

Tendencias y debates en torno a la salida de inversión extranjera directa china hacia América Latina y el Caribe (2000-2015)

ENRIQUE DUSSEL PETERS

Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Director del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la UNAM y Director de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China), www.dusselpeters.com

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LA INTENSIFICACIÓN de la relación entre América Latina y el Caribe (ALC) con China ha sido tema de creciente investigación y debate, tanto en ALC como en China. Este análisis se ha realizado en la creciente amplitud de su relación: relaciones históricas y culturales, políticas bilaterales, regionales y multilaterales, aprendizaje del chino-mandarín y español, así como en el ámbito económico. El presente documento considerará el contexto amplio anterior y se concentrará en las relaciones socioeconómicas y particularmente en la salida de inversión extranjera directa (*outbound* o *overseas foreign direct investment* u OFDI, por sus siglas en inglés) de China hacia ALC. Como se verá en lo que sigue, la OFDI proveniente de China está jugando un papel muy significativo en la región y es relevante partir de los resultados existentes en ALC, China e internacionalmente.

El documento se divide en tres apartados. En el primero se realiza una síntesis sobre los principales resultados de la OFDI china en ALC desde un grupo de perspectivas: tanto el contexto general en China que permite la OFDI, así como aspectos relevantes para su registro y un grupo de tendencias agregadas y desagregadas, así como el principal desempeño para un grupo de países y sectorial. El segundo apartado presentará un grupo de muy recientes y relevantes resultados de una publicación conjunta por parte del PNUD, CAITEC y SASAC (2015) que presenta información y propuestas sumamente relevantes y un enfoque innovador para el análisis del tema en China. El tercer apartado abordará las principales conclusiones del tema y un grupo de propuestas en aras de continuar profundizando el conocimiento y los efectos de la OFDI china en ALC.

1. PRINCIPALES RESULTADOS Y DEBATES EN TORNO A LA OFDI CHINA EN ALC

Si bien por el momento el análisis y la información existente sobre la OFDI en ALC es insuficiente ante su dimensión y profundidad, al menos en la última década se han presentado un grupo de esfuerzos sobre la OFDI china en ALC. En forma resumida, ¿cuáles son algunos de los principales resultados de estos diversos análisis? Destacan al menos cuatro temas significativos: *a.* la génesis y los filtros institucionales existentes para permitir la OFDI china, *b.* la OFDI china como resultado de una organización industrial de largo plazo y de estrategias comerciales, de financiamiento, estrategias para el apoyo de la infraestructura y de proyectos *llave en mano* en la actualidad, *c.* aspectos sobre el registro de la OFDI china, *d.* características de la OFDI china y de sus empresas.

a. El contexto de la reciente OFDI china. La OFDI china es resultado de una estrategia explícita –conocida como *going out* o *going global*– por parte del sector público chino¹ desde inicios del siglo XXI (DUSSEL PETERS 2013, 2015/a; SANTO 2012; WB/DRC 2012). Como en ningún otro país semejante –al menos de los restantes principales 20 países exportadores de capital– China presenta en la actualidad una cuenta de capital cerrada y un tipo de cambio fijo e incon-

[1] Se define al sector público como todas aquellas instituciones vinculadas con el gobierno central, provincias, ciudades y municipios, así como relaciones entre éstas; más que una relación jerárquica las instituciones dentro del sector público chino no son sólo *omnipresentes* en la socioeconomía china, sino que también compiten entre sí, generando una compleja y competitiva estructura socioeconómica que pocas veces ha sido comprendida en ALC (DUSSEL PETERS 2015/a).

vertible². De la mayor relevancia, al menos cinco instituciones públicas –destacando la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el Ministerio de Comercio, la *Credit Insurance Company* (SINOSURE), financiamiento vía el sector bancario y la *Export-Import Bank of China*, la *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE) y la *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* del Consejo de Estado (SASAC), entre otras (DUSSEL PETERS 2013)– establecen listas positivas –y contrario a la mayoría de los países con listas negativas– que establecen los procesos y productos que las empresas chinas pueden adquirir en el extranjero. Estos *filtros institucionales* son fundamentales para comprender la relativa coherencia de la OFDI china –como se verá más abajo–, resultado de catálogos, estrategias y políticas que difícilmente existen en otros países relevantes en cuanto a la OFDI; recientemente también se percibe una creciente liberalización de algunos de estos instrumentos (CHEN y PÉREZ LUDUEÑA 2015)³. Las implicaciones son de la mayor relevancia, considerando que proyectos específicos –y parte de una estrategia para la adquisición de materias primas y/o nuevas tecnologías requeridas por el aparato productivo– son considerados como parte de una estrategia nacional de desarrollo de largo plazo por parte del sector público. Esta noción es actualmente *desconocida* en ALC, es decir, en general no se implementan estrategias ni instrumentos en este sentido y existe poca comprensión para que la salida de capitales adquiera procesos y productos relevantes desde una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo, con importantes implicaciones políticas, legales y económicas, entre otros ámbitos⁴.

b. La OFDI como resultado de una organización industrial de largo plazo y de estrategias comerciales, de financiamiento, estrategias para el apoyo de la infraestructura y de proyectos llave en mano.

