

XI Seminario Internacional Boletín Informativo Techint

La transición económica de China y su impacto en América Latina

El milagro chino y sus implicancias para América Latina **JUSTIN YIFU LIN**

América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China **GARY GEREFFI**

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

La transición económica de China y su impacto en América Latina: El caso del sector siderúrgico
RAFAEL RUBIO

Los vínculos entre la Argentina y China: los acuerdos firmados y su impacto sobre las posibilidades de desarrollo **DANTE E. SICA**

中国经济的转型
及其对拉丁美洲的影响

DIRECTOR RESPONSABLE
Guillermo Horacio Hang

COMITÉ EDITORIAL
Guillermo Horacio Hang
Luis Betnaza
Carlos Franck
Pierluigi Molajoni
Susana Szapiro

CONSEJO ACADÉMICO
ASESOR

Patrizio Bianchi
Vicente Donato
José María Fanelli
Jorge Forteza
Bernardo Kosacoff
Beatriz Nofal
Fabrizio Onida
Jaime Serra Puche

El Boletín Informativo Techint es una iniciativa de la Organización Techint cuya finalidad es el fomento de la actividad industrial en América Latina a través de la información, el análisis, la discusión, de los temas que están relacionados con el desarrollo económico y la actividad productiva en la región y en el exterior. Las opiniones que se encuentran expresadas en el Boletín Informativo son las de los autores de los artículos, y no reflejan necesariamente las de la Organización Techint.

The Boletín Informativo Techint is a publication of the Techint Group aimed at encouraging industrial activity in Latin American countries through information, analysis and discussion of any subject related to economic and industrial development in the region. The opinions found in the Boletín Informativo reflect exclusively those of the authors of the articles, and do not reflect necessarily the opinions of the Techint Group.



Boletín Informativo Techint

Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I. realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol. Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, Registro DNDA en trámite. Hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723.
Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín, previa autorización del responsable, citando la fuente.

C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina
Tel. 4018 5500, Fax 4018 5636,
baibni@techint.net | baimir@techint.net
En la dirección de Internet www.boletintechint.com puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint.

[11] **El milagro chino y sus implicancias para América Latina**

China's miracle and its implications for Latin America

JUSTIN YIFU LIN

El artículo analiza el ascenso de la economía china entre 1979 y 2014, los costos de este proceso, las diferencias con otros casos de transición y sus implicancias para América Latina

This article analyses China's economic rise in the period 1979-2014, the cost of this process, the differences with other transition cases and its implications for Latin America.

[27] **América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China**

Latin America in global value chains and the role of China

GARY GEREFFI

El autor discute el papel de América Latina en las CGV, la competencia entre China y México por aumentar su participación en el mercado de Estados Unidos y finalmente las dificultades que enfrenta América Latina para ascender en las CGV y mejorar su competitividad.

The author analyses the role of Latin America in GVC, the competition between China and Mexico to increase their participation in the United States market and finally the difficulties that Latin America faces to increase its GVC participation and improve its competitiveness.

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

Trends and debates on China's outbound foreign direct investment to Latin America and the Caribbean (2000-2015)

ENRIQUE DUSSEL PETERS

El trabajo sintetiza los principales resultados de la OFDI china en América Latina y el Caribe desde la perspectiva del contexto chino y de sus efectos sobre un grupo de países y sectores de la región

This study summarizes the main results of China's OFDI to Latin America and the Caribbean from the perspective of the Chinese context and its effects on a group of countries and sectors in the region.

[53] **La transición económica de China y su impacto en América Latina: El caso del sector siderúrgico**

China's economic transition: The case of the steel sector

RAFAEL RUBIO

El artículo detalla la situación de la industria siderúrgica de América Latina en el contexto de la transición económica de China hacia una economía de mercado

This article examines the situation of the steel industry in Latin America in the context of China's economic transition towards a market-oriented economy.

[69] **Los vínculos entre la Argentina y China: los acuerdos firmados y su impacto sobre las posibilidades de desarrollo**

Ties between Argentina and China: The treaties undersigned and their impact on its chances of development

DANTE E. SICA

El autor discute el entramado de los convenios que la Argentina ha firmado con China, las condiciones establecidas y sus potenciales impactos en la estructura productiva del país

The author discusses the structure of the agreements that Argentina has signed with China, the established conditions and the potential impact on the productive structure of the country.

LA TRANSICIÓN
ECONÓMICA
DE CHINA
Y SU IMPACTO
EN AMÉRICA
LATINA

中国经济的
转型及其
对拉丁美洲





LA TRANSICIÓN ECONÓMICA DE CHINA Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

El 27 de agosto se llevó a cabo el XI Seminario del Boletín Informativo Techint en Buenos Aires, en el Auditorio del Training & Convention Center de la Organización Techint.

Con el objetivo de desarrollar el tema **La transición económica de China y su impacto en América Latina** se contó con las exposiciones de destacados especialistas: Justin Yifu Lin (Peking University), Gary Gereffi (Duke University), Enrique Dussel Peters (Universidad Nacional Autónoma de México), Rafael Rubio (Asociación Latinoamericana del Acero) y Dante Sica (ABECEB).

Guillermo Hang, Director responsable del Boletín, abrió el Seminario refiriéndose a cómo una vez más la evolución de la economía china y sus efectos sobre América latina eran tema del Seminario y específicamente a las implicancias que podrían tener sobre la región los cambios en el patrón de crecimiento del gigante asiático.

En el 6to Seminario Internacional realizado en el año 2010 discutimos los desafíos productivos que debía enfrentar América Latina en un nuevo entorno, caracterizado por la creciente importancia de China y por los efectos de la crisis financiera internacional. Nuestro planteo era ¿Cuál debe ser la estrategia de la región frente a un patrón de intercambio caracterizado por exportaciones que han tendido a concentrarse en pocos *commodities* y en importaciones de bienes manufacturados, repitiendo la relación centro-periferia de fines del siglo XIX y parte del XX?

.....

En ese momento además nos preguntábamos cómo evolucionaría la situación ¿Cómo seguiría la película? Además de los impactos conocidos ¿Qué otros podrían manifestarse? ¿Qué implicaba que China fuera la segunda economía del mundo pero que al mismo tiempo su PBI per cápita representara el 50% del promedio mundial? ¿Qué sucedería con la flexibilidad de su moneda y su integración al mercado de capitales? ¿Sería posible mantener un proceso de crecimiento continuo con un sistema financiero subdesarrollado? ¿Y mantener una economía fuertemente contaminante? ¿Cuánta ineficiencia había en sus altas tasas de inversión?

De hecho, los cambios se produjeron. El PBI chino que desde 2001 hasta 2007, había crecido a una tasa promedio anual de 11%, se desaceleró en los años posteriores a la crisis financiera internacional. El superávit externo se redujo, pasando de 10 puntos del pbi en 2007 a la mitad en 2010 y aún menos en años siguientes, siendo la caída de la demanda externa compensada por el incremento de la inversión que de 41,5% del PBI en 2007 llegó a representar 48 %. En la actualidad, la tasa de crecimiento se desaceleró a 7% aproximadamente (4 puntos menos que durante el período pre-crisis) destacándose que el fuerte aumento de la inversión resultó en una menor tasa de crecimiento de la economía.

.....

Ante ello, China decidió cambiar su modelo de crecimiento basado en las exportaciones, para lo que promueve el consumo doméstico en desmedro del exceso de inversión, que estaba generando problemas de sobrecapacidad. El plan de rebalanceo incluye medidas para implementar una profunda reforma fiscal, liberar el sector financiero y abrir el sector servicios a la competencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.

.....

El resultado dela reforma económica creará desafíos y oportunidades para los países en desarrollo. De ser exitoso, en China tendería a reducirse la tasa de crecimiento y cambiarían los motores de la expansión: menos inversión, mayor crecimiento de la productividad y más consumo. Se plantea aparentemente una nueva normalidad : una era de crecimiento más lento pero de mayor calidad.

Para América Latina , el proceso de reforma económica resulta en menores compras de minerales y energía. El crecimiento chino fue la locomotora del alza de los precios de los recursos naturales durante la última década. No son de extrañar por lo tanto , en la actualidad, los menores precios de las commodities. Pero por otro lado debería crecer la demanda en China de bienes manufacturados y de servicios, ambos de mayor calidad. Habría una oportunidad para los países que producen bienes intensivos en mano de obra como en tecnología.

La internacionalización de la producción y el desarrollo de las cadenas globales de valor son otra de las características del mundo de nuestro siglo. En este sentido, la integración de la producción entre China y sus vecinos del este asiático son un excelente ejemplo. La posibilidad de acoplar a América Latina a este cadena, ya no sólo como proveedor de materias primas sino como un eslabón más en la producción de manufacturas , debe ser un tema de la agenda de desarrollo.

China también se ha convertido en una fuente importante de inversión extranjera directa, sobre todo en recursos naturales (energía y minerales). En algunas regiones como África y América Latina se observa que a través de acuerdos, China impone a los países firmantes jugar con sus reglas. En algunos casos, se ceden derechos sobre los recursos naturales durante muchos años y/o deben pagarse altas tasa de interés.

.....

La asimetría en la relación preocupa cada vez más. ¿Cómo interactuar con quién cada vez presenta un perfil más ambicioso? China argumenta que las reglas del juego internacionales deben reflejar su creciente importancia económica y política pero crece el consenso de que ello requiere que el nuevo orden económico debe estar basado en el comercio leal y en los principios de cooperación ya establecidos.

América Latina, por su parte debe demostrar que está preparada para actuar de manera colectiva si pretende asegurar los intereses de la región. La creciente importancia económica y política de China implica la necesidad de más y mejor cooperación entre los países de la región, para que juntos, y sobre los temas principales, logremos hablar con una sola voz. De este modo, la defensa contra la competencia desleal debe ser un tema central de las agendas oficiales. Estos son los temas que queremos desarrollar en este Seminario.

El milagro chino y sus implicancias para América Latina

JUSTIN YIFU LIN

Profesor de la National School of Development, Peking University. Ex Economista Jefe y Vicepresidente Sr. del Banco Mundial 2008-2012.

EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CHINA HA sido milagroso, en su transición de economía planificada a economía de mercado en 1979. Esta conferencia ofrece respuestas a seis preguntas relacionadas: ¿Por qué China pudo lograr un desempeño tan extraordinario durante su transición? ¿Por qué no fue capaz de lograr un éxito similar antes de que la transición comenzara? ¿Por qué la mayoría de las otras economías en transición no alcanzaron un desempeño parecido? ¿Qué costos asume China por su extraordinario éxito? ¿Podrá mantener un crecimiento dinámico en las décadas venideras? ¿Y cuáles son las implicancias del crecimiento de China en el pasado y el futuro de América Latina?

El ascenso de China es el fenómeno económico más enigmático de nuestro tiempo. Antes de la transición de economía planificada a economía de mercado a fines de la década de 1970, China era una economía agrícola pobre. Su PIB per cápita en 1979 era de US\$ 182, el 11% y el 7% de la cifra correspondiente a América Latina y el Caribe y a la Argentina, respectivamente¹. Su índice de apertura comercial (comercio/PIB) era de apenas 9,7%. Más del 75% de sus exportaciones eran productos primarios o productos primarios procesados.

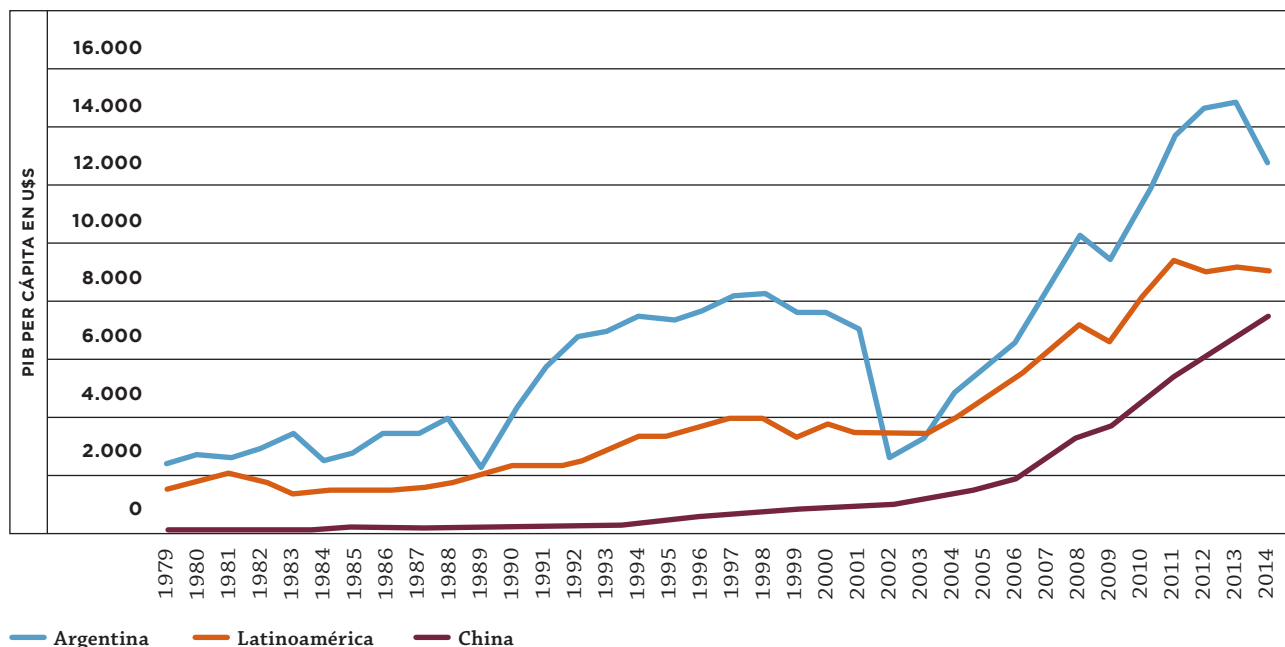
El crecimiento de China desde entonces ha sido milagroso. El incremento anual del PIB promedió 9,7% durante el período de 35 años que se extendió entre 1979 y 2014, y el crecimiento anual del comercio promedió 16,5%. Actualmente, China es un país de ingreso medio-alto que registró un PIB per cápita de US\$ 7.600 en 2014, el 83% y el 61% de la cifra correspondieron a América Latina y a la Argentina (Gráfico 1).

En 2009 China superó a Japón como la segunda economía más importante del mundo. En 2010 China reemplazó a Alemania como el principal exportador mundial de mercaderías, y en 2013 el comercio chino, que equivale a importaciones más exportaciones, se convirtió en el más grande a nivel mundial. Su índice de apertura comercial alcanzó aproximadamente el 50%, el nivel más alto entre las grandes economías mundiales. En 2014, el PIB de China, medido según la paridad del poder adquisitivo, superó al de Estados Unidos y se convirtió en el primero del mundo. Más de 600 millones de personas escaparon de la pobreza. China es también la única economía de mercado emergente del mundo que no ha atravesado una crisis sistémica en los últimos treinta años. El espectacular crecimiento experimentado durante este período ha convertido a China no sólo en un impulsor del desarrollo mundial, sino además en una fuerza estabilizadora para la economía mundial, como lo demuestra el papel que tuvo durante la crisis financiera de Asia Oriental a fines de la década de 1990 y en la reciente crisis global. Este extraordinario desempeño transicional contrastó con el colapso sufrido durante la transición en Europa Oriental y la ex Unión Soviética (Gráfico 2), y excedió ampliamente las expectativas de todos al ini-

[1] A menos que se indique lo contrario, las estadísticas de la economía china citadas en este artículo fueron extraídas de *China Statistical Abstract 2010*, *China Compendium of Statistics 1949-2008*, y de diversas ediciones de *China Statistical Yearbook*, publicadas por China Statistics Press.

GRÁFICO 1

PIB per cápita en dólares actuales de EE.UU.

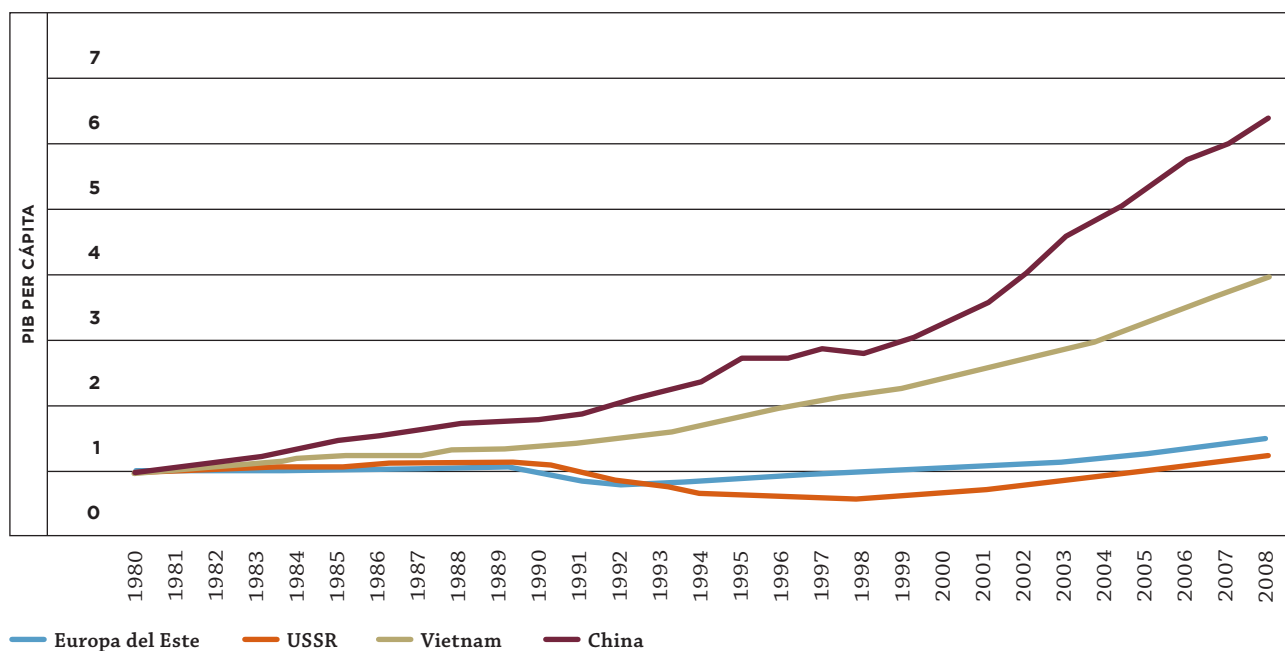


Fuente: Banco Mundial, base de datos de los indicadores de desarrollo mundial.

GRÁFICO 2

Desempeño transicional

(PIB per cápita en 1980=1)



Fuente: Banco Mundial, base de datos de los indicadores de desarrollo mundial.

I. LA RAZÓN DEL EXTRAORDINARIO DESEMPEÑO DE CHINA DURANTE LA TRANSICIÓN

cio de dicha transición, incluso las de Deng Xiaoping, arquitecto de la reforma y la estrategia de apertura de China².

Para esta exposición, me basaré en mi nuevo libro, *Demystifying the Chinese Economy* (Desmitificando la economía china) a fin de ofrecer respuestas a las seis preguntas citadas al principio.

