a medida que el crecimiento se extendiera hacia las provincias menos desarrolladas y proporcionara insumos a los polos costeros de crecimiento. Se realizarían de manera exitosa las reformas microeconómicas, en particular las de precios y otros cambios normativos, con lo que se evitaría el sobrecalentamiento, las fluctuaciones inestables en el desempeño macroeconómico y los giros de políticas.

La combinación de un contexto externo menos optimista y el estancamiento del proceso interno de liberalización económica producirían un escenario diferente. En el frente externo, el impulso de China a las exportaciones intensivas en mano de obra se toparía con dos grandes problemas. En primer lugar, los países de la OCDE reaccionarían de manera hostil al asalto de sus industrias afectadas; por ejemplo, la textil, la del vestido, la del calzado y otras. En segundo lugar, las economías de reciente industrialización de la región asiática responderían en forma negativa a la penetración de sus mercados domésticos y a la competencia de los productos chinos rivales en los mercados de exportación. Las tasas de exportación caerían por debajo de las tasas de crecimiento de la producción, con lo que se deprimiría la producción a la vez que se agravarían las presiones resultantes del ajuste, y se crearían tensiones internas que harían más lento el proceso de reforma. Con el marcado descenso en el crecimiento de la producción—digamos de entre 4 y 5 %— y en especial con el crecimiento de las exportaciones, se empezarían a acumular los problemas internos. La expansión de la actividad económica sería insuficiente para absorber el creciente desempleo y para establecer sistemas de seguridad social, por lo que la reforma de la agricultura y de las empresas propiedad del Estado terminaría por detenerse. En parte como consecuencia de ello, las reformas en las finanzas públicas y en el sistema bancario también se interrumpirían. Se empezarían a acumular nuevamente las presiones inflacionarias, las cuales tendrían que ser sujetas a controles de precios y otras medidas administrativas, lo que generaría una fase de políticas macroeconómicas fluctuantes que erosionarían la confianza en el clima económico. La falta de fondos para proyectos de infraestructura haría que los cuellos de botella y los problemas ambientales resultaran cada vez más complicados. Mientras tanto, el menor crecimiento de las exportaciones ejercería un efecto depresivo en las regiones de alto crecimiento, que resultaría aún mayor en las provincias menos desarrolladas cuyos habitantes sufren un marcado deterioro en sus niveles de vida. Se suscitaría la intranquilidad social y el proceso de liberalización acusaría nuevos retrocesos.

Es posible construir un tercer escenario que presuponga un contexto externo favorable combinado con un éxito incompleto en el proceso de reforma interno. Las exportaciones seguirían creciendo de manera acelerada, y aunque eso beneficiaría principalmente a las áreas costeras de rápida industrialización, las disparidades en los niveles de desarrollo y de prosperidad aumentarían al mismo ritmo. La expansión de la infraestructura no sería tan rápida como para contribuir a una mejor integración de las regiones o para evitar los cuellos de botella. La reforma de las empresas propiedad del Estado avanzaría, pero conduciría a una dislocación sustancial del empleo que se intensificaría con los grandes flujos migratorios del campo a las ciudades resultantes de los acelerados avances productivos en la agricultura. Los precios liberados y los cuellos de botella en el abasto alimentarían las presiones inflacionarias y provocarían que la

administración de la macroeconomía resultara cada vez más difícil. Las tensiones sociales persuadirían al gobierno de que se concentrara en los campos de las grandes disparidades geográficas y sociales, el desempleo masivo y el sobrecalentamiento y entonces las políticas burocráticas ganarían terreno. La economía seguiría creciendo, pero tan sólo a tasas cercanas al 5 o el 6 por ciento.

Estos escenarios sirven para ilustrar una serie de aspectos que resultan cruciales para el futuro de China. Lo primero, y quizás lo más importante, es que se refieren a la sostenibilidad de su crecimiento económico y al papel del contexto externo. ¿Puede afirmarse que el escenario optimista es demasiado poco realista, y que un clima internacional más hostil al comercio y a la inversión provocaría una mayor restricción al crecimiento que la que sugieren otros escenarios posibles? Al parecer, la opinión predominante es que durante la próxima década las tasas de crecimiento económico continuarán probablemente en el mismo nivel, cercano al 8% anual. Cualquier disminución notable en la actividad económica tendría implicaciones importantes, incluyendo el riesgo del desempleo masivo y todo lo que éste implicaría para la paz social. Otro aspecto crítico es el de la cohesión regional. Existe la preocupación de que un continuo crecimiento económico pueda exacerbar las disparidades regionales en China. Sin embargo, también existe la posibilidad de que continúe el progreso de la reforma económica y la prosperidad de las regiones más exitosas se extienda gradualmente a las regiones menos desarrolladas, lo que traería beneficios sociales y económicos tan importantes como generalizados.

