China: transformación económica, competitividad y posibles implicaciones para México

ROGELIO ARELLANO*

Desde hace 20 años las instituciones económicas de China han registrado una profunda transformación. A principios de los noventa se ha aceleró el proceso de transición hacia una economía de mercado que ha contribuido a que China se oriente más al exterior y eleve su potencial industrial. Las transformaciones han tenido las siguientes implicaciones en aquel país .

- El promedio de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real fue de 9.2% anual en el periodo 1992-2002, con pronósticos de expansión de 7.2% para los siguientes cinco años según el Fondo Monetario Internacional (FMI). El país registró el mayor crecimiento del producto per cápita durante el decenio pasado.
- Sus exportaciones como proporción del total mundial no dejan de crecer.
- Tuvo un superávit comercial de más de 35 000 millones de dólares en los últimos cinco años, superior —como porcentaje del PIB— al de Japón: 3%, frente a 1.7% en 2001.
- Es el principal exportador de prendas de vestir: participa con 20% del comercio mundial.
- De 1995 a la fecha, ha registrado flujos de inversión extranjera directa de 40 000 millones de dólares anuales en promedio (casi la cuarta parte de los flujos destinados a los

* Investigador del Banco de México. El autor agradece los comentarios y la ayuda de Alejandro Esparza, así como la eficiente asistencia de Akaní Rodríguez. Las opiniones son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan la postura del Banco de México.

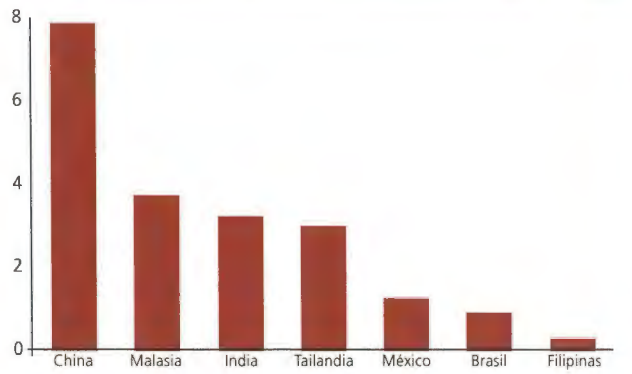
países en desarrollo). Sólo en 2002 absorbió casi 53 000 millones de dólares en inversión extranjera directa. Ello ha implicado, a su vez, que China se haya convertido en el principal polo de atracción de inversión extranjera directa después de Estados Unidos. La importancia de las empresas multinacionales se refleja en su participación en la economía: generan 48% del total de las exportaciones y el 18% de los ingresos tributarios.

Los resultados, en sí mismos sorprendentes, llaman más la atención a la luz del elevado grado de ineficiencia que todavía existe en la economía china, además de las regulaciones excesivas y la escasa profundidad de su sistema financiero. Se espera que la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir de diciembre de 2001 incida favorablemente en los flujos de comercio e inversión hacia este país.

En este artículo se analizan las principales reformas estructurales que han facilitado el despegue de China como potencia exportadora y centro de atracción de la inversión. Primero se presenta el entorno macroeconómico actual, y las reformas en materia de comercio e inversión extranjera aplicadas antes de la entrada de China a la OMC. Después se estudian los principales compromisos derivados de dicha adhesión y los posibles efectos. En la tercera sección se comparan diversos indicadores del clima de negocios y la competitividad de China, México y la India. En la parte final se destacan los sectores en los cuales las exportaciones chinas pueden afectar adversamente a otros países, destacando su posible incidencia en las ventas mexicanas a Estados Unidos.

G R Á F I C A 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA DE PAÍSES EN DESARROLLO SELECCIONADOS, 1990-1999 (TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL)



Fuente: Banco Mundial.

SITUACIÓN MACROECONÓMICA ACTUAL

La economía china se ha enfrentado con éxito a dos graves perturbaciones externas: la crisis financiera asiática (1997-1998) y la desaceleración económica mundial de 2001-2002. Si bien la expansión económica fue menos sólida que la lograda en los cinco años anteriores a la crisis asiática, las reformas estructurales y la inversión fueron determinantes para que China alcanzara un crecimiento promedio de 8% anual en los últimos años. La inversión, en particular de las empresas propiedad del Estado, ha contribuido a la expansión del PIB en una proporción muy similar a la del consumo privado.

Las elevadas tasas de crecimiento no han incidido en presiones inflacionarias. Por el contrario, China ha registrado dos periodos deflacionarios en los últimos cuatro años. Después de que la variación de los precios al consumidor resultara de 25% en 1994, una política macroeconómica restrictiva y la paulatina mayor apertura económica indujeron un descenso de la inflación. A raíz de la crisis asiática, tuvo lugar el primer periodo deflacionario (1998-1999). En 2002 y 2003, el índice de precios ha vuelto a mostrar variaciones negativas. La deflación registrada en el presente año se explica, en parte, por la disminución arancelaria como resultado de la incorporación de China a la OMC, por la mayor competencia en el mercado y por los mayores subsidios incorporados en los precios regulados de ciertos bienes.

G R Á F I C A 2

CHINA: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1993-2002 (VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL)

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales.

A partir de la unificación del tipo de cambio de mercado y el oficial (1994), el renminbi experimentó una apreciación real. En meses recientes, sin embargo, la contracción de los precios y, en particular, la depreciación efectiva del dólar han inducido una ligera depreciación de la moneda china. Así, el balance superavitario tanto en la cuenta corriente como en la de capitales y la creciente acumulación de reservas internacionales ha originado diversas presiones para que China flexibilice su régimen cambiario.

En cuanto a la situación fiscal china, las cifras oficiales presentan un panorama favorable. La deuda pública se calcula en 25 puntos como proporción del PIB, mientras que el déficit total del gobierno se estima en alrededor de 3.2 puntos.[1] Sin embargo, al incorporar las obligaciones cuasifiscales (pasivos contingentes asociados a posibles pérdidas en el sector bancario y el costo potencial de la reforma del sistema de pensiones) la razón de deuda a producto nacional bruto podría oscilar entre 70 y 95 puntos de acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional.[2]

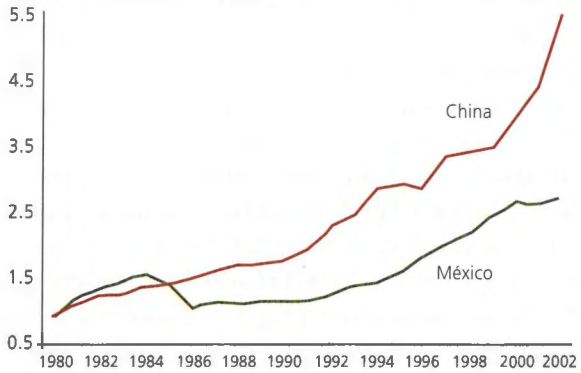
Las obligaciones cuasifiscales podrían obligar al gobierno a mejorar el balance fiscal. Si bien la reforma a las empresas en poder del Estado podría coadyuvar a un incremento de los ingresos, el gobierno también tendrá que enfrentar las obligaciones sociales con los trabajadores cesados. Además, la reducción de aranceles como resultado de la incorporación a la OMC implicará una menor recaudación por este rubro (en 2001 los aranceles representaron 4% del total de los ingresos públicos). En este marco, el FMI estima que el déficit tendría que disminuir como proporción del PIB para estabilizar la razón de deuda/PIB en 65% en un periodo de cinco años.

