
La lógica de las reformas económicas chinas y la nueva normalidad

Lin Yue

En las últimas tres décadas China ha logrado el crecimiento económico más fascinante del mundo. En 1980, el producto interior bruto (PIB) de China sólo suponía el 1,7 por ciento del PIB mundial, pero en 2014 ya era dos veces más grande que el de Japón, representando el 12,2 por ciento del producto interior bruto mundial. Más importante aún, en la actualidad, dado el tamaño económico de China, incluso una tasa de crecimiento moderada produce un efecto significativo en la economía mundial.

China está clasificada por el Banco Mundial como una economía de ingreso media-alto, y parece haber entrado en una fase de crecimiento en la cual se puede producir «la trampa del ingreso medio». De hecho, tras asumir la administración Xi Jinping y Li Keqiang, en varias ocasiones, han expresado públicamente que su objetivo es construir una economía de «nueva normalidad» (*xin changtai*) basada en un modelo de crecimiento más equilibrado, equitativo y sostenible. La tasa de crecimiento para el año 2015 se

ha fijado oficialmente alrededor del 7 por ciento, y exactamente es esa tasa la que China alcanzó en los dos primeros trimestres de este año. Esta situación evidencia que China está abandonando la pista rápida de desarrollo caracterizada por tasas de crecimiento anual de dos dígitos, si bien todavía no está tan claro cómo se desarrollará esa «nueva normalidad» bajo las actuales condiciones, y con el nuevo liderazgo político que se dispone a ejecutar esta transformación.

La economía política de la reforma china

En el grupo de los veinte países industrializados y emergentes (G-20), China es el único estado autoritario liderado por el Partido Comunista. Aunque el sistema político chino no es ni tan monolítico ni tan rígido y jerárquico como en el pasado, su política económica mantiene aún un claro objetivo político de defender el monopolio permanente del poder del Partido Comunista Chino. En este contexto se ha de entender el proceso de reforma acaecido desde sus inicios en el año 1978.

La reforma orientada al mercado se convirtió en un requisito para la supervivencia política de China. La pérdida de legitimidad por el estancamiento económico y la agitación que aconteció durante la Revolución Cultural propició que un grupo de reformistas, encabezado por Deng Xiaoping, decidiera abandonar la noción maoísta de desarrollo como una lucha de clases con el fin de restaurar y consolidar el apoyo del Partido por el de la mejora del nivel de vida de la población mediante la aceleración del crecimiento económico. En otras palabras, el Partido inició las reformas económicas para proporcionar una nueva forma de legitimidad al régimen, basada en su capacidad de ofrecer una rápida mejora del bienestar social, y, por tanto, concedía la máxima prioridad polí-

tica al crecimiento económico. Sin embargo, el éxito de las reformas dependió de la reconciliación entre reformistas y conservadores en el seno del Partido, especialmente en los primeros años cuando los veteranos revolucionarios seguían manteniendo una cuota de poder. Así, desde el primer día las reformas chinas han sido producto de diversos compromisos.

Los años ochenta son a menudo descritos como el período de reforma sin perdedores, caracterizado por lo que se ha denominado reforma de «doble vía», consistente en la coexistencia de dos sistemas de coordinación económica en paralelo: el planificado y el mercado. El crecimiento fuera de los planes del gobierno se produce por la descentralización de la gestión económica hacia las provincias, ciudades y pueblos, en donde los resultados económicos locales van a determinar la carrera profesional de los burócratas. Se permitieron experimentos espontáneos a nivel local (estudios pilotos) que posteriormente serían evaluados por la autoridad central, para, en base a los resultados obtenidos, decidir su promoción o su prohibición a nivel nacional. Tal proceso de reforma «de abajo arriba» dio lugar a una mejora de Pareto: el bienestar de millones de familias rurales pobres mejoró sin afectar negativamente la situación de otros grupos sociales, como por ejemplo, los trabajadores industriales urbanos.