La revolución industrial de China: perspectivas para el cambio estructural en las manufacturas

Hay varios factores que podrían determinar el ritmo y las características de la revolución industrial que está llevando a cabo China. El primero es la importancia de fomentar condiciones de mercado competitivas con respecto a muchos productos —si no es que a todos—, tipos de empresa, sectores industriales y regiones. El progreso hacia condiciones de mercado competitivas implicará cambios estructurales considerables. Sin embargo, y tal como lo reconocieron hace mucho tiempo los países de la OCDE, propiciar el cambio estructural —incluso donde los mercados tienen una larga tradición requiere por lo general de reformas significativas en las políticas. China no será la excepción. Al igual que en los países de la OCDE, existen dos áreas de cambio estructural —y por lo tanto de reforma continua en las políticas que conformarían las perspectivas futuras de la industria china. En primer lugar, por el lado de la demanda, están los cambios estructurales en los mercados de bienes industriales chinos, tanto nacionales como internacionales. Y en segundo lugar, por parte de la oferta, está el reto del cambio de la estructura, de la composición y de la combinación de factores en el sector de las manufacturas.

Se espera que haya buenas perspectivas generales para el crecimiento en los mercados de bienes manufacturados, tanto el de consumo interno como el de exportación. El creciente ingreso dará un apoyo general a la dinámica de la demanda. La composición específica y el refinamiento tecnológico de esa demanda de artículos manufacturados dependerán de factores como el ritmo con el que los chinos migren a las ciudades, empiecen a vivir en departamentos grandes, recorran distancias más largas para ir al

trabajo, alcancen niveles promedio de educación más altos y empiecen a hacer uso del crédito al consumo. Los cambios estructurales relacionados entre sí jugarán también un papel, pues la demanda de artículos como muebles, aparatos doméstico y automóviles será restringida por los precios de la vivienda y de los alimentos. Incluso si China enfrentara una situación en la que los factores estructurales limitaran en cierta medida la demanda de consumo, sería muy probable que el mercado interno de bienes de consumo producidos en masa y tecnológicamente avanzados proporcionara una base sólida para el crecimiento de los productores de bienes intensivos en mano de obra de las regiones y aldeas, empresas propiedad del Estado y de las cooperativas. Por ejemplo, se espera que la satisfacción de la demanda de vehículos impulse la producción de los proveedores internos, la cual ha pasado de 1.2 millones de autos y camiones en 1994, a entre 3 y 6 millones para el fin de la primera década del próximo siglo.

Con respecto a los mercados de exportación, es posible que China siga aprovechando su fortaleza industrial anterior para dedicar una proporción mayor de la producción a bienes más refinados tecnológicamente, aunque éstos sigan siendo intensivos en mano de obra. Hay la opinión generalizada de que si las condiciones globales son propicias, China será un actor muy importante en los mercados mundiales relacionados con una extensa gama de bienes de tecnología avanzada, desde televisores hasta herramientas mecánicas. Los proyectos conjuntos con empresas multinacionales extranjeras orientadas a las exportaciones serán atraídos en parte por el inmenso mercado interno de China, y aportarán una base sólida para el alcance global de China. El ritmo de la tendencia hacia una producción de mayor valor agregado y orientada hacia las exportaciones dependerá también en parte del éxito para enfrentar varias restricciones relacionadas con la organización y el transporte. Por ejemplo, en el nivel de organización, las empresas propiedad del Estado que trabajan a gran escala arrojan tasas de diversidad de fuentes productivas muy bajas; en 1991, sólo en el 11% se obtenían componentes. En contraste, en ese mismo año, la diversificación de las fuentes productivas en las empresas regionales rurales y en las aldeas fue superior al 39 %. Las redes de abasto para las manufacturas que llegan hasta el interior del país podrían crear una gran demanda de bienes intermedios, pero la competitividad de costos de esa estrategia dependerá de la capacidad de China para modernizar sus redes de telecomunicaciones y de transporte. La modernización del sistema telefónico, por ejemplo, requerirá, de acuerdo a lo esperado, aumentar a más del doble el número de circuitos instalados, de 61 millones en 1994, a 140 millones para el año 2000.