Tanto las exportaciones como las importaciones siguen mostrando un rápido ritmo de expansión. Mientras que en 1979 el comercio internacional representó 11% del PIB, en 2001 se había elevado a 44%. La instrumentación de la apertura comercial en algunos sectores comenzó desde el decenio de los ochenta, en conjunción con las políticas para atraer inversión extranjera directa (véase el anexo 1). Si bien la inversión extranjera directa ha mostrado una sólida expansión a partir de 1990, los flujos han provenido principalmente de Hong-Kong y Taiwan. En el decenio pasado, éstas economías aportaron, en promedio, más de 60% de la inversión

1. El déficit incorpora al gobierno central, las provincias, los municipios y los condados.
2. Los bancos propiedad del Estado tienen una elevada cartera vencida, explicada casi en su totalidad por los créditos otorgados a empresas propiedad del Estado. Estimaciones del Fondo Monetario Internacional señalan que las deudas irrecuperables de los bancos comerciales estatales (Banco Agrícola de China, Banco de China, Banco de Construcción de China y Banco de Industria y Comercio de China) representan de 45 a 70 puntos porcentuales del PIB. Actualmente, 22% de los préstamos está clasificado como riesgoso.

G R Á F I C A 3

CHINA Y MÉXICO: EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES (1980-2002)



Fuente: Banco Mundial y Oficina Nacional de Estadísticas de China.

extranjera directa dirigida hacia China. El incremento considerable de los flujos de inversión extranjera directa ocurrió a principios de los noventa, mediante incentivos y tratamientos preferenciales, en particular a las empresas orientadas a la exportación, al desarrollo tecnológico o a la producción de *software*. Ello se ha reflejado en una concentración de la inversión extranjera directa en el sector de las manufacturas (véase el anexo 2).

PERSPECTIVAS DE CHINA ANTE SU INCORPORACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

China solicitó su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduanera y Comercio (GATT) en 1986, pero no fue hasta diciembre de 2001 que se aprobó su incorporación al organismo que lo sucedió, la OMC. Entre las obligaciones emanadas de los acuerdos con ésta figuran las siguientes.

- una reducción de los aranceles a los productos no agrícolas (que representan 95% del total de importaciones chinas) de 17 por ciento a 9.4 por ciento en 2005;
- una disminución de los aranceles a los productos agrícolas a 15% en promedio en 2004;
- el derecho de importar y exportar cualquier tipo de bien, para todas las empresas en 2004 con la excepción de aquellos sujetos a monopolios comerciales del Estado (petróleo, fertilizantes); en 2006, la distribución interna de bienes estará totalmente abierta a la competencia;

• la eliminación de requisitos tanto geográficos como de desempeño para la inversión extranjera directa, además del aumento de los límites permitidos a dicha inversión en los sectores de telecomunicaciones y financiero, y

• la provisión, por parte de empresas extranjeras, de servicios financieros en moneda extranjera y en moneda nacional para empresas a partir de 2004 y para el público en general en 2006.

Estos puntos fortalecerían la integración de China a los mercados internacionales, facilitando así el desarrollo de su sector exportador. No obstante, los acuerdos bilaterales con algunos miembros de la OMC podrían limitar el crecimiento de las exportaciones chinas, en particular las siguientes salvaguardias:

• en materia de medidas *antidumping* compensatorias que permiten a los países considerar el criterio de economía de no mercado para China, hasta 2016 en la Unión Europea y hasta 2006 en el caso de México;[3]

• las específicas bajo el criterio de distorsión del mercado, en vez de perjuicio serio como es el caso normal en las reglas de la OMC, y

• en materia de textiles y prendas de vestir, que se extiende hasta 2008, a pesar de que el Acuerdo de Textiles y Prendas de Vestir llega a su término en 2005.

En diversos estudios se ha estimado el posible efecto de la incorporación de China a la OMC. La mayoría prevé un aumento del PIB y una expansión del comercio. Sin embargo, existe una amplia variación en los resultados de los estudios. Difieren, en particular, por la inclusión o la exclusión de barreras no arancelarias en el análisis (acceso a mercados, cuotas, restricciones fitosanitarias, etcétera).

Los pronósticos, en particular de inversión extranjera directa, podrían también ser afectados por el grado de cumplimiento que China pueda dar a los acuerdos de la OMC referentes a medidas de inversión relacionadas con el comercio (Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, AMIC) y con la propiedad intelectual (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, ADPIC).

Tomando en consideración lo anterior, los posibles efectos que la incorporación a la OMC tendría para China se pueden resumir en los puntos que se describen en seguida.

• Una expansión adicional del producto del orden de 0.6% por año, conforme a las estimaciones del FMI.[4] Además, se observaría un incremento de alrededor de 0.7% anual una vez que se eliminen las cuotas a las exportaciones de textiles y prendas de vestir definidas en el Acuerdo Textil y del Vestido.[5]

• Las reducciones arancelarias darían lugar a un deterioro de la cuenta corriente; sin embargo, el efecto sería reducido, debido a que un alto porcentaje de las importaciones actuales (aproximadamente 60%) ya goza de acceso preferencial libre de aranceles por concentrarse en zonas de promoción de exportaciones o porque son importaciones de bienes de capital dirigidas a proyectos de inversión del gobierno; asimismo, el efecto sobre la cuenta corriente se revertiría una vez que se liberara el mercado mundial de prendas de vestir.

• La disminución de aranceles y cuotas podría generar presiones deflacionarias adicionales (la inflación promedio de los últimos cinco años ha sido ligeramente negativa).

• Una expansión de los sectores con mano de obra intensiva, en particular las manufacturas, y presiones en la producción interna de los sectores con abundancia relativa de capital. Sin embargo, el enorme potencial de la demanda interna hace atractiva la inversión extranjera directa hacia dichos sectores (por ejemplo, automóviles y telecomunicaciones).