Sin embargo, el gobierno central, durante este proceso, sacrificó su control exhaustivo de los ingresos fiscales y, en consecuencia, su capacidad de gestión macroeconómica. La profundización de la mercantilización y la aceleración de la reforma de precios entre 1987 y 1988 produjeron una rápida inflación, erosionando en particular los intereses económicos de los habitantes urbanos. Esta fluctuación económica se tradujo rápidamente en un movimiento social, poniendo en duda la legitimidad del régimen, que el Partido confiaba en obtener y garantizar con las reformas económicas. El movimiento fue violentamente reprimido con la aprobación de

Deng Xiaoping, quien entonces era el presidente de la Comisión Militar del Partido.

La decisión de Deng Xiaoping frente a la crisis política de 1989 manifestó claramente el carácter instrumental de las reformas económicas. Las reformas orientadas hacia el mercado son medidas para promover el crecimiento económico, que a su vez consolidan el apoyo social para el liderazgo del Partido Comunista. Pero el sistema de mercado no es en sí mismo el objetivo final. De ahí que cuando las reformas van demasiado lejos o demasiado rápido con riesgo de desencadenar inestabilidad a corto plazo, las políticas favorables al crecimiento a largo plazo se detengan temporalmente para mantener la estabilidad a corto plazo. En palabras de Deng Xiaoping que se recogen en (CCCPC, 2004):

El rápido crecimiento es una buena cosa, sin embargo, el crecimiento demasiado rápido también trae problemas [...] tenemos mucho coraje, lo que necesitamos ahora es estabilidad. Nuestra tarea ahora es mantener la estabilidad de un país grande con una población de mil doscientos millones de personas.

La lección aprendida en 1989, –«mantener la estabilidad» (*weiwèn*) tanto en la vida económica como en el orden social– se convirtió en la guía esencial de la formulación de las políticas en China. Sin embargo, el crecimiento a largo plazo y la estabilidad a corto plazo no son siempre compatibles. Las reformas estructurales, esenciales para el crecimiento económico a largo plazo, pueden tener impactos negativos en la tasa de crecimiento a corto plazo. Cuando las reformas tienen como objetivo el crecimiento económico, y la estabilidad social es su limitación, entran en un estrecho sendero en zigzag lleno de incertidumbre.

El ritmo y la orientación de las reformas también están supeditados al entorno exterior. Como resultado de la apertura y la integración de China en la economía mundial, las crisis externas hacen

que el equilibrio político entre crecimiento a largo plazo y estabilidad a corto plazo sea aún más difícil. Por ejemplo, tanto la crisis financiera asiática de 1997 como la crisis financiera mundial de 2008, obligaron a reorientar el ajuste macroeconómico en marcha de China. En ambos casos, la política monetaria y fiscal restrictiva anterior a la crisis se sustituyó por una expansiva para reactivar la economía.

La rápida reacción del gobierno chino a las crisis internacionales, aunque ayuda a suavizar las fluctuaciones de la economía, muestra también que la reforma estructural interna de China es altamente sensible al clima exterior. Como la mayor economía en desarrollo integrada en la economía mundial, China se encuentra en realidad en un dilema: para que el desarrollo económico sea sano y sostenible, la reforma estructural sigue siendo la máxima prioridad; pero sin un entorno externo estable, la reforma estructural no puede avanzar más.

Ciclos de reforma y modelo de desarrollo

En retrospectiva, las crisis financieras de 1997 y 2008 interrumpieron el proceso de reformas de China y empujaron su economía a una dirección menos deseada. Sin embargo, a pesar de esto, han existido ciertos períodos «estables» para profundizar en las reformas. El primero aconteció entre 1993 y 1997, cuando Jiang Zemin y Zhu Rongji pusieron en marcha un programa de reformas ambicioso y desafiante, tanto en los niveles macro como micro.

A nivel macroeconómico, las reformas fiscales y financieras facilitaban la gestión macroeconómica con herramientas convencionales. En primer lugar, tras la reforma fiscal de 1994, se crearon nuevos tipos de impuestos y un sistema de recaudación y

reparto de los mismos. En consecuencia, a diferencia de la tendencia descentralizadora de los ochenta, la reforma fiscal de 1994 cambió la relación entre las autoridades centrales y locales. La reforma incrementó dramáticamente la proporción de los ingresos destinada al gobierno central. Sin embargo, al mismo tiempo los gastos se mantuvieron en gran medida descentralizados. Los gobiernos locales se encargaban no solamente de los proyectos de desarrollo local, sino también de la provisión de algunos de los principales servicios sociales (educación, pensión y servicio de desempleo, etc.). Tal desajuste entre la centralización de los ingresos fiscales y la descentralización de los gastos, a pesar de producir ingresos extrapresupuestarios en todos los niveles de gobierno, reducía en la práctica las cargas fiscales del gobierno central.