Bajo los supuestos de que las exportaciones chinas sigan aumentando a una tasa similar a la del periodo de reformas, y que el comercio mundial en general conserve la tasa promedio de crecimiento alcanzada durante los últimos quince años, para el año 2010 China podría representar más del 6% del comercio mundial en mercancías. En este tipo de escenario, la evolución del comercio de China sería similar en términos generales a la experiencia previa de Japón y de los países con economías industrializadas recientemente. Para 2010 la posición de China en el comercio mundial de mercancías sería cercana a la proporción que tenía Japón en 1980, y considerablemente menor que la de los países con economías industrializadas en 1990. Lograr esta trayectoria podría requerir de ajustes considerables pero no imposibles tanto dentro como fuera de China, en particular en sectores específicos como los del vestido, los muebles, los textiles y el equipo de grabación. El aspecto crucial es, entonces, la posible reacción de los países de la OCDE y

de las economías asiáticas vecinas a la china, a las presiones de ajuste a las crecientes exportaciones manufactureras de China.

En los frentes de la oferta, la fuerza de trabajo y los recursos de capital, tecnología y materias primas, China proporcionaría un apoyo firme a la expansión industrial de largo plazo. El uso efectivo de estos bienes dependerá de cambios importantes en las condiciones de distribución y, en particular, del grado de flexibilidad tanto de los precios como de las fuentes de oferta en los mercados de factoraje. Los diversos mercados chinos de materias primas e insumos intermedios como el acero, el carbón y los plásticos enfrentarán por lo tanto retos considerables para responder a las tasas de crecimiento industrial. Puede esperarse que si no se introducen las restricciones apropiadas a los precios y al presupuesto, surgirán dificultades similares en relación a insumos de infraestructura como la electricidad, las telecomunicaciones y el transporte.

La oferta de fuerza de trabajo se percibe por lo general como una de las principales fuentes de ventajas comparativas a largo plazo para la industria china. De manera casi totalmente independiente a la estructura futura de la demanda, se espera que China continúe la especialización en manufacturas intensivas en fuerza de trabajo. Lo que parece menos seguro es la manera en la que las rigideces estructurales que limitan la movilidad laboral y la diversificación de las fuentes productivas en regiones más remotas y con excedentes de fuerza de trabajo, conformarán el desarrollo de los mercados locales de fuerza de trabajo, en especial en regiones costeras de rápido crecimiento. Además, cabe esperar que la capacidad administrativa y tecnológica sea de suma importancia. El uso estratégico de las cooperativas, la inversión extranjera directa y el uso de políticas como las de las zonas tecnológicas puede servir para satisfacer gran parte de la demanda de conocimientos operativos, financieros y técnicos.

Sin embargo, dos riesgos se ciernen sobre las perspectivas futuras relacionadas con la oferta adecuada de fuerza de trabajo capacitada. En primer lugar, es probable que exista una intensa competencia por personal calificado para muchos proyectos urgentes y redituables en el exterior del sector industrial, en particular para la infraestructura a gran escala. En segundo término, en la formación del talento administrativo y técnico de alta calidad influyen significativamente las formas de dirección corporativa y el marco legal en el que las empresas son creadas y sujetas a los rigores del veredicto mercantil. El desarrollo futuro de una base firme de capital humano en China dependerá del sistema de educación pública —e incluso privada— y también de reformas en relación a la quiebra y a la propiedad y a las leyes para que se propicien sistemas efectivos de incentivos administrativos.

El desarrollo de los servicios para las empresas en China, en particular para áreas financieras, contables y tecnológicas tales como la computación y la ingeniería, jugará también un papel crucial en el desarrollo de administradores y en la conformación del ritmo y de las características del crecimiento industrial. China ya se beneficia de su sociedad con empresas de todo el mundo y en especial con la red de centros financieros asiáticos que actúan tanto como proveedores como competidores. Las reformas adicionales en los sectores financiero y bancario ayudarán a las empresas a distribuir el capital interno de manera más estratégica, incluyendo la transferencia de los grandes ahorros domésticos a

usos más eficientes. La reforma de las empresas propiedad del Estado, dirigida a la reducción de los problemas contables del sector bancario, también ayudaría a establecer las bases para el desarrollo de mercados de capital más eficientes.

Por último, el ritmo y la estructura del crecimiento industrial serán determinados por la capacidad de China para realizar reformas que aprovechen la ventaja de su base relativamente firme en manufacturas pesadas. La liberación de los precios del mercado de factoraje y la modernización del sistema legal corporativo permitirá que las decisiones relacionadas con la distribución de recursos exploten la inversión anterior en tecnología y capital humano, para que la industria china pueda seguir ascendiendo peldaños en la escalera de la sofisticación tecnológica. Otras políticas de apoyo destinadas a fomentar los logros domésticos en los terrenos técnico y científico ya están rindiendo frutos en lugares como el Valle del Silicón de Pekín. A más largo plazo, la expansión y profundización de los mecanismos de colaboración con empresas e inversionistas extranjeros que aporten nuevos recursos técnicos y financieros también contribuirán a incrementar la capacidad competitiva de la industria china.

