

Cesarin, Sergio. **China y América Latina: auge y caída del Consenso de Beijing y el Consenso de Washington.** *En publicación: Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente.* Giron, Alicia; Correa, Eugenia. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Octubre. 2007. ISBN 978-987-1183-78-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/07Cesarin.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

SERGIO CESARIN*

CHINA Y AMÉRICA LATINA: AUGE Y CAÍDA DEL CONSENSO DE BEIJING Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

INTRODUCCIÓN

China se encamina a convertirse en una potencia mundial con una avanzada economía. La transición desde una economía centralmente planificada dejó atrás la herencia del viejo sistema aprovechando la tradición mercantil china, la disciplina impuesta por el poder político, un contexto externo favorable, la consolidación de sectores reformistas y la estabilización interna luego de una década de agitación social. A pesar del tiempo transcurrido desde la fundación de la Nueva China (1949), los valores implementados por el socialismo no apagaron el espíritu de empresa y conquista, patrimonio del pueblo chino.

Las reformas de Deng Xiaoping abrieron las compuertas al desarrollo económico en una China atrasada tecnológicamente, transformando un régimen basado en la justificación ideológica en uno fundado en la competencia y pericia aplicadas a la administración económica. Los imperativos ideológicos no resultaron un impedimento

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Pekín, República Popular China. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesor de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina y de la Universidad Torcuato Di Tella.

para lograr el esperado *salto adelante* hacia una economía industrial en el siglo XX y una tecnológicamente avanzada (*innovation led growth model*) en el siglo XXI.

Al imperativo estratégico impuesto por Deng durante los ochenta, se sumó en los noventa un horizonte de forzada marcha hacia la globalización, entendida como instrumento para profundizar el experimento de apertura económica y cambio social. Como resultado, China ganó un lugar de privilegio entre las naciones comercialmente más exitosas del mundo.

No cabe duda de que la situación hoy es mucho más favorable y positiva respecto de un modelo de economía centralmente planificada vigente hasta hace un cuarto de siglo (ver Anexo). Los pasos dados se han traducido en un crecimiento anual de la inversión externa directa (IED) del 22% entre 1984 y 2004; un comercio exterior que en 1978 totalizaba 25 mil millones de dólares, en 2004 trepó a 1,15 billones de dólares estadounidenses; y una sólida posición de reservas internacionales (800 mil millones de dólares en 2005) producto de la acumulación resultante de superávits comerciales. En 2004, China representó el 4,2% del producto mundial y el 6,5% de las exportaciones mundiales (fue el tercer exportador luego de Estados Unidos y Alemania); y por su PIB, ocupó el sexto lugar entre las diez principales economías del mundo.

En distintas dosis, América Latina y el Caribe (ALC) enfrentó los retos del nuevo orden político y económico internacional ingresando en la globalización con democracias establecidas luego de una *década perdida* y crisis de la deuda mediante, que pasaban a formar parte del pelotón de economías emergentes bajo la sugerentes líneas directrices del Consenso de Washington, legitimador de los predominantes enfoques económicos neoliberales. ALC y China convergían en la misma dirección en términos de políticas macroeconómicas: desregulación, apertura comercial, facilidades al capital externo (IE) y reestructuración del sector público-estatal conformaron los ejes de acción de dirigentes y planificadores.

Sin embargo, China contaba con ventajas respecto de ALC, y su experiencia no recorre el mismo sendero que nuestros países. Mayor autonomía decisoria, limitada capacidad de imposición por parte de EE.UU. de una agenda de políticas públicas (económicas), y el gradualismo y la secuencialidad diferencian la aproximación china hacia el capitalismo de mercado respecto de la experiencia vivida por la mayoría de los países latinoamericanos. La transformación del Estado, del sector industrial y la exposición a la economía mundial fueron cualitativamente distintas.

El papel del Estado no está en juego en el experimento chino, pero sí en ALC. Si en ALC se discute al Estado en sí, ello no ocurre en

China, donde –a lo sumo– se definen nuevos límites de su acción. De esta forma, en tanto China aplicó una proactiva política industrial, educativa y científico-tecnológica orientada a la transformación económica y creó nuevas firmas transnacionales (estatales), reorientando así las capacidades empresarias del Estado, en ALC los enfoques de política apuntaron a exigir el desmantelamiento de las firmas estatales y la privatización de servicios públicos.