En segundo lugar, y en concordancia con este intento de reducir en el gobierno central las cargas relacionadas con la economía planificada, la reforma bancaria de 1994 permitiría a los cuatro bancos de propiedad estatal alcanzar el estatus de bancos comerciales. El objetivo principal era liberar a los bancos comerciales de la obligación de financiar proyectos y otras cargas políticas tales como proporcionar capital barato a empresas estatales ineficientes. Sin embargo, esta conversión comercial de los bancos estatales no significaba una liberalización del sistema financiero chino. Por el contrario, tras la supresión de las instituciones financieras no bancarias, tan populares en los años noventa, el Estado monopolizaba la oferta monetaria al mantener en manos del Banco Central los derechos para determinar las tasas de interés y los coeficientes de reservas. Por lo tanto, las reformas fiscales y financieras de 1994 permitían a Pekín controlar la válvula del capital inyectado en la economía real. Al hacerlo, Zhu Rongji inició un período difícil de austeridad macroeconómica, caracterizada por la restricción de créditos bancarios y el control de la inflación. Ese conservadu-

rismo macroeconómico fue un pre-requisito esencial para la reforma a nivel microeconómico.

El hito de las reformas a nivel microeconómico fue la aprobación de la Ley de Sociedades en 1994. Aparte de la legalización de la formación de empresas con capital completamente privado, la Ley proporcionaba un marco para convertir las empresas estatales más importantes en una corporación moderna. Tal transformación, por un lado, intentaba mejorar la eficiencia de las empresas estatales con una diversificación de la propiedad, por otro lado, sin poner en peligro el control estatal sobre las mismas, permitía a las autoridades centrales mantener el control directo sobre sectores estratégicos, tales como el petróleo y su refinación, la metalurgia, las telecomunicaciones o la industria militar.

En paralelo a la concentración del capital estatal en los sectores más importantes de la economía, tuvo lugar la privatización de las pequeñas y medianas empresas de propiedad estatal que, bajo la presión de la competencia de mercado, se habían convertido en «empresas zombis» agotando los ingresos fiscales locales y créditos bancarios. El proceso de privatización redujo rápidamente el número de empresas estatales locales deficitarias, así como los puestos de trabajo provistos por el sector estatal. Entre 1993 y 1997, más de 30 millones de trabajadores de empresas estatales fueron despedidos de sus puestos de trabajo. Las reformas posteriores a 1993 supusieron pérdidas significativas en un grupo social, que en el pasado había estado relativamente bien protegido.

Cuando los beneficios de las reformas comenzaron a distribuirse desigualmente entre la población china, los responsables políticos se tornaron más sensibles a los embates externos, que se podían reflejar en el impacto negativo de la reforma estructural en la tasa de empleo, factor crítico para mantener la estabilidad social. En este contexto, la política económica china se vuelve más sensible a las crisis exteriores.

En cierto sentido, la crisis financiera asiática de 1997 reconfigura el modo de desarrollo de China. La austeridad macroeconómica se sustituyó por una política fiscal y monetaria expansiva. La inversión comenzó a superar el consumo como principal motor de crecimiento de China. El cambio de las políticas en 1997 fue la primera vez que el gobierno chino utilizó un paquete de estímulos para suavizar las fluctuaciones de la economía. Su éxito proporcionó un ejemplo a seguir en 2008, cuando una crisis financiera aún mayor golpeó la economía de China y del mundo.

Al salir del peor momento de la crisis financiera asiática de 1997, China entró en otro periodo relativamente «estable». Sin embargo, en lugar de reanudar las reformas interrumpidas por la crisis de 1997, se observa una distorsión de la economía china caracterizada por un desequilibrio interno y externo durante el primer mandato de la administración de Hu Jintao y Wen Jiabao (2002-2007). El modo de crecimiento impulsado por inversiones se reforzaba gracias a la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001, que permitía al país contar con las demandas externas para compensar la insuficiencia de demandas internas.

