“China Shock”: experiencia de Occidente y lecciones para América Latina

LELAND MILLER | GERARDO DELLA PAOLERA



Leland Miller
Cofundador y CEO de *China Beige Book*. Miembro de la U.S.-China Economic & Security Review Commission, creada por el Congreso de EE. UU. Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Virginia.estratégicos de Estados Unidos.



Gerardo della Paolera
Director ejecutivo de la Fundación Bunge y Born. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y la Central European University (CEU).
Doctor en Economía de la Universidad de Chicago y Licenciado en Economía de UCA.

Resumen ejecutivo

La evolución de las relaciones económicas entre Occidente y China es uno de los ejes del XXI Seminario Internacional del Boletín Informativo Techint. Para abordarla, dialogan el experto estadounidense Leland Miller, cofundador de China Beige Book y miembro de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China del Congreso de los Estados Unidos, y el economista argentino Gerardo della Paolera. Miller distingue dos shocks. El primero, tras el ingreso de China a la “Organización Mundial del Comercio (OMC)”, golpeó a las industrias intensivas en trabajo. El segundo apunta a sectores de alto valor, como vehículos eléctricos, semiconductores, baterías y fármacos, y convierte el control de las cadenas de suministro en una herramienta de poder. Según Miller, la sobrecapacidad china no es una falla sino un diseño y su economía no colapsará, pero seguirá desacelerándose. La respuesta pasa por tratar ciertos sectores como asuntos de seguridad nacional. Para la Argentina, propone fijar prioridades con un horizonte de largo plazo y aprovechar la oportunidad de integrarse a redes de suministro confiables.

1. Introducción

Leland Miller:
Quisiera plantear tres puntos a modo de introducción.

El primero es la desindustrialización, y para entenderla hay que distinguir dos shocks. El China Shock 1.0 ocurrió con el cambio de siglo, cuando China ingresó a la OMC. Se creía que los grandes conflictos habían terminado y que la globalización, al abaratar los bienes, mejoraría la calidad de vida. La seguridad nacional no entraba en la ecuación. Hoy miramos eso con asombro. China apuntó a cadenas de bajo valor e intensivas en trabajo, como juguetes, textiles y muebles, que producía más barato. Fue una buena noticia para casi todos, salvo para quienes trabajaban en esas industrias: en Estados Unidos, el empleo manufacturero fue golpeado de lleno.

El shock 2.0 es mucho más peligroso. Apunta a cadenas de alto valor e intensivas en capital: vehículos eléctricos, baterías, energía solar, semiconductores, placas de circuito impreso, fármacos. La lógica es ganar participación de mercado produciendo y exportando más, y después usar esa posición dominante como arma. Ya lo vimos con los minerales críticos: dejamos que China capturara la extracción y el procesamiento, y hoy los usa en las negociaciones comerciales.

El segundo punto es el plan de Xi Jinping. La propaganda habla de un desarrollo apoyado en el mercado interno, pero eso nunca se concretó. Lo que le interesa a Xi es ganar la cuarta revolución industrial: inteligencia artificial, computación cuántica, biotecnología, robótica. Lo dice explícitamente Made in China 2025, publicado en 2015. El resultado es una economía a dos velocidades: una macroeconomía frágil, con consumo débil y un sector inmobiliario que se desinfla, y una manufactura avanzada que funciona a toda máquina. El modelo chino no busca que sus consumidores compren lo que ustedes quieren exportarles, sino

> “La pregunta no es cómo cortar con China, sino cómo reducir el riesgo en las cadenas de suministro que son clave para nuestra seguridad. Eso es una oportunidad. Vamos a necesitar socios confiables.”

dominar la producción, las exportaciones y, como corolario, las cadenas de suministro.

El tercer punto es por qué esto importa, también para la Argentina. Estados Unidos hace muchas cosas bien, pero comunicar sobre China no es una de ellas. Desde afuera, esto suele verse como dos gigantes que se pasan facturas mientras el resto intenta mantenerse al margen. Pero es un problema global: la ONU estima que hacia 2030 China concentrará el 45% del valor agregado manufacturero mundial. La pregunta no es cómo cortar con China, sino cómo reducir el riesgo en las cadenas de suministro que son clave para nuestra seguridad. Eso es también una oportunidad. No vamos a traer toda la producción de vuelta a Estados Unidos, ni lo queremos. Vamos a necesitar socios confiables, con lugar en el upstream y el midstream, no solo en la etapa final. Así evitaremos que la desindustrialización del 1.0 se repita con el 2.0, o con el 3.0.