El combate a la pobreza en China fue prioritario: gracias al crecimiento económico, las mejoras en el nivel general de vida permitieron rescatar a 300 millones de personas de los umbrales de pobreza; por el contrario, en ALC, uno de los más graves legados de la década fue el crecimiento de la pobreza y la marginación social. En China, los cambios económicos fueron acompañados por una reforma educativa que aunó inversión estatal en educación de alta calidad, infraestructura y optimización de ciclos innovación-producción. Para este proceso, China absorbía científicos (nacionales y extranjeros) del exterior; en el campo opuesto, ALC sufrió drenaje de cerebros y desinversión educativa, uno de los grandes errores cometidos que condiciona el presente y futuro regional.

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS: EL AUGE

El Consenso de Beijing y el Consenso de Washington no sólo tuvieron implicancias económicas, sino fundamentalmente políticas; las relaciones de poder y diagrama de intereses en China y ALC experimentan notables cambios durante los noventa, como resultado de las reformas introducidas (Cooper Ramo, 2004). El Consenso de Beijing y el Consenso de Washington coinciden en tanto responden a nuevos incentivos exógenos relativos a nuevos equilibrios globales; atienden a los cambios producidos en la geografía económica mundial; son impulsados por elites tecnocráticas con visiones modernizantes; suponen rediseño institucional sobre la base de los cambios en las funciones del Estado y el gobierno; y promueven procesos de reestructuración industrial (privatización total o parcial de activos estatales) y apertura al capital externo.

Tanto para China como ALC, la globalización presentó desafíos y oportunidades. Entre los primeros, ampliar y profundizar la agenda de reformas económicas, alentar el crecimiento mediante altas tasas y captar capitales de inversión aplicados a reconversión industrial y expansión del comercio. En este orden, varios indicadores corroboran las tendencias. La caída de barreras al comercio en China y ALC dieron por resultado la reducción de los promedios arancelarios. En el caso de China del 43,2% en 1992 al 10,4% en 2004, como resultado de las negociaciones encaminadas a su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La transnacionalización económica es otro dato resultante de los procesos descriptos. En China, la propiedad de activos en manos del Estado (empresas estatales o SOE's) disminuyó de un 80% en 1978 al 25% en 2003 y la participación de las firmas extranjeras (FIEs) sobre el total de exportaciones aumentó del 17 al 52% en dicho período. Un proceso similar se verifica en ALC, entre 1995 y 2000, el porcentaje de participación de filiales de empresas extranjeras sobre las exportaciones totales aumentó del 14 al 29% en Argentina, del 18 al 21% en Brasil, del 16 al 28% en Chile, y del 15 al 31% en México (UNCTAD, 2004a).

La transformación industrial y su secuela en el campo comercial externo aportan distintos resultados en China y ALC. Pese a las mejoras tecnológicas introducidas y los incentivos otorgados al sector exportador manufacturero, las economías latinoamericanas dependen de sus colocaciones de *commodities* y materia primas; en tanto, China basa su competitividad internacional en la venta de manufacturas de medio y alto contenido tecnológico.

Sin embargo, los costos también se han hecho presentes. La crisis del Estado de Bienestar es un rasgo común entre ALC y China. El menú de políticas contenidas en el Consenso de Washington y el Consenso de Beijing implicaba asumir riesgos no calculados sobre la crisis del Estado de Bienestar y cesión al *mercado* de instrumentos aplicados a la redistribución de la riqueza. En los noventa, el sistema médico corporativo chino fue desmantelado, por lo que los costos de salud debieron ser financiados por familias e individuos que, en algunos casos, habían dejado de formar parte del mercado laboral. La desaparición de subsidios, asignaciones preferenciales y la privatización de servicios de salud redujeron las oportunidades de acceder a planes de salud por parte de la población con menores recursos. Similar proceso verifican los países latinoamericanos, en donde la reducción de las funciones básicas del Estado desgarnece a los sectores más vulnerables y deja sin cobertura (intemperie social) a los desplazados del sector público.