Bajo el supuesto de que China puede lograr una transición relativamente estable de la economía interna y descartando un colapso grave del sistema comercial mundial, es probable que surja el marco necesario para conducir los cambios estructurales durante las próximas dos décadas. El aspecto más importante en este contexto bien podría ser la continuación de las reformas en las políticas públicas para avanzar hacia mercados competitivos de productos, de capital y de fuerza de trabajo, en los que los precios reflejen las escaseces y establezcan incentivos para innovar e invertir en capital humano y físico. Los mercados que funcionan de manera adecuada con el apoyo de un sistema legal confiable sirven para sustentar el proceso de ajuste estructural, pero también contribuyen de una manera más general a la estabilización de la economía a nivel macroeconómico y a fomentar e incrementar el potencial de crecimiento económico.

Perspectivas para los mercados agrícola, energético y de minerales

El mismo tamaño de la economía china, así como su rápido crecimiento y su integración cada vez mayor en la economía mundial, convierten a ese país en un actor crucial para el desarrollo futuro de los mercados de materias primas a nivel mundial.

La agricultura china enfrenta riesgos más que considerables. La población del país, que alcanza ya los 1.2 miles de millones de habitantes, crecerá en 200 millones para el año 2010 y en 300 millones para 2025. Todo indica que continuará la tendencia hacia la urbanización, y el ingreso per capita probablemente se incrementará entre 2.5 y 4.5% cada año. Puede esperarse que todo ello provoque cambios importantes en los patrones de consumo de alimentos. Al tiempo que decline la demanda per capita de granos —arroz y cereales— para consumo directo, se espera que el consumo por cabeza de carne y pescado aumente por lo menos al doble durante los próximos quince años. El cambio en la dieta hacia productos animales creará grandes presiones sobre la demanda de granos alimenticios. La conversión metabólica animal de los cereales es pobre: se requiere de dos kilos de granos alimenticios para producir un kilo de aves; el cerdo requiere de cuatro

kilos, y la carne de res de siete. El resultado neto es que la demanda total de granos podría aumentar de su nivel actual de 400 millones de toneladas métricas, a bastante más de 500 para el año 2000 y a cerca de 600 para el 2020.

Una preocupación de gran importancia es si China —que cuenta con el 22 % de la población mundial y tan sólo el 7% de la tierra cultivable— podrá satisfacer este gran aumento en la demanda de granos. Durante los últimos años se han perdido grandes extensiones de tierra cultivable que ahora se dedica a usos no agrícolas; la degradación ambiental de la tierra y la escasez de agua son cada vez más críticas, debido en parte a la subvaloración de los fertilizantes sintéticos y a que el precio del agua representa una fracción de su costo real; las ineficiencias y retrasos durante la cosecha, el trillado, el secado, el almacenamiento y el transporte de granos arrojan pérdidas anuales estimadas entre 60 y 100 millones de toneladas métricas, y la inversión en investigación agrícola cayó marcadamente durante la década de los años ochenta, lo que debilitó la base para mayores avances en la productividad, por lo menos a mediano plazo.

Como resultado, las estimaciones más pesimistas predicen una caída sustancial en las reservas de granos de China durante los próximos 20 años, la que en el peor de los casos llegaría a entre 100 y 200 millones de toneladas hacia el final del periodo de proyección. Por otra parte, los reportes son inferiores a las cantidades reales, por lo que las extensiones cultivables, y en algunos casos las cosechas, podrían ser sustancialmente superiores a lo que indican los registros oficiales. Las cosechas de algunos cultivos importantes son todavía inferiores a los promedios mundiales y existe un gran potencial para incrementarlas mediante la especialización de cultivos en varias regiones de China. Es posible reducir de manera considerable las pérdidas durante la cosecha, el almacenamiento y el transporte, y puede esperarse un incremento significativo en la eficiencia debido a la mayor inversión en investigación agrícola e irrigación. Por lo tanto, las estimaciones más moderadas indican que el déficit anual de granos, y en especial de trigo, será cercano a los 40 millones de toneladas.

