

Contrastes entre la Transformación Económica de China y México

Intervención de Eduardo Lora en la sesión
“Políticas Públicas para el Desarrollo de México”

Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México
Febrero 7 y 8, 2007

Una pregunta que seguramente va a surgir muchas veces en esta conferencia es por qué China ha logrado crecer mucho más rápido que México, con base en un desarrollo exportador exitoso, que le ha permitido incluso desplazar a México en el mercado de Estados Unidos.

En esta primera charla yo no voy a aventurar una respuesta. Eso lo haré en el siguiente panel, donde los abrumaré con una cantidad de gráficos y cuadros.

Lo que quiero hacer en esta primera intervención es mostrar algunos contrastes entre los procesos de transformación de China y México, que creo que ayudan a entender las dificultades actuales de México.

México viene de un modelo de desarrollo que hasta comienzos o mediados de los ochenta estaba basado en proteger el mercado interno para beneficio de las empresas nacionales, tanto privadas como públicas, y de sus trabajadores. No sorprendentemente, la producción industrial se concentró cerca de los centros de consumo y a espaldas de los mercados externos, en particular el de Estados Unidos. La protección a la agricultura y, sobre todo a la industria, permitió que estos sectores absorbieran más de la mitad de la fuerza de trabajo.

En un sistema político de un solo partido, ese modelo económico condujo naturalmente a la organización centralizada de los intereses económicos a través de gremios y sindicatos con la capacidad para relacionarse con el gobierno e incidir en las decisiones clave de política.

En México, como en el resto de América Latina, ese modelo se derrumbó a comienzos de los ochenta cuando se agotaron las fuentes de ingresos y financiamiento que habían soportado a un estado cada vez más ineficiente, que recaudaba muy pocos impuestos, y usaba muy mal los recursos.

La transformación que ha seguido desde entonces ha estado marcada por tres fenómenos: la estabilización macroeconómica, la globalización y la democratización. Estos tres fenómenos fueron inevitables dadas las fuerzas económicas, sociales y políticas, tanto domésticas como internacionales.

La estabilización macro fue impuesta no solo por los inversionistas y acreedores internacionales, como condición para financiar al gobierno e invertir en el país, sino

también por el público mexicano, cansado de la inflación y las crisis cambiarias y financieras recurrentes.

La globalización tampoco fue la escogencia de ningún gobierno en particular, sino el resultado de las fuerzas internacionales y domésticas debido en parte a la cercanía y los contrastes económicos con Estados Unidos, que implicaban --e implican-- grandes posibilidades de comercio, negocios y migración que son incontenibles.

Y algo semejante puede decirse sobre la apertura democrática de México que llevó a romper el monopolio del PRI, como había ocurrido ya en el resto de América Latina con todos los monopolios del poder político, dictatoriales o no.

Estas tres fuerzas han abierto posibilidades para México, pero también han impuesto limitaciones al proceso de reestructuración económica. Debido a la estabilización macro, y a la necesidad de mantener la disciplina monetaria y fiscal con muy bajos ingresos tributarios, el gobierno ha jugado un papel modesto en la reestructuración. No solo se ha retirado de las actividades productivas, sino que ha estado muy limitado para invertir en infraestructura o para apoyar nuevos sectores económicos.

La globalización también ha impuesto sus propias condiciones al proceso de reestructuración, pues ha llevado a desproteger a sectores que no estaban preparados para competir, agravando en muchos casos la situación de trabajadores pobres, especialmente en el campo, y ha cambiado la geografía económica del país, moviendo las oportunidades hacia el norte.

La democratización ha implicado que los procesos de reforma económica no sean dictados unilateralmente por el ejecutivo, sino que deban ser el resultado de procesos de discusión en el congreso. La fragmentación del poder político también ha cambiado el balance de poder del estado frente a los poderes económicos y sindicales organizados, que han mantenido su organización centralizada anterior. En este desbalance de fuerzas, los monopolios, tanto públicos como privados, han limitado el proceso de reestructuración. La democratización también ha tenido una dimensión regional, que ha aumentado el poder de decisión de los gobiernos estatales, reduciendo el poder del centro.