• La reducción de las barreras comerciales causaría un incremento de las importaciones agrícolas del orden de 2 000 millones de dólares en 2005.[6]

• Un aumento de la inversión extranjera directa, en particular en el sector financiero y en las industrias de alta tecnología (electrónica, telecomunicaciones, información, automóviles). La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) calcula que los flujos de inversión extranjera directa a China podrían alcanzar 60 000 millones de dólares en el mediano plazo (2005), y hasta 100 000 millones si se facilitaran las fusiones y las adquisiciones, en particular con empresas que todavía son propiedad del Estado.[7] Estos resultados son confirmados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que calcula que la inversión extranjera directa podría crecer 10% anual en promedio durante los siguientes 10 años para registrar 64 000 millones de dólares en 2005 y 102 000 millones de dólares en 2010.[8]

3. México aplica medidas *antidumping* a 1 308 productos provenientes de China. De éstos, 63% corresponde a textiles y prendas de vestir.
4. De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional. Otros estudios obtienen resultados que oscilan entre 0.05 y 4 por ciento. Véase el resumen de estudios empíricos presentado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Economicos (OCDE), *China in the World Economy*, 2002, anexo 2.
5. USITC, *Assessment of the Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO*, publicación núm. 3229, 2002.
6. Barry Naughton, "The U.S.-China Relationship after WTO", en *China Enters WTO: Pursuing Symbiosis with the Global Economy*, cap. 5, Institute of Developing Economies/Japan External Trade Organization, 1999.
7. UNCTAD, *World Investment Report*, 2000.
8. OCDE, *op. cit.*, cap. 10. La estimación se basa en un mayor crecimiento del

En suma, durante el último decenio, el promedio de los aranceles en China ha descendido de manera ininterrumpida: de 42.9% en 1992 a 23.6% en 1996, a 17.5% en 1999 y a 15.3% a principios de 2001 (valor del arancel promedio). Una vez que los acuerdos de la OMC se hayan instrumentado, el arancel promedio en bienes agrícolas descendería de 18.9 por ciento a 15 por ciento, con un intervalo de 0 a 65 por ciento. En bienes industriales, el arancel promedio pasaría de 14.8 a 8.9 por ciento, con un intervalo entre 0 y 47 por ciento. Algunos aranceles fueron eliminados desde 2002 y en ningún caso los compromisos de reducción se instrumentarán después de 2010.

El vencimiento del Acuerdo de Textiles y Prendas de Vestir en 2005 tendrá, sin duda, efectos en la distribución mundial de la producción y la exportación de prendas de vestir. El American Textile Manufacturers Institute estima que la eliminación de las cuotas originaría la desaparición de 154 500 empleos en Estados Unidos y pérdidas de casi 10 000 millones de dólares en ventas.[9] El efecto, sin embargo, será un incremento en la proporción de las importaciones de Estados Unidos provenientes de China más que una pérdida de empleos y ventas. Ello afectará la actual participación que México y los países del Caribe tienen como exportadores a Estados Unidos. Estas naciones gozan de un acceso preferencial gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.[10]

CLIMA DE INVERSIÓN Y COMPETITIVIDAD: CHINA, LA INDIA Y MÉXICO

Si bien la apertura comercial y de inversión ha impulsado el crecimiento económico de China, existen otros factores que también han favorecido tal desempeño. Dichos elementos, definidos como clima de inversión, incorporan desde asuntos relacionados con el *buen gobierno* hasta características de la infraestructura interna que facilitan el establecimiento y el desarrollo de empresas privadas. Al respecto, diversos organismos realizan encuestas orientadas a identificar y calificar los factores que determinan el clima de inversión, como el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Instituto Internacional para el Desarrollo Empresarial. El clima de aquél puede explicar por qué aun con un grado similar de apertura económica, en los últimos 10 años el producto nacional bruto per cápita de China se triplicó, mientras que el de India sólo se duplicó.[11]

Siguiendo el análisis desarrollado por Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton, en esta sección del documento se comparan las variables que conforman el *buen gobierno*: *1)* la estabilidad política; *2)* la eficacia y la eficiencia del gobierno; *3)* la calidad regulatoria; *4)* la procuración de justicia, y *5)* el control de la corrupción.[12]

En estabilidad política se incluyen indicadores como golpes de estado, asesinatos y conflictos armados. Este factor representa la probabilidad de que un gobierno no sea depuesto violentamente. El rubro *eficacia y eficiencia del gobierno* se refiere a la duración de los trámites burocráticos, el nivel de competencia de los servidores públicos y la calidad de sus servicios, así como la independencia de dichos servidores de presiones políticas. La calidad regulatoria incluye controles de precios, medidas de competencia económica, número de regulaciones en determinado sector, etcétera, e intenta determinar el grado de dificultad para hacer negocios. La procuración de justicia se relaciona con la eficacia y eficiencia para controlar el crimen, la evasión de impuestos y el respeto de los derechos de propiedad; indica qué tan predecibles son las leyes y el grado de obligatoriedad de las normas y contratos (aplicación de la ley). Finalmente, la variable control de corrupción indica la frecuencia y la cuantía de los pagos irregulares.

Las cinco variables mencionadas con los casos de México, China y la India se presentan en la gráfica 4. Las líneas del pentágono exterior representan al país (o países) que, entre los 174 considerados, tuvo (o tuvieron) los mejores resultados en las encuestas para cada una de las variables respectivas. El pentágono interno representa la mediana de los 174 países. Así, en la medida que un país esté más cerca del pentágono exterior, mejor es su indicador respectivo. Por otra parte, valores inferiores a los representados por el pentágono interno indican calificaciones por debajo de la mediana.

producto interno bruto y la productividad laboral asociados a la incorporación a la Organización Mundial del Comercio. Los resultados, naturalmente, dependen del grado de instrumentación de los acuerdos y de las reformas al sector financiero y a las empresas propiedad del Estado, variables no consideradas en el estudio.

9. American Textile Manufacturers Institute, *China's Entry into WTO Would Cost 154 500 US Jobs and Billions of Dollars in Lost U.S. Textile and Apparel Sales*, 1999 <www.atmi.org>. Conforme a su acuerdo bilateral, Estados Unidos extenderá hasta 2008 las restricciones existentes a los textiles y las prendas de vestir provenientes de China.
10. Véase Barry Naugthon, *op.cit.*, p. 88.
11. Banco Mundial, *Improving the Investment Climate in China*, Economic Growth Research Group, 2002.
12. D. Kauffman, A. Kraay y P. Zoido-Lobatón, *Governance Matters*, World Bank Policy Research Working Papers, 1999. Es importante señalar que, dada la diferencia en el grupo de encuestados, la comparación de los indicadores de los distintos países está sesgada por los criterios de los encuestados. Por otra parte, la comparación de los indicadores para el mismo país es más objetiva.

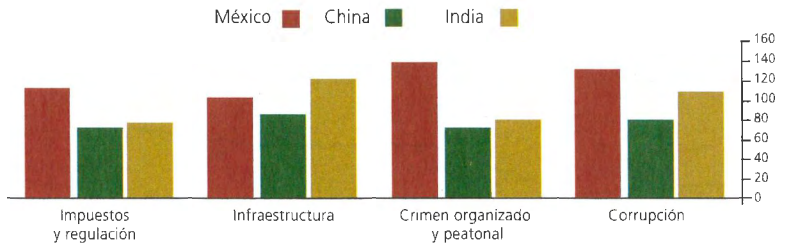
Los indicadores sugieren que en materia de calidad regulatoria y eficacia y eficiencia del gobierno, México supera tanto a China como a la India, pero China supera a México en los otros tres: estabilidad política, control de la corrupción y procuración de justicia.