China cuenta con la tercera reserva mundial de carbón, y durante las próximas décadas su economía se apoyará principalmente en ella para satisfacer sus necesidades de energía. Se espera que la demanda primaria de carbón —que actualmente representa más de dos terceras partes de la demanda primaria total de energía— se incremente a una tasa anual de 3% para satisfacer el constante crecimiento de la producción industrial y el aumento en la demanda de electricidad. Al igual que en el caso de la agricultura, cabe preguntarse si China tiene la capacidad para satisfacer esas demandas mediante sus reservas internas. El aumento de la producción hasta los niveles adecuados implicará hacer inversiones sustanciales en la modernización de las minas existentes y en el desarrollo de nuevas minas de carbón mediante un proceso que tardará algún tiempo en rendir frutos. Si mientras tanto el crecimiento económico continúa a una tasa de entre 8 y 9%, está la posibilidad de que la demanda de carbón termine por rebasar la oferta, incluso después de recurrir a las reservas. Y si además se agravaran los cuellos de botella en el transporte ferroviario —en donde el carbón representa el 40 % de la carga total— o el costo de extraer carbón aumentara significativamente por encima de los precios mundiales, China podría pasar de ser un exportador neto a un importador neto de carbón.

Con la expansión que anticipan muchos en el transporte terrestre de pasajeros y de carga, se espera que la demanda de energía que aumente con mayor rapidez en China sea la del petróleo. Por ejemplo, se estima que los kilómetros/pasajero aumentarán en más de cuatro veces entre 1991 y 2010. De acuerdo a las proyecciones de la TEA la demanda podría incrementarse durante los próximos 15 años desde su nivel actual de cerca de 3 mb/d (millones de barriles por día) hasta cerca de 6.5 mb/d, lo que para el 2010 implicaría importaciones de cerca de 2.8 mb/d, que serían aportadas de manera creciente por proveedores del Medio Oriente. La explotación más rápida y eficiente de los yacimientos petroleros de importancia potencial —como los que se encuentran en el remoto y hostil medio de la cuenca del Tarim— podría ayudar a reducir esa diferencia hasta en un millón de barriles por día. Sin embargo, aún así sería necesario importar cerca de 1.5 mb/d netos. Más aún, si los costos domésticos de producción de petróleo crudo continúan su reciente tendencia al alza, el costo promedio del petróleo crudo chino superaría por mucho a los precios de los mercados internacionales, lo que provocaría dudas sobre la viabilidad de por lo menos algunos proyectos domésticos de exploración y extracción.

De manera similar al caso de la agricultura, la mayor eficiencia y los avances tecnológicos podrían ayudar a reducir de manera significativa la demanda doméstica potencial y los desequilibrios en la oferta. En la exploración y extracción de carbón y de petróleo, por ejemplo, la tecnología avanzada para el procesamiento de datos geológicos podría impulsar de manera significativa el descubrimiento de nuevos yacimientos. Más aún, los avances relacionados con la eficiencia térmica en la generación de energía prometen ahorros sustanciales en combustible. Se estima que a los niveles actuales de eficiencia térmica -30%— el consumo de carbón en el sector energético de China aumentará de casi 390 a 1020 millones de toneladas para el año 2010. Un incremento de 5% en la eficiencia térmica implicaría un consumo de carbón de tan sólo 750 millones de toneladas en 2010, lo que representa un ahorro superior al 25%. La inversión extranjera directa resultará vital para el progreso tecnológico en este campo.

La búsqueda de una mayor eficiencia energética también está estrechamente ligada a los aspectos ambientales. A nivel mundial, China figura como uno de los mayores emisores de gases relacionados con el efecto invernadero-11%-y es probable que durante los próximos veinte o treinta años su contribución siga siendo muy importante. De acuerdo a las proyecciones, para el año 2025 las emisiones chinas de CO₂ serán de entre 1400 y 1700 millones de toneladas. Sin embargo, se estima que por cada punto porcentual de aumento en la eficiencia de la generación de energía, se produce una reducción cercana a entre 3 y 4% en las emisiones de CO₂. Los precios juegan un papel de suma importancia tanto para la eficiencia energética como para el ambiente; sin embargo, la mayoría de los relacionados con la energía, y en especial las tarifas eléctricas, están muy por debajo de los costos económicos. Por ejemplo, en 1993 las tarifas eléctricas promedio para la industria en China eran cercanas al 10 % de las japonesas, menos de la tercera parte de las de India, y la mitad de las de Corea. En consecuencia, hay pocos incentivos para practicar la conservación de energía y reducir los niveles de emisiones. El total del gasto de capital fijo en el sector energético de propiedad estatal dedicado a la inversión en conservación de energía es tan sólo del 6 por ciento.

