

Óscar Guinea

Economista sénior, European Centre for International Political Economy

Los efectos de la política industrial china se sienten más allá de sus fronteras. Por un lado, las empresas extranjeras ven reducidos sus intercambios en aquel país; por otro, estas mismas empresas compiten en otros territorios con empresas chinas que se han beneficiado o se benefician de su política industrial, y, por tanto, la competencia no se encuentra en pie de igualdad. De esta forma, lo que comienza con una erosión gradual de la cuota de mercado en China conduce a una disminución de la cuota de mercado en otros países. En otras palabras, las distorsiones del mercado que comienzan en China, no se quedan en China.

Esta contribución se centra en la política industrial china y sus repercusiones en la economía global. El valor de este artículo es el de explicar, a través del caso práctico de los bienes de tecnología médica, de qué manera la política industrial china pasa de lo general –planes estratégicos y líneas generales– a lo concreto –aumento de la cuota de mercado de las empresas chinas en el sector de los bienes de tecnología médica–. Descifrar el «manual» de la política industrial del gigante asiático en este sector nos permite, no solo entender cómo aplica dicha política industrial en una industria determinada, sino también desentrañar el procedimiento por el cual la política económica sirve de palanca para situar a empresas chinas en la frontera tecnológica en otros sectores.

1. La política industrial china: planes, políticas, aciertos y fracasos

Son varios los planes, las estrategias y los documentos que articulan la política industrial china. Sus líneas generales se desarrollan en la iniciativa «Hecho en China 2025», publicada por el Gobierno en 2015, cuyo objetivo es la transformación de las compañías chinas en empresas manufactureras de alto nivel añadido líderes a nivel mundial. Más recientemente, la política de «doble circulación» tiene como objetivo reducir la dependencia china del resto del mundo y para ello promueve el consumo doméstico de productos nacionales a expensas de los fabricantes extranjeros (García-Herrero, 2022).

La política china de «doble circulación» tiene como objetivo reducir la dependencia de China del resto del mundo y para ello promueve el consumo doméstico de productos nacionales a expensas de los fabricantes extranjeros.

Estas estrategias se complementan con medidas y planes sectoriales, a nivel estatal y provincial, que dan contenido concreto a las líneas generales de las estrategias mencionadas anteriormente. Entre estas medidas se incluyen préstamos en condiciones favorables, contrataciones públicas que favorecen la industria nacional o incentivos para la investigación y el desarrollo (I+D) en forma de financiación pública, reducciones de impuestos y subvenciones por gastos en I+D.

En ciertos sectores, el éxito de la economía de China y su política industrial es indudable. Por ejemplo, el país se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales de ingredientes farmacéuticos activos (IFA). Entre 2010 y 2019, las empresas chinas ganaron cuota de mercado en la UE, pasando del 5% (en valor) y el 12% (en volumen) de las importaciones comunitarias de IFA en 2010, al 7% y el 22%, respectivamente, en 2019. Las políticas de contratación públicas como «China 4+7», que apoyó a la industria de genéricos, han contribuido a este éxito (Burton, 2019). Otro ejemplo bien conocido son los paneles solares. Los productores chinos aumentaron su participación en las exportaciones mundiales desde el 4% en 2002 hasta el 42% en 2019. En su 11º Plan Quinquenal (2006-2010), el Gobierno otorgó subsidios y acceso favorable al crédito para empresas solares chinas, a la vez que reforzó su control sobre las materias primas, esenciales en la producción de dichos paneles (Erixon *et al.*, 2021). Más recientemente y en parte gracias a los subsidios gubernamentales (Szamosszegi, 2009), el sector chino de maquinaria y equipos ha aumentado sus exportaciones hasta representar el 17% del total mundial en 2019.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce. Por ejemplo, a pesar de años de apoyo estatal, las empresas chinas continúan a la zaga en la industria de semiconductores y tampoco han logrado romper el dominio de Airbus y Boeing en el sector aeronáutico. En ocasiones, los gobiernos provinciales han tratado de fomentar sus propios campeones industriales en la búsqueda de objetivos nacionales, lo que resulta en un exceso de capacidad, y socava los objetivos de la política industrial nacional. Barwick *et al.* (2019) muestran cómo las subvenciones a la industria de la construcción naval china entre 2006 y 2015 generaron ganancias mediocres a cambio de la entrada y expansión de empresas ineficientes.