La exportación neta de bienes y servicios aumentó considerablemente, pasando del 3 por ciento del producto interior bruto en 2004 a un máximo de 8,8 por ciento en 2007, mientras que el porcentaje de inversión en el producto interior bruto aumentó de menos del 38 por ciento al 43 por ciento, comprimiendo el consumo de los hogares que alcanzó sólo al 36 por ciento del producto interior bruto. Aún más importante, ese auge de las inversiones se relacionó con la creciente dependencia de la economía china en las industrias intensivas en capital, en lugar de las intensivas en mano de obra. La tasa de crecimiento de los ingresos de los hogares se mantuvo constantemente por debajo de la del producto interior bruto, lo que se atribuyó a la alta rentabilidad del capital gracias a

la disponibilidad de capital barato. Por lo tanto, el crecimiento económico de China durante la primera década del siglo XXI provocó un conflicto trabajo-capital, que obligó al Partido a decidir cambiar en el XI Plan Quinquenal el modelo de crecimiento económico hacia el «desarrollo científico». Sin embargo, la crisis económica mundial pospuso de nuevo la reforma estructural de China, cuando en 2008 el gobierno optó por la promulgación de un paquete de estímulo, equivalente en moneda china a 4 billones de RMB.

Los nuevos desafíos

En 2010 se publica el XII Plan Quinquenal que recaptura la grave situación económica en la que se encuentra la administración de Xi Jinping y Li Keqiang. La tasa de crecimiento de China disminuía por varias razones. En primer lugar, la demografía de China había alcanzado el punto de inflexión de Lewis, entrando en una nueva era de escasez de mano de obra. La población en edad laboral entre 16 y 59 años se había reducido en 3 millones desde 2012, mientras que los mayores de 65 años representaban el 10,1 por ciento en el año 2014, señal de una sociedad más envejecida. Los salarios reales habían subido considerablemente, reduciendo la ventaja competitiva internacional de las industrias intensivas en mano de obra. El aumento de los costes laborales demandaba una mayor productividad laboral a través de una fuerte inversión en capital humano. Sin embargo, según Xianguo Yao (2011), la descomposición del crecimiento económico de China desde mediados de los años noventa muestra que las aportaciones de la productividad total de los factores y la de los trabajadores han sido relativamente pequeñas (no más de un 28 por ciento), mientras que la principal contribución al crecimiento económico ha sido la expan-

sión del capital (mayor al 50 por ciento). En cierto sentido, el reciente crecimiento empujado por la alta inversión en China se asemeja al modelo de la Unión Soviética que China ha tratado de abandonar. A pesar de que la inversión en infraestructuras tras la crisis financiera de 1997 produjo ganancias en productividad a corto plazo, el *stock* de infraestructura actual ya está por delante de las necesidades reales de la economía, produciendo un número creciente de las denominadas «ciudades fantasmas». Dicha presión fue reconocida por el Ministro de Finanzas, Lou Jiwei, que manifestó públicamente el 24 de abril de 2015 en un discurso pronunciado en la Universidad Tsinghua que el modelo de crecimiento «expansivo» había alcanzado su límite, y sin reformas sustanciales, la economía china se deslizaría a una tasa de crecimiento de alrededor del 5 por ciento en los siguientes cinco o diez años.

Sin embargo, el verdadero reto que ahora afrontan Xi Jinping y Li Keqiang reside en la creciente tensión e inestabilidad social debida a la desaceleración económica. Al centrarse durante muchos años casi exclusivamente en el crecimiento económico, pasaron por alto cuestiones como la desigualdad de ingresos, la injusticia procesal, o la contaminación del medio ambiente. Mientras la necesidad de subsistencia continuaba siendo la principal preocupación del pueblo chino, la brecha de ingresos, la degradación del medio ambiente e incluso la corrupción podían ser toleradas como costes necesarios. No obstante, al cambiar el contexto, las prioridades evolucionan y, hoy en día, tanto la sociedad como la economía china han alcanzado una fase de desarrollo que provoca que el pueblo chino esté menos dispuesto a sobrellevar los efectos secundarios del crecimiento económico absoluto. Easterlin et al. (2012) demostraron que la satisfacción del ciudadano chino común con respecto a su bienestar no había sido más alta en 2010 respecto a 1990, a pesar que el ingreso real per cápita en 2010 era más de cinco veces superior al de 1990. En los resultados de las encuestas