Desde una perspectiva latinoamericana la OFDI china en 2015 resulta crecientemente *impenetrable*. En una primera fase de la relación entre ALC-China, desde la última década del siglo XX las relaciones comerciales aumentaron explosivamente, siendo que en la actualidad China se ha convertido en el segundo

socio comercial de la región. Más allá del creciente déficit comercial y la concentración del comercio con China, desde una perspectiva latinoamericana destacan las brechas en el valor agregado y en el nivel tecnológico del comercio: las exportaciones de bienes y servicios de ALC a China representaron menos del 5%, mientras que las exportaciones chinas a ALC lo hicieron con más del 60%; y generando importantes presiones empresariales y sociales en la región. Después de esta primera fase desde inicios del siglo XXI China inició con un masivo financiamiento a la región: durante 2005-2014 los créditos de China a la región fueron superiores a los 118.000 millones de dólares (GALLAGHER y MYERS 2015); los créditos a Venezuela representaron más del 50% del total y 42% de los créditos se orientaron hacia proyectos de infraestructura. En una tercera fase, y después de la crisis internacional de 2007-2008 y la masiva acumulación de reservas y la compra de bonos del Tesoro de Estados Unidos con tasas de interés real negativas en varios años, China inició con masivas inversiones internacionales, tema que será analizado más abajo.

[2] No obstante, recientemente el sector público ha llevado a cabo un grupo de reformas bajo el concepto de *convertibilidad administrada* (LONG 2015/a) con efectos para las empresas e individuos con la expectativa de fomentar ingresos y egresos de divisas en el largo plazo.

[3] Dentro de los aspectos más destacables en este proceso de liberalización de la OFDI china destaca el esfuerzo, desde 2015, de registrar la OFDI según su destino final (por el momento se registra la OFDI china según su primer destino), así como una creciente regionalización de los permisos por parte de las instituciones del sector público; también el acceso a financiamiento para la OFDI refleja un proceso de apertura ante las nuevas estrategias del gobierno central para fomentar proyectos de infraestructura (LONG 2015/a; PNUD, CAITEC y SASAC 2015:15-25;). Paralelo a esta apertura también destacan nuevas directrices orientadas hacia las empresas de propiedad pública para controlar y monitorear con mayor detalle sus actividades (WANG ET. AL 2015).

[4] El tema de la propiedad de la OFDI será analizado más abajo; además de la *omnipresencia* del sector público chino es también significativo destacar que el control y la injerencia del sector público puede darse indirectamente vía el financiamiento, proveedores y/o en la compra de los respectivos productos o servicios de la empresa u otros *incentivos*.

Aunado a estas tendencias, y en una cuarta y actual fase, China ha logrado proponer a nivel global una estrategia con *características chinas* –desde 2013 bajo la estrategia de la *Nueva ruta de la seda* y *one belt-one road*– con el objetivo de proveer a países con proyectos de infraestructura (CHEN y LU 2011; LONG 2015/b). En estos nuevos proyectos de infraestructura –que no de OFDI china– la posibilidad de integración local y nacional se reduce a un mínimo: la contraparte china ofrece financiamiento, proveeduría, empresas y mercados chinos. Las opciones de desarrollo, desde la perspectiva de las economías receptoras de estos proyectos, son ínfimas (DUSSEL PETERS 2015/b) y un reto para la política de desarrollo en ALC y potenciales instrumentos de cooperación conjuntos⁵.