Para profundizar en el análisis se incorporan las cifras detalladas del Banco Mundial (*World Business Environment Survey*) en materia de restricciones generales a la inversión (impuestos y regulación, infraestructura, crimen organizado y peatonal y corrupción), así como en algunas variables que se refieren al indicador de infraestructura (caminos, teléfonos y electricidad).

Utilizando información hasta 1999, los indicadores de restricciones generales a la inversión sugieren que China tiene mejores condiciones que México en cada uno de los rubros. Estas conclusiones se obtienen, incluso, en el renglón de infraestructura, en el cual un mayor tiempo de integración de la economía mexicana al resto del mundo haría suponer el resultado contrario. Al analizar con más detalle los rubros considerados en materia de infraestructura, si bien México se encuentra mejor que la India en cada uno de ellos, lo anterior no se cumple al compararse con China. En suma, con base en estos indicadores, se puede concluir que China ofrece mejores condiciones para la inversión que México.

G R Á F I C A **5**

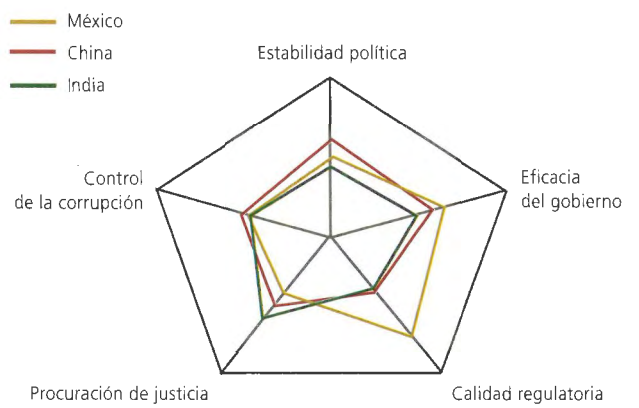
CHINA: MÉXICO Y LA INDIA: CALIFICACIÓN EN RESTRICCIONES GENERALES A LA INVERSIÓN, 1999 (PROMEDIO DE 80 PAÍSES = 100)



Fuente: Banco Mundial, World Business Environment Survey, 1999.

G R Á F I C A **4**

CHINA, MÉXICO Y LA INDIA: INDICADORES DE BUEN GOBIERNO, 1999 (PERCENTIL RESPECTO A LA CLASIFICACIÓN DE 174 PAÍSES)



Fuente: elaboración propia con información de D. Kauffman. A. Kraay y P. Zoido-Lobatón, *Governance Matters*, World Bank Policy Research Working Papers, 1999.

Es necesario tomar en cuenta, además, que los indicadores fueron realizados antes de la incorporación de China a la OMC. Como se destacó en la sección previa, las obligaciones adquiridas por China a raíz de su participación en aquélla tenderán a disminuir las regulaciones y a facilitar el ambiente para la inversión. Por ello, es indispensable que México avance en sus propias reformas para evitar un mayor deterioro de su competitividad.

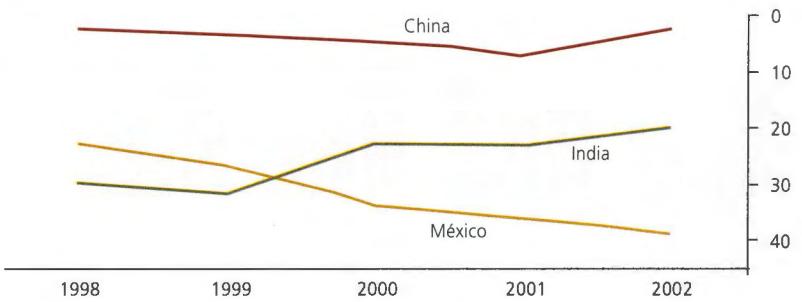
Al respecto, es conveniente citar el índice de desempeño de la inversión extranjera directa que la UNCTAD realizó.[13] En una muestra de 140 países, China pasó del lugar 61 de 1988 a 1990 al 47 de 1998 a 2000. México se movió de la posición 42 a la 78 en esos mismos periodos. La India, por su parte, se mantuvo relativamente constante (lugares 121 y 119 respectivamente). Al igual que los indicadores anteriores, éste apunta a una disminución en la capacidad mexicana para atraer inversión extranjera directa, y de un incremento en el caso de China.

Finalmente, en esta sección se realiza una comparación entre China, México y la India tomando en consideración los resultados del *Anuario de Competitividad Mundial* publicado por el International Institute for Management Development. Los indicadores tienen como objetivo medir la facilidad que otorga un país determinado para el desarrollo de la competitividad empresarial. Este índice considera 49 países.[14]

13. El índice de desempeño de la Inversión extranjera directa es la relación entre la proporción de ésta que absorbe un país y la mundial y la proporción que el PIB tiene respecto al PIB mundial. UNCTAD, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, 2003.
14. El indicador de competitividad global está compuesto por los siguientes rubros: a] desempeño económico; b] eficiencia gubernamental; c] eficiencia empresarial; y d] infraestructura. Para este indicador, México fue catalogado en abril de 2002 como con el número 42 entre 49 países (en 2001 ocupó el 36). Por su parte, China pasó del lugar 33 en 2001 al 31 en 2002; y la India, del 41 al 42 en el mismo periodo.

GRÁFICA 6

CHINA, MÉXICO Y LA INDIA: DESEMPEÑO ECONÓMICO, 1998-2002 (CLASIFICACIÓN ENTRE 49 PAÍSES)



Fuente: International Institute for Management Development, *Anuario de Competitividad Mundial*, 2003.

De los rubros que componen el indicador global, esta nota se concentra en los referentes a la infraestructura, la eficiencia del gobierno y el desempeño económico, es decir, aquellos que pueden ser influidos por políticas públicas.[15] De los indicadores resalta lo siguiente:

- en materia de infraestructura, durante el periodo 1998-2002, las clasificaciones de China, México y la India han empeorado, aunque China siempre se mantuvo en una mejor posición que los otros dos países;
- en cuanto al desempeño económico, China se ha mantenido entre los siete primeros países en el último lustro, mientras que la India subió 10 escaños y México muestra un empeoramiento y
- México estuvo mejor clasificado que China en términos de eficiencia gubernamental hasta 2001; en 2002, se revirtió dicho ordenamiento.