A diferencia de la percepción popular, China no es rica ni en minerales ni en combustibles aunque hay algunas excepciones. Muchos productos minerales chinos se encuentran muy lejos de los mercados, son de alto costo o tienen baja calidad; por ejemplo, el hierro chino tiene un grado promedio que equivale tan sólo a la mitad del grado del que se comercia a nivel internacional. Sin embargo, China hace un uso relativamente intenso de los minerales y metales. Su producción de acero es similar a la de Japón; también figura entre los principales productores mundiales de aluminio; es el mayor productor de estaño y un importante productor de zinc, es también un gran consumidor de cobre. Dada la etapa del desarrollo de China, en la que la creciente infraestructura requiere de un uso particularmente intenso de los materiales, la expectativa general es que durante los próximos años la demanda de minerales y de metales superará la tasa de expansión económica.

Si se observan los mercados agrícola, energético y mineral, el aspecto más importante lo constituyen las implicaciones de los posibles desequilibrios de la oferta y la demanda en los mercados mundiales. No cabe duda que China es un actor cada vez más importante en todos estos campos. Existen variaciones erráticas en sus exportaciones e importaciones que surgen de factores como los marcados saltos discretos en la producción, decisiones características de la economía planificada centralmente y del comercio especulativo de inventarios tanto de entrada como de salida. Todo ello puede conducir a enormes fluctuaciones en la oferta y en los precios, por lo menos en el corto plazo, y a una desestabilización significativa de los mercados mundiales. Esto ya sucede con ciertos productos agrícolas, además del algodón y la madera, y minerales como por ejemplo el cobre, el aluminio y el zinc; también podría ocurrir en el futuro con el petróleo. La vulnerabilidad de los mercados mundiales de petróleo podría aumentar en el corto plazo hasta el punto de que un aumento súbito en las importaciones de China podría contribuir a reducir aún más la capacidad de reserva de la OPEP.

Los efectos potenciales a largo plazo también resultan de considerable interés. Por ejemplo, un gran aumento en las importaciones chinas de granos, petróleo y ciertos minerales no combustibles clave, podría conducir a incrementos sostenidos de los precios. Pero esos incrementos podrían ser menos marcados de lo que se espera, ya que hay un margen considerable de maniobra para aumentar las reservas mundiales en los casos de la energía y de los minerales, o para disminuir el consumo explotando nuevas fuentes e introduciendo sustitutos. Con respecto a los granos, por ejemplo, nos hallamos ante un considerable potencial de producción subutilizado actualmente en Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina y Ucrania. Y en cuanto al petróleo, está la muy generalizada opinión de que la capacidad de expansión, las nuevas tecnologías de extracción y las fuentes alternativas de energía podrían poner un techo efectivo a los precios de entre los 25 y los 28 dólares por barril. El problema de las fluctuaciones a corto plazo en la oferta y en los precios, junto con el de la perspectiva de una expansión a largo plazo de los mercados chinos, enfocan la atención en temas relacionados con el futuro de la política china de autosuficiencia, y también con el tipo de marco político internacional que sería necesario si China cambiara su enfoque respecto al tema de la seguridad y la estabilidad de la demanda, y desarrollara una mayor confianza en los mercados internacionales.

Implicaciones paradas políticas internas y para la cooperación internacional

El continuo proceso de integración de China a la economía mundial implica considerables ventajas potenciales tanto para ese país como para la comunidad internacional. Una mayor apertura por parte de China podría fortalecer sus esfuerzos de reforma hacia una economía más orientada al mercado y significaría beneficios sustanciales para su pueblo. Desde una perspectiva internacional, se espera que una cooperación más intensa con China en toda una gama de actividades, genere beneficios considerables para la economía mundial durante las próximas décadas. Sin embargo, el proceso de integración será asociado de manera inevitable a una extensa gama de cambios estructurales, no sólo al interior de China sino también a la economía internacional en general. Lo que resultará vital para la fluidez del proceso de integración será la distribución geográfica y sectorial de los costos y beneficios del cambio, tal como son percibidos por la comunidad internacional.

En la medida en que las exportaciones chinas sigan creciendo, la atención se concentrará en la balanza comercial general de China y en su balanza de pagos. Hoy en día, los indicadores señalan que no es probable que China tenga superávit a largo plazo en alguno de los dos rubros. Desde el inicio de las reformas finales de la década de los setenta, la economía china ha incurrido casi todos los años en un déficit comercial y en un déficit de cuenta corriente. Más aún, las tasas de crecimiento relativamente altas seguirán absorbiendo grandes ahorros domésticos y grandes volúmenes de importaciones, siendo la mayor parte de éstas bienes industriales. La maquinaria y el equipo de transporte, en particular aquellos bienes que incorporan niveles de tecnología mayores a los que China puede producir de manera interna, son las importaciones de crecimiento más rápido. La necesidad total de China de importaciones de equipo y tecnología hasta el fin de esta década se estima en 100 mil millones de dólares anuales. Sin embargo, también existe un enorme potencial para servicios de alto valor.