c. Aspectos sobre el registro de la OFDI china. En 2014 China se ha convertido en la segunda fuente de OFDI global, y dejando de lado a Hong Kong y sólo después de Estados Unidos, con el 8,6% de las salidas de IED mundial (UNCTAD 2015). Si bien hasta 2005 la relación OFDI / IED apenas representaba el 21%, en 2014 según la propia UNCTAD (2015) fue cercana al 90% y, según fuentes oficiales, incluso por primera vez generó una salida de OFDI neta (CASANOVA, GARCÍA-HERRERO y XIA 2015). No obstante lo anterior, es relevante considerar que, por un lado, los flujos de ingreso de IED a China ya representaron ciertos niveles de saturación con respecto al PIB y la inversión desde hace más de una década –y particularmente ante estrategias públicas que desde hace más de una década buscan priorizar el mercado interno, las exportaciones de alto valor agregado, así como al sector servicios–, paralelos a activas estrategias e instrumentos para incentivar la OFDI (véase el apartado anterior sobre políticas de la OFDI china). Conside-

rando las diferencias entre OFDI, comercio exterior y proyectos de infraestructura, existen enormes diferencias en la medición y el registro de la OFDI china (DUSSEL PETERS y ORTÍZ VELÁSQUEZ 2005): mientras que la UNCTAD (2015) señala flujos de OFDI china superiores a los 116.000 millones de dólares y el Ministerio de Comercio de China (CASANOVA, GARCÍA-HERRERO y XIA 2015; PNUD/CAITEC/SASAC 2015) superiores a los 123.000 millones de dólares, recientes propuestas por parte de la OCDE (2015) sugieren flujos efectivos –basados en el principio direccional y sin incluir a las Entidades con Fines Especiales (EFEs)– de 80.418 millones de dólares o en un 44% inferiores. El tema no es sólo *académico o técnico*, sino que de la mayor relevancia para políticas domésticas fiscales –una buena parte de estas diferencias radican en los *reflujos (round-tripping)* con Hong Kong– y para ALC: mientras que la CEPAL (2015) estima flujos anuales de OFDI china cercanos a los 10.700 millones de dólares durante 2009-2013, el Ministerio de Comercio (NBS) destaca que tan sólo las Islas Vírgenes y las Islas Caimán representaron el 88% de la OFDI a ALC durante 2004-2013, es decir, el resto de ALC sólo recibió 1.781 millones de dólares promedio anual, es decir, un monto muy inferior al estimado por CEPAL. El tema, de nuevo, no es una obsesión académica, sino que de crítica relevancia para la política económica, tanto de China como de los respectivos países de ALC.

d. Características de la OFDI china en ALC. Existen entonces muy significativas variaciones en el registro de la OFDI china en general y hacia ALC. Desde una perspectiva agregada, adicionalmente, la OFDI china se puede analizar según el número de transacciones y proyectos (es decir, transacciones de la OFDI china a un país particular) versus un análisis según el monto (y número de transacciones) de la OFDI. YUE (2013), así como de FREITAS BARBOSA (2014), por ejemplo, realizan un análisis con base en el número de proyectos y YUE concluye que de 623 proyectos de OFDI china en ALC hasta 2010, el comercio, servicios comerciales y finanzas representaron el 23%, 19% y 19% del total de los proyectos, mientras que las manufacturas y los proyectos extractivos apenas lo hicieron con el

[5] El tema pudiera analizarse con mucho mayor detalle y no es el principal de este análisis. En DUSSEL PETERS (2015/b) se aborda el tópico y específicamente para un grupo de países y concretamente el caso de la Argentina y su reciente acuerdo firmado con China para la renovación de infraestructura y la construcción de un grupo de nuevas plantas que presentan estos formidables retos.

12% y 8%, respectivamente. Con base en un análisis del monto de las fusiones y adquisiciones (F&A) de la OFDI efectivamente realizada –en el análisis anterior múltiples de los proyectos nunca se realizaron– el análisis de DUSSEL PETERS (2013) revela que si bien los proyectos de materias primas, energía, agua y gas representaron el 39,66% de los proyectos, lo hicieron con el 89,58% del monto de las F&A de China en ALC; aquellas orientadas hacia el mercado doméstico lo hicieron con un 9,82%, mientras que el resto tuvo una relevancia secundaria. Este mismo estudio refleja que el 87,31% de las F&A de China se realizaron por parte de empresas públicas y coherente con el análisis sobre las estrategias de desarrollo del sector público chino. Destaca adicionalmente que un relativamente pequeño grupo de transacciones realizadas por empresas públicas –durante 2000-2012 el monto por transacción de las F&A chinas en el mundo y ALC fue de 272 y 465 millones de dólares, respectivamente– concentró la mayoría del monto de las F&A orientadas hacia materias primas y energía, mientras que las F&A de empresas privadas en ALC lo hicieron en un 88% y con un monto promedio de apenas 100 millones de dólares; el 97,3% de las F&A de las empresas públicas chinas en ALC durante 2000-2012 se realizó en materias primas y energía. El único estudio a nivel microeconómico para 10 empresas chinas en ALC (DUSSEL PETERS 2014⁶) refleja, por otro lado, que la OFDI china se enfrenta a un grupo de retos diferentes a los de otros países. Por un lado, y resultado de su reciente dinámica y establecimiento, todavía presenta un importante desconocimiento de los respectivos mercados y particularmente con respecto a clientes y proveedores, razón por la cual el grado de integración local y nacional es inferior a la de otras empresas transnacionales. Diferencias culturales y en el funcionamiento de las propias empresas chinas –en algunos casos analizados bajo el concepto de *falta de transparencia* (HEARN 2015)– también afectan el desempeño de estas firmas en su integración en las economías receptoras.