2. La evolución del fenómeno: del Shock 1.0 al Shock 2.0

Gerardo della Paolera:
Usted planteó que el shock 1.0 fue menos riesgoso que el 2.0, pero fue entonces cuando China aprendió a producir a partir de la localización de empresas occidentales y a mejorar tecnologías.

¿Por qué fuimos tan ingenuos al evaluar esa primera etapa como positiva mientras ellos aprendían?

Leland Miller:
Hay que ser justos y recordar cómo eran las cosas hace 25 años. La idea de que China sería la segunda economía del mundo, una amenaza para las cadenas de suministro y líder en inteligencia artificial o biotecnología sonaba descabellada. Pensábamos en cómo producir más bienes a menor costo para mejorar la calidad de vida. ¿Por qué preocuparnos por un país que pocas décadas antes había atravesado el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural? En aquel contexto, era una evaluación razonable.

Pero aprendimos que China no juega con las mismas reglas que el resto del sistema comercial. Muchas promesas hechas al ingresar a la OMC nunca se cumplieron, y el acceso a su mercado sigue siendo limitado.

El shock 2.0 es más riesgoso, no porque el 1.0 haya sido menor, sino porque ahora está en juego la seguridad nacional. Si China controla ciertas cadenas de alto valor, puede abrirlas y cerrarlas a voluntad. Los minerales críticos son el ejemplo: los necesitamos para todo, desde equipamiento militar hasta autos y electrónica de consumo, y no los tenemos si China no lo permite.

Tenemos capacidad para contrarrestarlo, pero mientras tanto China sigue ganando participación de mercado con un modelo fuertemente estatal. No es que compita mejor: usa los subsidios para fijar precios que nadie en el mundo puede igualar, y eso lleva a la desindustrialización. Esta vez el impacto es mayor y tenemos que aprender la lección.

3. Exceso de capacidad, subsidios e “involución”

GDP:
Usted describió prácticas comerciales predatorias. ¿Cuál es la importancia del exceso de capacidad industrial chino? ¿Por qué es clave en una economía cuyo consumo interno es muy bajo?

LM:
Los funcionarios chinos niegan el exceso de capacidad y usan el término “involución” para sostener que sufren competencia interna feroz. Pero su modelo produce exceso de capacidad porque esa es su lógica de diseño

Tomemos los vehículos eléctricos. A inicios de la década de 2010 China decidió que dominar el sector era una prioridad de seguridad nacional y construyó un sistema de subsidios, crédito barato y protección estatal que aisló a la industria durante una década. Después de ganar escala y madurez, la liberalizó y la lanzó al mundo.

Los subsidios generaron más empresas que las necesarias. Ninguna quería cerrar, así que todas bajaron los precios hasta saturar el mercado interno. El paso siguiente fue exportar ese excedente. Con la energía solar ocurrió algo similar. El sistema se organiza en torno a la oferta, no a la demanda.

“Tomemos los vehículos eléctricos. China decidió que dominar el sector era una prioridad y construyó un sistema de subsidios, crédito barato y protección estatal que aisló a la industria. Después de ganar escala y madurez, la lanzó al mundo.”

Para el país que las recibe, el resultado son autos tecnológicamente buenos a la mitad del precio de uno europeo. Pero la industria local no puede competir con esos precios ni con ese nivel tecnológico, y se desindustrializa, como está ocurriendo en Europa. Multipliquen los vehículos eléctricos por todos los sectores en los que China aplica la misma estrategia y van a ver esa desindustrialización repetirse en todo el mundo.

4. El plan de Xi Jinping: Made in China 2025 y la economía a dos velocidades

GDP:
Quisiera volver al enfoque de Xi Jinping. Como economista diría que China aplica un enfoque mercantilista e hiperorientado a la exportación. ¿Cree que Xi Jinping puede frenar esta dinámica? ¿No hay salida para el gobierno chino?