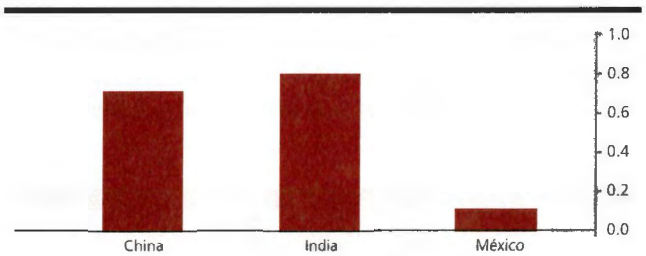
Finalmente, cabe mencionar que tanto China como la India asignan más gasto a investigación y desarrollo que México (como porcentaje del PIB).[16] Ello puede explicar el fuerte desarrollo en materia de equipo y programas para computadora registrado en dichas economías.

POSIBLES EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN DE CHINA EN LAS EXPORTACIONES MEXICANAS

Existe la duda de si la penetración de China en los mercados de exportación ha sido originada por su reciente incorporación a la OMC o si es un patrón que comenzó con una estrategia gradual de apertura comercial orientada a la promoción de las exportaciones. El comportamiento del indicador de apertura convencional (comercio total/PIB) no permite rechazar ninguna de las anteriores hipótesis. En efecto, en el caso de China el indicador de apertura mantuvo una tendencia creciente hasta mediados de los noventa, periodo en el cual parecería haberse estancado, a pesar del dinamismo de sus exportaciones. Sin embargo, en 2002, el indicador repuntó para registrar cerca de 50% como resultado de la sólida expansión tanto de las exportaciones como de las importaciones. Ello parece confirmar que a raíz de la incorporación a la OMC, el sector externo chino recobró impulso.

GRÁFICA 7

CHINA, MÉXICO Y LA INDIA: GASTO EN INVERSIÓN Y DESARROLLO, 2002 (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Banco Mundial y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 2003.

En el caso de México, el indicador de apertura de la economía sugiere que el TLCAN indujo un cambio estructural en el sector externo mayor que el observado hasta ahora en China. El efecto de la incorporación de China a la OMC ha sido objeto de diversos estudios. La mayoría concluye que la participación de ese país en el mercado de exportaciones aumentará, disminuyendo la de otros países en desarrollo. Por ejemplo, Ianchovichina y Martin calculan que como resultado de dicha integración las exportaciones chinas de

15. El indicador de infraestructura resume los rubros de infraestructura básica, tecnológica y científica y salud y medio ambiente. El indicador de eficiencia gubernamental incorpora finanzas públicas, estructura institucional, legislación y educación. El indicador de desempeño económico se refiere al crecimiento, comercio internacional, inversión, empleo y evolución de los precios.
16. Heckman señala que recientemente se han establecido en China más de 100 centros de investigación y desarrollo de empresas transnacionales. J. Heckman, *China's Investment in Human Capital*, NBER, documento de trabajo núm. 9296 del NBER. Datos de la National Science Foundation indican que en 1997 más de 2 200 estudiantes chinos obtuvieron un doctorado en el área de ciencias e ingeniería.

prendas de vestir podrían representar 47% de las mundiales en 2005.[17]

El efecto de la mayor integración china a los mercados internacionales diferirá entre los países. Se anticipa un efecto mayor en aquellos cuyos productos de exportación compiten directamente con los chinos. Por ejemplo, en manufacturas intensivas en mano de obra, China compite principalmente con países del sur de Asia (la India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka y Nepal) y con algunos de América Latina (México, entre ellos). En bienes con mayor intensidad de capital, China compite sobre todo con los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), México y Costa Rica. Con otras economías (por ejemplo, Hong Kong) la relación es más de complementariedad, ya que China importa partes y componentes. Sin embargo, en la medida que China desarrolle capacidades para producir componentes la relación se volverá más de competencia.

Como una forma de medir la competencia entre productos de origen chino y los de otras naciones, Shafaeddin calculó los coeficientes de correlación entre los 50 productos de mayor ventaja comparativa revelada de China y de diferentes países en desarrollo para el periodo 1997-1998.[18] De su análisis, se obtuvieron los siguientes resultados.

- México tiene 28 productos (entre sus 50 con mayor ventaja comparativa revelada) que compiten con los fabricados en China.
- Entre los países presentados en el cuadro 1, México registra el menor coeficiente de correlación con China (0.4); ello sugiere que de esas economías México es la que tiene un menor grado de *rivalidad* con China.
- Los productos en los que compiten China y México son productos manufacturados no intensivos en capital y bienes que incorporan operaciones de ensamblaje; de acuerdo con el autor, en el caso de las prendas de vestir, México registró de 1992 a 1998 un cambio positivo en ventaja comparativa revelada, es decir, una posición más fuerte que China; sin embargo, este sector es uno de los que China comienza a desplazar México en el mercado estadounidense.
- Los productos en los cuales México tiene una ventaja comparativa revelada, pero que disminuyó respecto a China de 1992 a 1998, se encuentran: maquinaria eléctrica, manufacturas de metal y equipo de radiotelecomunicación.

17. E. Ianchovichina, y W. Martin, *Trade Liberalization in China's Accession to the World Trade Organization*, Banco Mundial, junio de 2001.
18. M. Shafaeddin, *The Impact of China's Accession to WTO on the Exports of Developing Countries*, UNCTAD, Documento de Investigación, 2002. La ventaja comparativa revelada (VCR) se define como la razón entre las exportaciones del bien *i* del país *j* (Xij) en referencia a las exportaciones totales de dicho país (Xj), entre las exportaciones mundiales del bien *i* (Xwi) respecto a las exportaciones totales mundiales (Xw): VCR = (Xij/Xj) / (Xwi/Xw). Un valor mayor que la unidad indica que el país *j* tiene una ventaja competitiva en el producto *i*.

C U A D R O **1**

COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN CON VENTAJA COMPARATIVA REVELADA PARA CHINA Y SUS PRINCIPALES COMPETIDORES

	Coeficientes de correlación	Número de productos en común
Asia		
Sri Lanka	0.75	24
Hong Kong (China)	0.59	29
Macao (China)	0.59	25
Pakistán	0.56	21
Vietnam	0.55	28
Indonesia	0.53	25
América Latina		
Brasil	0.57	12
Chile	0.54	10
México	0.40	28
África		
Malawi	0.72	17
Túnez	0.60	28
Zambia	0.59	14

Fuente: M. Shafaeddin, *The Impact of China's Accession to WTO on the Exports of Developing Countries*, UNCTAD, Documento de investigación, 2002.