Por último es relevante destacar que, aunque en forma lenta, en China ha iniciado un análisis del *riesgo* que los respectivos países implican para la OFDI china, aunque todavía está lejano de permitir una profunda comprensión de los países receptores, concretamente en ALC. Para el caso de ALC, por ejemplo, HONGBO SUN (2015) destaca el creciente riesgo del financiamiento chino en Venezuela y la necesidad de contar con información y criterios por país y proyecto a detalle. El tema será relevante en el siguiente apartado.

[6] El análisis presenta una enorme riqueza estadística, bibliográfica y analítica de los estudios de caso, además de sugerencias de política económica; es relevante señalar que existen particularmente en Brasil, México y Perú un grupo de análisis de organismos empresariales y académicos importantes sobre la temática.

2. EL DOCUMENTO SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS EMPRESAS CHINAS

El documento en cuestión –Reporte sobre el Desarrollo Sustentable de las Empresas Chinas en Ultramar– es de la mayor relevancia por un grupo de aspectos. Apenas publicado en noviembre de 2015, el documento es un esfuerzo común –el primero sobre el tema– entre una institución internacional y extranjera (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o PNUD) con la Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica (CAITEC, por sus siglas en inglés) del Ministerio de Comercio (MOFCOM) y el Centro de Investigación de *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC) del Consejo de Estado. Es decir, se trata del primer análisis público con una institución extranjera con credibilidad y con instituciones públicas del más alto nivel en China sobre la temática de la OFDI china. Bajo el concepto de *sustentabilidad* el análisis no se concentra sólo en temas de medio ambiente, sino que particularmente en las características de las empresas chinas que realizan OFDI y un grupo de propuestas.

El análisis presenta al menos cuatro importantes contribuciones con base en la información y los debates existentes.

En primer lugar, presenta información relevante sobre la OFDI china, tanto en su análisis como en el cuestionario aplicado (ver siguiente punto). Hasta finales de 2014 más de 18.500 empresas chinas había creado 29.700 establecimientos en 186 países; el 84,7% de estos establecimientos en países en desarrollo. Los servicios de arrendamiento y comerciales, las ventas al por mayor y menor, así como la minería generaron tan sólo en 2014 36,8, 18,3 y 16,6 mil millones de dólares, respectivamente, y representando los tres rubros el 58,13% de la OFDI total china en 2014. Según este mismo universo de empresas la participación pública en la OFDI china ha disminuido significativamente: del 81% en 2006 al 53,6% en 2014⁷. En términos de empleo la OFDI china también es significativa: en 2014 China envió a 562.000 trabajadores fuera de China en proyectos vinculados con la OFDI.

En segundo lugar, el documento hace un esfuerzo en destacar las principales estrategias, políticas e instrumentos desarrollados por el sector público en China desde 2002, incluyendo aspectos de seguridad y administración del riesgo, desarrollo de una cultura corporativa, la administración de la responsabilidad corporativa social, así como elementos que afectan la política ambiental, social y macroeconómica para la OFDI china. El documento, en breve, presenta una excelente *foto* del marco estratégico, político, institucional y legal sobre la OFDI china. Así, el documento se constituye en un punto de referencia sobre la temática.

Tercero, las tres instituciones participantes aplicaron un amplio e interesante cuestionario a 254 empresas chinas con OFDI, tratándose del universo más amplio de empresas chinas con OFDI por el momento, siendo que el 36% de las empresas eran públicas y 63% privadas. Entre los principales resultados destacan:

- i. El 63% de las empresas realizó sus inversiones en Asia, el 29% en Europa y otro 27% en África; América del Norte y América del Sur representó el 25% y 13%, respectivamente. En términos de montos, el 23% de las empresas realizó inversiones superiores a los 100 millones de dólares y otro 18% entre 10-100 millones de dólares.
- ii. El 56% de las empresas chinas realizaron OFDI tipo *greenfield* y sólo el 31% y 24% realizaron su OFDI vía F&A y como subcontratistas.
- iii. El resto de la información es a nivel de empresas y respectivos proyectos (y no según el monto de la respectiva OFDI, ver la discusión anterior): 75 empresas realizaron sus inversiones en la manufactura, 54 en minería y energías renovables y otras 52 en construcción. El *Cuadro 1*, de igual forma, también refleja diferencias regionales-sectoriales significativas (aunque no permiten un agregado de

[7] Sería importante al respecto en el futuro verificar estas cifras y montos con información a nivel de empresa.

