

# Al filo de la navaja

## China camina una fina línea en su ruta hacia el libre mercado

Investigación de Alwyn M. Young

Hace tan sólo 20 años, China estaba entre los países más pobres del mundo, con un 80 por ciento de la población viviendo con ingresos menores a \$1 por día. Desde que China lanzó su programa de reforma económica en 1978, su transición desde una economía centralmente planificada a una basada en el mercado, ha alimentado una de las tasas de crecimiento más altas del mundo: un aumento promedio en el PIB de un 9.3 por ciento al año. Más aún, el movimiento al mercado es un traspaso de poder al sector privado por parte del gobierno central. Pero uno de los peligros de la reforma gradual es la posibilidad de que genere nuevas distorsiones económicas, cuya remoción crea nuevos e inesperados desafíos a los reformistas. El profesor de economía y finanzas internacionales Alwyn Young, de la Universidad de Chicago, se mantiene al margen de las fanfarrias acerca del libre mercado chino y genera evidencia de que el camino de China hacia el sector privado ha tomado algunos giros inesperados.

Según Young, “en vez de un movimiento desde una economía de planificación central a una economía de libre mercado, uno ve un movimiento desde una planificación central a una planificación local. La planificación local puede ser mucho más eficiente que la central, por lo que no estoy diciendo que China es un desastre. Pero la planificación local ciertamente tiene sus problemas”.

En su estudio de 1997: “Al filo de la navaja, distorsiones y reformas incrementales en la república popular China”, Young usa la experiencia reformista de la república popular China para destacar una dificultad potencial en el proceso de la reforma gradual e incremental: la reforma incremental lleva a la creación de “oportunidades de renta”, ganancias pueden ser obtenidas debido a las distorsiones impuestas por el estado. Debido a la naturaleza lenta del proceso de reforma, estas oportunidades de renta perduran en el tiempo. Esto permite una prolongada lucha por capturar, y luego proteger, estas rentas, motivando la creación de nuevas distorsiones en la economía. En este sentido, el proceso de reforma puede descarrilarse. Mientras que algunas distorsiones son eliminadas al mover la economía hacia el libre mercado, otras son creadas, arrastrando el proceso a zonas inesperadas.

### ¿Qué está ocurriendo en China?

La llamada liberalización y transformación de la república popular China durante los últimos 20 años, es quizás mejor caracterizada como un proceso de transferencia. A pesar de que el gobierno central a liberado el control sobre precios, presupuestos y niveles de producción de las empresas, estas funciones han sido tomadas, si bien de manera menos sistemática, por los gobiernos locales.

Antes de las reformas, cerca del 75 por ciento de los ingresos del gobierno eran recolectados en la industria. Esto se lograba mediante la “desviación” de precios por parte del gobierno central. El gobierno fijaba precios extremadamente bajos para las materias

primas, y los precios extremadamente altos para los productos terminados, lo que generaba excedentes y rentas substanciales en las industrias manufactureras y procesadoras.

Por ejemplo, en la industria procesadora de la seda, los granjeros vendían su seda cruda a un bajo precio a la planta procesadora de seda, generalmente en Shangai. Las fábricas entonces procesaban la seda, haciendo grandes beneficios y entregaban esos beneficios al gobierno.

Antes de las reformas, el gobierno central imponía que productos los gobiernos centrales estaban autorizados a producir. Al comienzo de las reformas económicas, alrededor de 1978, el gobierno central relajó algunos de los controles sin remover otros. Removieron los controles que imponían que trabajos podía hacer la gente, mientras que mantuvieron la diferencia artificial de precios entre las materias primas y los productos terminados.

Con las restricciones laborales eliminadas, la gente estaba impresionada con el repentino poder de tomar sus propias decisiones de trabajo e inversiones. No estaban más obligados a trabajar en la granja o en industrias específicas, pero los precios seguían siendo controlados por el gobierno.

Para continuar con el ejemplo del procesamiento de la seda, bajo el sistema tradicional, las dos provincias cercanas a Shangai – Jiansu y Zhejiang – producían seda cruda, la enviaban a Shangai en donde era procesada y luego vendida en todo el país. Debido a las diferencias de precios, Shangai obtenía enormes beneficios con el procesamiento de seda.