Sin embargo, entre la gestación de la política industrial –ya sea en la iniciativa «Hecho en China 2025» o en los planes sectoriales– a los éxitos o fracasos de la misma, existe un proceso en el cual el Gobierno utiliza políticas públicas para moldear el mercado de forma que las empresas chinas puedan prosperar. La siguiente sección presenta el «manual» de la política industrial gubernamental aplicado al sector de la tecnología médica.

2. Caso práctico: la política industrial china y el sector de la tecnología médica

En 2014, el presidente Xi Jinping declaró «necesario acelerar la localización de dispositivos médicos de alta gama, reducir los costes de producción y promover el desarrollo continuo de las empresas nacionales» (China Central Government, 2014). En abril de 2021, el Plan Quinquenal (2021-2025) estableció como objetivo respecto a tecnología

médica, que al menos seis compañías chinas entraran en la lista de las cincuenta empresas principales de dispositivos médicos a nivel mundial. Un objetivo ambicioso si tenemos en cuenta que actualmente solo cuatro empresas chinas se encuentran entre las cien principales de esa lista, y ninguna entre las cincuenta primeras del mundo (Chinese Department of Equipment Industry, 2021).

En el pasado, la mayoría de los dispositivos médicos producidos en China eran artículos de bajo costo y gran volumen, mientras que los fabricantes internacionales suministraban dispositivos de alta gama a los hospitales chinos. En los últimos años, este patrón comercial ha cambiado de forma radical. Este cambio es, en parte, un reflejo natural de la mejora de la capacidad de innovación de las empresas chinas y su habilidad para servir a un mercado cuya demanda aumentó sustancialmente como resultado de la pandemia de la COVID-19. Entre 2019 y 2020, el número de fabricantes chinos de tecnología médica creció en un 46% (China Department of Comprehensive and Planning Finance, 2020), mientras que las exportaciones de estos productos aumentaron en un 33% durante el mismo periodo.

El crecimiento de las exportaciones chinas de material médico fue mucho mayor que el de las empresas europeas. Este aumento no solo se debió a mayores ventas de equipos de protección personal como batas médicas, mascarillas o guantes relacionados con la pandemia de la COVID-19, sino también a incrementos en las exportaciones de dispositivos médicos relativamente sofisticados como aparatos de electrodiagnóstico, radiación o dentales. La balanza comercial china en tecnología médica –la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de estos productos– pasó de un déficit de 1.300 millones de euros en 2019, a un superávit de 5.200 millones en 2020 (Erixon *et al.*, 2021).

Dentro de las herramientas de política industrial, la centralización de las licitaciones públicas ha sido uno de los instrumentos principales para incentivar la producción doméstica de tecnología médica «Hecha en China». Siguiendo el ejemplo del sector farmacéutico, tanto el Gobierno central como los provinciales han utilizado las contrataciones públicas para moldear el mercado de tecnología médica. En palabras del ex primer ministro Li Keqiang, China debía «centralizar las contrataciones públicas para concentrar la industria» (Zhou Chencheng, 2020).