sobre el bienestar subjetivo de los chinos destaca la creciente disparidad entre el objetivo de crecimiento económico y un nuevo conjunto de objetivos de desarrollo social. China se encuentra en el cruce donde el Partido tiene que recalibrar su política hacia la construcción de un «estado de desarrollo humano».

¿Giro a la derecha y/o giro a la izquierda?

Es difícil predecir con certeza la evolución de la economía política china a largo plazo. La III Sesión Plenaria del Comité Central del Partido Comunista de China, celebrada en 2013, ofreció algunas pistas sobre la mentalidad del Presidente Xi Jinping. De acuerdo con la «Decisión sobre importantes asuntos relacionados con la profundización exhaustiva de reformas», el nuevo programa de reforma bajo la administración de Xi Jinping es ambicioso no solamente por la amplitud de la reforma, sino también por la manera especial de llevarla a cabo mediante la combinación de la «mano invisible» del mercado con la «mano visible» del Estado-Partido. Por un lado, se prevé que el mercado vaya a desempeñar un papel «decisivo» en la coordinación de las actividades económicas; mientras que el Partido insiste en el fortalecimiento de su control y poder para supervisar los cambios de arriba hacia abajo. Por tanto, la reforma actual parece tener como objetivo dirigir la economía y la sociedad china hacia una «nueva normalidad», que se caracteriza por un giro a la derecha económicamente, pero a la izquierda, hacia políticas más cercanas a las del siglo pasado políticamente.

Se puede cuestionar cómo una reforma económica orientada al mercado podría cumplirse en virtud de un neo-autoritarismo. Los argumentos, que justifican la necesidad de concentrar los poderes de decisión al más alto nivel de la burocracia, destacan siempre la

complejidad y la dificultad de las reformas en marcha, que requieren un «diseño del nivel superior» (*dingceng sheji*), y que, a su vez, exigen un consenso político y social. A diferencia del gradualismo y pragmatismo de la reforma «de abajo hacia arriba», un «diseño del nivel superior» es normativo y paternalista en su naturaleza, y presupone que las élites políticas son competentes, altruistas y disciplinadas, así como que tienen un comportamiento que favorece el bienestar general.

Sin embargo, al fomentar un paternalismo que propicia un mantenimiento del régimen político se podría limitar el ritmo de aplicación y el espacio de las reformas, ya que se fortalecería la expectativa del mercado de una intervención estatal en momentos difíciles. Por ejemplo, a pesar de que el Primer Ministro Li Ke-qiang repitió en 2014 que ni el nuevo paquete de estímulo ni la política monetaria expansiva serían una opción frente a la presión de la deflación y la inversión privada débil, desde finales de ese mismo año el Banco Central optó en último término por herramientas monetarias para promover el crecimiento de las inversiones. En menos de seis meses, el tipo de interés se redujo tres veces y el coeficiente de reservas disminuyó dos veces, liberando a la economía una liquidez equivalente a alrededor de 2 billones de RMB, la mitad del valor del paquete de estímulo promulgado en 2008. La intervención del Estado frente a la caída brusca de la bolsa de China es otro ejemplo reciente que ilustra cómo las expectativas del mercado y el compromiso del gobierno de comportarse como un estado paternalista pudieran tomar las políticas económicas y las reformas como rehenes.

En segundo lugar, los cambios de arriba hacia abajo incrementan el riesgo de sofocar las iniciativas locales, que han favorecido el crecimiento económico mediante la adaptación del programa nacional a las condiciones particulares locales. Las campañas contra la corrupción desalientan aún más a la participación de los

funcionarios de nivel inferior en las reformas y los experimentos políticos. Tal inercia política, caracterizada por una actitud ultraconservadora a nivel local, afecta negativamente el efecto de estímulo de la política monetaria antes mencionada.