Por otra parte, si bien en China el salario en el sector manufacturero ha registrado una constante tendencia de crecimiento, la diferencia con el de México es todavía considerable. En efecto, el salario en el sector manufacturero es casi ocho veces mayor en México que en China. Sin embargo, esta diferencia se revierte al considerarse los costos laborales unitarios. De acuerdo con Shafaeddin, con datos para 1998, la relación de costos laborales unitarios entre México y China fue de 0.7.[19]

C U A D R O **2**

RAZÓN DE SALARIOS Y COSTOS LABORALES UNITARIOS EN REFERENCIA A CHINA EN ALGUNOS PAÍSES, 1998

	Salarios	Costos laborales unitarios
Chile	12.51	0.81
Corea	12.85	0.81
Estados Unidos	47.80	1.34
India	1.49	1.39
Japón	29.90	1.22
México	7.78	0.72

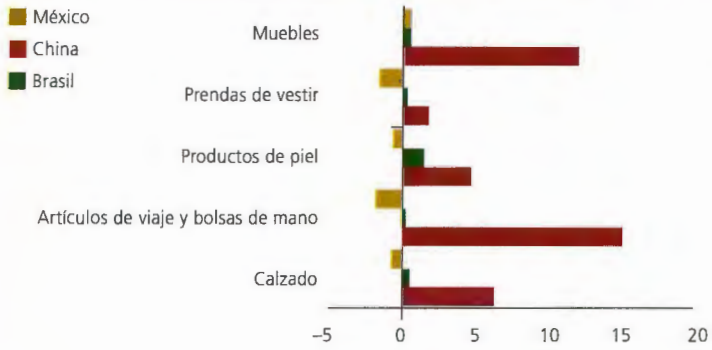
Fuente: M. Shafaeddin, *The Impact of China's Accession to WTO on the Exports of Develoving Countries*, UNCTAD, Documento de Investigación, 2002.

19. *Ibid.*

A pesar de una mayor productividad relativa que, con datos para 1998, aún favorecía a México, y de las ventajas que como socio de TLCAN tiene México para entrar al mercado de Estados Unidos,[20] la participación de China en las importaciones de este último se incrementó de manera significativa el año pasado. Incluso, considerando cifras mensuales, aquella participación sobrepasó a la de México a partir del segundo semestre de 2002.

G R Á F I C A 8

CHINA, BRASIL Y MÉXICO: PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS, 1999 (VARIACIÓN PORCENTUAL)



Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, Census Bureau, 2003.

Entre los sectores en los cuales las exportaciones de China a Estados Unidos son de manera destacada mayores que las de México se encuentran los de calzado e industria del cuero y el de juguetes y artículos deportivos, en los que se expandió considerablemente aun antes de ingresar a la OMC.

Entre los rubros en los cuales las ventas mexicanas en Estados Unidos compiten con China se encuentran las computadoras y otro equipo de cómputo, prendas de vestir y equipo eléctrico y electrónico.[21] En cada uno de éstos, a pesar del acceso preferencial de México por su pertenencia al TLCAN, China elevó su participación en 2002.

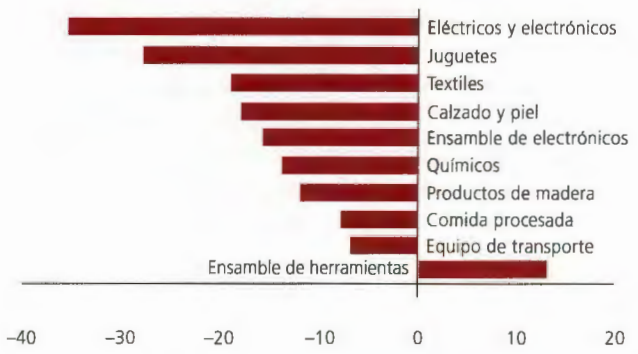
En el caso de las computadoras, otro equipo de cómputo y equipo de telecomunicaciones, la expansión de las exportaciones chinas ocurrió a pesar de que China todavía no es parte del Acuerdo de Tecnología de la Información de la OMC, que permite el comercio libre de aranceles para productos de aquellos sectores. Es de esperarse que, cuando China sea parte de dicho acuerdo, la penetración de sus exportaciones al mercado estadounidense sea mayor.

La penetración de los productos chinos en el mercado de Estados Unidos afecta el empleo en México cuya industria maquiladora perdió 258 000 empleos de octubre de 2000 a septiembre de 2002. Ello representa 19% del total del empleo en dicha actividad. Las pérdidas de puestos de trabajo se han concentrado en los sectores con menor valor agregado: textiles, juguetes, y calzado y artículos de piel, así como en el eléctrico y electrónico, uno de los de mayor valor agregado en los que China está ampliando su penetración en el mercado de Estados Unidos. Si bien la pérdida de empleos puede explicarse por la recesión en el sector industrial de Estados Unidos, es interesante destacar que en varios de los sectores en los que México perdió participación en las importaciones de Estados Unidos, tanto China como Brasil la ganaron. Respecto de este último país, la mayor penetración se puede explicar por la significativa depreciación de su tipo de cambio real.

Cabe resaltar que los productos manufacturados en los cuales México es un proveedor más importante que China en el mercado de

G R Á F I C A 9

MÉXICO: EMPLEOS EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA, 2002[1] (VARIACIÓN PORCENTUAL)



1. De octubre de 2000 a septiembre de 2002.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2003.

20. Por ejemplo, la ventaja arancelaria de México sobre China en calzado varía entre 11 y 45 por ciento, mientras que en prendas de vestir varía entre 8 y 32 por ciento. A pesar de ello, las exportaciones de China a Estados Unidos son significativamente mayores en dichos rubros.
21. Para un análisis más detallado al respecto, véase J. Cervantes: "Competencia que enfrentan las exportaciones mexicanas en Estados Unidos por parte de los productos de China", Banco de México, mimeo., febrero de 2003.

Estados Unidos son los vehículos automotores, autopartes y televisiones. Por el momento, la competencia china en estos productos es poco importante para México.

CONCLUSIONES

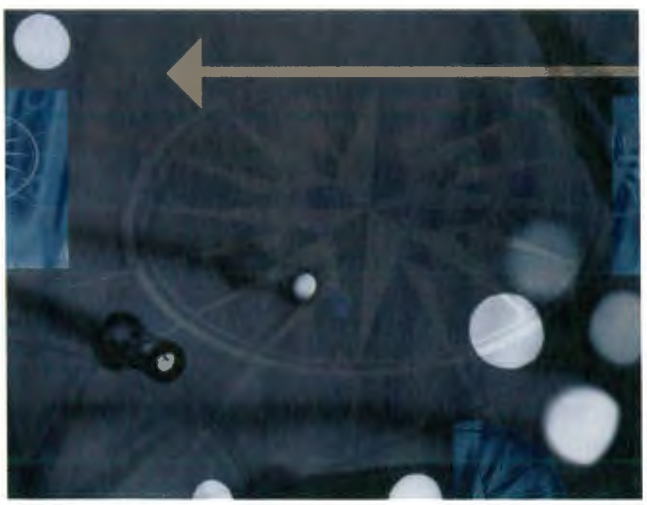
La integración de China a los mercados internacionales no es reciente. China inició un gradual proceso de promoción de exportaciones desde 1979, con la Política de Reforma y Puertas Abiertas. Más tarde, con su solicitud de ingreso al GATT en 1986, la economía se abrió más a los flujos de inversión extranjera directa y reformó sus incentivos.