El incremento rápido y sostenido del ingreso per cápita es un fenómeno moderno. Los estudios realizados por historiadores económicos, como ANGUS MADDISON (2001), muestran que el crecimiento promedio anual del ingreso per cápita en Occidente fue de apenas 0,05% antes del siglo XVIII, saltó a aproximadamente 1% en el siglo XIX, y alcanzó alrededor de 2% en el siglo XX. Eso significa que llevó 1.400 años duplicar el ingreso per cápita en Europa antes del siglo XVIII, aproximadamente 70 años en el siglo XIX, y 35 años a partir de entonces.

Un flujo continuo de innovación tecnológica es la base para el crecimiento sostenido de cualquier economía. El marcado aumento del crecimiento en los tiempos modernos es resultado de un cambio de paradigma en la innovación tecnológica. Previamente a la revolución industrial del siglo XVIII, las innovaciones tecnológicas surgían principalmente a partir de las experiencias en la producción diaria de los artesanos y granjeros. Después de la Revolución Industrial, la innovación basada en la experiencia fue reemplazada cada vez más por la experimentación de campo y, más adelante, por experimentos con base científica realizados en laboratorios (LIN 1995; LANDES 1998). Este cambio aceleró el ritmo de la innovación tecnológica, lo que marcó la llegada del crecimiento económico moderno y contribuyó a la notable aceleración del crecimiento del ingreso en los siglos XIX y XX (KUZNETS, 1966).

La Revolución Industrial no sólo aceleró el ritmo de la innovación tecnológica, sino que también transformó las estructuras industriales, económicas y sociales. Antes del siglo XVIII, todas las economías eran agrícolas; el 85% o más de la fuerza laboral trabajaba en el área de agricultura, principalmente en la producción destinada al autoabastecimiento para mantener a las familias. La aceleración del crecimiento estuvo acompañada por el desplazamiento de la mano de obra desde el sector agrícola hacia los sectores de manufactura y servicios. El sector de manufacturas, que en los inicios consistía en industrias trabajo intensivo, pasó gradualmente a incluir industrias

[2] La meta de Deng, en ese momento, era cuadruplicar el tamaño de la economía china en 20 años, lo que hubiera significado un crecimiento anual promedio de 7,2%. En la década de 1980, e incluso hasta principios de la década de 1990, la mayoría consideraba el logro de esa meta una misión imposible.

más pesadas, capital intensivo y basadas en la alta tecnología. Finalmente, el sector de servicios llegó a dominar la economía. Paralelo al cambio en la estructura industrial, hubo un incremento de la escala de producción, de las habilidades y el capital requeridos, del alcance del mercado, y de los riesgos. Explotar el potencial desatado por la nueva tecnología y la nueva industria, y reducir los costos de transacción y compartir los riesgos exigen tanto innovaciones como mejoras en la infraestructura *hard*, como energía y redes viales; y en la infraestructura *soft*. Esta última consiste en elementos tales como las creencias, el marco legal, las instituciones financieras y el sistema educativo (LEWIS, 1954; KUZNETS, 1966; NORTH, 1981; LIN, 2011, 2012b).

Un país en desarrollo como China, que comenzó su camino hacia la modernización en 1949, potencialmente tiene la ventaja del atraso en su búsqueda de innovación tecnológica y transformación estructural (GERSCHENKRON 1962). En los países avanzados con un nivel de ingreso alto, la innovación tecnológica y la modernización industrial requieren inversiones costosas y riesgosas en investigación y desarrollo, dado que sus tecnologías e industrias se ubican en la frontera global. Además, la innovación institucional requerida para concretar el potencial de nuevas tecnologías e industrias a menudo se dirigen hacia un costoso proceso evolutivo de prueba y error, dependiente de la trayectoria histórica (FEI y RANIS, 1997). Por el contrario, un país rezagado en el proceso de recuperación puede tomar prestados la tecnología, la industria y las instituciones de los países avanzados a un bajo nivel de riesgo y costo. De modo que si un país en desarrollo sabe cómo aprovechar la ventaja del atraso en la tecnología, la industria y las instituciones sociales y económicas, puede crecer a un ritmo anual varias veces superior al de los países de ingreso alto durante décadas, antes de cerrar la brecha de ingresos con respecto a esos países.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, trece economías mundiales alcanzaron un crecimiento anual promedio de 7% o superior durante 25 años o más. La Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, encabezada por el Premio Nobel Michael Spence, ha descubierto que la primera de cinco características comunes de estas trece economías es la capacidad para aprovechar el potencial del retraso. En las palabras de la Comisión, las trece economías *importaron lo que el resto del mundo sabía y exportaron lo que el resto del mundo quería* (BANCO MUNDIAL, 2008, pág. 22)³.

Luego de que Deng Xiaoping iniciara la transición en 1979, China adoptó la estrategia de apertura y comenzó a aprovechar el potencial de importar lo que el resto del mundo sabía y exportar lo que el resto del mundo quería. Esto queda demostrado por el rápido crecimiento de su comercio internacional, el marcado aumento de su índice de apertura comercial, y la gran afluencia de inversión extranjera directa. Mientras que en 1979 los bienes primarios y los bienes primarios procesados representaban más del 75% de las exportaciones chinas, para 2009 la participación de los bienes manufacturados había aumentado a más del 95%. Además, hubo un avance en el tipo de exportaciones, que de simples juguetes, textiles y otros productos de bajo costo en las décadas de 1980 y 1990, pasó a ser maquinarias valiosas y de tecnología sofisticada, y productos tecnológicos de información y comunicación en la década de 2000. La explotación de la ventaja del atraso permitió que China emergiera como el taller del mundo y lograra un extraordinario crecimiento económico mediante la reducción de costos de innovación, la modernización industrial, y la transformación social y económica.

[3] Las restantes características eran, respectivamente, estabilidad macroeconómica, altos índices de ahorro e inversión, sistema de mercado, y gobiernos comprometidos, creíbles y capaces. LIN y MONGA (2012) demuestran que las tres primeras características son el resultado de seguir las ventajas comparativas de la economía en las industrias en desarrollo, en cada etapa de dicho desarrollo; y que las dos últimas características son condiciones previas para que tal seguimiento sea posible.

II. ¿POR QUÉ CHINA NO LOGRÓ UN CRECIMIENTO RÁPIDO ANTES DE 1979?

China contaba con la ventaja del atraso mucho antes de que comenzara la transición en 1979. El gobierno socialista triunfó en la revolución de 1949 y en 1953 comenzó el proceso de modernización. ¿Por qué China no logró aprovechar el potencial de la ventaja del retraso y alcanzar el crecimiento dinámico antes de 1979? Este fracaso se produjo porque, en aquel momento, el país adoptó una estrategia de desarrollo incorrecta.

China era la economía más importante y se encontraba entre los países más avanzados y poderosos del mundo antes de la era premoderna (MADDISON, 2007). Mao Zedong, Zhou Enlai y otros líderes revolucionarios de la primera generación, al igual que muchas otras élites sociales y políticas de China, estaban inspirados en el sueño de alcanzar una rápida modernización.

La falta de industrialización –especialmente la ausencia de industrias pesadas importantes que eran la base de la fuerza militar y el poder económico– se percibía como la causa fundamental del atraso del país. Por lo tanto, era lógico que después de la Revolución las elites sociales y políticas de China priorizaran el desarrollo de industrias avanzadas, pesadas y de envergadura al comenzar a construir la nación⁴. En el siglo XIX, los líderes políticos de Francia, Alemania, Estados Unidos y otros países occidentales continuaron la misma estrategia de manera efectiva, motivados por el contraste entre el creciente poderío industrial de Gran Bretaña y el atraso de sus propias industrias (GERSCHENKRON, 1962; CHANG, 2003).

Al comenzar 1953, China adoptó una serie de ambiciosos Planes Quinquenales para acelerar el desarrollo de industrias modernas y avanzadas, con el propósito de superar a Gran Bretaña al cabo de diez años y alcanzar a Estados Unidos en un lapso de quince. La estrategia era similar a la de sustitución de importaciones, aplicada en América Latina y otros países en desarrollo en las décadas de 1950 y 1960. Sin embargo, China era una economía agrícola de ingreso bajo en aquel momento. En 1953, el 83,5% de su fuerza laboral

estaba empleada en el sector primario, y su ingreso per cápita (medido en términos de paridad del poder adquisitivo) era, apenas, un 4,8% del correspondiente a Estados Unidos (MADDISON, 2001). Considerando la estructura de empleo y el nivel de ingreso de China, el país no contaba con una ventaja comparativa en las industrias avanzadas y modernas que poseían los países de ingreso alto, ya sea de manera latente o manifiesta, y las empresas chinas de esas industrias no eran viables en un mercado competitivo abierto⁵.

Para alcanzar esta meta estratégica, el gobierno chino necesitaba proteger las industrias prioritarias proporcionándoles a las empresas un monopolio en esos sectores y subsidiándolas mediante diversas distorsiones en los precios, lo que incluía la represión de tasas de interés, tipo de cambio sobrevaluado y menores precios de insumos. Las distorsiones en los precios generaron escasez, y el gobierno se vio obligado a aplicar medidas administrativas para movilizar y asignar recursos directamente a empresas no viables (LIN, 2009; LIN y LI, 2009).

Estas intervenciones permitieron que China pudiera establecer industrias avanzadas y modernas rápidamente, realizar pruebas nucleares en los sesenta y lanzar satélites en los setenta. Pero los recursos fueron mal distribuidos; los incentivos, distorsionados; y los sectores de trabajo intensivo en los cuales China mantenía una ventaja comparativa, reprimidos. Por

[4] El deseo de desarrollar industrias pesadas ya existía antes de que las élites socialistas adquirieran poder político. El Dr. Sun Yat-sen, padre de la China moderna, propuso el desarrollo de *industrias claves y básicas* como una prioridad en su plan para la industrialización de China en 1919 (SUN, 1929).

[5] Aunque la meta política de Francia, Alemania y Estados Unidos a fines del siglo XIX era similar a la de China a mediados de la década de 1950, los ingresos per cápita de los tres países representaban alrededor del 60%-75% del correspondiente a Gran Bretaña en ese momento. La brecha estrecha en los ingresos per cápita indicaba que las industrias incluidas en las listas de prioridad de los gobiernos eran las ventajas comparativas latentes de los tres países (LIN y MONGA, 2011).

III. ¿POR QUÉ OTRAS ECONOMÍAS DE TRANSICIÓN NO LOGRARON EL MISMO DESEMPEÑO?

consiguiente, la eficiencia económica fue baja, y el crecimiento previo a 1979 fue principalmente impulsado por un incremento en los insumos⁶. A pesar de un muy respetable índice anual promedio de crecimiento del PIB de 6,1%, durante 1952-78, y del establecimiento de industrias modernas y de envergadura, China era casi una economía cerrada, con un 71,3% de su fuerza laboral aun desempeñándose en el sector agrícola. En ese mismo período, el consumo por hogar aumentó en apenas 2,3% al año, en marcado contraste con el crecimiento promedio de 7,1% posterior a 1979.

Todos los demás países socialistas y muchos países en desarrollo, luego de la Segunda Guerra Mundial, adoptaron una estrategia de desarrollo similar a la de China. La mayoría de las colonias obtuvieron la independencia política después de la década de 1950. En comparación con los países desarrollados, estos países en desarrollo recientemente independizados contaban con un ingreso per cápita muy bajo, altas tasas de natalidad y mortalidad, un reducido nivel educativo, y muy poca infraestructura, además de que estaban altamente especializados en la producción y exportación de materias primas básicas y, a la vez, importaban la mayoría de los bienes manufacturados. El desarrollo de industrias avanzadas y modernas se percibía como la única forma de lograr un rápido despegue económico, evitar la dependencia del poderío industrial de Occidente, y eliminar la pobreza (PREBISCH, 1950).

Después de la década de 1950, estuvo de moda que los países en desarrollo, tanto en los frentes socialistas como no socialistas, adoptaran una estrategia de desarrollo orientada hacia la industria pesada y la sustitución de importaciones (LAL y MYNT, 1996). Pero las modernas industrias capital intensivo incluidas en las listas de prioridades de esos países no se complementaban con las ventajas comparativas determinadas por la estructura de dotación de las economías agrícolas de ingreso bajo. A fin de implementar su estrategia de desarrollo, numerosos países en desarrollo, socialistas y no socialistas, introdujeron distorsiones e intervenciones gubernamentales como las de China⁷. Esta estrategia permitió establecer algunas industrias modernas y alcanzar un crecimiento impulsado por la inversión durante una o

[6] Las estimaciones de PERKINS y RAWSKI (2008) indican que el crecimiento anual promedio de la productividad total de los factores fue de 0,5% en 1952-78 y de 3,8% en 1978-2005.

[7] Hay distintas explicaciones para las distorsiones generalizadas en los países en desarrollo. ACEMOGLU, JOHNSON y ROBINSON (2005); ENGERMAN y SOKOLOFF (1997); y GROSSMAN y HELPMAN (1996) sugirieron que tales distorsiones fueron ocasionadas por los poderosos intereses creados que dominaron al gobierno. LIN (2009, 2003) y LIN y LI (2009) sugirieron que las distorsiones fueron el resultado de conflictos entre las ventajas comparativas de las economías y las industrias prioritarias a las cuales las elites políticas, influenciadas por el pensamiento social dominante de la época, apuntaron para modernizar sus naciones.

dos décadas, desde 1950 a 1970. No obstante, las distorsiones derivaron en restricciones presupuestarias leves generalizadas, búsqueda de rentas económicas y asignación inapropiada de recursos. La eficiencia económica era indefectiblemente baja. El estancamiento y las frecuentes crisis sociales y económicas comenzaron a asediar a la mayoría de los países en desarrollo socialistas y no socialistas en las décadas de 1970 y 1980. La liberalización de la intervención estatal excesiva se convirtió en tendencia durante las décadas de 1980 y 1990.

Los síntomas del pobre desempeño económico y de las crisis sociales y económicas, y las distorsiones e intervenciones gubernamentales que fueron su causa fundamental, eran comunes para China y otras economías socialistas de transición, así como para otros países en desarrollo. Pero las comunidades académicas y políticas de la década de 1980 no advirtieron que tales distorsiones provenían de acuerdos institucionales de segundo orden, originados en la necesidad de brindar protección a las empresas de los sectores prioritarios. Sin dicha protección, esas empresas no hubieran sido viables. Por lo tanto, los académicos y las autoridades responsables de las políticas económicas recomendaron que los países socialistas y otros países en desarrollo eliminaran de inmediato todas las distorsiones mediante la implementación de programas simultáneos de liberalización, privatización y mercantilización, con el objetivo de lograr rápidamente resultados eficientes y de primer orden.

Pero si tales distorsiones se eliminaran de inmediato, muchas empresas no viables de los sectores prioritarios podrían colapsar, lo que provocaría una contracción del PIB, un aumento repentino del desempleo y graves trastornos sociales, que fue exactamente lo que sucedió en numerosos países en desarrollo de América Latina y África en 1980 y 1990, luego de que se implementaran las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial. A fin de evitar esas terribles consecuencias, algunos gobiernos de las economías de transición de la ex Unión Soviética y Europa Oriental continuaron subsidiando, de manera encubierta, a las empresas no viables a través de otras subvenciones y protecciones

menos eficientes (LIN y TAN, 1999). Por consiguiente, los países en desarrollo y en transición presentaron niveles de crecimiento y estabilidad aún más deficientes en las décadas de 1980 y 1990 que en las de 1960 y 1970 (EASTERLY, 2001).

Durante el proceso de transición, China adoptó un enfoque dual, pragmático y paulatino. En primer lugar, el gobierno mejoró los incentivos y la productividad permitiendo que los trabajadores de granjas colectivas y empresas estatales fueran demandantes residuales y establecieran los precios de venta en el mercado luego de entregar las cuotas obligatorias al estado a precios fijos (LIN, 1992). Al mismo tiempo, el gobierno continuó proporcionando las protecciones necesarias a las empresas no viables de los sectores prioritarios y, en forma simultánea, liberalizó el ingreso de empresas privadas, empresas conjuntas e inversiones extranjeras directas en los sectores trabajo intensivo en los cuales China poseía una ventaja comparativa, pero que estaban oprimidos antes de la transición. Esta estrategia de transición permitió a China tanto mantener la estabilidad, evitando el colapso de las antiguas industrias prioritarias, como lograr un crecimiento dinámico buscando su ventaja comparativa y, a la vez, aprovechando la ventaja del atraso en el proceso de modernización industrial. Además, el crecimiento dinámico de los sectores recientemente liberalizados creó las condiciones para reformar los antiguos sectores prioritarios. A través de este enfoque dual y paulatino, China logró una *reforma sin perdedores* (LAU, QIAN y ROLAND, 2000; LIN, CAI y LI, 2003; NAUGHTON, 1995) y pasó, de manera gradual pero estable, a una economía de mercado que funcionó correctamente.

Algunas otras economías socialistas –como Polonia⁸, Eslovenia y Vietnam, que alcanzaron un destacado desempeño durante sus transiciones– adoptaron un enfoque dual y paulatino similar (LIN, 2009). La República de Mauricio adoptó un enfoque parecido

[8] A pesar de su intento de implementar una terapia de *shock* en los inicios, Polonia no privatizó sus grandes empresas estatales hasta muy avanzado el período de transición.

IV. ¿QUÉ COSTOS ASUME CHINA POR SU ÉXITO?

en la década de 1970 para reformar las distorsiones ocasionadas por la estrategia nacional de sustitución de importaciones, y se convirtió en el caso exitoso de África (SUBRAMANIAN y ROY, 2003)⁹.

[9] En la década de 1980, la ex Unión Soviética, Hungría y Polonia adoptaron un enfoque gradual de reforma. Sin embargo, a diferencia del caso de China, a las empresas estatales de aquellos países no se les permitió establecer los precios de venta en el mercado después de cumplir con las cuotas obligatorias, y el ingreso de las empresas privadas a los sectores que habían sido oprimidos fue sometido a severas restricciones, pero los salarios se liberalizaron (aunque en China el incremento salarial quedó sujeto a la regulación estatal). Estas reformas derivaron en inflación salarial y escasez exacerbada. Véanse los análisis sobre las diferencias en el enfoque paulatino en China, la ex Unión Soviética y Europa Oriental en LIN (2009, págs. 88-9).

[10] Muchos de los problemas actuales de China, que incluyen la degradación del medio ambiente y la ausencia de protecciones sociales, son genéricos de los países en desarrollo. En esta sección, sólo me concentraré en algunas cuestiones prominentes que surgieron específicamente a partir del enfoque dual de China hacia la transición. La colección de documentos editada por BRANDT y RAWSKI (2008) proporciona excelentes análisis de otras cuestiones relativas al desarrollo y la transición en China.