ALC y agregan sectores como minería y energías renovables): mientras que en África el 37,50% de las empresas realizaron su OFDI en la construcción, el 13,48% lo hizo en Europa en agricultura, silvicultura, pesca y cría de animales y el 40,91% en América del Sur en minería y energías renovables.

iv. El estudio también destaca importantes diferencias a favor de las grandes empresas públicas chinas: es notable, por ejemplo, que las empresas con una OFDI mayor a 100 millones de dólares en un más de 80% implementan diversos tipos de análisis y sistemas de riesgo, mientras que las empresas con una OFDI menor a 1 millón de dólares realizan este

tipo de investigación en al menos un 30% menos. Lo mismo, por cierto, sucede con las empresas con mayor antigüedad según su OFDI: las empresas con menos de 3 años de haber realizado su OFDI también cuentan con sistemas de evaluación de riesgo significativamente inferiores a las empresas con más de 10 años de antigüedad (PNUD, CAITEC y SASAC 2015:33)⁸.

[8] El tema es de la mayor relevancia y bien pudiera llevar a una mayor profundización, es decir, una alta correlación entre grandes empresas públicas, una mayor antigüedad en el establecimiento y el contar con mayores instrumentos para su preparación en la actualidad.

CUADRO 1

Encuesta: empresas por región y sector (según el universo de empresas del estudio)

Algunas empresas invirtieron en varias regiones

	Agricultura, silvicultura, pesca y cría de animales	Manufactura	Minería y energías renovables	Tecnologías de la información y comunicación	Venta al por mayor y al por menor	Construcción	Otros servicios	Total
	Número de empresas							
Europa	12	28	18	5	10	6	10	89
América del Norte	3	23	18	5	6	9	12	76
América del Sur	0	11	18	1	1	6	7	44
Oceanía	2	8	17	2	2	3	9	43
Asia	15	49	42	5	17	37	30	195
África	1	16	5	3	4	24	11	64
Número total de empresas	33	75	54	9	30	52	43	296
	Porcentaje (sobre el número total de empresas por país)							
Europa	13,48	31,46	20,22	5,62	11,24	6,74	11,24	100,00
América del Norte	3,95	30,26	23,68	6,58	7,89	11,84	15,79	100,00
América del Sur	0,00	25,00	40,91	2,27	2,27	13,64	15,91	100,00
Oceanía	4,65	18,60	39,53	4,65	4,65	6,98	20,93	100,00
Asia	7,69	25,13	21,54	2,65	8,72	18,97	15,38	100,00
África	1,56	25,00	7,81	4,69	6,25	37,50	17,19	100,00
Número total de empresas	11,15	25,34	18,24	3,04	10,14	17,57	14,53	100,00

Fuente: PNUD, CAITEC, SASAC (2015:29).

- v. En forma interesante, las empresas encuestadas indican que aspectos políticos y regulatorios, temas ambientales y fluctuaciones en los precios de los *commodities* son los principales retos para sus actividades en el exterior (indicando como altos y muy altos retos el 37%, 33% y 31% de las empresas, respectivamente). Para América del Sur los temas laborales, políticos y la seguridad de los trabajadores son los temas más señalados por las empresas chinas.
- vi. El estudio cuenta con un largo apartado sobre la responsabilidad social corporativa de las empresas chinas; empresas como Huawei han realizado esfuerzos significativos en su propia empresa, con proveedores y clientes.
- vii. Sorprendentemente, sólo el 50% de las empresas chinas indican realizar ganancias y el 57% de las empresas financia sus actividades a través de instituciones financieras chinas⁹.
- viii. Si bien las empresas indican en su mayoría interés por lograr una proveeduría local, sólo el 38% lo hace –no existe información más detallada con respecto al valor total de su producción, etc.–, mientras que el 57% de las empresas realiza su proveeduría desde China, particularmente las empresas de mayor tamaño y con más de 10 años de establecimiento en el respectivo país receptor.
- ix. Más allá de un grupo de temas ambientales, es también interesante destacar una creciente preocupación laboral de los trabajadores por parte de las empresas que realizan OFDI: además de esfuerzos para mejorar la administración de la salud en las empresas, el 45% de las empresas implementa o está por implementar sistemas de seguridad en el respectivo establecimiento, además de la integración de sistemas de pagos vía incentivos (64%).
- Cuarto, y último, el documento destaca un grupo de sugerencias al gobierno chino, a sus empresas y a los países receptores, particularmente:
- i. Fortalecer las directrices políticas para la OFDI, incluyendo multas y desincentivos para empresas que no cumplan con las regulaciones de *desarrollo sustentable*; el financiamiento pudiera servir como una palanca para condicionar la aceptación mediante el cumplimiento de las regulaciones.
 - ii. Fomentar la investigación académica y de instituciones especializadas sobre la temática.
 - iii. Las empresas chinas, por otro lado, debieran mejorar la comunicación entre los accionistas y demás actores vinculados con las empresas, así como permitir una administración transparente. La priorización de proveeduría y el empleo local, así como la transferencia tecnológica, son aspectos destacados en este ámbito, así como la prevención de los riesgos ambientales según estándares internacionales.
 - iv. Los países receptores, por otro lado, debieran mejorar la implementación de las leyes existentes, la comunicación con las empresas chinas y entre los consulados y embajadas de los países receptores en China.