Según Young, “tan pronto como le dieron a las provincias la opción de hacer cualquier tipo de inversiones que quisieran, las provincias pensaron inmediatamente ‘olvidémonos de enviar la seda a Shangai, procesémosla nosotros mismos’”. Y esto es exactamente lo que hicieron. Jiangsu y Zhejiang se guardaron la seda para ellas mismas, eliminando a Shangai. En la primera mitad de 1988, las fábricas de seda de Shangai recibieron 40 toneladas de seda cruda de las 2,000 planificadas. En un país que representa el 90 por ciento de las exportaciones mundiales de seda cruda, Shangai se vio en la sorprendente posición de que tenía que importar seda a altos precios para poder abastecer sus fábricas.

La “guerra de los capullos del gusano de seda” se reflejó en otras industrias tales como el carbón y el algodón y fue típica en muchos de los conflictos comerciales interregionales, tanto en las materias primas como en los productos terminados, que aparecieron en China durante los 80s y los 90s. Nadie quería enviar sus materias primas a otros para su proceso, querían procesar todo ellos mismos. Los gobiernos locales a lo largo y ancho del país se volcaron al desarrollo de industrias manufactureras y restringieron la venta de materias primas hacia afuera de la región en un intento por capturar las rentas implícitas en las diferencias de precios impuestas centralmente.

En la medida que las reformas progresaron, el gobierno central relajó el control de precios, eliminando las diferencias de precios artificiales, lo que liberó una fuerte competencia entre los antiguos centros industriales y las nuevas industrias rurales.

Young explica, “para dar otro ejemplo: originalmente Shangai estaba forzada a vender sus relojes a 10 veces el costo de producción. A ese precio, todos eran competitivos en la producción de relojes y querían tener su propia fábrica. Repentinamente, los controles de precios fueron removidos. Ahora Shangai pudo ir a una provincia y rebajar los precios de los relojes. Ahora todos querían proteger su tajada. Todos estos gobiernos locales internalizaron las distorsiones del plan – los precios arbitrarios y las altas rentas”.

Según Young, “esta es la historia del proteccionismo desde tiempos inmemoriales. Hay que pensar en China como equivalente a la Latinoamérica de los años 50s: un puñado de pequeñas economías, todas ellas relativamente exitosas, pero que poseían estos problemas estructurales de largo plazo, ya que contenían industrias que usaban el poder político para protegerse y defenderse a ellas mismas. La forma en que funciona eso en el largo plazo es problemático.

Las barreras proteccionistas al comercio son ahora extendidas en China. Los gobiernos locales han establecido tarifas e incluso barreras físicas en las rutas interregionales de transporte.

Según Young, “básicamente, los funcionarios de los gobiernos locales se sientan en la estación de trenes y cobran tarifas a cualquier bien que venga que no sea local”. Además, las tiendas que venden bienes no locales son multadas. Las tiendas que venden solamente productos locales son subsidiadas. Permisos especiales y licencias que favorecen fuertemente la compra de bienes locales son impuestos. El sistema legal está trastocado también. Las cortes ignoran las demandas no locales e incitan a las compañías a no pagar facturas no locales. Los jueces suficientemente tontos como para decidir en favor de firmas no locales son castigados.

Luego de la eliminación de los controles de precios, estas estrictas barreras comerciales han hecho que los precios varíen fuertemente.

Según Young, “si se mira la economía China en 1987, existen 4 principales fabricantes de televisión. En 1993 hay siete fabricantes principales y varios fabricantes menores, pero en todas partes las televisiones se venden a precios distintos. Los niveles de producción están convergiendo, pero los precios están divergiendo. El mercado chino ha sido abierto internacionalmente, pero se está cayendo a pedazos internamente”.

### **¿Dónde está el gobierno central?**

Según Young, “el gobierno central está muy al tanto de esta actividad. Recrimina estas guerras comerciales interprovinciales, envía grupos de trabajo para mediar conflictos en las fronteras provinciales y ha llegado a establecer un ministro independiente para la política comercial – el ministro de comercio interno. El problema en China es básicamente lo siguiente: cuando el gobierno central se presenta, todo va de acorde al plan, pero su poder no parece ser muy sostenible. Tienen un tremendo poder por periodos cortos de tiempo, pero luego se retiran”.