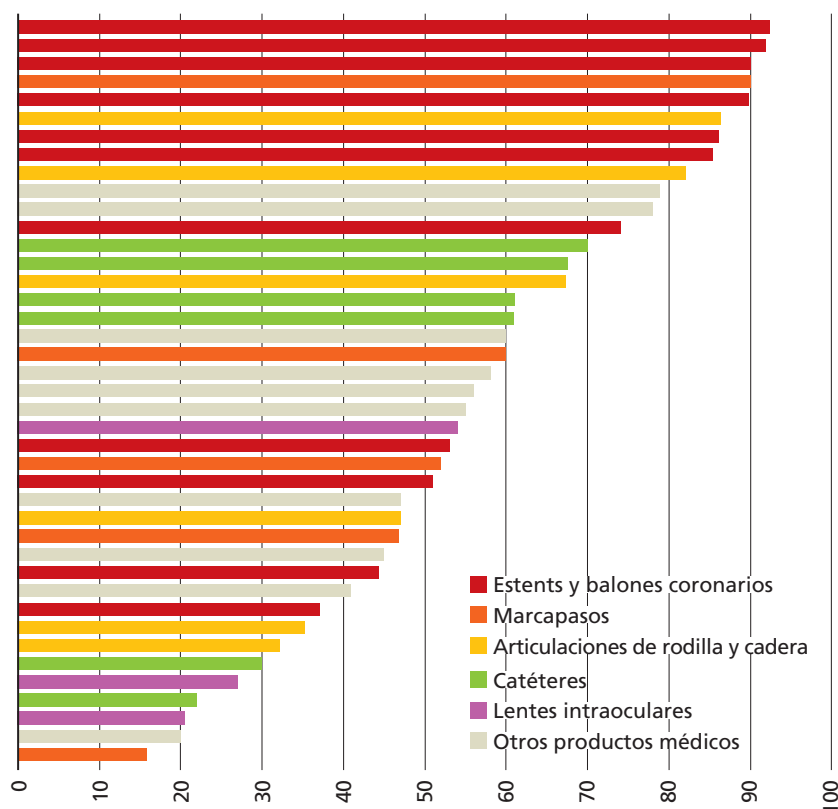
La centralización de las contrataciones públicas de material médico –que en varios casos incluye una única licitación que engloba agrupaciones de ciudades o provincias con decenas de millones de personas– persigue crear un monopsonio, situación equivalente a un monopolio, con la diferencia de que, en el primero, quien compra es quien captura la mayor parte de la renta de cada transacción. En un mercado monopsonístico suele haber pocos proveedores porque el comprador tiende a reducir los márgenes de los vendedores y, con el tiempo, esto conduce a una reducción del número de empresas. Al mismo tiempo, al tener tanto poder sobre el mercado, quien compra –en este caso el Gobierno chino– puede introducir otros objetivos además de conseguir un precio más bajo. En el caso del mercado de tecnología médica en China, la contratación estatal centralizada refuerza la política industrial que promueve la producción nacional.

Entre la gestación de la política industrial china a sus éxitos o fracasos, existe un proceso en el cual el Gobierno utiliza políticas públicas para moldear el mercado de forma que las empresas chinas puedan prosperar.

Dentro de las herramientas de política industrial, la centralización de las licitaciones públicas ha sido uno de los instrumentos principales para incentivar la producción doméstica de tecnología médica «Hecha en China».

Los efectos de la centralización de las contrataciones públicas de tecnología médica y la transformación del mercado hacia un monoposio comienzan a ser evidentes. En los últimos años, las licitaciones de aparatos médicos han experimentado bajadas de precios de hasta un 90% (figura 1), en parte gracias a las subvenciones públicas, con un número cada vez mayor de empresas chinas que consiguen estas licitaciones (figura 2). Al mismo tiempo, el mercado se consolida, y el número de empresas de tecnología médica por cada millón de habitantes que acceden a los contratos públicos es mucho menor en China que en Europa (Erixon *et al.*, 2022a). En líneas generales, este es el «manual» de la política industrial china en el sector de la tecnología médica. El resultado final es un mercado más concentrado, donde priman tanto el tamaño como las economías de escala a la hora de conseguir reducciones de costes, y donde las empresas chinas abastecen a una parte cada vez mayor del mercado nacional.