[11] Antes de la transición, las empresas estatales obtenían sus fondos de inversión y operativos directamente de los presupuestos públicos, sin costo. El gobierno estableció cuatro grandes bancos estatales a principios de la década de 1980, cuando el sistema de asignación fiscal fue reemplazado por el crédito bancario. Las tasas de interés se habían mantenido bajas, de manera artificial, a fin de subsidiar a las empresas estatales. Los precios de los recursos naturales se mantuvieron en un nivel extremadamente bajo con el fin de reducir los costos de insumos de las industrias pesadas. A cambio, se eximieron de los pagos de regalías a las empresas mineras. Después de la transición, los precios de los recursos naturales se liberalizaron a principios de la década de 1990, pero las regalías se mantuvieron en términos nominales para compensar la transferencia de las pensiones de trabajadores jubilados que realizó el Estado hacia las empresas mineras estatales. Sin embargo, las empresas mineras privadas y conjuntas, que no ingresaron hasta después del comienzo de la década de 1980, no tuvieron cargas jubilatorias. El reducido nivel de pago de regalías era equivalente a una transferencia directa de las rentas de recursos naturales desde el estado hacia esas empresas, lo que las convirtió en extraordinariamente rentables. El fundamento para proporcionar una posición monopólica a las empresas de los sectores de energía y de telecomunicaciones, previamente a la transición, fue que

El enfoque dual y paulatino hacia la transición es un arma de doble filo. Aunque hace posible que China logre una estabilidad y un crecimiento envidiables durante el proceso de transición, también conlleva una serie de problemas estructurales, particularmente disparidades en la distribución de ingresos, en el consumo y el ahorro, y en las cuentas externas¹⁰. Cuando la transición comenzó en 1979, China era una sociedad relativamente equitativa. Con el rápido crecimiento, la distribución de los ingresos se hizo cada vez más desigual. El coeficiente de Gini, una medida de la desigualdad en los ingresos, aumentó de 0,31 en 1981 a 0,47 en 2008 (RAVALLION y CHEN, 2010). En tanto, el consumo de los hogares como porcentaje del PIB disminuyó de alrededor del 50% a aproximadamente 35%, mientras que la inversión en activos fijos subió de casi el 30% a más del 45% del PIB (véase el panel izquierdo del *Gráfico 3*), y las exportaciones netas aumentaron de cero a un nivel máximo del 8,8% del PIB en 2007 (véase el panel derecho del *Gráfico 3*). Tales disparidades son subproductos del enfoque dual hacia la transición.

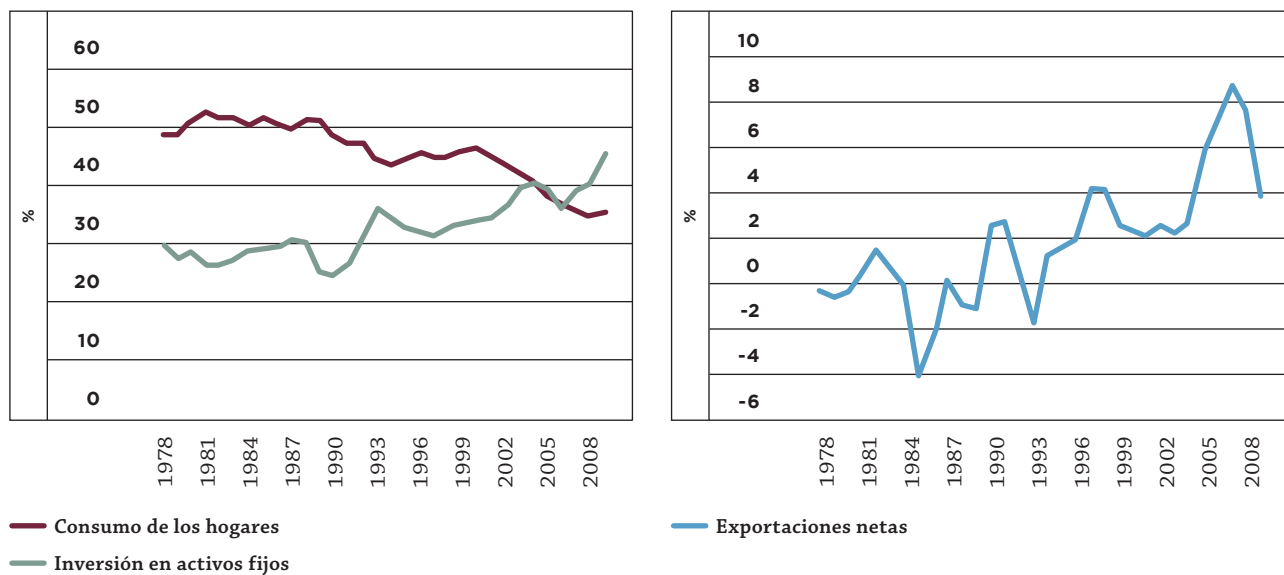
Durante el proceso de transición, el gobierno chino retuvo algunas distorsiones como una forma de brindar respaldo continuo a las empresas no viables de las industrias prioritarias (véase el punto III). Las distorsiones restantes más destacadas incluyen la concentración de servicios financieros en los cuatro grandes bancos estatales, las regalías prácticamente nulas sobre los recursos naturales, y el monopolio de las principales industrias de servicios, que incluye los sectores de telecomunicaciones, energía y bancario¹¹.

Estas distorsiones contribuyen a la estabilidad del proceso de transición de China. También contribuyen a la creciente disparidad de los ingresos y otros desequilibrios en la economía. Esto se debe a que sólo

estas ofrecían servicios públicos y hacían pagos sobre grandes inversiones de capital. Después de la transición, dada la velocidad del desarrollo y la acumulación de capital, este último es ahora un tema menos problemático, pero el gobierno chino continúa permitiendo que el sector de servicios aproveche las rentas monopólicas (LIN, CAI y LI, 2003).

GRÁFICO 3

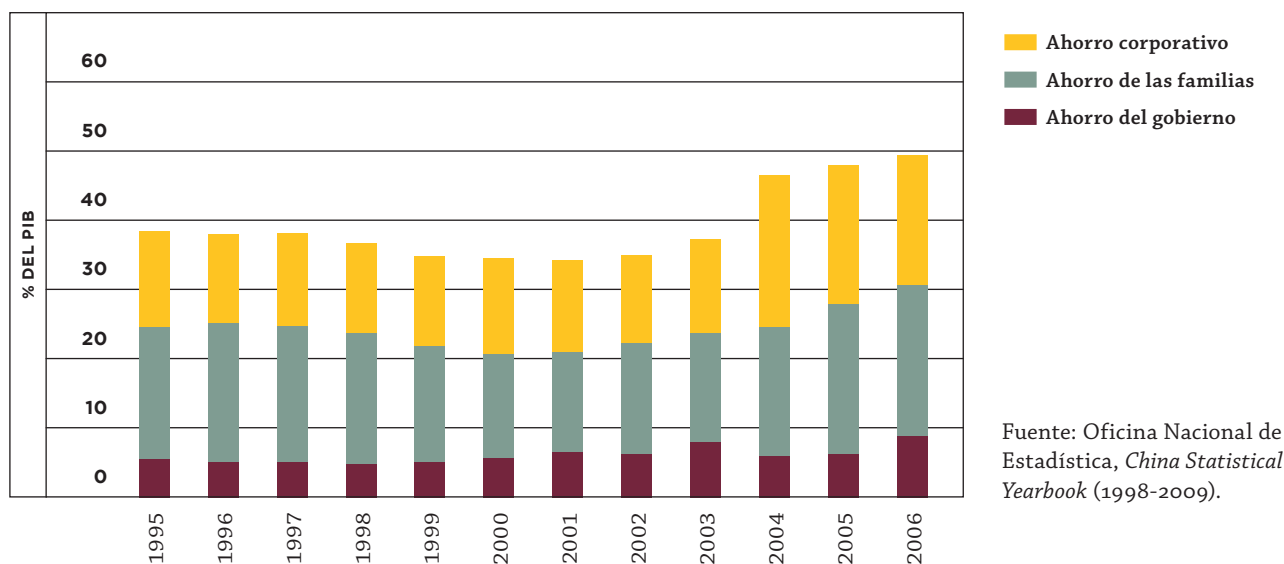
Aportes del consumo de hogares, formación de activos fijos y exportaciones netas al PIB



Fuente: Oficina Nacional de Estadística, *China Statistical Abstract*, 2010, pág.36.

GRÁFICO 4

Ahorro corporativo, familiar y público de China como porcentaje del PIB



Fuente: Oficina Nacional de Estadística, *China Statistical Yearbook* (1998-2009).

las grandes empresas y las personas de alto poder adquisitivo tienen acceso a los servicios crediticios que proporcionan los grandes bancos, y a que las tasas de interés están reprimidas de manera artificial. Por lo tanto, las grandes empresas y las personas de alto poder adquisitivo reciben subsidios de los depositantes que no tienen acceso a los mencionados servicios y que son relativamente pobres. La concentración de utilidades y riqueza en las grandes empresas y el aumento de las disparidades de ingresos son inevitables. La baja recaudación de regalías sobre los recursos naturales y el monopolio del sector de servicios tienen efectos similares.

En general, la propensión marginal al consumo se reduce a medida que crece con el ingreso. Por consiguiente, si la riqueza se concentra desproporcionadamente en el grupo de ingresos más elevados, la relación entre el consumo y el PIB del país será menor, y el coeficiente de ahorro será más alto. La concentración de riqueza en las grandes empresas tiene un efecto similar. Una consecuencia de tal patrón de distribución de ingresos es el nivel de ahorro familiar relativamente alto y el nivel de ahorro corporativo extraordinariamente alto, como se muestra en el *Gráfico 4*.

A su vez, el elevado nivel de ahorro de los hogares y corporativo deriva en un alto índice de inversión y un rápido desarrollo de capacidad productiva. Un significativo superávit comercial es una consecuencia natural de la limitada capacidad de absorción interna, ocasionada por un bajo índice de consumo. Por lo tanto, para China es imperativo abordar los desequilibrios estructurales eliminando las distorsiones remanentes en los sectores de finanzas, recursos naturales y servicios. Las reformas necesarias incluyen: 1) eliminar la represión financiera y permitir el desarrollo de pequeñas instituciones financieras locales, incluyendo bancos locales, de modo de ampliar los servicios financieros, especialmente el acceso al crédito, dirigidos a los hogares del sector agrícola así como a pequeñas y medianas empresas y de los sectores de manufactura y servicios; 2) reformar el sistema jubilatorio mediante la eliminación de las antiguas cargas de pensiones

para trabajadores retirados de las empresas mineras estatales, y recaudar las regalías adecuadas sobre los recursos naturales; y 3) alentar el ingreso y la competencia en los sectores de telecomunicaciones, energía y financiero. También resulta oportuno que China elimine las distorsiones para completar la transición a una economía de mercado que funcione correctamente. China ha pasado de ser el país pobre y de escaso capital que era al inicio de la transición a un país de clase media alta. Como resultado, la mayoría de las empresas de las antiguas industrias prioritarias se han convertido en viables y competitivas en los mercados interno y mundial. La decisión de la Tercera Sesión Plenaria del 18º Congreso del CPC, realizado en octubre de 2013, de profundizar la reforma orientada al mercado permitiendo que este juegue un rol decisivo en la asignación de recursos, intentó implementar las reformas anteriormente analizadas.

V. ¿CHINA CONTINUARÁ SU CRECIMIENTO DINÁMICO EN LAS PRÓXIMAS DÉCADAS?

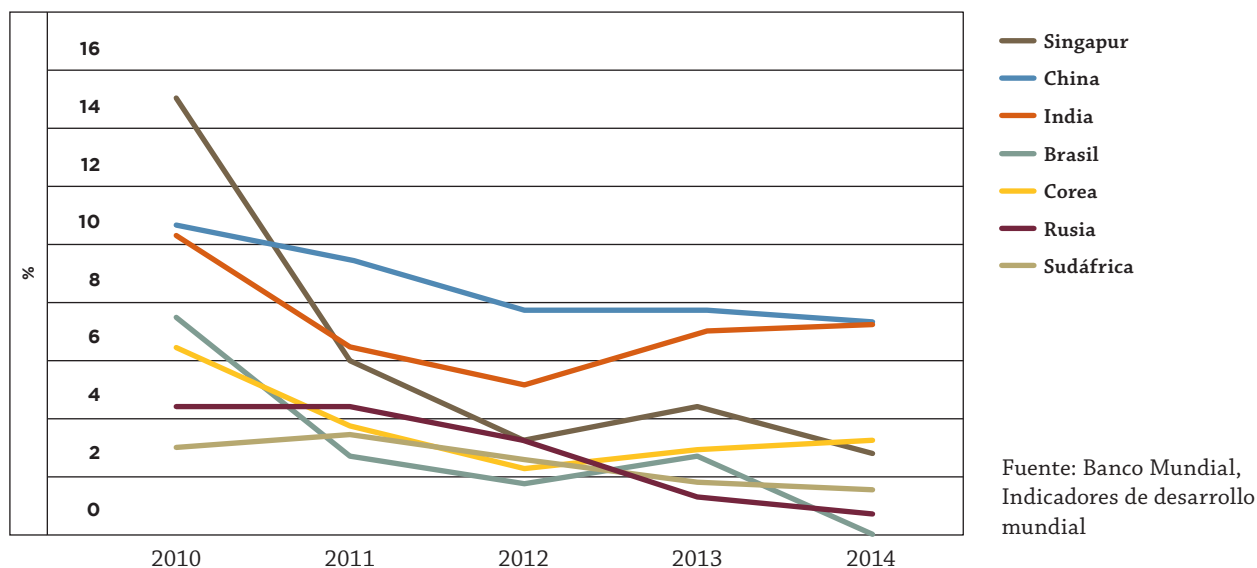
Ningún país en la historia de la humanidad creció tan rápidamente y durante un período tan prolongado como lo hizo China en las últimas tres décadas. El declive de su índice de crecimiento a partir de 2010, el más persistente después de la transición de 1979, ha provocado debates sobre la sostenibilidad de dicho crecimiento a futuro. Algunos atribuyeron este declive a problemas estructurales internos y argumentaron que el colapso inevitable de la economía china se avecina finalmente. (MATTIS, 2015; FRIEDMAN, 2013; KRUGMAN, 2013). Otros sostuvieron que el elevado nivel de crecimiento que se registró en el pasado ha llegado a su fin y que la economía china deberá volver a la tasa normal de alrededor del 3% (PRITCHETT y SUMMERS, 2014).

No cabe duda de que China, como economía de transición, fue afectada por diversos problemas estructurales internos. Sin embargo, la caída del índice de crecimiento desde 2010 fue ocasionada principalmente por problemas cíclicos externos. En el *Gráfico 5* se muestra que otras economías de mercado emergente, entre las

que se encuentran Brasil, India, Rusia y Sudáfrica, así como otras de Asia Oriental con un nivel de ingreso alto y orientadas hacia las exportaciones, como Corea y Singapur, también experimentaron un declive similar e incluso más profundo en su índice de crecimiento anual durante el mismo período. Un *shock* externo y cíclico común es la principal razón de este fenómeno. Existen tres factores que impulsan el crecimiento de un país: las exportaciones, la inversión y el consumo. Tomemos el ejemplo de China. El crecimiento de las exportaciones cayó de un promedio de 16,5% en los últimos treinta años a menos de 10% después de 2010, debido a una lenta recuperación de Estados Unidos, la zona del euro y Japón desde la crisis mundial de 2008. El índice de crecimiento de las inversiones en China se redujo de cerca del 25% a menos de 20% debido a la finalización de los proyectos respaldados por la política fiscal expansionista ejecutada en respuesta a la crisis de 2008. El consumo fue el impulsor restante. Dado que el consumo en China creció con mayor dinamismo que en los países antes mencionados, la caída del crecimiento del país fue, por consiguiente, más moderada.

GRÁFICO 5

Índice de crecimiento del PIB en 2010-2014



Con vistas al futuro, China aún tiene el potencial, sobre la base del aprovechamiento del atraso, de lograr un crecimiento de alrededor del 8% anual durante otros 20 años, considerando lo siguiente:

1. En 2008, el ingreso per cápita de China fue el 21% del ingreso per cápita de Estados Unidos, medido en términos de paridad del poder adquisitivo¹². La brecha de ingresos entre ambos países indica que aún existe una gran brecha en materia tecnológica entre China y los países industrializados avanzados. China puede seguir aprovechando la ventaja del atraso antes de cerrar esa brecha.
2. Las estimaciones de Maddison indican que el actual estado relativo de China con respecto a Estados Unidos es similar al de Japón en 1951, Singapur en 1967, Corea en 1977 y Taiwán (China), en 1975. El índice de crecimiento anual del PIB alcanzó el 9,2% en Japón entre 1951-71; el 8,6% en Singapur entre 1967-87; el 7,6% en Corea entre 1977-97; y el 8,3% en Taiwán entre 1975-95. La estrategia de desarrollo de China después de la reforma de 1979 es similar a la de Japón, Corea, Singapur y Taiwán (China). China tiene el potencial de lograr otras dos décadas con un crecimiento del 8%. Después de 20 años de crecimiento dinámico, el ingreso per cápita de Japón medido en términos de paridad del poder adquisitivo alcanzó el 65,6% respecto del de Estados Unidos en 1971; Singapur el 53,9% en 1987; Corea el 50,2% en 1997; y Taiwán el 54,2% en 1995. Si China mantiene un crecimiento del 8% durante los próximos 20 años, su ingreso per cápita medido en términos de paridad del poder adquisitivo podría alcanzar, en 2030, alrededor del 50% del ingreso per cápita de Estados Unidos. Medido según la paridad del poder adquisitivo, el tamaño de la economía de China podría entonces duplicar a la de Estados Unidos; y según los tipos de cambio actuales del mercado, podría igualarla en tamaño.

De concretarse, el mencionado potencial derivado de la ventaja del atraso permitirá que China logre las metas establecidas en el 18º Congreso del Partido Comunista de China, que incluyen duplicar el PIB per cápita y el ingreso de los hogares en 2020 sobre la base de las cifras de 2010, y convertirse en un país de ingresos elevados en 2049.

Dicho esto, China deberá apoyarse más en las demandas internas para respaldar el crecimiento, dado que posiblemente los países de ingreso alto no recuperen por completo su nivel de crecimiento normal debido a la ausencia de reformas estructurales tras la crisis mundial de 2008. China también se apoyará cada vez más en las innovaciones propias para la modernización industrial y tecnológica. Como país de ingreso medio, China posee una ventaja comparativa en numerosos sectores, pero otros países de ingreso alto ya se han especializado en estos mismos sectores o están cerca de hacerlo, por ejemplo en el de productos electrónicos. Si China desea mantener el liderazgo en tales sectores, deberá desarrollar la innovación de tecnología y productos cuando llegue al límite su capacidad, entonces podrá convertirse en un líder tecnológico/industrial en esos sectores a nivel mundial.

[12] Los datos nacionales utilizados en este párrafo y en el siguiente se extrajeron de *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD*, de ANGUS MADDISON. (www.ggdc.net/maddison/Horizontal_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls).