La reestructuración del sector estatal refleja un giro histórico en la economía política de China. Durante cuatro décadas –y por la mayor parte de la era de reformas– los trabajadores urbanos constituían una clase política y social privilegiada, pero no escaparon a las reformas introducidas en el sector industrial. La señal más clara fue el rápido crecimiento del desempleo, como en ALC. Si bien cifras oficiales estipulan para China una tasa del 4,3%, se estima que con 150 millones de trabajadores rurales excedentes, se ubica en el 11% real.

Pese a las transformaciones apuntadas, el imperativo del crecimiento económico no sofocó la disconformidad social en ascenso. En China, las expectativas políticas de la sociedad acalladas a fines de los ochenta debían ser canalizadas hacia la transformación económica: si

el sentimiento de pérdida selló en 1989 el dique político y la participación social en la toma de decisiones públicas, no debía ocurrir lo mismo con las oportunidades económicas. Para ello, la mejor solución era crecer, y rápido. Una tendencia parecida se observa en ALC, donde los países abrazan la globalización casi como una tabla salvadora luego de la *década perdida*.

LAS TENSIONES DEL PRESENTE: CAÍDA Y CRISIS DE LOS CONSENSOS

Si bien cuantitativamente los resultados son evidentes, las tensiones generadas por el modelo de rápida apertura produjeron aumentos en los niveles de conflictividad social. Desde este punto de vista, ALC y China comparten hoy similares escenarios de tensión y urgencias políticas (Zheng, 2005). Cuestionamientos al legado de los noventa y el resurgimiento de un *pensamiento de izquierda* en China, crítico de lo actuado, se emparentan con la reaparición del neo-progresismo latinoamericano, expresado en gobiernos de centroizquierda.

Nuevos perfiles de liderazgo, surgidos ante la crisis de expectativas en ALC, y una dirigencia china más comprometida con la cuestión social informan sobre la evolución de agendas sociales políticas y económicas divergentes de las seguidas en la pasada década. En ambas partes, se imponen cambios en las prioridades de política económica y se ubican en el centro de la agenda pública debates sobre redistribución del ingreso y políticas que moderen los impactos sociales del ajuste económico. Cómo regular el conflicto social es uno de los principales interrogantes que hoy comparten China y ALC en plena retirada del Consenso de Beijing y el Consenso de Washington.

Las manifestaciones se multiplican. La movilización social contestataria en el ámbito urbano y rural y la franca expresión de la disidencia política tensionan el escenario interno. Ante estas circunstancias, ALC y China se observan mutuamente: si la experiencia china resulta aleccionadora en cuanto a –por ejemplo– las expectativas sobre recuperación del rol protagónico del Estado en la economía, para China la experiencia latinoamericana constituye una alternativa sociopolítica negativa para su futura ecuación crecimiento-redistribución.

El actual momento político y económico en China reactualiza viejos debates. La dirigencia política admite que atraviesa un difícil período de transición y que es necesario combatir la corrupción, fuerza hostil que erosiona la legitimidad social del partido gobernante. Asimismo, las reformas institucionales prodemocráticas deben ser atendidas mediante una mayor cesión de espacios al pensamiento crítico, así como la canalización y satisfacción de las demandas por parte de actores sociales (profesionales, trabajadores, campesinos y empresarios)

que pugnan por mayor libertad de expresión, garantías individuales y la confirmación de un rumbo político orientado hacia la participación ciudadana en la definición de políticas públicas.

Como en ALC, la preocupación central en China es la gobernabilidad. En este sentido, académicos e intelectuales debaten cambios en el sistema legal, diseño institucional y ajustes en las tareas del partido y el gobierno. Una dinámica social y nuevos intereses son considerados en el diseño de políticas que moderen los rasgos negativos de la herencia dejada por el acelerado proceso de apertura. Intereses conflictivos públicos, privados, provinciales, municipales, rurales y urbanos pugnan por estar representados en las decisiones gubernamentales. Aunque una clase media profesional recién comienza a desprenderse de la seguridad que brinda la burocracia estatal, está informada y es consciente de sus derechos económicos.