En 2015, el sector manufacturero de China sigue creciendo más lentamente de lo pronosticado, y las empresas no se han interesado por el endeudamiento o el gasto en nuevos proyectos desde hace un año. Contrariamente a lo que podría esperarse, Pekín intervino en la inversión directa en grandes proyectos de infraestructura a través de sus bancos políticos. La inversión total en el sector de infraestructuras ha alcanzado en el primer semestre de 2015 los 718.800 millones de RMB, con una tasa de crecimiento del 9,8 por ciento en comparación con el mismo periodo de 2014. Mientras, el Banco Central de China inyectó 962.488 RMB en cuatro bancos políticos, entre los cuales, en los dos primeros trimestres de 2015, el Banco de Desarrollo de China concedió una sexta parte de los nuevos créditos.

Con un «diseño del nivel superior», el gobierno central reemplazaría los gobiernos locales para convertirse en el actor principal y mantener la estabilidad económica en tiempos turbulentos. La reforma de las empresas estatales de China parece confirmar esta tendencia. Las empresas estatales, como reliquia del pasado comunista, han sido el mayor obstáculo para que el mercado jugara un papel decisivo. Sin embargo, en lugar de romper su situación de monopolio y apostar por la creación de estructuras de incentivos basados en mérito, el plan de reforma propuesto por la administración de Xi Jinping tiene como objetivo contar con la disciplina interna del Partido y la consolidación de las empresas de propiedad estatal a través de mega-fusiones. De esta manera, el nuevo liderazgo envía una clara señal de que el gobierno no cederá el control a las fuerzas del mercado en las industrias estratégicas que aportan casi un tercio del producto interior bruto de China.

A modo de conclusión

Han pasado menos de tres años desde que subió al poder la administración actual, y resulta demasiado pronto para asegurar que la «nueva normalidad» bajo el gobierno de Xi Jinping y Li Keqiang pudiera ser «vino viejo en botellas nuevas». Sin embargo, podemos predecir con certeza que las reformas de China seguirán pasando por un proceso de «dos pasos adelante, un paso atrás». La administración de Xi Jinping va a seguir caminando en una línea fina entre la estabilidad económica y social a corto plazo y la reforma orientada al mercado a largo plazo. Dado que la reforma estructural resulta ser más difícil de lo previsto, un modelo de desarrollo impulsado por la inversión no va a ser eliminado a medio plazo. No obstante, como las grandes empresas de propiedad estatal dependerán más de los mercados internacionales para absorber su capacidad productiva, en esta ocasión es posible que las nuevas inversiones no afecten negativamente el desequilibrio estructural interno.

Gracias a la diplomacia activa y a veces agresiva de Xi Jinping, tanto la estrategia de «un cinturón, una ruta» (*yidai yilu*) como la formación de Banco Asiático de Inversión en Infraestructura tienen la visión de implicar más países en desarrollo, así como las economías desarrolladas, en los intereses nacionales de China. Además, la internacionalización de la moneda china (RMB) podría fortalecer la interconexión entre la economía mundial y la economía china. La reciente preocupación internacional sobre la devaluación de la moneda china sugiere la existencia de un impacto externo observable de la política interna del país. Bajo tales circunstancias, la comunidad internacional se vería obligada a compartir los riesgos de la reforma china. De ahí que sea en interés nuestro que cualquier «nueva normalidad» visible en el futuro obtenga el mayor de los éxitos.

BIBLIOGRAFÍA

- CCCPC Party Literature Research Office. *A Chronicle of Deng Xiao Ping: 1975–1997*. Beijing: Central Party Literature Press, 2004.
- EASTERLIN, Richard A., MORGAN, Robson, SWITEK, Malgorzata, WANG, Fei. «China's life satisfaction, 1990-2010». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 109, no. 25, pp. 9775–9780, Washington, 2012.
- YAO, Xianguo, ZHOU, Minghai. «China's Economic and Trade Development: Imbalance to Equilibrium». *The World Economy*, vol. 34, pp. 2081–2096, Malden, Massachusetts, 2011.