VI. IMPLICANCIAS DEL DESARROLLO DE CHINA PARA AMÉRICA LATINA

¿Puede América Latina aprender del crecimiento dinámico que China experimentó durante los últimos treinta años? La respuesta es claramente afirmativa. Todo país en desarrollo, ya sea que se encuentre en América Latina o en otros lugares del mundo, tiene la oportunidad de acelerar su crecimiento si sabe cómo desarrollar sus industrias de acuerdo con la ventaja comparativa que posee en cada nivel de desarrollo, y si es capaz de aprovechar la ventaja del atraso para aplicarla a su innovación tecnológica y su transformación estructural. Un mercado que funcione correctamente es una condición previa para desarrollar las industrias de una economía de acuerdo con sus ventajas comparativas, dado que sólo contando con dicho mercado los precios relativos pueden reflejar las carencias relativas de los factores de producción en la economía. Un mercado de esas características naturalmente impulsa a las empresas a ingresar en industrias alineadas con las ventajas comparativas del país. Si un país en desarrollo sigue su ventaja comparativa en el desarrollo tecnológico e industrial, será competitivo en los mercados interno y externo. En otras palabras, crecerá rápidamente, acumulará capital y modernizará su estructura de dotación rápidamente. Al modernizarse la estructura de dotación, la ventaja comparativa de la economía cambia, y su estructura industrial, así como las infraestructuras *hard* y *soft*, deben modernizarse de manera acorde. Durante el proceso, es preferible que el Estado cumpla un rol proactivo y facilitador. Puede hacerlo compensando las externalidades creadas por las empresas pioneras durante el proceso de modernización industrial; el gobierno también puede coordinar las inversiones y mejoras necesarias en las infraestructuras *hard* y *soft*, que las empresas por sí solas no pueden asimilar de manera interna. A través de las funciones apropiadas de los mercados competitivos y de un estado proactivo y facilitador, un país en desarrollo puede aprovechar el potencial de la ventaja del atraso y lograr un crecimiento dinámico (LIN, 2011, 2012b).

Numerosos países de América Latina, como otros países en desarrollo, por causa de las estrategias de desarrollo previas de sus gobiernos, presentan varias clases de distorsiones, y muchas empresas actuales no son viables en un mercado competitivo abierto. En este aspecto, la experiencia de China durante los últimos treinta años también brinda enseñanzas útiles. Durante el proceso de reforma, es deseable que el país en desarrollo elimine las diversas distorsiones de los incentivos destinados a mejorar la productividad y que, al mismo tiempo, adopte un enfoque dual, que consiste en proporcionar protecciones transitorias a las empresas no viables con el fin de mantener la estabilidad, y, a la vez, liberalizar el ingreso a los sectores en los cuales el país posee ventajas comparativas. Este enfoque puede mejorar la asignación de recursos y aprovechar la ventaja del atraso. Al adoptarlo, otros países en desarrollo también pueden lograr estabilidad y un crecimiento dinámico en su proceso de liberalización económica.

Con vistas al futuro, si China mantiene un crecimiento dinámico en los años venideros, ¿cuáles serían las implicancias para América Latina? 1) China continuará siendo el principal mercado para las materias primas de los países con abundantes recursos, ya que China posee escasos recursos naturales. 2) China será el principal proveedor de capital para América Latina. En 2014 China se convirtió en un exportador neto de capital y en la segunda fuente mundial de inversiones extranjeras directas. Es posible que, en los próximos años, supere a Estados Unidos como principal proveedor de capital del mundo. 3) China perderá ventajas comparativas en las industrias trabajo intensivo debido al aumento de los salarios (LIN, 2012c). Algunos países de América Latina con gran cantidad de mano de obra pueden captar esta oportunidad para crecer en forma dinámica si sus ingresos per cápita son menores a los de China, y si sus gobiernos adoptan políticas para facilitar el ingreso o la expansión de sus sectores privados en las industrias trabajo intensivo. 4) China puede convertirse en un importante proveedor de productos industriales de alto valor y plantear

una presión competitiva en los sectores manufactureros de aquellos países con un ingreso per cápita igual o mayor al de China. En general, el crecimiento dinámico de China significa buenas noticias para los países de América Latina.

Hace treinta y cinco años, nadie hubiera imaginado que China estaría entre las trece economías que aprovecharon el potencial de la ventaja del atraso y que alcanzaron un crecimiento anual promedio del 7% o superior durante 25 años o más. Para los países latinoamericanos que hoy luchan por erradicar la pobreza y cerrar la brecha con los países de ingreso alto, espero que las enseñanzas de la transición de China y las oportunidades derivadas de su desarrollo los ayuden a que, en los próximos años, puedan integrar la lista de los que lograron un crecimiento del 7% o superior durante 25 años o más.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU D., JOHNSON S. y ROBINSON J. A. 2005. *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. En *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, ed. P. Aghion y S. N. Durlauf, 385-472. Amsterdam: Elsevier.
- BANCO MUNDIAL (Comisión de Crecimiento y Desarrollo). 2008. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Ciudad de Washington.
- BRANDT L. y RAWSKI T. G., eds. 2008. *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHANG H. 2003. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- EASTERLY W. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ENGERMAN S. L. y SOKOLOFF K. L. 1997. *Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States*. En *How Latin America Fell Behind*, ed. S. Haber, 260-304, Stanford, CA: Stanford University Press.
- FEI J. y RANIS G. 1997. *Growth and Development from an Evolutionary Perspective*. Malden, MA: Blackwell.
- FRIEDMAN G. 2013. *The End of the Chinese Economic Miracle*, Forbes, (<http://www.forbes.com/sites/stratfor/2013/07/23/the-end-of-the-chinese-economic-miracle/>)
- GERSCHENKRON A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- GROSSMAN G. M. y HELPMAN E. 1996. *Electoral Competition and Special Interest Politics*. *Review of Economic Studies* 63 (2): 265-86.
- KRUGMAN P. 2013. *Hitting China's Wall*. New York Times, 20 de julio de 2013.
- KUZNETS S. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. New Haven, CT: Yale University Press.
- LAL D. y MYNT H. 1996. *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press.
- LANDES D. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. New York and London: Norton.
- LAU L. J., QIAN Y. y ROLAND G. 2000. *Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition*. *Journal of Political Economy* 108 (1): 120-43.
- LEWIS W. A. 1954. *Economic Development with Unlimited Supply of Labour*. *Manchester School of Economic and Social Studies* 22 (2): 139-91.
- LIN J. Y. 1992. *Rural Reforms and Agricultural Growth in China*. *American Economic Review* 82 (1): 34-51.
- . 1995. *The Needham Puzzle: Why the Industrial Revolution Did Not Originate in China*. *Economic Development and Cultural Change* 43 (2): 269-92.
- . 2003. *Development Strategy, Viability and Economic Convergence*. *Economic Development and Cultural Change* 53 (2): 277-308.
- . 2009. *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2010. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development*. Policy Research Working Paper 5197, Ciudad de Washington, Banco Mundial.
- . 2011. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development*. *World Bank Research Observer*, 26 (2), septiembre de 2011: 193-221.
- . 2012a. *Demystifying the Chinese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2012b. *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2012c. *From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries*. *Global Policy*, Vol. 3, Issue 4 (noviembre de 2012), págs. 397-409.
- LIN J. Y. y LI F. 2009. *Development Strategy, Viability, and Economic Distortions in Developing Countries*. Policy Research Working Paper 4906, Banco Mundial, Ciudad de Washington.
- LIN J. Y. y MONGA C. 2012. *The Growth Report and New Structural Economics*. En LIN J. Y. 2012. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Banco Mundial. Ciudad de Washington.
- . 2011. *Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change*. *Development Policy Review*, Vol. 29, No. 3, (mayo de 2011): 264-290.
- LIN J. Y. y TAN G. 1999. *Policy Burdens, Accountability, and Soft Budget Constraints*. *American Economic Review* 89 (2): 426-31.
- LIN J. Y., CAI F. y LI Z. 2003. *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. Hong Kong SAR, China: Chinese University Press.
- Maddison A. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: OCDE Development Centre.
- . 2007. *Chinese Economic Performance in the Long Run - Second Edition, Revised and Updated: 960-2030 AD*. París: OCDE Development Centre.

MATTIS P. 2015. *Doomsday: Preparing for China's Collapse*. National Interest, 2 de marzo de 2015. En línea (<http://nationalinterest.org/feature/doomsday-preparing-chinas-collapse-12343>)

NAUGHTON B. 1995. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Nueva York: Cambridge University Press.

NORTH D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W.W. Norton.

PERKINS D. H. y RAWSKI T. G. 2008. *Forecasting China's Economic Growth to 2025*. En *China's Great Economic Transformation*, ed. Brandt L. and Rawski T. G., 829-85. Cambridge: Cambridge University Press.

PREBISCH R. 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Nueva York: Naciones Unidas. Reimpreso en un boletín informativo de economía para América Latina 7, N° 1 (1962): 1-22.

PRITCHETT L. y SUMMERS L. 2014. *Asiaphoria Meets Regression to the Mean* NBER Working Paper 20573.

RAVALLION MARTIN y CHEN SHAOHUA, 2007, *China's (Uneven) Progress Against Poverty*. *Journal of Development Economics*, 82(1): 1-42.

SUBRAMANIAN A. y ROY D. 2003. *Who Can Explain the Mauritian Miracle? Mede, Sachs Romer, or Rodrik?*. En *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, ed. Rodrik D. 205-43. Princeton: Princeton University Press.

SUN Y. S. 1929. *The International Development of China (Shih yeh chi hua)*. Segunda edición. Nueva York: G.P. Putnam's Sons.

América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China

GARY GEREFFI

Director Fundador del Center on Globalization, Governance & Competitiveness de la Universidad de Duke (Duke CGGC), y Profesor de Sociología en Duke.

INTRODUCCIÓN

LA ECONOMÍA MUNDIAL ESTÁ CADA VEZ MÁS estructurada en torno a las cadenas globales de valor (CGV), que representan aproximadamente el 80% del comercio a nivel mundial. En los países en desarrollo, el comercio con valor agregado representa un 30% del producto interno bruto (PIB) (UNCTAD, 2013, p. x). Las CGV vinculan a las empresas, los trabajadores y los consumidores de todo el mundo mediante complejas redes de producción y comercio que abarcan varios países. Esta forma de reorganización del comercio internacional ha creado diversas oportunidades para que los países en desarrollo se integren a la economía mundial.

Como ofrece acceso a los mercados de los países desarrollados, la participación en las CGV permite que las economías emergentes tengan la oportunidad de agregar valor a sus industrias locales. Sin embargo, la participación en CGV, por sí sola, no se traduce necesariamente en mejoras positivas provenientes del comercio. A fin de beneficiarse a partir de la participación en industrias mundiales, los países en desarrollo deben tener la capacidad de sostener y escalar su competitividad con el tiempo, institucionalizar el comercio en sus programas de desarrollo económico nacional, desarrollar la capacidad interna y generar más y mejores puestos de trabajo para reducir el desempleo y la pobreza. Así, la cuestión no se limita a la decisión de participar o no en la economía mundial, sino que también implica definir cómo hacerlo provechosamente.

En las últimas tres décadas, los países de América Latina han participado de una gran variedad de CGV en los sectores agrícola, manufacturero y de servicios.

El foco de este artículo es mostrar cómo pueden los países de América Latina analizar estratégicamente su posición en estas CGV y aprovecharla. La perspectiva que se destaca aquí demuestra la capacidad de la región para participar de exportaciones tradicionales y no tradicionales. La región enfrenta actualmente el desafío de pasar a actividades con mayor valor agregado dentro de esas cadenas y aumentar los beneficios que supone su participación. En particular, los sectores donde los países pueden aprovechar sus dotaciones de recursos naturales para exportar productos y servicios sofisticados representan oportunidades importantes para que los países de América Latina impulsen el desarrollo de actividades con mayor valor agregado. Sin embargo, ese escalamiento exige una fuerza laboral bien preparada para ofrecer productos y servicios de primer nivel, y debe ser respaldada con políticas adecuadas e instituciones internas sólidas.

La primera sección de este artículo ofrece un panorama del papel de América Latina en las CGV y muestra cómo y por qué las tendencias de participación en CGV difieren notablemente en las principales subregiones de América Latina. En la segunda sección se destaca la competencia entre los dos principales exportadores de productos manufacturados al mercado estadounidense, China y México, y se analizan los cambios en las fuentes de ventaja competitiva entre esas dos potencias exportadoras, que permitieron que China aumente su participación en el mercado de los Estados Unidos. En la tercera y última sección se analizan las principales dificultades y oportunidades que enfrenta América Latina al momento de ascender en las CGV y mejorar su competitividad en la economía mundial.

I. EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

La economía mundial pasó de un *viejo mundo de comercio* en el que los bienes se producen en un país y se exportan a otros, a un *nuevo mundo de comercio*, en el que los bienes se fabrican en redes de producción transfronterizas, y los países tratan de posicionarse para capturar y retener una mayor parte del valor creado en el proceso (BALDWIN, 2012). El marco de CGV se concentra en la estructura y la dinámica de las industrias mundiales y en cómo se crea y se captura el valor dentro de los países y de las empresas que participan de estas cadenas.

América Latina participa de un espectro diverso de industrias a nivel mundial, a través del comercio y de la inversión extranjera directa (IED). Más allá de sus fortalezas tradicionales en el segmento de materias primas provenientes de recursos naturales, América Latina ha desarrollado una presencia sólida en las CGV de manufacturas, además de un nuevo conjunto

de servicios de alto valor que impulsan las oportunidades de la región para agregar valor a sus actividades extractivas y de manufacturas. No obstante, teniendo en cuenta el carácter heterogéneo de la región, no existe un conjunto de políticas y estrategias que se ajuste a todos los casos. México, América Central y el Caribe tienen un perfil en las CGV muy distinto del de Brasil, los países andinos y el resto de América del Sur. Mientras que el primer grupo depende en gran medida de las exportaciones de productos primarios y manufacturas al mercado de Estados Unidos, con una importante participación de insumos importados y tecnologías extranjeras, los países de América del Sur se concentran en las industrias de recursos naturales y el comercio intrarregional, impulsados por el rol central de Brasil en el MERCOSUR, y enfatizan mucho más el desarrollo de proveedores internos más capaces, orientados al mercado regional.

CUADRO 1

Crecimiento de las exportaciones de América Latina a destinos específicos, 2014

Tasa de crecimiento anual, porcentaje y miles de millones de US\$, 2014

Miembro/ grupo exportador		Tasas de crecimiento (%)					Miles de millones de US\$	
Subregión		América Latina	Estados Unidos	Asia	Unión Europea	Mundo	Total 2014	Variación a 2013
Países andinos	-2	0	-14	1	-1	-2	210,1	-4,4
América Central y Rep. Dominicana (CAFTA-DR) ¹	4	4	4	-5	4	3	43,6	1,4
MERCOSUR ²	-11	-14	3	-9	-9	-7	399,2	-28,1
México	6	-8	6	-1	4	5	397,8	17,8
América latina	-8	-8	3	-5	-4	-1,4	1.049,1	-15,0
Total 2014 (miles de millones de US\$)		171,6	439,1	237,6	117,7	1.049,1		
Variación a 2013 (miles de millones de US\$)		-16,0	14,0	-14,0	-5,0	-15,0		

Notas:

¹América Central incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

²MERCOSUR incluye: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Fuente: PAOLO GIORDANO, KATHIA MICHALCZEWSKY y ALEJANDRO RAMOS, *Latin American Trade Trend Estimates 2014*, Washington, DC: Inter-American Development Bank, p.5

En el área de comercio internacional, el total exportado de América Latina fue de US\$ 1,05 billones en 2014, lo que representó una baja del crecimiento anual del 1,4% respecto del año anterior (*Cuadro 1*). Sin embargo, existe un gran grado de diversidad dentro de la región. En el MERCOSUR y en los países andinos, subregiones que dependen en gran medida de los productos primarios, las exportaciones cayeron un 7% y un 2%, respectivamente, en parte a causa de los bajos precios internacionales de las materias primas y la debilidad de la demanda. Por contraste, el desempeño de las exportaciones de México y el Tratado de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana (TLCACRD) mejoró un 5% y un 3%, respectivamente, gracias a la recuperación económica de los Estados Unidos, su principal socio comercial en relación con las exportaciones (GIORDANO y otros, 2014).

El carácter variado del perfil industrial de América Latina es muy importante desde la perspectiva de las CGV. El desempeño de cada subregión y de los países que la componen refleja cómo se vinculan con la economía mundial a través de sus principales industrias y socios comerciales, y también el grado de diversificación económica dentro de los países. Brasil y México mostraron tendencias opuestas: en 2014, Brasil registró una contracción de las exportaciones del 6%, mientras que México mostró un aumento del 5%. En términos de estructura industrial, la economía de Brasil responde a las exportaciones de materias primas, que enfrentaron una baja de los precios, mientras que México muestra un amplio espectro de exportaciones de manufacturas en mercados de productos dinámicos. En relación con los socios comerciales, la contracción de Brasil se vio exacerbada por la debilidad del crecimiento de la Unión Europea y la desaceleración de Asia, impulsada por China, los principales mercados para sus exportaciones. México, entre tanto, se vio beneficiado por su vínculo estrecho con la economía en expansión de Estados Unidos. Además, en las economías más diversificadas (como la de México), es posible distribuir el riesgo entre diversos sectores, mientras que es probable que aquellas que tienen grandes niveles de dependencia

de las exportaciones de sólo unas pocas materias primas registren una mayor volatilidad en el desempeño de las exportaciones en el tiempo.

La creciente importancia de las CGV ha llevado a que organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la OCDE y la UNCTAD desarrollaran bases de datos especializadas de CGV, a fin de medir los distintos tipos de participación en esas cadenas (UNCTAD, 2013; OCDE, 2013; OCDE, OMC y UNCTAD, 2013; CATTANEO y otros, 2013). Se ven patrones bastante distintos de integración de CGV en América Latina, lo que refuerza la diversidad subregional observada en el *Cuadro 1*. Tal como la define la UNCTAD (2014: 64), la tasa de participación en CGV tiene dos componentes: un componente, *upstream* que es el valor agregado extranjero (VAE) de las importaciones utilizadas para las exportaciones de un país; y un componente *downstream* que es el valor agregado que suministran las exportaciones de un país a las exportaciones de otros países (VDE, o el valor *downstream* de las exportaciones), dividido por las exportaciones totales.

En 2011, la tasa de participación en CGV de América del Sur fue del 41%, lo que reflejó una cifra *upstream* baja (14%) y una tasa de participación *downstream* mucho más alta (27%), a causa del predominio de los productos primarios y de las manufacturas basadas en materias primas en las exportaciones de América del Sur¹. América Central y el Caribe muestran un patrón distinto. Tienen un componente *upstream* de VAE relativamente alto (38%), a causa del uso extensivo de las importaciones extranjeras en sus industrias de exportaciones de manufacturas, mientras que el componente *downstream* es bajo (12%) (UNCTAD, 2014: 64).

[1] Las exportaciones de materias primas de América del Sur utilizan relativamente pocos insumos extranjeros. Como se ubican en el comienzo de la cadena de valor, las exportaciones mismas son utilizadas como bienes intermedios en las exportaciones a otros países.