Figura 1. Reducciones de precio en las licitaciones de tecnología médica en China entre 2021 y 2019



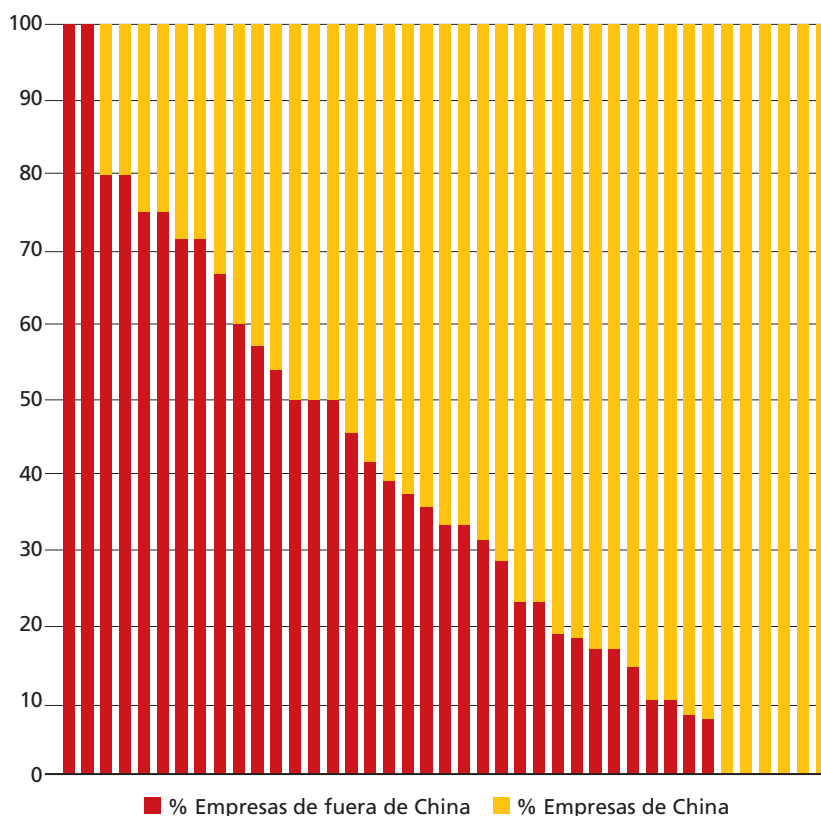
Fuente: Erixon *et al.* 2022a

Tabla 1. Exportaciones chinas y europeas de tecnología médica a África, Asia y América Latina y el Caribe (2019, 2020, en billones de euros y como porcentaje interanual)

	África			Asia			A. Latina y Caribe		
	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%
Unión Europea	2,5	2,6	5%	19,9	19,6	-2%	3,0	2,9	-5%
China	0,7	0,8	26%	5,8	7,5	29%	1,1	1,6	46%

Fuente: Erixon *et al.* 2021

Figura 2: Porcentaje de empresas chinas y de fuera de China ganando licitaciones de contratos de tecnología médica entre 2021 y 2019



Fuente: Erixon et al. 2022a

Los gobiernos europeos son conscientes de que la política industrial china genera distorsiones en los precios y en la competencia, tanto en la propia China y en terceros países, como dentro de la UE.

La política industrial china tiene un efecto directo en las empresas occidentales. Es el caso, por ejemplo, del impacto en la industria europea de tecnología médica, que emplea directamente a más de 650.000 personas que trabajan en una de las 33.000 compañías del sector (siendo pymes el 95% de las mismas). Dichas empresas son las principales exportadoras de tecnología médica al país, con un volumen que representa el 34% de todas las importaciones chinas de estos productos en 2020. Sin embargo, entre 2019 y 2020 hubo un descenso de las compras de tecnología médica europea. Además, esa caída de las importaciones chinas se mostró de forma más notable en los productos en los que el Gobierno organizó contrataciones públicas centralizadas. Al mismo tiempo, y como se aprecia en la tabla 1, las exportaciones chinas de estos productos entre 2015 y 2020 mostraron un crecimiento positivo. Las cifras no solo indican que la producción extranjera fue sustituida por producción nacional, sino que las empresas chinas ganaron cuota de mercado en el exterior.

3. La respuesta de Europa ante la política industrial china

Los gobiernos europeos son conscientes de que la política industrial china genera distorsiones en los precios y en la competencia, tanto en la propia China y en terceros países, como dentro de la UE. En respuesta a dicha política industrial y a las distorsiones que provoca en la economía

La política industrial china genera distorsiones de mercado cuyos efectos reverberan más allá de sus fronteras.