Conforme pasen los años, si China se ajusta cada vez más al perfil que configuran sus ventajas comparativas, si se desmantela el Acuerdo MultiFibras y se ponen en marcha los acuerdos de la Ronda de Uruguay, el contexto internacional podría ser cada vez más favorable tanto para las exportaciones chinas tradicionales intensivas en fuerza de trabajo como para los bienes más sofisticados e intensivos en tecnología.

El impacto de las exportaciones tradicionales intensivas en fuerza de trabajo sobre los mercados de la OCDE debe ser relativamente limitado. En la mayoría de esos países, los sectores afectados representan hoy en día tan sólo una pequeña proporción de la producción, y en todo caso durante las últimas dos décadas se han modernizado debido a la constante presión competitiva de las economías de reciente industrialización de los países asiáticos. Sin embargo, bien podría existir cierta resistencia de parte de algunas economías de la OCDE cuando se requiera cierto grado de actualización por parte de esos sectores, lo cual podría agravar las percepciones respecto a la magnitud del ajuste que se requiere de ellos. De la misma manera, muchas de las economías en vías de industrialización de Asia y de América Latina están cada vez más expuestas a las exportaciones intensivas en fuerza de trabajo provenientes de China y tendrán que compartir una gran parte —si no es que la mayor— del costo del ajuste; ello podría conducir a una clara asimetría geográfica con

respecto al proceso mundial de ajuste. El potencial para las tensiones comerciales entre China y muchos de sus socios comerciales de Asia podría intensificarse si durante los próximos años el proceso de liberación de las importaciones se desarrollara mucho más rápidamente en los países de reciente industrialización, y en los de la ASEAN, que en China.

Por otra parte, las crecientes exportaciones chinas de maquinaria y equipo significarían un alejamiento del comercio interindustrial a favor del comercio intraindustrial con países de la OCDE y con algunos países asiáticos recientemente industrializados. Esa expansión comercial podría representar menores costos de ajuste para estos países que los que implica el comercio interindustrial. Una vez más, sin embargo, el diferencial entre el ritmo de liberación de las exportaciones en China y el de los países asiáticos de reciente industrialización —incluyendo a los de la APEC podría resultar crucial para la evolución de las relaciones comerciales en la región.

Sin embargo, la solución de las tensiones potenciales de naturaleza más sistémica dependerá mucho de la velocidad y la suavidad de la convergencia de los métodos chinos para regular la economía y llevarla hacia el funcionamiento basado en reglas propio del régimen comercial internacional, así como del grado en el que China y sus socios comerciales reconozcan y respeten las reglas internacionales del juego tal y como sean éstas dentro de veinte años. Pero también será importante la disposición tanto de China como de la comunidad internacional a cooperar para enfrentar muchos de los retos estructurales de ese país, los cuales pueden estar menos relacionados con el comercio, pero tendrán un efecto notable en la economía mundial.

En este sentido, la creciente apertura de China debe resultar una ventaja. A pesar de su enorme potencial interno en términos del tamaño de su mercado doméstico, sus grandes ahorros y su abundante fuerza de trabajo, su capacidad para apoyar una amplia gama de industrias manufactureras y su riqueza en recursos naturales, China ha aumentado su interdependencia con la economía mundial a varios niveles. Por ejemplo, los niveles de inversión extranjera directa resultan impresionantes desde cualquier punto de vista. Más aún, la dependencia del país respecto a las exportaciones producidas por empresas de inversión extranjera es superior a la de cualquier nación del este de Asia. De hecho, esas compañías representaron más de dos terceras partes del crecimiento total de las exportaciones de China en años recientes. La inversión extranjera directa hacia el exterior es una manifestación más de los crecientes vínculos de China con la economía mundial. No se publican registros oficiales, pero se estima que en 1993 la inversión china acumulada tan sólo en Hong Kong era superior a los 20 mil millones de dólares. Y si bien los mercados de acciones de China todavía están en la infancia, ya se está fomentando la propiedad extranjera de acciones. En 1993, las carteras extranjeras representaban el 5 % de la capitalización combinada de las bolsas de Shanghai y Shenzhen.