LOS EFECTOS COLATERALES

La cuestión social en China ha pasado a ser determinante en la agenda de políticas de la actual dirigencia desde el mismo momento de su ascenso al poder. Según lo han definido los dirigentes chinos, la agenda de políticas públicas atiende prioritariamente el frente rural. Los informes del Comité Central sugieren que la inestabilidad rural es una seria preocupación. Las tensiones resultantes del alza de impuestos, el aumento en los precios de insumos de producción, negativas expectativas sobre mejoras en los ingresos, corrupción gubernamental (Yan, 2005) e indefinición sobre cuestiones relativas a la propiedad de la tierra han aumentado la tensión en áreas rurales.

Para la dirigencia encabezada por Hu Jintao, cuestión social es igual a cuestión rural, equiparando la mejora de la situación de los campesinos con la estabilidad interna. El 63% de la población china aún habita en áreas rurales, y la historia es rica en levantamientos campesinos. Recuperar espacios de prestigio y poder perdidos por el partido significa renovar la alianza social que legitima su permanencia en el poder, siendo esta una variable aún más determinante que el impulso económico. La situación de millones de campesinos enfrenta a las autoridades con dos dilemas centrales: la cuestión de la propiedad de la tierra y la institucionalización de los derechos de propiedad basados hoy en el uso del recurso, pero no en su pleno dominio y libre disponibilidad. El agravamiento de la ecuación medioambiental va de la mano de conflictos sociales. En 2004, técnicos del Banco Mundial (BM) advirtieron a las autoridades chinas sobre la agudización de los enfrentamientos entre sectores agrícolas y urbano-industriales por el acceso al agua.

El contraste entre el desempeño económico de China y los problemas de desigualdad social es materia de distintos estudios e informes

por parte de organizaciones internacionales y agencias gubernamentales chinas. En septiembre de 2005, la prensa estatal divulgó un informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que admite la peligrosidad de la alarmante brecha entre ricos y pobres. El reporte utiliza estadísticas de las Naciones Unidas (PNUD, 2004) según las cuales el 20% de la población más pobre percibe sólo el 4,7% de los ingresos totales, mientras el 20% más rico dispone del 50%. Ello implica que la clase alta china sería unas diez veces más rica que la clase baja. Según el BM, China es la sociedad más desigual de Asia, y el Coeficiente de Gini ha pasado del 24,6% en 1990 al 44% en 2005.

Un informe del gobierno chino reconoce que una de las principales causas de la desigualdad es la falta de oportunidades para los desfavorecidos; por ejemplo, las dificultades en el acceso a educación (superior), trabas para emigrar a las ciudades, empleos de menor calidad y salarios de subsistencia. Las diferencias de ingresos por habitante son notables al comparar el nivel de vida en ciudades como Shanghai o Beijing (equiparable al de otras grandes ciudades de Occidente) con el de campesinos o millones de migrantes internos que acuden a las urbes en busca de trabajo.

China es el país que mayor crecimiento económico experimentó durante las dos últimas décadas, sin embargo, las desigualdades existentes en materia de salud elevan la tasa de mortalidad infantil al 30%, una de las más altas entre los países de desarrollo humano medio. La crisis del Estado de Bienestar durante los noventa agudizó los problemas. La privatización de servicios médicos y prestaciones hospitalarias ocasionó la crisis del sistema público de salud y el aumento de la población sin cobertura. A ellos se suma la carencia de médicos con avanzados conocimientos, la dispersión de enfermedades infecciosas en el campo, el deterioro de la calidad del agua y la lenta adopción de avances en medicina occidental aplicables a la medicina tradicional china en sus actividades curativas.

El número de personas sin seguro médico pasó del 68% de la población total en 1993 al 81% en 2003. Para enfrentar los problemas, las políticas del gobierno atienden a mejorar el equipamiento de los hospitales públicos y centros de salud, ampliar el financiamiento del sector público y extender las prestaciones a hogares pobres. Si bien la reducción de la pobreza es una asignatura aprobada por China, su crecimiento en áreas urbanas es otra variable preocupante: ha pasado del 2,5% en 1999 (11 millones de personas) al 4% en 2003 (23 millones).