LM:
Xi Jinping no quiere una salida. Basta mirar la política del gobierno en los últimos cinco años: más resiliencia doméstica, más esfuerzo en manufactura y más energía exportadora con el Estado detrás. Cree tener una mano ganadora y no tiene ningún interés en detenerse.

A Xi Jinping le interesa ganar la cuarta revolución industrial: inteligencia artificial, computación cuántica, biotecnología y robótica. Este objetivo fue plasmado explícitamente en el documento Made in China 2025.

Esto provocó una economía a dos velocidades. La macroeconomía está frágil: consumo débil, sector inmobiliario desinflado y tensiones financieras. Pero las áreas de manufactura avanzada de Made in China 2025 funcionan a toda máquina. El modelo no busca empoderar consumidores para importar bienes, sino dominar la manufactura global y las cadenas de suministro para convertirlas

> “Las soluciones son la parte más importante de esta conversación. Necesitamos reducir el riesgo de nuestras cadenas de suministro. El problema es que hacerlo es difícil y cuesta dinero. Hay que ser inteligentes y fijar prioridades.”

en armas. No creo que el gobierno chino quiera frenar, y nada de lo que ocurre hoy en China sugiere lo contrario.

5. Reindustrialización estratégica, de-risking y seguridad nacional

GDP:
Vayamos a Estados Unidos, la otra potencia, la que podría revertir este desequilibrio. Usted habló de reindustrialización, término que en la Argentina nos valdría el título de proteccionistas. Pero pensando en Estados Unidos, apuntamos a sectores estratégicos: ¿tiene Estados Unidos un plan coordinado para llevarla adelante?

LM:
Las soluciones son la parte más importante de esta conversación. Necesitamos reducir el riesgo (*de-risking*) de nuestras cadenas de suministro respecto de China. El problema es que hacerlo es difícil y cuesta dinero. En Estados Unidos comprendemos que no podemos ni queremos producir todo en casa. No me preocupa que China fabrique calzado o indumentaria; sí me preocupa que fabrique nuestros semiconductores o componentes de misiles. Hay que ser inteligentes y fijar prioridades.

La solución es tomar sectores que se trataban con criterios puramente comerciales y tratarlos como prioridades de seguridad

nacional. Los productos farmacéuticos son un buen ejemplo. El 40% de los medicamentos se produce en China, otro 40% en India y el 20% restante en otros países, y pensamos que no estaba tan mal: nadie lo controlaba todo. Pero detrás de una cadena que parecía india o del sudeste asiático, los insumos de base eran chinos. Pekín controla la base de la cadena estadounidense de antibióticos.

Tratar estos sectores como seguridad nacional exige herramientas distintas: cierta participación estatal, precios mínimos garantizados y contratos de largo plazo para evitar que China pueda inundar el mercado, hundir los precios y quebrar a esas empresas, tal como ocurrió con los minerales críticos. Cada vez que subían los precios y un inversor lanzaba una empresa en Estados Unidos, China aumentaba su oferta, los precios se hundían y la empresa quebraba. Decíamos "qué lástima, quizás la próxima vez" y nos íbamos. En cuanto nos íbamos, China volvía a subir los precios. Hay decisiones que no pueden tomarse solo con criterios de oferta y demanda.

Es un modelo que otros países, como la Argentina, deberían considerar. Y también es una oportunidad: a medida que reducimos nuestra dependencia de China, se abren lugares para que otros países amigos se sumen a nuestras cadenas y produzcan junto a nosotros, dentro de una red confiable. Esta no es una historia de "China dice una cosa y Estados Unidos dice otra". Afecta a todos los países, a medida que China gana poder y controla una porción cada vez mayor de la manufactura global. Deberían verlo como un problema, pero también como una oportunidad de ser parte de la solución, idealmente en alianza con Estados Unidos.

6. Arquitectura financiera estatal y la falacia del colapso

GDP:
Los datos de su consultora China Beige Book son muy interesantes. Más allá de la política de restringir el consumo,

> “¿Va a implosionar China? La respuesta es no. La economía china funciona de manera distinta a los sistemas de mercado porque posee un sistema financiero no comercial y estatal.”