CUADRO 2

El sector manufacturero de América Latina y el Caribe: Participación en CGV, componentes y participación de las exportaciones manufactureras en el valor agregado total por industria principal, 2010

(Porcentaje)

Industria	América del Sur				América Central y el Caribe			
	Tasa de participación en las CMV	Participación del VAE	Participación del VDE	Participación en el total de las expo de manufacturas	Tasa de participación en las CGV	Participación del VAE	Participación del VDE	Participación en el total de las expo de manufacturas
Industria manufacturera	34	17	17	100	50	44	6	100
Equipos eléctricos y electrónicos	40	24	16	4	63	59	4	33
Automotores y otros equipos de transporte	34	25	9	12	50	47	4	25
Comida, bebidas y tabaco	20	13	8	17	25	21	4	6
Químicos y productos químicos	42	22	20	16	38	20	18	5
Textiles, ropa y cuero	27	16	11	8	41	38	2	10
Metal y productos de metal	43	16	27	12	55	29	26	4
Maquinaria y equipo	27	16	12	7	41	38	4	5
Madera y producto derivados de madera	35	13	22	8	45	31	14	2
Coque, productos derivados del petróleo y combustible nuclear	40	9	31	5	42	31	11	3
Caucho y productos plásticos	42	21	21	3	56	42	14	1
Productos minerales no metálicos	29	11	18	3	27	12	15	2

Fuente: Base de datos de CGV de UNCTAD-Eora en UNCTAD (2014), p. 66.

Nota: La tasa de participación en CGV indica la proporción de las exportaciones de un país que es parte de un proceso de comercio con varias etapas; es el valor agregado extranjero (VAE) que se utiliza en las exportaciones de un país (el componente *upstream*) más el valor agregado suministrado a las exportaciones de otros países (el componente *downstream*, VDE), dividido por el total de exportaciones.

II. LA BATALLA POR EL MERCADO ESTADOUNIDENSE: MÉXICO VERSUS CHINA

En el *Cuadro 2* se ofrece un panorama más detallado de las tasas de participación en CGV en América Latina dentro del sector manufacturero. En América del Sur, la participación en CGV fue del 34% en 2010, con igual proporción de componentes *upstream* y *downstream*; en América Central y el Caribe (que incluye a México), el componente *upstream* del valor agregado extranjero de las exportaciones fue mucho mayor (un 44%) que el componente *downstream* (sólo un 6%). Las diferencias entre las dos subregiones son todavía más acentuadas en industrias específicas, como la electrónica, la automotriz, la de maquinaria y equipos, la textil y la de indumentaria.

Desde una perspectiva teórica, estas disparidades en las tasas de participación en CGV de América Latina pueden explicarse a partir de diversos factores, como las dotaciones en términos de recursos de los países de las dos subregiones; las características de sus mercados finales; el grado de conexión entre las actividades de exportación y la economía local; los tipos de política industrial utilizados en la región; y el nivel de integración dentro de la región (UNCTAD, 2014, p. 65). Los países de América Central y del Caribe dependen notablemente de Estados Unidos como socio para las exportaciones y para las importaciones; sin embargo, eso implica que su comercio intrarregional y los vínculos de inversión relacionados con la participación en CGV son relativamente débiles. Por ejemplo, la subregión de América Central y del Caribe absorbe sólo un 5% de sus exportaciones de manufacturas. En cambio, los vínculos comerciales intrarregionales de América del Sur representan un 49% de las exportaciones de la región, y los insumos importados comprenden sólo el 17% de las exportaciones, menor que el indicador correspondiente de América Central y el Caribe, del 44% (*Cuadro 2*).

México y China son los dos principales rivales por las manufacturas que se exportan a la economía más grande del mundo: Estados Unidos. México tiene la ventaja de la cercanía: es uno de los exportadores más importantes de bienes manufacturados al mercado estadounidense desde el inicio del Programa de Industrialización Fronteriza, a mediados de los años sesenta. China tiene la ventaja de la escala: es el mayor exportador mundial de productos manufacturados, en especial de artículos de consumo. En el año 2000, México era el líder indiscutido en materia de exportaciones manufactureras al mercado de Estados Unidos en una gran variedad de categorías de productos. Sin embargo, en menos de una década, China desplazó a México como exportador dominante en la economía estadounidense. En esta sección se analiza el éxito de China frente a México en las CGV orientadas al mercado de Estados Unidos.

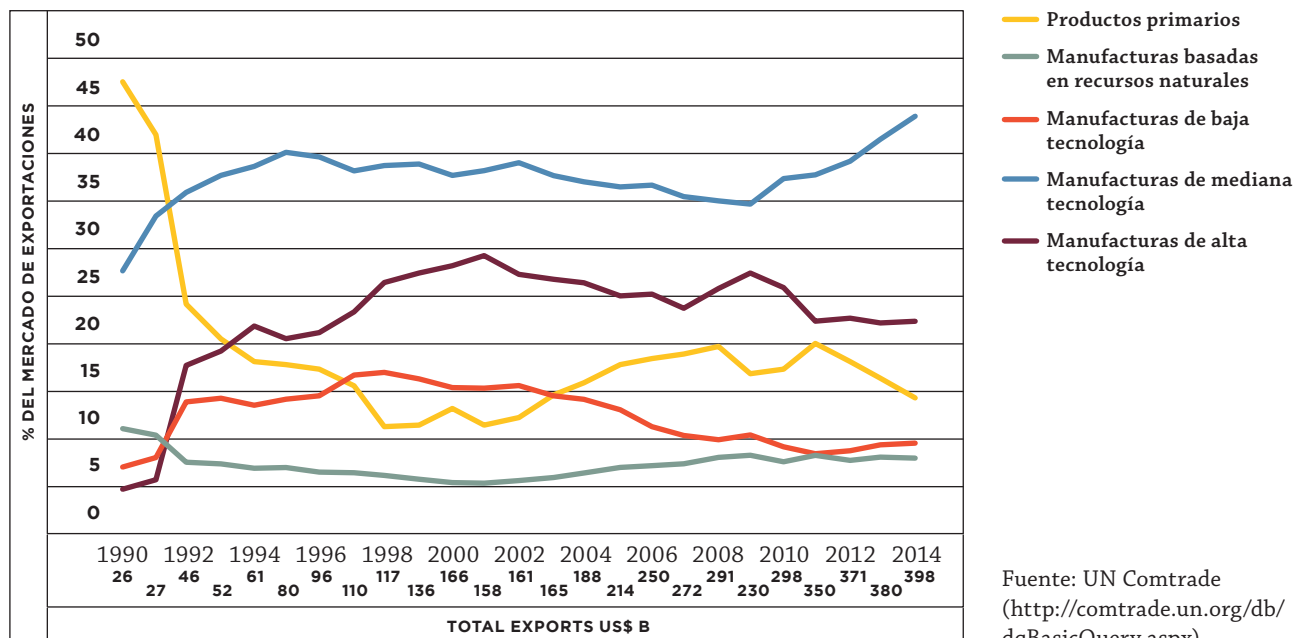
El escalamiento industrial es *el proceso mediante el cual los actores económicos –los países, las empresas y los trabajadores– pasan de actividades de bajo valor a actividades de valor relativamente alto en las redes globales de producción* (GEREFFI, 2005: 171). Una de las maneras de evaluar el escalamiento industrial para las economías orientadas a la exportación como China y México es observando los cambios en el contenido tecnológico de sus exportaciones a lo largo del tiempo. Dividimos las exportaciones de cada país en cinco grupos de productos, que se enumeran en grados crecientes de contenido tecnológico: productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales, y manufacturas con bajo, medio y alto grado de contenido tecnológico².

En el *Gráfico 1*, vemos que, en 1990, casi el 50% de las exportaciones de México al mercado estadounidense estaba compuesto por productos primarios, de los cuales el más importante era el petróleo. En 1993, un año antes de la firma del Tratado de Libre Comercio

[2] SANJAYA LALL (2000) formuló esta clasificación tecnológica de las exportaciones sobre la base de categorías de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). En su artículo, proporciona la lista detallada de productos que integran cada categoría.

GRÁFICO 1

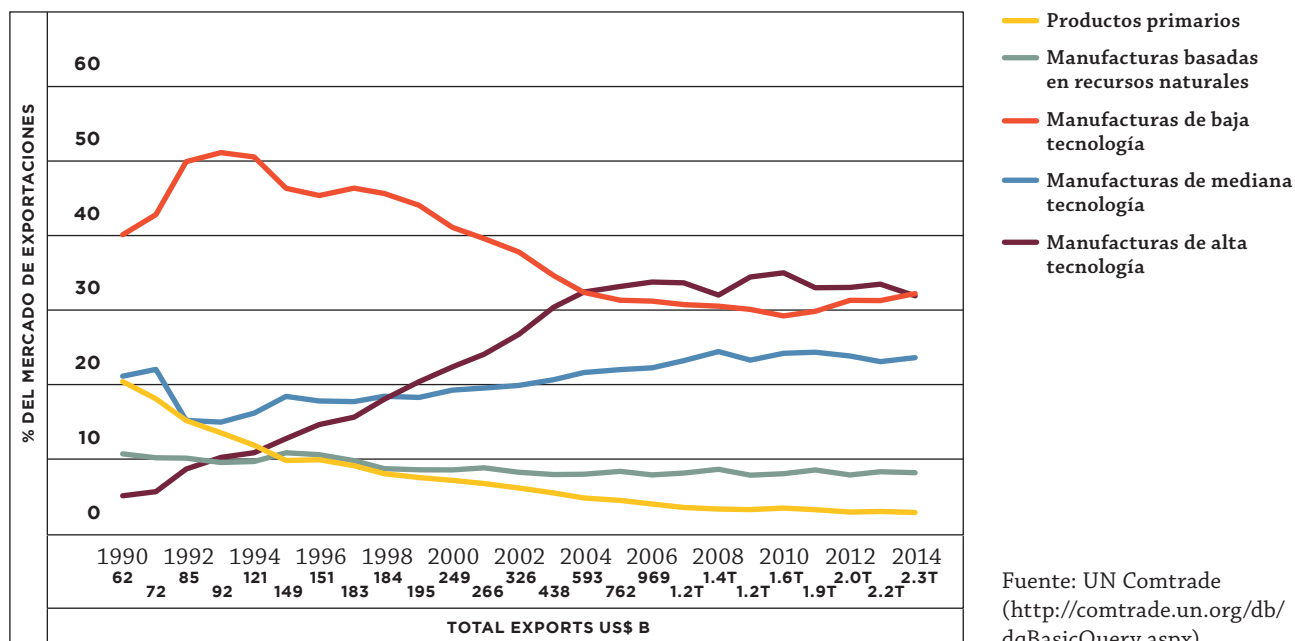
Composición de las exportaciones de México al mercado mundial, 1990-2014



Fuente: UN Comtrade
(<http://comtrade.un.org/db/dqBasicQuery.aspx>).

GRÁFICO 2

Composición de las exportaciones de China al mercado mundial, 1990-2014



Fuente: UN Comtrade
(<http://comtrade.un.org/db/dqBasicQuery.aspx>).

de América del Norte (TLCAN), los productos con contenido tecnológico medio (sobre todo, productos automotores) y alto (principalmente artículos electrónicos) habían superado a las materias primas en la composición de las exportaciones mexicanas. En 2014, alrededor de dos tercios de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, equivalentes a US\$ 398 mil millones, correspondían a las categorías de productos con contenido tecnológico alto (44%) y medio (22%), a las que seguían los productos primarios (14%) y las manufacturas con bajo contenido tecnológico (como textiles, indumentaria y calzado) (9,4%). Es decir que, en 25 años, la estructura exportadora mexicana pasó de basarse en las materias primas a estar dominada por los artículos manufacturados con contenido tecnológico medio y alto.

En el *Gráfico 2*, vemos la composición de las exportaciones chinas al mercado estadounidense en el período 1990-2014. A diferencia de México, la categoría principal de exportaciones chinas a Estados Unidos en la década de 1990 y principios de la de 2000 era la de los bienes manufacturados de bajo contenido tecnológico. Se trataba principalmente de una gran variedad de bienes de consumo livianos: vestimenta, calzado, juguetes, artículos deportivos, artículos para el hogar, y demás. Esos productos representaban más de la mitad de las exportaciones de China a Estados Unidos a principios de la década de 1990. Sin embargo, ya en 2004, las exportaciones chinas con alto contenido tecnológico se habían equiparado a los productos con bajo contenido tecnológico en un 32% del total de las exportaciones chinas al mercado estadounidense, y los desplazaron como categoría principal de productos en la composición de las exportaciones chinas hasta 2014, cuando volvieron a converger y a representar un poco menos de dos tercios del total de exportaciones de China.

Así, México y China tienen varios puntos en común en su trayectoria de exportaciones al mercado estadounidense a lo largo de las últimas dos décadas. Ambos tienen economías diversificadas y generan una gran variedad de productos de exportación. En ambos casos, las exportaciones manufactureras supe-

ran a las exportaciones de productos primarios y a las basadas en recursos naturales; dentro de las manufacturas, las exportaciones con alto y medio contenido tecnológico están desplazando a las de bienes de bajo contenido tecnológico. Si bien estos datos de exportación tienen limitaciones como indicadores de la capacidad industrial de los países³, ambas economías parecen estar volviendo más sofisticada su estructura de exportación.

Sin embargo, un examen más minucioso de los datos comerciales internacionales indica que, desde el año 2000, China superó a México en la competencia cabeza a cabeza por el mercado estadounidense. En el *Cuadro 3* se identifican seis de los principales productos manufacturados de los que China y México son proveedores importantes de Estados Unidos. En cinco de ellos, la proporción mexicana del mercado estadounidense era mayor que la china en el año 2000; en 2007, China le había arrebatado la delantera a México en cuatro de ellos. Además, para 2014, China había incrementado su participación en el mercado estadounidense en cuatro de esas cinco categorías de producto. En aparatos de procesamiento automático de datos (CUCI 752), por ejemplo, la participación china en las importaciones estadounidenses casi se sextuplicó: pasó del 11,3% en 2000 al 65,7% en 2014. En equipos de telecomunicaciones (CUCI 764), la participación de mercado de China también se multiplicó por seis, del 10,3% al 58%; y en maquinaria eléctrica (CUCI 778), se triplicó, del 11,9% al 33,2%. Sólo en partes y accesorios de automotores México mantuvo una ventaja sustancial sobre China en el mercado de Estados Unidos.

[3] Un problema de estos datos de exportación es que no son suficientemente detallados para informarnos acerca del proceso mediante el cual se elaboran los productos. Las autopartes y los componentes electrónicos, por ejemplo, podrían seguir fabricándose con un uso intensivo de la mano de obra y trabajadores relativamente poco calificados. Por lo tanto, el escalamiento hacia productos terminados de medio o alto contenido tecnológico no asegura por sí sólo el escalamiento industrial. No obstante, es probable que la proporción relativa de actividades de alto valor aumente a medida que pasamos de categorías de exportación con bajo contenido tecnológico a otras de contenido tecnológico medio y alto.

CUADRO 3

Exportaciones competidoras de México y China a Estados Unidos

Categoría SITC	Producto		2000		2007		2014		Variación en la participación en el mercado en 2000-2007	Variación en la participación en el mercado en 2007-2014
			Valor (millones)	Participación en el mercado de EE.UU.	Valor (millones)	Participación en el mercado de EE.UU.	Valor (millones)	Participación en el mercado de EE.UU.		
752	Equipos de procesamiento de datos automáticos	México	6.400	11,5	5.600	9,6	13.500	16,6	-1,9	7
		China	6.300	11,3	28.600	49,3	53.300	65,7	38	16,4
		Total de EE.UU.	55.900		57.900		81.100			
764	Equipo de telecomunicación	México	9.100	20,6	10.800	13,6	12.100	10,2	-7	-3,4
		China	4.600	10,3	29.600	37,3	68.700	58	29,9	20,8
		Total de EE.UU.	44.300		79.500		118.400			
778	Maquinaria eléctrica	México	3.100	18,3	5.000	21,8	7.200	21,4	3,5	-0,4
		China	2.000	11,9	6.100	26,6	11.200	33,2	14,7	6,6
		Total de EE.UU.	17.100		23.100		33.700			
784	Autopartes	México	4.600	16,3	10.200	22,2	19.100	30,4	5,8	8,2
		China	400	1,5	3.600	7,8	8.300	13,2	6,2	5,4
		Total de EE.UU.	28.400		46.200		62.900			
821	Muebles	México	3.200	16,9	4.600	13,6	7.600	18,3	-3,3	4,7
		China	4.500	23,6	16.200	47,7	19.200	46,3	24,1	-1,4
		Total de EE.UU.	18.900		33.900		41.500			
84	Vestimenta y ropa	México	8.700	13,6	4.700	5,8	4.000	4,4	-7,8	-1,4
		China	8.500	13,2	27.100	33,4	34.200	37,9	20,2	4,5
		Total de EE.UU.	64.300		81.200		90.200			

Fuente: Departamento de Comercio de los EE.UU. (<http://dataweb.usitc.gov>), recuperado el 26 de agosto de 2015.

■ México tenía la principal participación de mercado

■ China tenía la principal participación en el mercado de EE.UU.

¿Por qué China le quitó a México participación en el mercado de Estados Unidos con tanta rapidez y de forma tan decisiva? Hay varios factores a tener en cuenta. En primer lugar, China tiene costos laborales considerablemente más bajos que México. En 2002, la Oficina de Estadística Laboral de Estados Unidos calculó la compensación manufacturera promedio en China en US\$ 0,64 por hora, frente a los US\$ 2,48 de México (BUSINESS WEEK, 2004). Sin embargo, la persistente escasez de mano de obra en cientos de fábricas chinas comenzó a impulsar alzas salariales y llevó a muchos fabricantes a trasladar sus plantas a países de menor costo, como Vietnam, Bangladesh y Camboya (BARBOZA, 2006; GOODMAN, 2005). Para 2012, la brecha entre los salarios de México y de China había caído apenas el 29%, en comparación con casi el 400% de una década antes (THOMSON, 2012).

En segundo lugar, China procuró apalancar sus enormes economías de escala, para lo cual hizo importantes inversiones en infraestructura y logística a fin de reducir costos de transporte y acelerar la comercialización de sus productos de exportación. El crecimiento de las *ciudades cadena de distribución* de China –impulsado por conglomerados motorizados por la inversión extranjera directa en Guangdong (como Dongguan y Humen) y conglomerados de un sólo producto en Zhejiang (como Anji y Datang)– ilustra a la perfección el modo en que los gobiernos y emprendedores de China están haciendo de la especialización de escala una persistente ventaja competitiva para el país (GEREFFI, 2009: 46-48).

En tercer lugar, China tiene una estrategia de escalamiento coherente y multidimensional para diversificar su composición industrial y agregar actividades de alto valor agregado (FREDERICK y GEREFFI, 2014). En su estudio del desempeño de las exportaciones chinas, LALL y ALBALADEJO (2004) sostienen que China y sus vecinos del este asiático están desarrollando exportaciones de alto contenido tecnológico de manera integrada en la región, gracias a complejas redes de producción de exportaciones que vinculan a multinacionales líderes

en electrónica y a sus proveedores de primer nivel con fabricantes contratados. Los patrones de exportación de productos de tecnología de avanzada revelan que China y sus socios maduros del este asiático (Japón, Corea del Sur, Taiwán y Singapur) se complementan más de lo que compiten entre sí. Sin embargo, JUSTIN LIN (2013) destaca que el enfoque gradual y dualista de China para la transición económica es una espada de doble filo, puesto que la liberalización económica que facilitó el crecimiento rápido también trae aparejados varios problemas estructurales, tales como desigualdad en la distribución de los ingresos, en el consumo y el ahorro de los hogares, y en las cuentas externas.