[9] El tema es de crítica importancia; más allá de los niveles de efectiva tasa de ganancia queda pendiente la respuesta a cómo el resto de las empresas financian estas actividades en el exterior que no generan una ganancia, su capacidad de financiar estos procesos por períodos largos, etc.

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La rápida y reciente evolución de la OFDI china en ALC refleja, por el momento, enormes brechas con respecto al conocimiento específico de la propia OFDI china en general y en ALC, pero particularmente grandes debilidades institucionales. Es decir, tanto en China como en ALC, por el momento, las instituciones públicas, privadas y académicas especializadas en el análisis de la OFDI china son ínfimas e insuficientes, y no obstante el monto y la profundidad de estos nuevos y dinámicos procesos. El documento del PNUD/CAITEC/SASAC (2015) es explícito al respecto; otros análisis en ALC (DUSSEL PETERS 2015; Red ALC-China 2015) también destacan la necesidad de mejorar y crear instituciones especializadas tanto en China como en ALC.

El documento parte en su primera sección de que la OFDI china en ALC es resultado de una estrategia explícita por parte del sector público chino y que ha sido acompañada inicialmente por intercambios comerciales, y reciente financiamiento. A través de las más recientes estrategias e instrumentos desarrollados por el sector público chino, en la actualidad ALC se enfrenta a proyectos de infraestructura *llave en mano* que dificultan significativamente la integración local y regional, con lo que los retos para sobrellevar las brechas en el valor agregado y el contenido tecnológico del comercio entre ALC y China aumentan significativamente.

Además de serios problemas en el registro de la OFDI china, por el momento la OFDI china presenta características singulares: además de listados y catálogos positivos de procesos y productos y una cuenta de capital cerrada, los *filtros institucionales* para la OFDI china reflejan su importancia como un elemento importante de su estrategia de desarrollo nacional en el largo

plazo; esta concepción de la OFDI es diferente a una racionalidad que maximiza ganancias¹⁰. Resultado de lo anterior, también se percibe una especialización relativamente coherente por parte de la OFDI y sus procesos de F&A, particularmente de las empresas de propiedad pública que adquieren materias primas y procesos de innovación relevantes para su estrategia de desarrollo, aunque también es importante reconocer un lento proceso de liberalización de estas restricciones institucionales.

Los dos capítulos anteriores también reflejan que las grandes empresas públicas –con una mayor antigüedad en el exterior y en ALC, además de contar con mayores apoyos por el sector público en China y en el exterior– también cuentan con mayores mecanismos de prevención y de análisis de riesgo, así como de un mayor potencial en la generación de vínculos hacia atrás mediante la proveeduría local; el diálogo y la coordinación entre estos diversos estratos de empresas chinas pareciera ser indispensable. Mejorar la preparación de las empresas chinas en general, y particularmente de las empresas de menor tamaño y de las privadas, pareciera ser un objetivo indispensable para el sector público chino.

Un tema adicional vinculado con la *cultura empresarial y política* de China se refiere a la necesaria comprensión de que fuera de China el establecer contactos y acuerdos exclusivamente con el sector público –en ALC en sus diversos niveles– es completamente insuficiente. Si bien esta *cultura empresarial y política* es comprensible con base en las experiencias de estas empresas en China, en ALC y otras regiones del sector público puede representar a diversos partidos políticos e intereses, además de su temporalidad. El factor de *riesgo* para la OFDI china aumenta significativamente si estos vínculos se establecen además en forma poco transparente y con personalidades de los respectivos gobiernos; cambios en el gobierno resultan entonces en enormes incertidumbres y tensiones en la relación bilateral, lo cual es poco comprensible e innecesario para un relación de largo plazo. Esto significa que las empresas chinas y el propio gobierno chino deben incrementar muy significa-