¿está entrando China en una recesión? ¿Se acerca a una gran crisis financiera por la opacidad de su sistema financiero?

LM:
Son dos preguntas distintas. ¿China está en recesión? La economía está indiscutiblemente débil, porque Xi Jinping vuelca el capital disponible en sectores tecnológicos específicos, dejando que el resto de la economía sufra.

¿Va a implosionar China? La respuesta es no. Durante buena parte de esta conversación hablé con mi sombrero de análisis político; ahora me pongo el de economista. La economía china funciona de manera distinta a los sistemas de mercado porque posee un sistema financiero no comercial y estatal. Como el sistema está controlado por el Estado, China puede ordenar a los bancos prestar y a las empresas operar, evitando congelamientos de liquidez. Una empresa sana absorbe a una quebrada, se crea un administrador de activos para tapar deudas y se sostienen las estructuras.

La economía no colapsará en el sentido tradicional, pero cada vez más capital se destina a usos menos productivos —rescatar empresas y pagar deuda incobrable—, y por eso su tasa estructural de crecimiento baja. Hace una década todavía había quien creía en el 保八 (*bǎo bā*), esa expresión china que significa “garantizar el 8%”. Lo que en realidad ocurría es que hacía falta cada vez

más crédito para sostener el sistema, hasta que ese camino dejó de ser viable, y ahora la economía se desacelera sin pausa. Con el tiempo va a bajar hasta el 1%, tal vez cerca del 0%. Conviven así un estancamiento macroeconómico, sectores tecnológicos que lideran el mundo y unas fuerzas armadas que también lo hacen o pronto podrían hacerlo.

Es una criatura muy particular: no creo que hayamos visto nunca algo parecido.

7. Recomendaciones para la Argentina y economías emergentes

GDP:
Para países como la Argentina no se trata de desacoplarse totalmente de China, sino de dar pasos estratégicos. Tenemos una situación ambigua por la intensidad de las relaciones comerciales y financieras, por nuestra participación en el Mercosur y nuestros nuevos acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea. ¿Cuál sería su recomendación frente a esta encrucijada?

LM:
Mi recomendación es hacer solo lo que puedan hacer, planteando el problema con un horizonte de 10 a 20 años y trabajando hacia atrás desde ahí. Sería irreal pedirle a un gobierno que corte relaciones comerciales con China. A todo país le conviene mirar adelante y preguntarse: ¿qué cadenas de suministro estamos perdiendo lentamente y qué industrias domésticas vamos a necesitar por soberanía económica?

Ese es el enfoque correcto. Si uno habla de desacoplarse de China, lo descartan de entrada, y con razón. Pero si plantea fijar prioridades para tener una relación comercial más razonable y justa, la conversación cambia.

> “China es única y representa un desafío único. Frente a China se compite en una cancha desnivelada. Si sus empresas compiten con empresas chinas, están compitiendo con el Estado chino.”

Muchos países terminan siendo simples productores de commodities para alimentar esa máquina industrial, para después comprarle a China los bienes manufacturados con esos mismos insumos. Lo importante es fijar prioridades e identificar industrias domésticas estratégicas para evitar que China las controle totalmente o las haga desaparecer.

8. Un desafío diferente a todo lo visto

GDP:
Si China es un animal tan distinto, ¿es razonable pensar en una política específica para abordarla, distinta de la que usaríamos con el resto de los países? ¿Esa es la conciencia que debemos tener?

LM:
China es única y representa un desafío único.
Soy un hombre de libre mercado, siempre lo fui y siempre lo seré, pero hay que reconocer que frente a China se compite en una cancha desnivelada. Si sus empresas compiten con empresas chinas, en realidad están compitiendo con el Estado chino, que puede inyectarles cada vez más capital sin que necesiten ser rentables. Nuestros datos muestran que, año tras año, cada vez menos empresas chinas generan ganancias, y no importa, porque

el gobierno sigue alimentando a la bestia. Lo que les interesa no es tener empresas rentables en las que uno quiera invertir, sino controlar la manufactura y las cadenas de suministro, dominar la oferta. Es un desafío único, y por eso necesita una solución única. China cae, sencillamente, en una categoría distinta de todo lo que hemos enfrentado antes.