En cuarto lugar, China ha utilizado la inversión extranjera directa para promover el *aprendizaje rápido* en nuevas industrias y derrames de conocimiento en su mercado interno (ZHANG y FELMINGHAM, 2002; WANG y MENG, 2004). A pesar de las restricciones impuestas por la OMC a los requisitos locales de desempeño para las multinacionales, el mercado local chino es suficientemente atractivo como para que los fabricantes multinacionales estén dispuestos a satisfacer los deseos de las autoridades locales, regionales y nacionales, aún con las estrictas condiciones de transferencia de tecnología.

III. PRINCIPALES DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ESCALAMIENTO DE LAS CGV EN AMÉRICA LATINA

Con el aumento de la participación de América Latina en las CGV, surgió un conjunto de cuestiones en relación con el modo en que los países de la región pueden maximizar las ventajas potenciales de participar en la economía mundial. Un elemento central del desafío es cómo los países pueden mejorar en la cadena de valor trabajando con las empresas locales, asimilando nuevos conocimientos y mejorando las condiciones del empleo, con políticas e instituciones apropiadas para facilitar la realización del escalamiento económico, social y ambiental. Los diversos ejemplos de la participación latinoamericana en las CGV analizados en este artículo ponen de manifiesto que existen diversas opciones que a los países les convendría evaluar si buscan aumentar su competitividad en la economía mundial. A continuación se listan varias recomendaciones específicas para que los países de la región mejoren su posición en las CGV.

Política comercial. Un rasgo prominente de la economía mundial de las últimas décadas ha sido el crecimiento acelerado de los acuerdos comerciales regionales (como el TLCAN, el CAFTA-DR y el MERCOSUR en América Latina) y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales (México tiene más de 40, por ejemplo, y Chile, más de 20). Si bien esas políticas han facilitado enormemente el acceso de las economías latinoamericanas a las importaciones de primer nivel y a los principales mercados de exportación, los acuerdos regionales también pueden resultar restrictivos en cuanto a las condiciones de los países de origen. En la industria nicaragüense de la vestimenta, por ejemplo, el país logró negociar un acuerdo de preferencia arancelaria por diez años con Estados Unidos que le permite emplear telas que no sean estadounidenses (sino principalmente asiáticas) en sus exportaciones de prendas de vestir. No obstante, el acuerdo venció en 2014, lo que provocó una considerable incertidumbre entre los inversores extranjeros y podría dar lugar a un egreso de inversión extranjera directa que perjudicaría seriamente las exportaciones de indumentaria del país (FREDERICK y otros, 2014).

En general, los países deberían ser cautos a la hora de construir su ventaja competitiva en las CGV sobre la base de políticas ventajosas a corto plazo. Muchos de los acuerdos comerciales preferenciales tienen aspectos del acceso al mercado que son de duración limitada. Los países deberían ver estos acuerdos como *ventanas de oportunidad* que les permiten desarrollar capacidades que podrían abrirles paso a nichos más sustentables en determinadas CGV. Para ello, suele ser necesario crear vínculos hacia atrás y hacia adelante en las cadenas de valor, como con los textiles para la vestimenta y las plantas de almacenamiento refrigerado para la fruta fresca. Los compradores globales de las CGV prefieren hacer todas sus compras en un mismo lugar, y si esas capacidades no pueden crearse a nivel nacional en cuanto a escala o costos, otra opción es desarrollar las capacidades que permitan el escalamiento funcional de las CGV con países vecinos de la región.

Política industrial. América Latina tiene una larga historia de política industrial, construida en torno a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) llevada a cabo entre las décadas de 1950 y 1970⁴. Entre la década de 1980 y principios de la de 2000, la política industrial impulsada por el Estado cayó en desgracia y el *Consenso de Washington* promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fomentaba la industrialización orientada a las exportaciones sobre la base del modelo del este asiático. A causa de diversos factores, entre ellos la recesión económica mundial de 2008-2009 y el ascenso de grandes economías emergentes como China, India y Brasil, hoy el Consenso de Washington está desorganizado y la política industrial está de regreso (GEREFFI, 2014). No obstante, como resultado de la globalización económica y la predominancia de las CGV, difícilmente resulte eficaz un retorno a una política industrial tradicional de ISI con mercados domésticos protegidos, condiciones de contenido local, empresas conjuntas obligatorias y demás.

[4] Aunque el hecho no tiene un reconocimiento generalizado, también hubo importantes estrategias similares de ISI en el este asiático (véase GEREFFI y WYMAN, 1990).

La política industrial de la época de las CGV debe reconocer que las multinacionales más importantes están optimizando sus cadenas de abastecimiento pasando de tener cientos o incluso miles de proveedores distribuidos en decenas de países de los cinco continentes a una cantidad mucho más reducida (quizá de apenas entre 20 y 30) de fabricantes más grandes, con mayor capacidad y estratégicamente ubicados. Además, también hay una concentración geográfica considerable, en la que un puñado de países controla porciones mayores del producto mundial de cada industria (GEREFFI, 2014). Esos cambios implican una concentración mucho mayor de la producción industrial en el Sur Global, niveles más altos de comercio Sur-Sur y el ascenso de multinacionales de economías emergentes que desempeñan un papel mucho más importante en las CGV.

En este contexto, hay varios factores clave de la política industrial orientada a las CGV que seguramente cobren preponderancia en América Latina y en otros lugares (GEREFFI y STURGEON, 2013): 1) puede ser conveniente para las políticas industriales orientadas a las CGV apuntar a proveedores globales o fabricantes contratados que hagan inversiones importantes en economías en desarrollo, en lugar de recurrir a las grandes empresas de marca de las CGV⁵; 2) la especialización en cadenas de valor pone de relieve la importancia de integrarse a las CGV en lugar de construirlas (BALDWIN, 2012; CATTANEO y otros, 2013), y las políticas que promueven vinculaciones con CGV son muy distintas de las que procuran construir industrias domésticas integradas verticalmente; 3) las políticas industriales deben proponerse detectar empresas líderes en CGV y contratistas globales interesados en asociarse con empresas locales y desarrollar sus capacidades; y 4) en un mundo orientado a las CGV, es cada vez más probable que las políticas industriales de las economías emergentes estén en conflicto y que China suela estar en medio de esas controversias.

La cadena global de la soja es un buen ejemplo. Alrededor del 95% de las exportaciones brasileñas de soja a China en 2009 consistía en granos no procesados.

Casi no se exportaba soja molida, harina ni aceite de soja a China. En el marco de su estrategia de promoción de su industria de procesamiento de soja, China impuso un arancel del 9% sobre las importaciones de aceite de soja, mientras que el de las importaciones de grano de soja no-procesados era sólo del 3%. Además, a las importaciones de productos basados en granos de soja procesados, se les aplicó un impuesto al valor agregado más alto que a las de productos basados en granos no procesados. El gobierno chino instauró otras políticas proteccionistas similares, entre ellas, barreras arancelarias y no arancelarias, para otros productos primarios y procesados intermedios provenientes de Brasil, como el cuero, el hierro y el acero, y la pasta y el papel (JENKINS, 2012).

Alianzas público-privadas. Dado el papel central que desempeña el sector privado en las CGV, los donantes y organismos de desarrollo internacionales muestran un gran interés en fomentar las alianzas público-privadas en los países en desarrollo (UNGC, 2011; BELLA y otros, 2013; ABDULSAMAD y otros, 2015). Puesto que en la economía mundial el capital privado y los flujos comerciales empujan a la asistencia de donantes oficiales, dichos flujos mundiales en las cadenas de valor ponen de relieve la pregunta de cómo asegurar que las trayectorias positivas de desarrollo se relacionen con objetivos no sólo económicos sino también sociales y ambientales. Por ello, muchos donantes multilaterales y bilaterales han convocado al sector privado a asumir diversos roles en el desarrollo en favor de los pobres. Si bien las alianzas público-privadas pueden estimular el crecimiento a nivel de las industrias por medio de un aumento de la inversión,

[5] Foxconn Technology Group, el mayor proveedor de manufacturas electrónicas del mundo, está radicado en Taiwán, pero su producción y exportaciones para grandes multinacionales de marca, como Apple, se concentran en China continental, donde la empresa tiene más de un millón de empleados, lo que la convierte por mucho en la empresa privada con mayor cantidad de empleados del país. Li & Fung, la empresa comercial más grande del mundo, tiene su casa matriz en Hong Kong pero realiza la mayor parte de sus actividades en China, y tiene vastas operaciones en el continente americano (FUNG, 2011).

la producción, las exportaciones y el empleo, esas mejoras económicas no llegan automáticamente a los pequeños propietarios, las pequeñas y medianas empresas, y los hogares, a causa de las asimetrías de poder inherentes a muchas relaciones de las CGV (MAYER y MILBERG, 2013). Por lo tanto, la gran variedad de sistemas de ayuda para el comercio y otras formas de alianzas público-privadas deben procurar asegurarse de que las pequeñas empresas y demás beneficiarios de los proyectos de desarrollo inclusivo adquieran las capacidades productivas necesarias para responder a mercados dinámicos por medio del financiamiento apropiado de la infraestructura correspondiente, certificación accesible, asistencia técnica, mejores flujos de información y mecanismos para incrementar el poder de negociación a fin de proteger los derechos de los trabajadores y los objetivos de desarrollo de la comunidad.

No hay una receta mágica para incrementar la competitividad internacional en las CGV, dada la diversidad de experiencias e intereses que existe en América Latina. No obstante, si reconocen y atienden las nuevas realidades de la economía mundial, los países de la región pueden estar en mejores condiciones de definir metas alcanzables y capturar una porción más grande de las mejoras en las CGV.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDULSAMAD AJMAL, STOKES SHAWN y GEREFFI GARY, 2015. *Public-private partnerships in global value chains: Can they actually benefit the poor?* USAID Leveraging Economic Opportunities (LEO) Informe #8. Febrero. Acceso electrónico: https://www.microlinks.org/sites/default/files/resource/files/Public-Private_Partnerships_in_Global_Value_Chains_508_compliant.pdf.
- BALDWIN RICHARD, 2012. *Trade and industrialization after globalisation's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters*. CEPR Documento para el debate N° 8768.
- BARBOZA DAVID, 2006. *Labor shortage in China may lead to trade shift*. New York Times, April 3.
- BELLA JOSE DI, GRANT ALICIA, KINDORNAY SHANNON y TISSOT STEPHANIE, 2013. *Mapping private sector engagement in development cooperation*. Ottawa, Canadá: The North-South Institute. <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/09/Mapping-PS-Engagment-in-Development-Cooperation-Final.pdf>.
- BUSINESS WEEK, 2004. *Just how cheap is Chinese labor?* 2 de diciembre.
- CATTANEO OLIVIER, GEREFFI GARY, MIROUDOT SEBASTIEN y TAGLIONI DARIA, 2013. *Joining, upgrading and being competitive in global value chains: A strategic framework*. Banco Mundial, Documento de trabajo sobre investigación de políticas 6406 (abril).
- FREDERICK STACEY, BAIR JENNIFER y GEREFFI GARY, 2014. *Nicaragua and the apparel value chain in the Americas: Implications for regional trade and employment*. Duke CGGC, 18 de marzo. http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2014-03-25a_DukeCGGC_Nicaragua_apparel_report.pdf.
- FREDERICK STACEY y GEREFFI GARY, 2011. *Upgrading and restructuring in the global apparel value chain: Why China and Asia are outperforming Mexico and Central America*. International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, 4(1/2/3): 67 - 95.
- FUNG VICTOR, 2011. *Global supply chains - Past developments, emerging trends*. Acceso electrónico: <http://www.funglobalinstitute.org/en/global-supply-chains-%E2%80%93-past-developments-emerging-trends>.
- GEREFFI GARY, 2005. *The global economy: Organization, governance, and development*. Pp. 160-182 en Neil J. Smelser y Richard Swedberg (ed.), The Handbook of Economic Sociology, 2da ed. Princeton, NJ: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- _____, 2009. *Development models and industrial upgrading in China and Mexico*. European Sociological Review 25(1): 37-51.
- _____, 2014. *Global value chains in a post-Washington Consensus world*. Review of International Political Economy 21(1): 9-37.
- GEREFFI GARY, HUMPHREY JOHN y STURGEON TIMOTHY, 2005. *The governance of global value chains*. Review of International Political Economy 12(1): 78-104.
- GEREFFI GARY y STURGEON TIMOTHY, 2013. *Global value chain-oriented industrial policy: The role of emerging economies*. Pp. 329-360 en ELMS DEBORAH K. y LOW PATRICK (ed.), *Global Value Chains in a Changing World*. Geneva: World Trade Organization, Fung Global Institute and Temasek Foundation Centre for Trade & Negotiations.
- GEREFFI GARY y WYMAN DONALD L. (ed.), 1990. *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- GIORDANO PAOLO, MICHALCZEWSKY KATHIA y RAMOS ALEJANDRO, 2014. *Latin American trade trend estimates 2014*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GOODMAN PETER S, 2005. *China ventures southward: In search of cheaper labor, firms invest in Vietnam*. Washington Post, 6 de diciembre.
- JENKINS RHYS, 2012. *China and Brazil: Economic impacts of a growing relationship*. Journal of Current Chinese Affairs 1: 21-47.
- LALL SANJAYA, 2000. *The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98*. Oxford Development Studies 28(3): 337-369.
- LALL SANJAYA y ALBALADEJO MANUEL, 2004. *China's competitive performance: A threat to East Asian manufactured exports?* World Development 32(9): 1441-1466.
- LIN, JUSTIN YIFU, 2013. *Demystifying the Chinese economy*. Australian Economic Review 46(3): 259-268.
- MAYER FREDERICK y MILBERG WILLIAM, (2013). *Aid for Trade in a world of global value chains: Chain power, the distribution of rents, and implications for the form of aid*. Capturing the Gains. Documento de trabajo 34, junio. <http://www.capturingthegains.org/pdf/ctg-wp-2013-34.pdf>.
- OCDE, 2013. *Interconnected Economies: Benefitting from Global Value Chains*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE, OMC y UNCTAD, 2013. *Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs*. Informe preparado para la cumbre del G20, San Petersburgo, Federación Rusa, 6 de agosto. Acceso electrónico: <http://www.oecd.org/sti/ind/G20-Global-Value-Chains-2013.pdf>.

PMNU, 2011. *Partners in development: How donors can better engage the private sector for development in LDCs*. Pacto Global de las Naciones Unidas, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y BertelsmannStiftung. Acceso electrónico: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/development/Partners_in_Development.pdf.

THOMSON ADAM, 2012. *Mexico: China's unlikely challenger*. Financial Times, 19 de septiembre. Acceso electrónico: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9f789abe-023a-11e2-b41f-00144feabdco.html#axzz3rvwq49HJ>.

UNCTAD, 2013. *World Investment Report, 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Ginebra: Conferencia para el Comercio y el Desarrollo de las Naciones Unidas.

_____, 2014. *World Investment Report, 2014 - Investing in the SDGs: An Action Plan*. Ginebra: Conferencia para el Comercio y el Desarrollo de las Naciones Unidas.

WANG MARK YAOLIN, y MENG XIAOCHEN, 2004. *Global-local initiatives in FDI: The experience of Shenzhen, China*. Asia Pacific Viewpoint 45(2): 181-196.

ZHANG QING y FELMINGHAM BRUCE, 2002. *The role of FDI, exports and spillover effects in the regional development of China*. Journal of Development Studies 38(4): 157-178.

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.

La transición económica de China y su impacto en América Latina: El caso del sector siderúrgico

RAFAEL RUBIO

Director General de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO). Representante del Sector Privado mejicano del capítulo de Remedios Comerciales en las negociaciones del Trans-Pacific Economic Partnership (TPP).

INTRODUCCIÓN

CHINA SE ENCUENTRA EN UN PROCESO DE cambio de su estrategia económica.

Después de 3 décadas de una política de desarrollo económico exitosa y sustentada en la combinación de inversión fija bruta y el desarrollo de una base industrial de manufactura orientada a la exportación, el modelo empezó a mostrar signos de agotamiento, al dejar de crecer la economía a tasas de dos dígitos.

Parte fundamental de esa estrategia económica fue la creación y desarrollo de la industria siderúrgica, como una actividad estratégica para poder apoyar el desarrollo de su base industrial.

Desde un punto de vista de los resultados, la estrategia económica e industrial de China fue muy exitosa, ya que permitió que ese país se convirtiera en el mayor productor de manufactura a nivel mundial, la primera potencia en exportación y la industria siderúrgica de mayor tamaño, al representar el 50% de la producción mundial de acero.

Sin embargo, ese desarrollo siderúrgico no ha estado libre de problemas. Desde un punto de vista externo a China, su industria siderúrgica se caracteriza por una gran sobre capacidad respecto de sus necesidades de mercado; por la presencia mayoritaria de Empresas Propiedad del Estado (*State-owned Enterprises* –SOE's), que a pesar de los apoyos y subsidios que reciben tienen pérdidas financieras crecientes y constantes; por una exportación creciente a precios

castigados que ha deprimido el mercado internacional para dar salida a su producción y cuidar sus empleos; y por último, por enfrentar fricciones comerciales con un alto número de países, producto de sus prácticas desleales de comercio y su *status* de economía de no mercado.

Este artículo detalla la situación de la industria siderúrgica en el contexto de la transición económica de China hacia una economía de mercado.

El contenido se divide en cuatro secciones: *I.* El contexto global de la industria siderúrgica; *II.* El acero en un enfoque de organización industrial; *III.* Las variables siderúrgicas en la transición de China; y *IV.* comentarios finales.

I. EL CONTEXTO GLOBAL DE LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA

El acero es lo que se conoce como un producto de demanda derivada; es decir, que depende de la actividad económica de otras actividades, tales como construcción, automotriz, bienes duraderos, maquinaria y equipos, manufacturas eléctricas, etc.

En condiciones normales, la demanda de acero está relacionada de forma positiva con el desempeño económico del país en un momento del tiempo. En ese contexto, el escenario económico es el principal condicionante de la demanda.

De acuerdo a lo anterior, el año 2015 se ha caracterizado por una serie de cambios estructurales en el escenario económico de corto y mediano plazo, donde la existencia de un *Nuevo Normal* reflejaría las nuevas condiciones a enfrentar por los agentes económicos.

El reporte de julio del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la economía mundial y regional señala que las principales características del escenario económico son:

- El crecimiento económico en el mediano plazo será lento, disparejo y por debajo del potencial.
- Austeridad fiscal, endeudamiento elevado, desempleo, tipos de cambio devaluados y controles financieros.
- Estados Unidos y China son los motores, al contar con recursos y margen de política.
- Se perciben más riesgos que oportunidades.