[10] El tema es de la mayor relevancia para actuales y futuras negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales con China, ya que existen argumentos de estrategia y política de desarrollo estrechamente vinculadas con la OFDI e instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), por ejemplo, pudieran no ser las idóneas para llevar a cabo estas negociaciones.

tivamente el rango de sus contactos y buscar opiniones en el respectivo sector público del país receptor, pero también necesariamente en el rango de los partidos políticos, organismos empresariales, ONGs, instituciones académicas, etc. La apuesta de sólo depender de los contactos y relaciones con el sector público del país receptor es una apuesta que, crecientemente, generará fracasos e innecesarias tensiones bilaterales.

En el contexto de los debates y resultados de las investigaciones existentes sobre la OFDI china en ALC el documento del PNUD/CAITEC/SASAC (2015) es de la mayor relevancia. Se trata del primer documento público que busca un análisis con base en una encuesta interesante y con universo amplio de empresas chinas con OFDI. Más allá de los resultados puntuales, el análisis permite un primer diálogo con base en experiencias puntuales de estas empresas chinas y plantea un grupo de sugerencias hacia el propio sector público chino, sus empresas y los países receptores. Los países receptores –sus sectores público, privado y académico– debieran retomar inmediatamente esta *invitación* a entablar un diálogo.

Los planteamientos anteriores permiten definir un grupo de reflexiones y estrategias de política hacia la OFDI china por parte de ALC.

En primer lugar, participar en forma constructiva en este diálogo lanzado por el sector público chino, quien abiertamente admite la necesidad de mejorar el conocimiento de los países receptores y de políticas públicas hacia la OFDI; diálogos bilaterales específicos sobre proyectos de OFDI china pudieran enriquecer significativamente las sugerencias vertidas por el momento.

En segundo lugar, pareciera ser indispensable que los países de ALC cooperaran y realizaran un análisis conjunto y regional, concretamente en instituciones regionales (por ejemplo mediante la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, CELAC) con el apoyo de instituciones como el propio PNUD y regionales como el Banco Interamericano (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Cari-

be (CEPAL), así como organismos empresariales y académicos existentes (por ejemplo la Red ALC-China). Más allá del llamado específico del documento del PNUD/CAITEC/SASAC en torno a que los países receptores buscaran a sus contrapartes chinas vía sus embajadas y consulados, pareciera tener sentido realizar un esfuerzo de estas instituciones en China para establecer un análisis y sugerencias con base en un esfuerzo como el que recientemente realizó China. Es decir, los países de ALC debieran crear una institución que integrara en Pekín a embajadas, consulados y representaciones de empresas, organismos empresariales y académicos.

Tercero, y último, el reciente esfuerzo de China y otros potenciales de ALC debieran concretarse en proyectos, empresas y segmentos de cadenas de valor específicas, por ejemplo en la minería, construcción, electrónica, autopartes, etc. con el objeto de definir estrategias e instrumentos políticos específicos para permitir un proceso de desarrollo en ALC. Este análisis debiera complementarse vía las experiencias de intercambio comercial y nuevos procesos en los proyectos de infraestructura, es decir: el *intercambio* de ALC y China en la cadena de la soja/soya y minerales/acero, por ejemplo, en donde el comercio, la OFDI y proyectos específicos han tenido profundos impactos en ALC y en terceros mercados. Con esta especificidad, ahora sí, sería viable establecer proyectos de cooperación y modelos de desarrollo específicos. De otra forma la *cooperación* se convierte en una abstracción que contradice las relaciones efectivas y reales, como se ha descrito anteriormente en varios casos.