Esta creciente integración global de la economía china, antes que estrechar, abre el campo a las políticas de cooperación tanto en el frente doméstico chino como en el internacional, para hacer frente a los retos estructurales de largo plazo que enfrenta ese país. Esto es particularmente cierto en los campos de la tecnología, la infraestructura y el ambiente señalados en las secciones anteriores. Por ejemplo, las necesidades chinas de

inversión en transportes y telecomunicaciones para principios del próximo siglo se estiman en cerca de 170 mil millones de dólares, mientras que se piensa que para el año 2015 sus necesidades de inversión en energía estarán en el nivel de mil millones de dólares. Estos órdenes de magnitud rebasan incluso los considerables recursos de capital con los que cuenta China. Por lo tanto, las oportunidades de inversión para las empresas, tanto al interior como al exterior de la OCDE, resultan considerables. Pero puede no ser fácil sostener o incrementar los flujos de inversión extranjera directa y de participación extranjera en estos sectores y, por lo tanto, tampoco las transferencias de tecnología extranjera, a menos que se avance más en términos de establecer incentivos apropiados para los inversionistas y en lograr una mayor convergencia respecto a las percepciones de riesgo. De igual importancia será corregir las deficiencias en el sistema legal. Ello implica la protección de los inversionistas extranjeros y de sus inversiones, la transparencia y predictibilidad de las reglas, la aplicación efectiva de las leyes y las normas, y las subdivisiones territoriales.

Con respecto a las reservas de productos agrícolas, minerales, combustibles y otras materias primas, China enfrenta decisiones difíciles respecto a las políticas relacionadas con la autosuficiencia. Si opta por apoyarse más en los mercados internacionales, su papel en la determinación de los precios y de las ofertas mundiales aumentará de manera significativa. Incluso si decide mantener una política más o menos independiente, los factores estacionales y cíclicos garantizarán que China siga siendo uno de los principales actores internacionales. La confianza que pueda tener China en la capacidad de sus productores principales para mantener la oferta y en las reglas globales que los gobiernan será crucial para el grado de dependencia que establezca con los mercados internacionales. Tanto China como otros actores de la arena mundial, podrían resultar satisfechos por las perspectivas de avanzar más hacia la reforma industrial y hacia un marco más estable para la actividad económica. Esto contribuiría a mitigar las fluctuaciones artificiales que han ocurrido anteriormente en los mercados internacionales de mercancías debido a los cambios súbitos en las demandas de China.

La contribución de China a las emisiones mundiales relacionadas con el efecto invernadero aumentará durante los próximos veinte o treinta años. Sin embargo, hay un considerable margen para el progreso. Por ejemplo, si se logra aumentar de manera suficiente la eficiencia térmica, China podría reducir el crecimiento de sus emisiones anuales de COA en por lo menos 130 millones de toneladas para el año 2010. Tales avances, sin embargo, sólo resultarían posibles mediante una combinación de iniciativas domésticas e internacionales. En el frente interno, la reforma a los precios de los energéticos significaría grandes beneficios ambientales al incrementar los incentivos. En el frente internacional, la tecnología extranjera sería un ingrediente clave. La inversión extranjera privada a través de la inversión extranjera directa es una fuente de ese tipo de tecnología. Otra lo son las agencias multi y bilaterales de asistencia para el desarrollo, así como los bancos internacionales de desarrollo. Con respecto a éstos, sería posible dejar atrás la asistencia para proyectos de gran escala orientados a la oferta en aras de esquemas para promover una mayor eficiencia energética a nivel del usuario final.

El avance del proceso de integración de China a la economía mundial requerirá de su participación en marcos institucionales y de mecanismos para la resolución de disputas

como la OMC. También será necesario un marcado cambio de énfasis para alejarse de los enfoques bilaterales en favor de los multilaterales, tales como el diálogo con la OCDE y, en un posible largo plazo, con el Grupo de los Siete.

Para China y para sus socios mundiales, el progreso en todas estas direcciones dependerá de la capacidad para introducir políticas de seguridad mutua que construyan relaciones de confianza. Se reconoce plenamente que ello requiere de un comportamiento consistente y responsable por parte de todos los países. A medida que se pongan en práctica las medidas para integrar a China a la economía mundial y se incremente la presencia de ese país en el escenario internacional, habrá más en juego para todos los participantes. La integración de China a la economía mundial ofrece las perspectivas de un nuevo y gigantesco polo de crecimiento. La posibilidad de realizar este potencial de manera que beneficie a todos los países dependerá de la construcción de un entendimiento común en los campos cruciales del comercio y de la inversión, así como en un contexto más amplio de responsabilidades económicas y ecológicas compartidas.

Traducción: Pedro Arrendares

Temas y resumen de las discusiones en el "Foro para el Futuro" de la OCDE realizado en enero de 1996 en Paris, Francia.

Secretariado de la OCDE y Unidad Asesora del Secretario General.

Este documento es preparatorio para una próxima publicación de la OCDE: *China in the 21st. Century : Long Term-Global Implications.*