En cuanto a la región, el FMI indica que América Latina está atravesando por un período de dificultades económicas, donde los puntos más relevantes son:

- El mediano plazo es de expectativas económicas a la baja.
- Diferencias (en) entre los países: Alianza del Pacífico vs Mercosur.
- El *nuevo normal* en *commodities* es de precios bajos (bajos precios) y volúmenes en caída.
- Tipos de cambios volátiles, poco margen fiscal, confianza e inversión del sector privado a la baja.

CUADRO 1

Escenario Económico Mundial

PIB (variación anual)	2014	2015	2016
Mundo	3,4%	3,3%	3,8%
Países desarrollados	1,8%	2,1%	2,4%
Países emergentes	4,6%	4,2%	4,7%
China	7,4%	6,8%	6,3%
América Latina	1,3%	0,5%	1,7%

Fuente: FMI, *World Economic Outlook* Julio 2015.

CUADRO 2

Escenario Económico América Latina

PIB (variación anual)	2014	2015	2016
Argentina	0,5%	0,1%	0,0%
Brasil	0,1%	-1,5%	0,7%
Chile	1,8%	2,5%	3,1%
Colombia	4,6%	3,0%	3,3%
México	2,1%	2,4%	3,0%
Perú	2,4%	3,2%	4,6%
Venezuela	-4,0%	-7,0%	-4,0%
América Latina	1,3%	0,5%	1,7%

Fuente: FMI, *World Economic Outlook* Julio 2015.

El *Cuadro 1* presenta las estimaciones del FMI para las principales regiones del mundo, donde se destaca que el estímulo para la economía global vendrá de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos. Los países emergentes, por su parte, pierden dinamismo y China entra en una nueva era de crecimiento económico por debajo de sus niveles históricos. América Latina, por su parte, muestra un débil crecimiento del producto con riesgo de registrar tasas negativas (de crecimiento).

El *Cuadro 2* muestra el desempeño esperado de los países de la región, donde destacan las diferencias entre los miembros de sus dos principales bloques comerciales, la llamada Alianza del Pacífico (México, Chile, Perú y Colombia) y los integrantes del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela).

Mientras los primeros muestran tasas de crecimiento bajas, pero positivas, el grupo Mercosur atraviesa por una recesión o crisis económica.

Este escenario económico, global y regional, no es nada favorable para un crecimiento de la demanda de acero, como lo reflejan las estimaciones del *Economic Committee of Worldsteel* dadas a conocer el pasado mes de mayo de 2015.

De acuerdo con estos pronósticos, la variación de la demanda de acero a nivel mundial para 2015 sería de apenas 0,5% y de 1,4% en 2016 (*Cuadro 3*). En términos de volumen, el consumo mundial es del orden de 1,5 mil millones de toneladas.

CUADRO 3

Mercado Mundial: Consumo de acero laminado

	Consumo aparente de laminados (millones de toneladas)		Variación anual	
	2015	2016	2015 / 2014	2016 / 2015
Mundo	1.544,4	1.565,5	0,5%	1,4%
Eurozona	149,9	154,1	2,1%	2,8%
CIS	52,4	52,2	-7,3%	-0,3%
NAFTA	143,3	145,1	-0,9%	1,3%
América Latina (Top 7)*	63,4	65,7	-1,4%	3,6%
China	707,2	703,7	-0,5%	-0,5%

*América Latina Top 7 (mayores economías): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

Fuente: *worldsteel*, SRO Mayo 2015.

CUADRO 4

Mercado Latinoamericano: Consumo de acero laminado

	Consumo de acero (millones de toneladas)		Variación anual	
	2015	2016	2015 / 2014	2016 / 2015
Argentina	4,9	5,0	-2,8%	2,1%
Brasil	22,7	23,4	-7,8%	3,1%
Chile	2,6	2,8	-7,0%	10,7%
Colombia	4,2	4,3	3,4%	1,7%
México	23,1	24,0	2,6%	3,9%
Perú	3,5	3,6	0,3%	4,4%
Venezuela	2,6	2,6	32,1%	3,0%
América Latina*	63,4	65,7	-1,4%	3,6%

*América Latina: Incluye sólo países listados.

Fuente: Alacero/worldsteel, SRO Mayo 2015.

II. EL ACERO EN UN ENFOQUE DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL

Explicación importante de esta situación es la disminución de la demanda en China, donde se estima que tendrá un desempeño negativo de -0,5% en 2015 y 2016, respectivamente.

América Latina, por su parte, también refleja ese débil crecimiento de la demanda, con una tasa de -1,4% para 2015 y 3,6% para 2016 (asumiendo que las perspectivas económicas en 2016 para la región se materializan).

En América Latina, la demanda de acero refleja las expectativas económicas de cada país de la región. Como se mencionó en los párrafos anteriores, los países de la Alianza del Pacífico (México, Chile, Colombia y Perú), tienen una demanda de acero positiva con tasas que llegan hasta el 3,4% (*Cuadro 4*).

Por otro lado, los países del Mercosur (Brasil, Argentina y Venezuela) tienen una demanda con tendencia a la baja en 2015; y con una expectativa de leve mejoría en 2016.

En síntesis, el contexto global y regional de la industria siderúrgica no es nada alentador para 2015 y 2016.

Frente a un bajo crecimiento económico e industrial, la demanda de acero tiende a seguir un comportamiento similar, como se indicó en los *Cuadros 3 y 4*.

En el mercado del acero, esta perspectiva se refleja en condiciones comerciales de mayor competencia, un comercio internacional más intenso, precios a la baja, rendimientos financieros castigados, inversiones pospuestas o canceladas, ajustes de costos y capacidades productivas, pérdida de empleos, y una mayor actividad de fusiones y adquisiciones.

El objetivo de esta sección es presentar una comparación entre la industria siderúrgica de América Latina y la de China bajo los criterios de Organización Industrial: Estructura, Conducta y Desempeño.

II.1 Estructura

El proceso de fabricación de acero se puede dividir en 3 grandes segmentos: *a.* Producción de materias primas. *b.* Fabricación de acero. *c.* Fabricación de productos laminados (planos, largos, tubería y derivados):

a. Producción de materias primas. América Latina es productor y exportador neto importante de mineral de hierro y de carbón; como es el caso de Brasil, Chile y Colombia y en menor escala México.

China, por su parte, es importador neto de mineral de hierro; abasteciéndose primordialmente de Australia y de Brasil.

En este rubro de materias primas, América Latina y China son unidades económicas *complementarias*.

b. Fabricación de acero. En términos de la fabricación de acero, América Latina y China cuentan con instalaciones productivas similares, fundamentalmente porque la tecnología siderúrgica, que es comercializada por terceras empresas, se encuentra disponible en el mercado, por lo cual ambas industrias cuentan con procesos e instalaciones similares.

Esta característica hace que las empresas latinoamericanas y chinas sean *competidores directos* en la fabricación de acero, al estar en posibilidades de fabricar los mismos productos de acero.

c. Fabricación de productos laminados. Con respecto a la gama de productos que ambas industrias pueden fabricar, América Latina y China son competidores directos, ya que, elaboran, prácticamente, los mismos productos (largos, planos, tuberías y recubiertos).

En cuanto a la *naturaleza de las empresas*, la experiencia de América Latina ha pasado por varias etapas. En los inicios de la industria, las empresas fueron de propiedad del Estado, debido a las necesidades de inversión y de ser parte importante de la estrategia de sustitución de importaciones que imperó en la región en los '50 y '60.

Esta situación cambia en la década de los '80, cuando los gobiernos de la región enfrentaron varias crisis económicas y la situación fiscal (de los gobiernos) no les permitía seguir cubriendo los subsidios y apoyos que le otorgaban a sus empresas siderúrgicas.

Esto condujo a un proceso de privatización en la mayoría de las empresas de la región. Situación que se mantiene hasta la fecha con la excepción de Venezuela y Ecuador.

Esta etapa de privatizaciones, junto con el proceso de incorporación a la globalización, vía los tratados de libre comercio, crearon un mercado competitivo, sin apoyos financieros directos de los gobiernos locales y sin una política industrial explícita que apoyara al sector.

Por el contrario, en las empresas chinas, la industria del acero es parte central de la estrategia de desarrollo de una base industrial y de exportación.

Además, la rectoría del Estado en la economía de ese país hace que las empresas siderúrgicas sean propiedad del Estado (SOE's). En la actualidad, la mayoría de las empresas siderúrgicas chinas, en especial las más importantes, son propiedad del Estado. Aunque existe un número pequeño de éstas que son de propiedad privada.

El tema de las SOE's chinas, en el acero y en otras actividades, se ha convertido en un tópico relevante dentro de la reforma económica de China y en la discusión internacional de política comercial.

No existe una regulación internacional sobre el tema de las SOE's. El único foro donde se discute es en las negociaciones del Acuerdo Comercial Trans-Pacífico (*Trans-Pacific Partnership* - TTP), del que China no participa.

Esta estructura de la industria siderúrgica de China la llevó a desarrollarse de una forma sin paralelo en la historia de la industria. En la actualidad, la producción de acero de China representa cerca del 50% de la producción mundial.

De acuerdo a la información de *worldsteel* en 2014, China produjo 813 millones de toneladas de un total mundial de 1.637 millones de toneladas, para el 49.7% del total (*Cuadro 5*).

CUADRO 5

Producción mundial de acero por principales países

Ranking 2014	País	Producción (MM tns)	Participación
1	China	813	49,7%
2	Japón	111	6,8%
3	Estados Unidos	88	5,4%
4	India	83	5,1%
5	Corea del Sur	71	4,4%
6	Rusia	70	4,3%
7	Alemania	43	2,6%
8	Brasil	34	2,1%
9	Turquía	34	2,1%
10	Ucrania	27	1,7%
	Total Mundial	1.637	100,0%

Fuente: *worldsteel*.

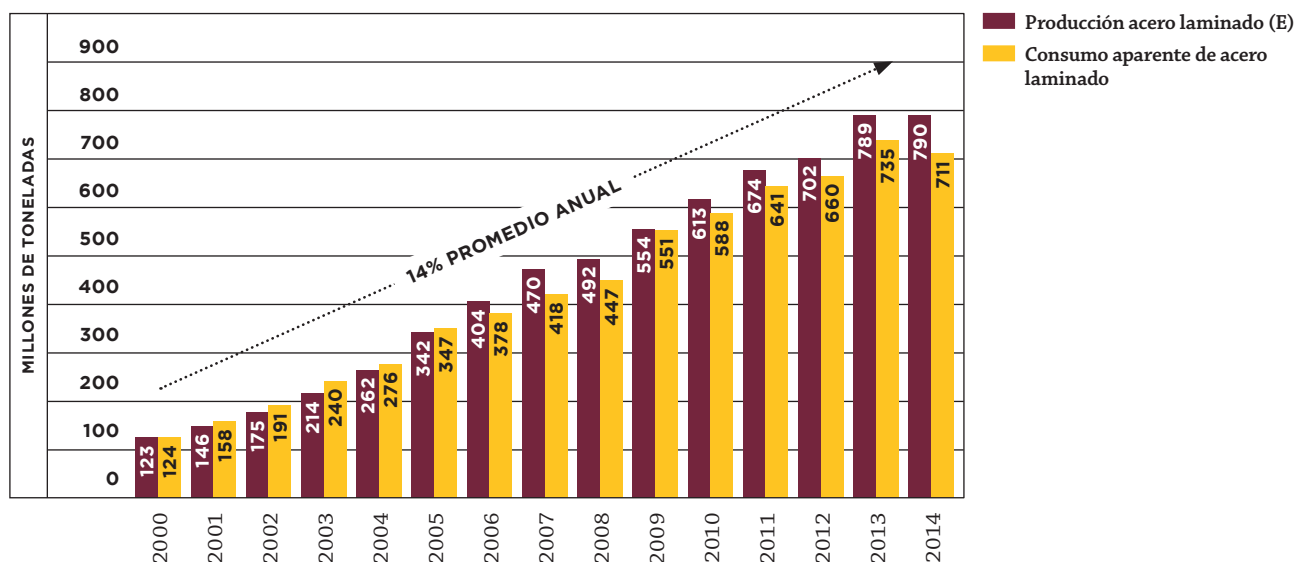
Cabe destacar dos aspectos importantes. Primero, la diferencia entre China y el segundo lugar, que es Japón, es 7 veces.

Segundo, la suma de los países que ocupan del segundo al sexto lugar (Japón, Estados Unidos, India, Corea del Sur y Rusia) representa apenas el 25% de la producción mundial.

Este impresionante crecimiento se dio en un plazo de 15 años, donde la producción de laminados de acero creció a una tasa promedio anual del 14%. Un hecho sin precedente en la historia de la industria del acero, superando los casos de Japón y Corea del Sur, que fueron desarrollos industriales que utilizaron un modelo similar al de China.

GRÁFICO 1

China, producción y consumo de laminados con tasa promedio anual de 14%
(millones de toneladas)



CUADRO 6

Lista de las 10 principales empresas productoras de acero

Ranking Global 2013	Principales empresas productoras de acero	Producción Crudo (millones toneladas)
1	ArcelorMittal	96,1
2	Nippon Steel & Sumitomo	50,1
3	Hebei Steel	45,8
4	Baosteel	43,9
5	Wuhan Steel	39,3
6	POSCO	38,4
7	Shagang	35,1
8	Ansteel	33,7
9	Shougang	31,5
10	JFE	31,2
	América Latina	65,4

Empresas chinas

Fuente: worldsteel.

Lograr esto requirió una inversión del orden de 900 mil millones de dólares por parte del gobierno chino; cifra que es similar a la suma del Producto Interno Bruto de Chile, Colombia y Perú.

Un esfuerzo de inversión de esta naturaleza difícilmente se podría haber logrado por empresarios privados.

Otra manifestación de este impresionante crecimiento es la presencia de 6 empresas chinas en la lista de las 10 principales empresas (*Cuadro 6*).

La otra pregunta a responder es ¿cómo se logró este desarrollo siderúrgico?

La estrategia del gobierno chino se implementó vía los llamados planes quinquenales. El proceso se inició en el 10° Plan quinquenal (2001-2005) donde el objetivo fue desarrollar a la industria del acero.

A continuación, en el 11° Plan Quinquenal (2006-2010), la política siderúrgica estuvo orientada a consolidar el sector. Particularmente porque la creación de empresas se dio en tal número que se volvía muy difícil poder organizar y controlar dicho crecimiento.

En el 12° Plan Quinquenal (2011-2015), la meta fue *crecer hacia afuera* (*Going Global*), tanto en la búsqueda de materias primas (particularmente de mineral de hierro) y de incrementar la presencia de las empresas chinas fuera de sus fronteras, ya sea con representaciones comerciales como con instalaciones productivas en otros países.

El 13° Plan Quinquenal (2016-2020) que ha sido anunciado por las autoridades chinas, pero cuyos detalles no se conocen, parecería presentar una nueva definición de la política siderúrgica que busca enfrentar los problemas que se ocasionaron en el desarrollo de la industria del acero china.

Dentro de dichos Planes Quinquenales, las políticas que destacan son varias: otorgar propiedad de la tierra, apoyos financieros directos, precios preferenciales de insumos, facilidades a la importación de materia prima, maquinaria y tecnología, devolución de impuestos a la exportación, desarrollo de la infraestructura necesaria como puertos, carreteras, puentes, etc., condonación de deudas, conversión de deuda por capital, barreras a la inversión extranjera, créditos preferenciales, etc.

Como se ha mencionado, este acelerado e impresionante crecimiento no se dio sin problemas. El más significativo de ellos fue el de crear una capacidad instalada de producción de acero crudo y laminado muy por encima de las necesidades del mercado doméstico chino. De tal forma, que cuando la demanda de acero dejó de crecer de forma acelerada, se generó un problema de sobre capacidad, que en la opinión de algunos analistas es del orden de 425 millones de toneladas.

Esta problemática, combinada con la reducción en el crecimiento de la demanda de acero por un menor crecimiento económico, ha hecho que esa sobrecapacidad de la industria china tenga un efecto negativo en el mercado internacional, y en particular en el de América Latina.

Por un lado, ha estimulado la exportación de los productos chinos para mantener la planta productiva operando y evitando el desempleo y sus consecuencias sociales. En 2014 y 2015, la exportación de productos de acero de China llegó a niveles de 100 millones de toneladas.

Este crecimiento súbito y cuantioso, deprimió los precios en todos los mercados, desplazó a la producción doméstica en los países donde participa, incrementó las fricciones comerciales resultando en un número creciente de investigaciones por prácticas desleales de comercio y afectó de forma importante los márgenes de rentabilidad de las empresas.

II.2 Conducta

En el tema de conducta, queremos resaltar las diferencias de política comercial entre América Latina y China.

Con respecto a América Latina, la política comercial ha sido, a partir de los '80, la de un proceso de liberalización progresiva, vía la firma e implementación de tratados de libre comercio (TLC).

Sin embargo, este proceso tiene diferencias importantes al interior de la región.

Por un lado, países como México, Chile, Colombia y Perú han sido proactivos en esta actividad, teniendo relaciones comerciales tipo TLC con un gran número de regiones y países que son socios comerciales importantes, donde destacan Estados Unidos, Canadá, Europa, Australia, Nueva Zelanda, Japón, etc.

Esta incorporación a la globalización ha resultado en una mayor competencia por la presencia creciente de importaciones, que combinada con la ausencia de políticas industriales que mejoren el *costo país*, han propiciado un daño material a la actividad de las empresas domésticas, al igual que fricciones comerciales por la presencia de prácticas desleales en buena parte de las importaciones; particularmente en el caso de las importaciones siderúrgicas chinas.

Por el otro, los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela) han seguido una política de apertura muy limitada.

Por la parte de China, la política comercial ha tenido dos etapas. En la etapa en que la industria siderúrgica se estaba desarrollando, las medidas comerciales estaban orientadas a mantener abierto el mercado, permitiendo la importación para complementar la demanda de acero.

A medida que la industria fue creciendo en volumen y diversidad de productos, la política comercial se orientó al fomento de la exportación, mediante la devolución de impuestos a esa actividad.

En forma adicional, en el 12° Plan Quinquenal, una de las directrices fue la *Crecer Hacia Afuera (Going Global)*, como ya se mencionó en los párrafos anteriores.

Otra de las políticas comerciales del gobierno chino con implicaciones importantes para la industria del acero es la iniciativa del *One Belt One Road*, que implica la creación de infraestructura (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, etc.) en varios países de la región asiática y que será financiada con recursos del gobierno de China.

Otro tema relevante en política comercial, es la naturaleza del comercio internacional del acero, que representa, en términos generales, cerca del 30% de la producción mundial. En términos de toneladas esto significa alrededor de 400 millones de toneladas.

Esta característica se deriva de factores, tales como, ser una industria de bajos costos variables lo que permite tener cierta flexibilidad para el manejo del precio; la mayoría de los países utilizan la exportación para mantener elevado el porcentaje de utilización de la capacidad, y en ciertos países como China, para mantener el empleo.

Esta condición también ha propiciado que el comercio siderúrgico tenga un alto contenido de comercio desleal. De hecho, la industria del acero es una de las actividades que usan intensivamente los instrumentos de defensa comercial que tiene la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por ejemplo, en materia de *dumping*, las investigaciones de la industria siderúrgica representan el 38% del total mundial de investigaciones durante 2014; en el caso de subsidios, el acero representa el 53% del total; y en las salvaguardas, el 35%.