De no llevarse a cabo una cooperación en estas magnitudes la relación entre ALC y China bien pudiera deteriorarse, es decir, pudieran lograrse avances importantes por parte de la OFDI china y en los términos propuestos por el PNUD/CAITEC/SASAC (2015) en los ámbitos económicos, laborales, ambientales y sociales, pero con fuertes contratendencias como resultado de las estructuras generadas en el comercio y en proyectos de *llave en mano* que generarían retrocesos importantes en ALC desde la perspectiva del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- CAITEC (Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, Ministry of Commerce), SASAC (Research Center of the State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council) y UNDP (United Nations Development Programme China), 2015. *2015 Report on the Sustainable Development of Chinese Enterprises Overseas*. CAITEC, SASAC y UNDP, Pekín.
- CASANOVA CARLOS, GARCÍA-HERRERO ALICIA y XIA LE. 2015. *Chinese outbound foreign direct investment. How much goes where after round-tripping and offshoring?* BBVA Research 15/17.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2015. *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CHEN TAOTAO y PÉREZ LUDEÑA MIGUEL, 2013. *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce*. Working document (CEPAL)
- CHEN TAOTAO y LU YUZHONG, 2011. *Estudios de estrategia a largo plazo de inversiones de empresas chinas en el extranjero: el caso de Brasil*. Cooperación Económica Internacional, pp. 9-13.
- CHEN TAOTAO, PAN WENQING y CHEN XIAO, 2011. *La influencia de la atracción de IED sobre la OFDI*. Cooperación Económica Internacional, pp. 4-13.
- DUSSEL PETERS ENRIQUE, 2013. *Characteristics of Chinese Overseas Foreign Direct Investment in Latin America (2000-2012)*. Contemporary International Relations 23(5), pp. 105-129.
- DUSSEL PETERS ENRIQUE, 2015/a. *The Omnipresent Role of China's Public Sector in Its Relationship with Latin America and the Caribbean*. In, DUSSEL PETERS ENRIQUE y ARIEL C. ARMONY (coordinadores). *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung/ Nueva Sociedad y Center for Latin American Studies/University of Pittsburgh, México, pp. 50-72.
- DUSSEL PETERS ENRIQUE, 2015/b. *China's Evolving Role in Latin America. Can it Be a Win-Win?* Atlantic Council/ Adrienne Arsht Latin America Center, Washington, D.C.
- DUSSEL PETERS ENRIQUE y ORTIZ VELÁSQUEZ SAMUEL, 2015. *Monitor de la OFDI de China en México*. Red ALC-China, México. A publicarse.
- FREITAS BARBOSA ALEXANDRE, TEPASSÉ ANGELA CRISTINA y NEVES BIANCALANA MARINA, 2014. *Las relaciones económicas entre Brasil y China a partir del desempeño de las empresas State Grid y Lenovo*. En: DUSSEL PETERS ENRIQUE (coord.). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 casos de estudio*. Red ALC-China, UDUAL y Cechimex/UNAM, México, pp. 61-132.
- GALLAGHER KEVIN y MYERS MARGARET, 2015. *China-Latin America Finance Database*. IAD, Washington, D.C.
- HEARN ADRIAN H. 2015. *A Clash of Paradigms? Trust and Authority in Sino-Brazilian Agricultural Cooperation*. En: DUSSEL PETERS ENRIQUE y ARIEL C. ARMONY (coordinadores). *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung/ Nueva Sociedad y Center for Latin American Studies/ University of Pittsburgh, México, pp. 143-166.
- LONG CHEN, 2015/a. *The Capital Account: Pushing On A Half-Open Door*. GavekalDragonomics China Research, julio 16, pp. 1-5.
- LONG GUOQIANG, 2015/b. *One Belt, One Road: A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation*. Cuadernos de Trabajo del Cechimex 4, pp. 1-12.
- MOFCOM (Ministerio de Economía), 2014. *Report on development of China's outward investment and economic cooperation*. MOFCOM, Pekín.
- NBS (National Bureau of Statistics), 2014. *www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/*. Consultado en 2015.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 2015. *Implementing the latest international standards for compiling foreign direct investment statistics. How multinational enterprises channel investments through multiple countries*. OCDE, París.
- SANTO NICOLÁS, 2012. *China's Outbound Investment Legal Regime: Reworking the institutional framework to maximize the application of the Mutual Benefit and Shared Gain Principle*. Tesis de Maestría, Universidad de Tsinghua, Pekín.
- SUN HONGBO, 2015. *The Sino-Venezuelan Oil Cooperation Model: Actors and Relationships*. En, DUSSEL PETERS, ENRIQUE y ARIEL C. ARMONY (coordinadores). *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung/ Nueva Sociedad y Center for Latin American Studies/University of Pittsburgh, México, pp. 1167-182.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), 2015. *FDI Statistics Division on Investment and Enterprise*. UNCTAD, Ginebra.

WANG MEI, QI ZHEN y ZHANG JIJING, 2015. *China becomes a Capital Exporter*. En: SONG LIGANG, GARNAUT ROSS, FANG CAI y JOHNSON LAUREN. *China's Domestic Transformation in a Global Context*. ANU, Australia, pp. 315-338.

WB/DRC (World Bank and Development Research Center of the State Council), 2012. *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. WB/DRC, Washington, D.C.

ZHENG LEI, 2012. *La inversión extranjera directa y el escalamiento industrial. El análisis de datos de industrias de la OFDI china en ASEAN*. *Economic Issues* 2, pp. 47-50.