Ante este cuadro, el XI Plan Quinquenal (2006-2010), el primero aprobado por *la cuarta generación de dirigentes*, reorienta prioridades. Sus directrices indican objetivos tendientes a moderar la inequidad y reducir la brecha de ingresos. El concepto de *sociedad armoniosa* así lo

expresa: la idea es garantizar estabilidad para el desarrollo, adaptando las metas de crecimiento económico a determinantes sobre distribución equitativa de las cargas y beneficios. La dirigencia china ha puesto el eje de la acción de gobierno hasta el año 2010 en consignas tales como *políticas orientadas a la gente* o los *cinco equilibrios*: entre desarrollo interno y apertura externa, entre las áreas geográficas del interior y la costa este, la economía rural y la urbana, la sociedad y la naturaleza (principio del desarrollo sostenible) y entre la naturaleza y los seres humanos, apelación común a la idiosincrasia china que expresa respeto por el medio ambiente, pero que en términos prácticos apunta a mejorar la situación de las personas frente a enfermedades, pandemias y catástrofes naturales (deterioro de la calidad del agua, inundaciones, contaminación)¹.

El plan demuestra la persistencia de fuerzas reformistas moderadas en el seno del gobierno, la atención sobre la dimensión social del crecimiento económico y un radical cambio de enfoque respecto de los dictados del noventa: del axioma *volverse rico primero* (Deng) a la *prosperidad común*. Las prioridades políticas apuntan al *desarrollo sostenible* por sobre el *índice de crecimiento* (Bustelo, 2005). El agotamiento de los recursos (a pesar de una estancada tasa de crecimiento poblacional) y la lucha contra la corrupción que inhibe procesos de inversión y aumenta la desconfianza de la población en sus dirigentes constituyen otros puntos importantes en la plataforma política del partido gobernante.

CONCLUSIONES

Existen coincidencias entre el *pensamiento sobre la crisis* en ALC y la crisis de pensamiento en China aplicada a resolver los nuevos dilemas con viejas recetas. Los planificadores chinos son conscientes de la necesidad de reorientar la estrategia de desarrollo y enfrentar los desafíos sociales y tensiones derivadas del crecimiento inequitativo. Por otra parte, admiten la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas del Estado mediante prácticas institucionales que reduzcan la discrecionalidad individual y aumenten los niveles de transparencia con el objetivo de reducir la corrupción en cuadros de gobierno. Interrogantes y desafíos que también enfrenta ALC, que apuntan a garantizar la estabilidad interna.

China es un socio económico importante de ALC, con el que comparte similares experiencias y preocupaciones; entre ellas se destacan la necesidad de ajustar el rápido crecimiento económico a las

¹ Precisamente, el Segundo Teorema del Consenso de Beijing demanda un modelo de desarrollo en el que sustentabilidad y equidad sean prioritarias (Hussain, 2005: 12).

expectativas sobre desarrollo y regulación de las tensiones sociales. Preocupaciones compartidas pueden dar lugar a soluciones compartidas. En consecuencia, una agenda de investigación común que contemple estos acuciantes temas sería ampliamente bienvenida por académicos de ambas partes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bustelo, Pablo 2005 *China 2006-2010: ¿hacia una nueva pauta de desarrollo?* (Madrid: Análisis).
- CEI-Centro de Economía Internacional 2005 “Series estadísticas”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- Cesarín, Sergio y Moneta, Carlos 2002 *China, perspectivas del presente, desafíos del futuro* (Buenos Aires: EDUNTREF).
- Cesarín, Sergio y Moneta, Carlos 2005 *China-América Latina, nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo: ¿una nueva Ruta de la Seda?* (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe).
- Cooper Ramo, Joshua 2004 *The Beijing Consensus* (Londres: The Foreign Policy Centre).
- Hussain, Athar 2005 “Repairing China’s social safety net” en *Current History* (Nueva York) septiembre.
- IDB-Interamerican Development Bank 2004 *The emergence of China: opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean* (Washington DC: IBD).
- Kuwayama, Mikio 2001 “Search for a new partnership in trade and investment between Latin America and Asia Pacific” en *Occasional Paper*, N° 12, noviembre.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo de hoy* (Nueva York: PNUD).
- SELA/BID/INTAL 1999 *Relaciones América Latina y el Caribe con Asia Pacífico 1997-1998* (Buenos Aires: Corregidor).
- UNCTAD 2004a *Prospects for foreign direct investment and the strategies of transnational corporations, 2004-2007* (Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas).