Europea, la Unión prepara dos regulaciones que pretenden disuadir a China del uso de la política industrial y atajar los efectos negativos de la misma: el instrumento de contratación pública internacional y el instrumento de subsidios internacionales.

El instrumento de contratación pública internacional permitirá a la UE limitar el acceso a su mercado de licitaciones públicas a las empresas de aquellos países en los que las compañías europeas se enfrentan a medidas restrictivas o discriminatorias a la hora de acceder a la contratación pública¹. Para ello, la regulación prevé ajustes de puntuación en la calificación de las propuestas para ganar una licitación, o la exclusión de ofertas de un país sujeto al instrumento de contratación pública. Esta medida, que se aplica en contrataciones públicas de más de cinco millones de euros, podría restringir el acceso de las empresas chinas al mercado de contratación pública de la UE, que se estima en más de dos billones de euros. La Unión Europea podría utilizar esta nueva herramienta para negociar con el Gobierno chino el cambio de las políticas públicas que discriminan a las empresas europeas en el mercado chino de contrataciones públicas.

El instrumento de subsidios internacionales, por su parte, tiene como objetivo atajar las distorsiones generadas por subsidios extranjeros en el mercado único. Para ello, la Comisión Europea podrá imponer medidas correctivas, como el bloqueo de inversiones o el reembolso de subsidios, a las empresas extranjeras que se beneficien de subsidios públicos en fusiones y adquisiciones, contrataciones públicas y venta de bienes y servicios por parte de filiales extranjeras en la UE y que distorsionen el funcionamiento del mercado interior. Una vez aprobado este instrumento, la Unión podrá investigar estos subsidios y responder, de esta manera, a la tensión entre las relativamente estrictas reglas comunitarias de ayudas estatales y la creciente competencia dentro del mercado interno por parte de las empresas de fuera de la UE que se benefician de subvenciones estatales, como en el caso de ciertas empresas chinas.

Al mismo tiempo, la UE ha desplegado una política industrial más activa. Por ejemplo, ha suavizado las normas de competencia para permitir ciertos subsidios estatales en proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) en sectores como la microelectrónica o las baterías eléctricas, y ha propuesto un reglamento para apoyar la producción de semiconductores en la UE². El planteamiento de la política industrial europea no es tan distinto a la estrategia china de «doble circulación» en tanto en cuanto la UE también persigue reducir su dependencia exterior. Sin embargo, dicha dependencia respecto de China es limitada (Guinea, 2022). Mientras tanto, la UE ha abandonado la agenda de la competitividad, confiando en una política industrial europea que prima los intereses de las empresas dominantes sobre el emprendimiento y el dinamismo económico.

4. Conclusión

La política industrial china genera distorsiones de mercado cuyos efectos reverberan más allá de sus fronteras. Tanto por su tamaño como por el papel activo del Gobierno en el desarrollo económico del país, las políticas industriales chinas tienen un efecto directo no solo en el mercado

1. Un análisis más detallado del instrumento de contratación pública internacional y del instrumento de subsidios internacionales, así como de otras medidas defensivas de comercio actualmente en consideración por parte de la UE, se puede encontrar en Erixon *et al.* (2022b).
2. Las medidas incluidas en el reglamento para reforzar el ecosistema de semiconductores tienen como objetivo duplicar la participación europea en el mercado mundial de microchips al 20% en 2030. Para lograr este objetivo, la Comisión Europea planea gastar 11.000 millones de euros en ayudas y estima que los países miembros y el sector privado añadirán 32.000 millones más.

chino sino también en terceros países y en la propia UE, y, por tanto, en las empresas extranjeras, incluidas las europeas. Desde el punto de vista comunitario, las medidas descritas en este artículo tienen como objetivo alcanzar una competencia más justa entre la UE y China, además de atajar las distorsiones de la política industrial de esta en el mercado único. Sin embargo, estas políticas tratan los síntomas, pero no la raíz del problema: la única forma de contrarrestar la capacidad de China de atraer hacia sí negocios e inversiones es poner en práctica políticas que mejoren la competitividad de la economía y las empresas europeas.