“Poco a poco, el gobierno central esta cediendo poder a las localidades. A comienzo de los 90s, cerca de 1,200 localidades en China se auto-declararon “zonas económicas especiales”, garantizando incentivos tributarios y tasas de impuestos reducidas. El gobierno dijo, ‘esto es ridículo’ y cerró 1,000 de ellas, lo que significa que quedaron 200

abiertas. Doscientas localidades se auto-declararon zonas libres de impuestos y se salieron con la suya”.

### **¿Deben los negocios extranjeros invertir en China?**

Según Young, “primero, la decisión de ir a ‘China’ no es una decisión de ir a ‘China’. Hay que elegir una economía local. Cada una de ellas tiene un mercado separado. Hay que estar preparado para acordar términos tanto con el gobierno central como con el local”.

A pesar del marcado aumento en la inversión extranjera directa en China – US\$45 mil millones en 1997 – puede ser que los mayores inversionistas extranjeros en China sean los mismos chinos.

Según Young, “las corporaciones chinas van a Hong Kong, se incorporan e invierten en ellas mismas, porque cuando lo hacen, gozan de toda clase de cambios en las reglas tributarias y contables. El punto es que si una firma está considerando el trasladarse a China, tienen que entender que los números están exagerados. Hay muchos menos inversionistas extranjeros en China de lo que se piensa. Los chinos están yendo a China, invirtiendo en ellos mismos”.

### **Luchando por un Libre Mercado**

A pesar del auge de nuevas distorsiones a causa de las reformas incrementales, una verdad se mantiene sin cuestionar: la gente de China está trabajando más duro hoy porque ahora tienen el incentivo para hacerlo.

Según Young, “bajo el antiguo plan, el gobierno tomaba todos los excedentes; mientras más eficiente fuera uno, más le quitaba el gobierno, por lo tanto, ¿para qué trabajar más duro? Ahora, los trabajadores locales pueden mantener más de los beneficios y están trabajando de forma mucho más eficiente. Eso es el gran más. El gran menos, es que están trabajando más en las tareas equivocadas. Están involucrados en industrias duplicadas en cada provincia, lo que no es eficiente”.

“La mayoría de los economistas ven a las industrias rurales chinas, como el “resultado natural” de los talentos emprendedores que han sido liberados por el giro hacia el mercado, y ven el papel de los gobiernos locales como ‘motivando la integración de los mercados de capitales con los mercados del talento emprendedor’. Pero yo pienso que las industrias locales son básicamente el síntoma de una enfermedad. La gente rural se movió a los sectores industriales porque estaban arbitrando las distorsiones de precios. Por lo tanto, todos se transformaron en un productor de ventiladores eléctricos o televisiones, no porque fueran los más apropiados, sino porque había una distorsión de precios que favorecía el serlo”.

“Por lo tanto los incentivos son efectivos en hacer a la gente trabajar más duro y a hacer las cosas mejor, pero todavía digo que la presencia del fenómeno de las industrias rurales es una distorsión. Muchos economistas no están de acuerdo conmigo. Pero ellos tampoco estaban de acuerdo conmigo años atrás, cuando argumenté que el crecimiento de productividad subyacente en los países industriales del sudeste asiático no era diferente que el de las economías de Latinoamérica”.

“Un sistema económico caracterizado por el control gubernamental – incluso control por parte del gobierno local – sobre los precios, niveles de producción e inversiones, no es visto generalmente como conducente a una prosperidad de largo plazo. Falta por ver si es que el gobierno central de China puede arrebatarse suficiente poder a las regiones sin reestablecer el ineficiente control central. Lo que China necesita es el equivalente moral de la cláusula de comercio interestatal de la constitución de los EE.UU., que restringe el poder de los gobiernos locales para controlar el movimiento interestatal de bienes y factores. Esto ayudaría al gobierno central a traer los aspectos más virtuosos de la competencia interregional de los gobiernos locales, restringiendo a la vez sus manifestaciones más perniciosas”.

*Alwyn M. Young es profesor Joseph Sondheim de economía y finanzas internacionales en la escuela de negocios de la Universidad de Chicago.*