UNCTAD 2004b *World Investment Report* (Ginebra: Naciones Unidas).

Wilhelmy, Manfred; Olmos, Pilar y O'shea, Luz (eds.) 1998 *América Latina y Asia Pacífico: oportunidades ante la crisis* (Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile/Fundación Chilena del Pacífico).

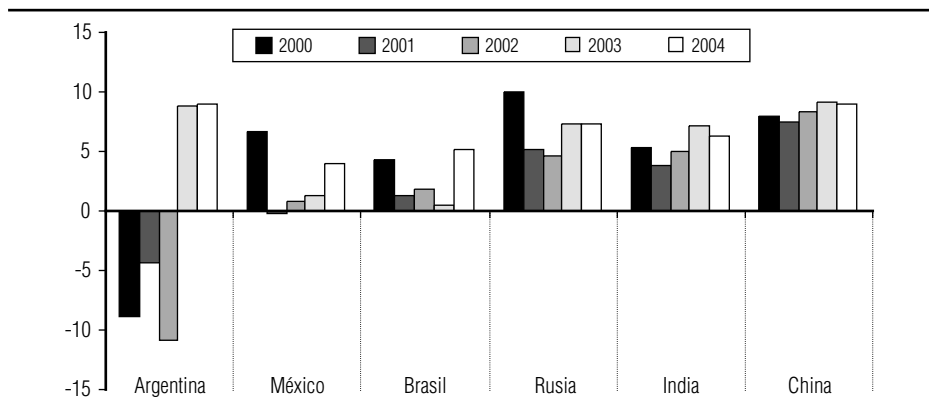
Yan, Sun 2005 "Corruption, growth, and reform: the Chinese enigma" en *Current History* (Nueva York) septiembre.

Yongzheng, Yang *China's integration into the world economy: implications for developing countries* (Washington DC: FMI).

Zheng, Yongnian 2005 "Globalisation and state-society relations in China" en *Institute for National Policy Research* (Taipei).

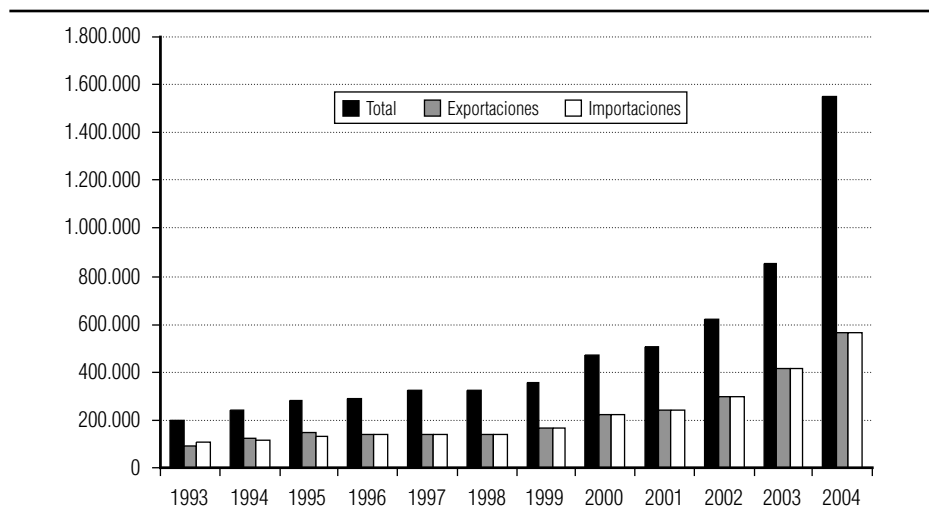
ANEXO

Gráfico 1
Tasas anuales de crecimiento del PIB (%)



Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas del Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Gráfico 2
China: Evolución del Comercio Exterior (en dólares)



Fuente: Elaboración propia.