Referencias bibliográficas

Burton, Patrick. «4+7: China's New Volume-Based Purchasing Policy». Pharma Boardroom. (enero 2019) (en línea) [Fecha de consulta 10.06.2022] <https://pharmaboardroom.com/articles/4-plus-7-chinas-new-volume-based-purchasing-policy>

China Central Government. «Xi Jinping: People can't afford high-end medical equipment and we need to speed up localization». Chinese Government (mayo 2014) (en línea) [Fecha de consulta 31.05.2022] www.nhc.gov.cn/xcs/wzbd/201405/4fb04cb812c243bc9befdfa8bfaf56c7.shtml

China Department of Comprehensive and Planning Finance. «National Medical Products Administration State Drug Administration Information Document». Chinese Government (2020) (en línea) [Fecha de consulta 19.04.2022] <http://www.gov.cn/xinwen/202105/14/5606276/files/4b0aa9334e8d42b985e0672dbf633ad9.pdf>

Chinese Department of Equipment Industry. «Public Consultation on the Development Plan for the Medical Equipment Industry». Chinese Government (febrero 2021).

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «China's Public Procurement Protectionism and Europe's Response: the Case of Medical Technology». ECIPE (septiembre 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2021] <https://ecipe.org/publications/chinas-public-procurement-protectionism/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «When the State Becomes the Only Buyer: Monopsony in China's Public Procurement of Medical Technology». ECIPE (marzo 2022a), (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2022] <https://ecipe.org/publications/monopsony-in-chinas-public-procurement-medical-technology/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Lamprecht, Philipp; Sharma, Vanika; Zilli, Renata. «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union». ECIPE (mayo 2022b) (en línea) [Fecha de consulta: 01.05.2022] <https://ecipe.org/publications/new-wave-of-defensive-trade-policy-measures-in-eu/>

European Chamber of Commerce in China (2022). «European Business in China, Business Confidence Survey 2022». European Chamber of Commerce in China (junio 2022) (en línea) [Fecha de consulta 20.06.2022]

<https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3445>

García-Herrero, Alicia. «What is Behind China's Dual Circulation Strategy». *China Leadership Monitor*, n.º 69 (septiembre 2021) (en línea) [Fecha de consulta 14.06.2022]. <https://www.prclleader.org/herrero>

Guinea, Óscar; Sharma, Vanika. «Should the EU Pursue a Strategic Ginseng Policy? Trade Dependency in the Brave New World of Geopolitics». ECIPE (abril 2022), (en línea) [Fecha de consulta 01.04.2022]

<https://ecipe.org/publications/trade-dependency-in-the-brave-new-world-of-geopolitics/>

Barwick, Panle Jia; Myrto Kalouptsidi, Nahim; Bin, Zahur. «Industrial Policy: Lessons from China». *Vox EU CEPR* (septiembre 2019) (en línea) [Fecha de consulta 18.03.2022] <https://voxeu.org/article/industrial-policy-lessons-china>

Szamoszegi, Andrew; Anderson, Charles; Kyle, Cole. «An Assessment of China's Subsidies to Strategic and Heavyweight Industries». United States-China Economic and Security Review Commission (marzo 2009) (en línea) [Fecha de consulta 05.04.2022] <https://www.uscc.gov/research/assessment-chinas-subsidies-strategic-and-heavyweight-industries>

«China's industrial policy has worked better than critics think – But the state-led model is cracking». *The Economist* (junio 2020) (en línea) [Fecha de consulta 31.03.2022] <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/02/chinas-industrial-policy-has-worked-better-than-critics-think>

Zhou, Chencheng «State Council: To promote the normalization and institutionalization of centralized drug procurement, public medical institutions should participate in centralized procurement to promote the concentration of the drug and consumable industries in competition». Chinese Government (2020) (en línea) [Fecha de consulta 31.05.2022] http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/16/content_5580457.htm