¿Cómo difiere todo esto del caso de la China?

En China el viejo modelo de planificación centralizada sin libertad de mercado había llegado a su crisis final en 1979. También China le había dado la espalda al resto del mundo y también había desarrollado un estado voraz, de hecho mucho más voraz e ineficiente que el mexicano.

Pero China arrancó el proceso de reestructuración con unas bases muy diferentes. Más de dos terceras partes de su población estaban en el campo, en condiciones de miseria absoluta. La industria estaba totalmente en manos del estado. La reestructuración, que aún continúa, ha consistido en aprovechar estas reservas de población en el campo y

en la vieja industria estatal, para crear nuevos sectores económicos, de mucha mayor productividad, y orientados a los mercados externos. Aunque México también ha reasignado a la fuerza de trabajo, lo ha hecho entre sectores con diferencias de productividad mucho menores entre sí, por lo tanto la reasignación sectorial ha sido una fuente más modesta de crecimiento.

China tampoco tiene las limitaciones que implican para América Latina, y para México en particular, la estabilización, la globalización y la democratización.

China no ha tenido necesidad de estabilizar su economía: la experiencia de altas tasas de inflación, crisis cambiarias o financieras sencillamente es desconocida. Por paradójico que parezca, China tampoco es una economía globalizada en el sentido pleno de esta palabra. Está globalizada comercialmente, pero no financieramente, ni tampoco laboralmente, como sí lo está México. Y, por supuesto, China no es una democracia.

Estas diferencias importan. En particular, han hecho posible que el estado chino tenga control sobre una enorme cantidad de recursos financieros, que no es el caso de México. En China el gobierno controla un sector financiero que tiene activos por más de 200% del PIB, a través del cual se financian las empresas estatales que son responsables de gran parte de la inversión en los sectores de materias primas claves y de las inversiones en infraestructura. Como lo mostraré en mi charla en el siguiente panel, China invierte en infraestructura unas seis veces más como proporción del PIB que México.

El estado chino también tiene una considerable dosis de control sobre los recursos humanos. La migración del campo a la ciudad es un proceso contenido por las regulaciones y por la falta de garantías a la propiedad de la tierra rural. Eso permite mantener enormes diferenciales de ingresos y evita el crecimiento desmedido de sectores informales de baja productividad en las ciudades.

En contra de lo que suele pensarse, el estado chino no provee buenos servicios sociales a los trabajadores ni sus familias. La educación pública básica es lamentable, y la protección social prácticamente no existe, pues el viejo sistema de protección y paternalismo a través de las empresas estatales fue desmantelado con la reestructuración económica.

Todo lo anterior ayuda a entender por qué son tan altas las tasas de ahorro de la China: en parte porque las familias no tienen protección social y están ahorrando para la vejez. La política de un solo hijo, que distorsionó la estructura demográfica también contribuye al ahorro, porque las generaciones adultas tienen que ahorrar para la vejez mucho más que si tuvieran más hijos que ayudarían a sostenerlos en el futuro. Otra razón de las altas tasas de ahorro son las empresas estatales y el propio gobierno que gastan muy poco en servicios sociales y que no distribuyen beneficios (y que utilizan directamente los ahorros para invertir en equipos e infraestructura)

Por último, para hacer el contraste con México es importante señalar que mientras que el poder político está bastante centralizado en el partido comunista, el poder económico privado está bastante descentralizado y sólo recientemente ha empezado a influir en las decisiones oficiales. Es importante recordar que la revolución cultural de Mao consistió en desbaratar cualquier estructura de poder que pudiera socavar o competir con el poder central. Con esto no quiero decir que en China no haya monopolios: muchas de las empresas estatales operan en condiciones monopólicas, pero el control que ejerce el gobierno sobre ellas las induce a crecer y a invertir (incluso demasiado y en forma no siempre rentable).

Creo que estos contrastes son importantes para la discusión que tendremos en el resto de este seminario. Por supuesto, no es posible ni deseable que México intente replicar lo que ha hecho China. Como lo he mostrado, las condiciones son muy diferentes. Lo que importa es que México pueda pensar como país en forma estratégica, cosa que sí han hecho los chinos.