Tanto el sector externo como los flujos de inversión extranjera directa hacia China se han expandido mucho desde el decenio de los noventa.

La incorporación de China a la OMC hace prever tanto un aumento en los flujos de inversión extranjera directa hacia ese país como incrementos en su productividad exportadora que presentarán un reto para los países competidores.

A pesar de que México supera en diferentes rubros la competitividad de China, como mejor regulación, protección de la propiedad intelectual, productividad de la mano de obra calificada, costos de transporte a Estados Unidos y acceso preferencial derivado del TLCAN, la penetración de las exportaciones chinas en el mercado estadounidense se sigue incrementando, incluso en productos que requieren cierto grado de capital humano.

Lo anterior indica que México no puede conformarse con las ventajas comparativas surgidas del TLCAN. Dado el acceso de China a la OMC y las ventajas que ello implicará para sus flujos comerciales y de inversión, es indispensable vigorizar las ventajas comparativas de México. Las reformas estructurales constituyen una vía para lograr tal objetivo.



ANEXO 1

El proceso de apertura económica en China[1]

Antes de 1978, la inversión extranjera directa y los flujos comerciales en China estaban muy restringidos. Un año más tarde se estableció la Política de Reforma y Puertas Abiertas que destacó el papel del sector externo en el desarrollo económico nacional. Como un primer paso, se establecieron zonas económicas especiales y parques industriales a lo largo de la costa, con bajas tasas impositivas, facilidades de infraestructura y regulaciones más flexibles que en el resto del país, incluso en materia comercial. En 1983, el gobierno central permitió a los gobiernos provinciales aprobar proyectos de inversión extranjera directa (IED), hasta entonces potestad del gobierno central.

Con la solicitud de ingreso al GATT en 1986, las autoridades decidieron abrir más la economía a los flujos de IED con el objetivo de preparar a las empresas nacionales para enfrentar a la competencia externa.

Pese a estar restringida por regulaciones y varios requisitos de desempeño (entre ellos, un porcentaje de contenido local en la producción y el mantenimiento de un balance de divisas), el flujo de IED hacia China se mantuvo elevado a partir del decenio de los noventa. De 1995 a 2001 China absorbió un promedio entre 40 000 y 45 000 millones de dólares de IED por año, equivalente a 7.5% de los flujos mundiales de IED y alrededor de la cuarta parte de los flujos dirigidos a los países en desarrollo.

Los factores detonadores para atraer inversión extranjera directa hacia China pueden agruparse en tres categorías: *1)* la estructura económica, *2)* la liberalización y las políticas preferenciales, y *3)* el entorno cultural y jurídico.

Estructura económica

Tamaño del mercado. Estudios empíricos señalan la existencia de una fuerte correlación entre el PIB y la IED en China. La causalidad entre ambas variables se presenta en ambas direcciones.

1. Los estudios empíricos mencionados en esta sección son L. Cheng y Kwan: "What Are the Determinants of the Location of Foreign Direct Investment", *Journal of International Economics,* núm 51, 2000; C. Chen, "Regional Determinants of Foreing Direct Investment in Mainland China", *Journal of Economic Studies,* núm 23, 1996; K. Head y J. Ries, "Inter-city Competition for Foreing Direct Investment: Static and Dynamic Effects of China's Incentive Areas", *Journal of Urban Economics,* núm. 40, 1996; X. Lui, Y. Wei y P. Romilly, "Country Characteristics and Foreign Direct Investment in China: A Panel Data Analysis", *Weltwirschaftliches Archiv,* vol. 133, núm. 2, 1997, y K. Zhang "FDI and Economic Growth: Evidence from Ten East, Asian Economies", *Economia Inernazionale,* núm. 54 (4), noviembre de 1999.

La existencia de mano de obra barata. Los bajos costos laborales han desempeñado un papel importante para atraer mayor inversión extranjera directa a China y para su distribución a lo largo de las diversas provincias del país. No obstante, la calidad de la mano de obra no parece haberse traducido en un determinante significativo para la inversión extranjera directa.

Infraestructura. Las provincias en China con mayor desarrollo de la infraestructura han atraído flujos más cuantiosos de inversión extranjera directa. Lo anterior podría explicar, en buena medida, la alta concentración de la inversión extranjera directa en las áreas costeras del este de la nación. Llama la atención, incluso, que en las encuestas empresariales (tanto del Banco Mundial como del Instituto Internacional para la Administración y el Desarrollo) el factor de infraestructura no constituya un elemento que limite el flujo de inversión extranjera directa.

Efectos de escala. Algunos estudios también han encontrado una fuerte persistencia de los flujos de inversión extranjera directa. Lo anterior sugiere que una vez que una provincia ha atraído un monto crítico de inversión extranjera directa le resultará más fácil captar inversión extranjera directa adicional, toda vez que los inversionistas extranjeros percibirán la presencia de otros inversionistas como una señal positiva. Ello sugiere que las economías de escala y la integración sectorial hacen más eficiente para las empresas localizarse en una misma área.

Liberalización y políticas preferenciales para la inversión extranjera directa. La reducción de barreras a la inversión extranjera directa y diversas políticas para mejorar el entorno de la inversión han desempeñado un papel crucial en la atracción de inversión extranjera directa a China.

El régimen de inversión extranjera directa en China. Entre las principales reformas realizadas al marco legal de inversión extranjera directa en China destacan:

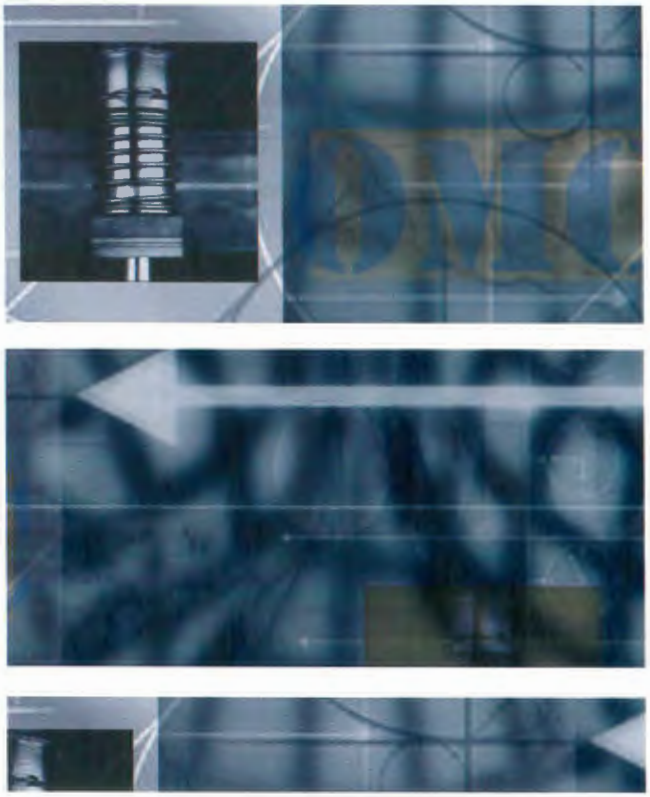
- La Ley de Coinversión de 1979, instrumentada para coinversiones chinas y extranjeras, proporcionó un marco básico para el establecimiento y la operación de entidades económicas extranjeras en regiones y ciudades previamente seleccionadas por el gobierno, las cuales fueron conocidas como zonas económicas especiales. Dicha ley especificó una variedad de incentivos fiscales y términos para este tipo de entidades económicas.
- La regulación para la instrumentación de la ley de coinversión que emplea inversión china y extranjera de 1983 suministró mayores detalles sobre las operaciones y así como políticas preferenciales para la coinversión.
- La Ley de Empresas que Operan Exclusivamente con Capital Extranjero de 1986, permitió formalmente el establecimiento de empresas de propiedad extranjera fuera de las zonas económicas especiales.
- El desarrollo de nuevas condiciones para la operación de empresas extranjeras y provisiones del Consejo de Estado para promover inversión extranjera en 1986, proporcionó nuevos incentivos, particularmente para las empresas transnacionales con tecnologías avanzadas que dirigieran su producción al sector exportador. Estas reglas fueron incluidas, posteriormente, en la Ley de Cooperación para la Coinversión de 1988.
- Las Reformas a la Ley de Títulos de Coinversión y a las reglas de instrumentación sobre empresas propiedad de extranjeros de 1990 permitieron un marco legal más amplio que facilitó las operaciones de este tipo de empresas. Además, estas reformas abolieron la condición de que el titular del consejo de las empresas bajo el esquema de coinversión debía ser designado por los inversionistas chinos y brindó protección a las compañías en contra de nacionalizaciones.
- Las regulaciones sobre la conducción de la inversión extranjera directa (revisada en 1997) clasificó en cuatro categorías a la inversión extranjera directa: *1)* propiciada, *2)* permitida, *3)* restringida y *4)* prohibida, con el objetivo de lograr una mayor dispersión de los flujos de inversión extranjera directa en las diversas regiones del país y promover la entrada de nuevos capitales en determinados sectores e industrias.

Desde su adhesión al Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIM) de la OMC, en diciembre de 2001, China ha asumido diversos compromisos en materia de liberalización de comercio e inversión, tales como: el trato no discriminatorio entre empresas extranjeras y nacionales, la suscripción a las leyes de derechos de propiedad intelectual propuestos en dicha organización, y la eliminación de varios requerimientos de desempeño para la inversión extranjera directa, incluyendo el balance comercial, la transferencia tecnológica y el desempeño exportador.

Las políticas preferenciales para atraer inversión extranjera directa han consistido en concesiones fiscales y privilegios especiales para los inversionistas extranjeros así como el establecimiento de zonas económicas especiales.

Entorno cultural y legal

Se ha argumentado que el éxito de China para atraer inversión extranjera directa es único debido a su gran diversidad cultural. El hecho de que Hong Kong, Singapur y Taiwan aporten más de la mitad de los flujos de inversión extranjera directa en China es usualmente utilizado como un argumento que apoya esta hipótesis. Mientras que otros países



no comparten esta característica, puede decirse que la gran participación de residentes no chinos en la inversión extranjera directa podría ser reflejo de distorsiones en lugar de una ventaja única. Barreras culturales, como el lenguaje, los cuales limitan la entrada a China de inversionistas extranjeros, podría ser una señal de que el ámbito de inversión es difícil para los foráneos. Ello podría explicar que la inversión extranjera directa se haya establecido mayoritariamente en la costa, en lugar de adentrarse en el continente.

La corrupción y el entorno legal se han constituido en dos factores importantes que explican el flujo de inversión extranjera directa hacia muchos países.[2] En el caso de China, gran parte de los inversionistas perciben el sistema legal como ambiguo y buena parte de las disputas legales se dirimen a través de contactos personales en lugar de contratos formales y su cumplimiento en los tribunales. Esta ambigüedad en las leyes, en contraste, ha contribuido a aumentar la corrupción. Diversos estudios en la materia han señalado que China podría atraer más inversión extranjera directa de Europa y Estados Unidos si no existiese el impuesto implícito constituido por diversos sobornos a los burócratas.[3]

2. S. Wei, "How Taxing is Corruption on International Investors?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, núm. 1, 2000, pp. 1-11.
3. S. Wei, *Can China and India Double their Inward Foreign Direct Investment?*, mimeo., Harvard University, 1999.

ANEXO 2

Principales incentivos a la inversión extranjera directa[1]

Para atraer inversión extranjera el gobierno de China ofrece varias modalidades de tratamiento preferencial e incentivos, que generalmente son determinados por el tipo de inversión y la zona donde se establece. Esto incluye a empresas que se dediquen a sectores específicos de la industria, tales como agricultura, el sector forestal, las comunicaciones y la energía; y un grado especial a empresas calificadas orientadas a la exportación, el avance tecnológico o la producción de programas de computadora.[1]

Elegibilidad. Toda empresa en coinversión extranjera que haya operado por un término no menor que 10 años es candidata para una exención de impuestos.

Porcentaje del impuesto sobre la renta. Bajo el sistema legal chino, el impuesto sobre la renta es de 33% (que incluye 3% del impuesto local), aplicable a todas las empresas con participación extranjera.

Exenciones al impuesto sobre la renta. Empresas con inversión extranjera con contratos para operaciones con un plazo mayor de 10 años están exentas del pago del impuesto sobre la renta por un periodo de dos años, comenzando por el primer año en que hayan reportado utilidades; además, existe la posibilidad de una reducción de 50% del impuesto sobre la renta por tres años más.

Las empresas extranjeras que operen en zonas económicas especiales y en zonas para el desarrollo tecnológico están sujetas a un impuesto sobre la renta de 15%. La misma tasa se aplica a empresas extranjeras calificadas como de alta tecnología, independientemente de su ubicación.

Asimismo a la exención por dos años y la reducción por otros tres, las empresas cuyo valor de exportación sobrepasa 70% del valor de la producción, podrán tener una reducción de 50% del impuesto sobre la renta. En caso de que dichas empresas se encuentren en zonas económicas especiales o zonas para el desarrollo tecnológico, el impuesto será de 10% en vez de 15 por ciento.

Impuesto al valor agregado. Muchas categorías de importaciones para la producción de artículos exportados pueden quedar exentas del impuesto al valor agregado; en la mayoría de los casos la exención no aplica si el beneficio se realiza para vender los artículos importados en el mercado interno.

Utilidades. Una empresa con capital foráneo puede estar exenta de los impuestos correspondientes a 40 y 100 por ciento del monto de las utilidades reinvertidas.

1. Esta sección está basada en UNCTAD, *World Investment Report*, cap. VII, 2002.