CUADRO 7**Comercio desleal por país peticionario**

Peticionario	Nº casos	% del total
EE. UU.	100	30%
Canadá	40	12%
Tailandia	32	10%
Europa	21	6%
Australia	19	6%
Indonesia	19	6%
Brasil	18	5%
México	18	5%
India	14	4%
Argentina	10	3%
China	9	3%
Otros	33	2%
Total	333	100%

CUADRO 8**Comercio desleal por país acusado**

Peticionario	Nº casos	% del total
China	84	25%
Europa	37	11%
Corea	30	9%
Taiwán	29	9%
Japón	21	6%
India	16	5%
Ucrania	15	5%
Rusia	13	4%
Indonesia	10	3%
Sudáfrica	10	3%
Tailandia	9	3%
Otros	57	18%
Total	333	100%

Fuente: OMC.

Estos instrumentos son usados por un gran número de países, como lo refleja la información de los Cuadros 8 y 9.

En el Cuadro 7, se presentan las investigaciones de comercio desleal con una resolución definitiva por parte de las autoridades investigadoras a nivel mundial durante el período 1990 al primer semestre del 2014, que fueron 333.

De este cuadro destaca, que Estados Unidos es uno de los países más activos en la aplicación de este tipo de instrumentos contra el comercio desleal. También es importante señalar que China, aunque con un número pequeño de investigaciones, también se involucra en este tipo de acciones comerciales.

El Cuadro 8, por su parte, presenta la información por país acusado. Destaca que China ha sido acusada en 84 investigaciones, que representan el 25% del total de decisiones gubernamentales.

América Latina también ha estado activa en esta materia, como lo muestra el Cuadro 9; aunque la actividad ha estado concentrada en unos pocos países, como México, Brasil y Colombia.

CUADRO 9**Comercio desleal en América Latina**

	Acciones en Proceso		Acciones Vigentes	
	Totales	Contra China	Totales	Contra China
Total	7	5	42	26
Argentina	0	0	2	2
Brasil	0	0	11	8
Colombia	3	2	4	4
México	4	3	22	11
Perú	0	0	1	1
Rep. Dominicana	0	0	2	0

II.3 Desempeño

Dos son las variables de desempeño a destacar: primero, el rendimiento financiero de la industria, y segundo, la participación china en el mercado de América Latina.

En cuanto al primero, la industria ha mostrado un rendimiento financiero (medido por el margen de EBITDA) a la baja que no es suficiente para tener una empresa sustentable en el tiempo.

De acuerdo a un estudio de McKinsey, la industria siderúrgica debería de tener un EBITDA del orden del 17% para tener capacidad financiera para modernización, mantenimiento e innovación tecnológica. Dicho reporte, señala que el EBITDA de una muestra de empresas globales ha disminuido de un nivel de 20% en 2004, a un 9% en el año de crisis de 2009 y ha registrado una leve mejoría para registrar 10% en 2013 (última información disponible).

GRÁFICO 2

Importaciones totales y chinas y su participación en el consumo de América Latina

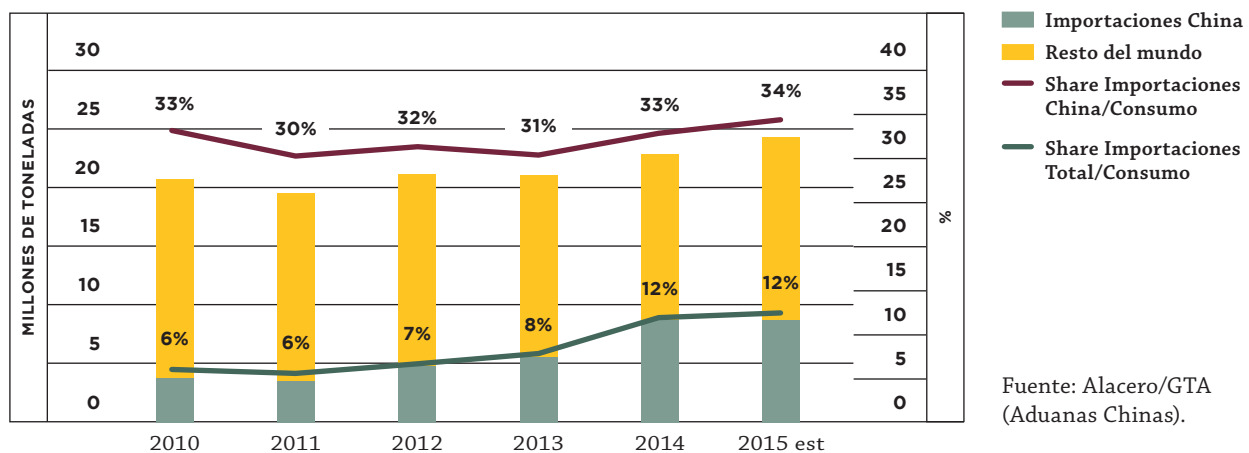
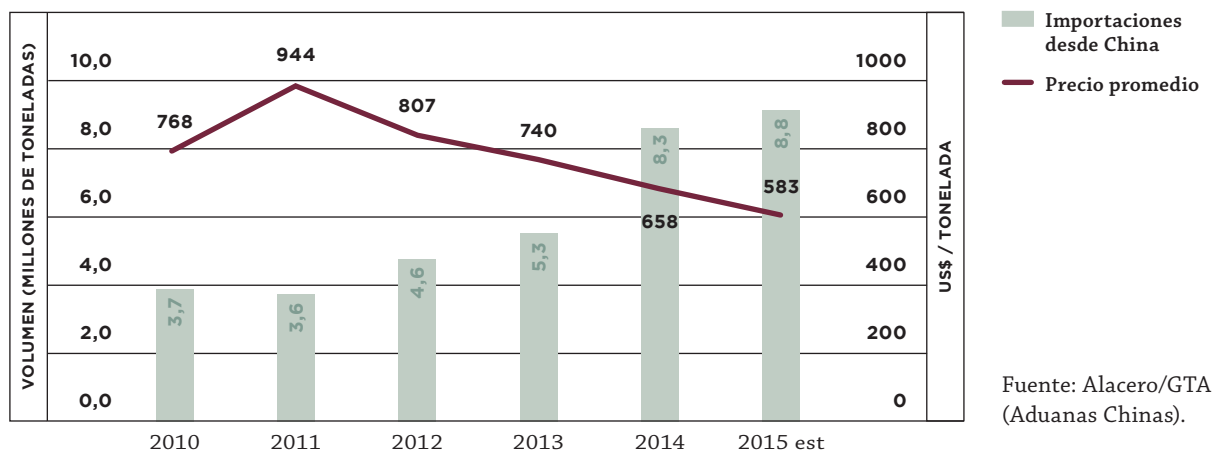


GRÁFICO 3

Importaciones de China en América Latina: volumen y precios promedios



III. LAS VARIABLES SIDERÚRGICAS EN LA TRANSICIÓN DE CHINA

En este tema, las empresas siderúrgicas de China, de acuerdo a la información disponible de la cámara siderúrgica de China (CISA), muestra que la mayoría de ellas, no han tenido un rendimiento financiero medido por la relación EBITDA/Ventas positivo en los últimos años. La información disponible señala que durante el período enero-mayo de 2015, esa relación financiera fue de 0,04% para la muestra de empresas de CISA.

Sin embargo, dicha situación no ha generado gran preocupación ya que el gobierno, al ser el propietario de la mayoría de las empresas, tiene los recursos financieros para cubrir ese pobre rendimiento financiero.

En cuanto a la segunda variable, la participación china en el mercado de América Latina ha sido creciente, como lo muestra el *Gráfico 2*. También es importante destacar que la importación total ha mantenido (mantiene) una participación en el consumo de alrededor del 30% en los últimos años.

Este es uno de los principales problemas que enfrenta la industria siderúrgica de América Latina.

Para 2015, se estima que la participación de China en el consumo de la región llegaría al 12% ó 13%.

La presencia de China en la región ha sido por dos vías: por un lado, el volumen de importación ha ido a la alza, y por el otro, los precios promedio de sus productos como lo informa la autoridad aduanera de China han registrado una disminución sostenida en los últimos años, como se aprecia en el *Gráfico 3*.

Como se ha señalado, China se encuentra en un proceso de reformas estructurales para modificar su modelo de desarrollo económico y transitar hacia una economía de mercado.

Dentro de este cambio, hay cuatro variables que están vinculadas al desempeño de la industria del acero de China, que son el *status* de Economía de Mercado, el 13° Plan Quinquenal (2016-2020), las Empresas Propiedad del Estado y la Política Cambiaria.

III.1 *Status* de economía de mercado

Este tema es relevante desde la perspectiva de las investigaciones por prácticas desleales contra China, ya que mientras China no sea considerada como una economía de mercado, cualquier empresa de un país que presenta una investigación de *dumping* o subsidios contra algún producto siderúrgico originario en China, puede utilizar la información de precios y costos de un tercer país (país sustituto) para calcular el valor normal en la metodología del cálculo del porcentaje de *dumping*.

Esta *facilidad* permite disponer de la información necesaria de forma más rápida, confiable y completa.

Esta disposición se sustenta en el Artículo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC en 2001, que establece que China tendrá 15 años para una transición a ser economía de mercado; esa fecha se cumple en diciembre de 2016.

El contenido del Artículo 15 está siendo objeto de una disputa de interpretación legal, ya que, por un lado, hay opiniones que señalan que el *status* de economía de mercado se obtiene de forma automática en diciembre de 2016; y por el otro, hay opiniones que indican que ese reconocimiento no es automático.

En la actualidad, hay países que ya reconocieron a China como una economía de mercado, como son la Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Chile, Colombia, Brasil y Singapur. Pero los principales socios comerciales de China, Estados Unidos y Europa, no lo han hecho.

En la opinión de expertos legales, se señala que este problema de interpretación del Artículo 15 se resolverá cuando un país inicie, después de diciembre de 2016, una investigación de prácticas desleales de comercio contra China, utilice la información de precios y costos de un tercer país y resuelva aplicar una cuota *antidumping* definitiva.

En ese momento, China solicitará, vía el Mecanismo de Solución de Disputas de la OMC, un panel para que resuelva si China es o no una economía de mercado en el contexto de la industria que presente la investigación. El dictamen de ese panel, deberá de resolver ese problema de interpretación. Sin embargo, se comenta que para llegar a la decisión final del panel podrán transcurrir de dos a tres años, con lo que el horizonte para resolver esta disputa legal podrá ser hasta el 2019 ó 2020.

Por el momento, y ante la cantidad de investigaciones por comercio desleal que se están iniciando o desarrollando en varios países de América Latina, es crítico mantener el supuesto de que China no es una economía de mercado.

Alacero ha estado activo en la discusión pública de este tema, sosteniendo que China no es una economía de mercado, no sólo por las disposiciones contenidas en el Protocolo de Adhesión a la OMC, sino también porque las reformas estructurales que el gobierno de China ha manifestado que implementará para transitar hacia una economía de mercado han mostrado resultados parciales.

III.2 13º Plan quinquenal 2016-2020

Como ya señalo anteriormente, China está en proceso de dar a conocer el contenido del próximo plan quinquenal. Dentro del mismo, se estima que habrá un capítulo dedicado a la industria del acero.

A principios de 2015, el gobierno chino dio a conocer un borrador del posible capítulo, donde se destacaban los siguientes temas (como):

- > Dirigir a la industria siderúrgica hacia un nuevo modelo, donde el *mercado juegue un papel decisivo*.
- > Reconocimiento a un problema severo de sobrecapacidad.
- > Mantener la propiedad del Estado en la conducción de la industria.
- > Se refuerza el enfoque de arriba hacia abajo.
- > Definición de tamaño de empresa, tipo de producción y ubicación.
- > Acelerar fusiones y adquisiciones.
- > Define la utilización de la capacidad: 80% en 2017; lo cual implica, manteniendo las condiciones actuales de operación de la industria china, tener que reducir 113 millones tons (lo cual se considera de difícil realización).

Frente a esta publicación, las asociaciones siderúrgicas de Norteamérica, Europa y América Latina se pronunciaron en un comunicado conjunto señalando que la propuesta sobre la posible nueva política siderúrgica no introduce las reformas orientadas al mercado necesarias para lograr los objetivos señalados.

Y que además, no actúa sobre los problemas más importantes que enfrenta la industria del acero de China en la actualidad, como es el de la sobrecapacidad.

De acuerdo a la información de prensa, se estima que en el mes de marzo de 2016 se dará a conocer el contenido detallado del nuevo Plan Quinquenal, con lo que se podrá constatar si el gobierno chino busca o no cambios sustanciales a su política siderúrgica.

III.3 La reforma a las Empresas Propiedad del Estado

En el análisis de la industria siderúrgica de China, el tema de las Empresas Propiedad del Estado, (SOE's por sus siglas en inglés) es una variable crítica.

Su relevancia estriba en que al ser propiedad del Estado cuentan con una serie de ventajas, apoyos y subsidios que les permiten crecer y desarrollarse con los recursos financieros del Estado, al igual que competir con ventajas artificiales.

En ese contexto, las empresas latinoamericanas, que en su mayoría son privadas, compiten no contra sus contrapartes chinas, sino contra el gobierno chino. Lo que propicia una desventaja estructural difícil de superar en el mercado.

Esta condición, es la que ha llevado a Alacero a recomendar a los gobiernos de la región la necesidad de tener un *campo de competencia parejo*.

El tema de la SOE's tiene una larga historia en el desarrollo económico de China y ha ido teniendo cambios a lo largo del tiempo. De hecho, en algunos sectores ya no tienen un papel preponderante o han disminuido en su número.

Sin embargo, en la industria del acero, las SOE's continúan dominando la actividad; como en el sector bancario, telecomunicaciones, transporte, etc.

De acuerdo a la información disponible, en 1995 había más de 300.000 empresas del gobierno; para 1998, ya se había reducido a 258.000. Para 2014, el número ya sólo era de 150.000, pero en los sectores estratégicos para el gobierno chino, como es el siderúrgico.

Este proceso de reducción de las empresas públicas implicó un desempleo sustancial, que se estima fue del orden de los 40 millones de trabajadores, pero absorbido por el naciente sector privado en la economía de China.

Se estima que una disminución similar de la fuerza laboral en la actualidad no sería posible por las expectativas de menor crecimiento económico de China y por las implicaciones sociales que eso traería. De ahí, los comentarios de los expertos de lo difícil de tratar de reducir el número de las empresas propiedad del Estado.

A partir de la Tercera Reunión Plenaria del Partido Comunista en noviembre de 2013, se han anunciado diferentes medidas para una reforma de las SOE's y promover una mayor participación de la empresa privada en la economía.

Estas acciones han sido reiteradas en diferentes ocasiones en los últimos años. Algunas de las iniciativas más importantes son propiedad mixta (con empleados e inversionistas privados), cotización en bolsa de valores, desinversión de activos no estratégicos, control de compensaciones, etc.

Sin embargo, el consenso apunta a una reforma parcial e incompleta. Contrapesos políticos dificultan los avances en este tema.

El tema de las SOE's ha ido cobrando mayor relevancia a medida que la economía de China fue creciendo hasta la importancia actual que tiene. Diferentes países han expresado su preocupación por las implicaciones de competencia global y regional que ellas representan contra las empresas del sector privado.

Sin embargo, esa preocupación no ha tenido eco en los foros multilaterales, de tal forma de que se puedan establecer reglas claras sobre el funcionamiento de este tipo de empresas. Es importante establecer que el problema no es que el Estado tenga la propiedad de una empresa, sino que dicha empresa se mantenga operando en el mercado a partir de los apoyos y subsidios que el Estado le otorga.

El único foro donde el tema se ha discutido y llegado a proponer reglas claras transparentes y mandatorias es en las negociaciones del acuerdo comercial transpacífico (Trans-Pacific Partnership - TPP). Sin

embargo, esas reglas sólo son obligatorias a los 12 países que intervienen en esa negociación, donde China no participa.

De acuerdo a la información disponible, el TPP contempla 7 temas relevantes en el capítulo de Empresas Propiedad del Estado:

- 1. Aplicabilidad:** ¿A quién se aplica y a quién se excluye?
- 2. Disciplinas:** Transparencia, no-discriminación, daño y efectos adversos.
- 3. Solución de Controversias:** ¿Cómo se procesa la disputa?
- 4. Arreglos Institucionales:** Agencias administrativas y procedimientos.
- 5. Reservas:** Medidas sujetas a negociación.
- 6. Futuras Negociaciones:** Bajar del nivel federal al estatal.
- 7. Temas Técnicos:** cooperación, intercambio de información, definiciones.

III.4 Política Cambiaria

La última de las variables de la transición económica de china para la industria siderúrgica es la política cambiaria.

Desde una explicación sencilla, la definición del manejo del tipo de cambio tiene repercusiones importantes en los flujos de comercio de un país. Cuando una moneda se deprecia o pierde valor respecto de otra moneda, que por lo general es el dólar norteamericano, se entiende que esa acción estimula la exportación de los productos domésticos y encarece la importación de los productos extranjeros. El efecto contrario sucede cuando la moneda aprecia su valor respecto del dólar norteamericano.

A lo largo de su desarrollo económico, el gobierno de China manejó su política cambiaria para estimular sus exportaciones, lo que lo llevó a convertirse en el mayor exportador mundial de productos manufacturados, incluido los productos de acero. Durante este

tiempo, el resto de países criticó este enfoque mercantilista de China, pero no se logró que alterara su conducta cambiaria.

En diferentes momentos del tiempo china ajustó su tipo de cambio, pero en términos generales siempre mantuvo un tipo de cambio que favoreciera la exportación.

Esta situación cambió el pasado mes de agosto cuando el Banco Central de China anunció un cambio en su régimen cambiario propiciando una devaluación. La decisión causó volatilidad en los mercados internacionales y en la comunidad internacional.

Se mencionaron varias razones como explicación de esa decisión:

- > Es parte de la reforma para la transición económica.
- > Es permitir que el mercado determine el tipo de cambio.
- > Estímulo a la exportación y crecimiento.
- > La inclusión del yuan en la canasta de los SDR del Fondo Monetario Internacional.
- > Atenuar la salida de capitales.

Desde la perspectiva siderúrgica, el efecto de esa nueva política cambiaria se reduce a fomentar sus exportaciones de acero en el nuevo contexto de una economía china que deja de crecer a las tasas históricas de dos dígitos y lo hará a niveles de 6% a 7% anual.

Esta percepción se refuerza, cuando, por un lado, se considera que la demanda de acero ya pasó su punto más alto (*peak*) y que en los siguientes años tendrá una tendencia a la baja; y por el otro, la industria siderúrgica de China mantiene una sobrecapacidad significativa que la obliga a exportar para mantener su tasas de utilización de la capacidad elevada, además de la necesidad social de preservar el empleo.

IV. COMENTARIOS FINALES

La relación siderúrgica entre América Latina y China no puede continuar en la dirección actual. El creciente deterioro comercial va a resultar en pérdida de empleos, mayores fricciones y disputas comerciales.

Mientras las Empresas Propiedad del Estado chino reciban apoyos y subsidios, la competencia será desigual e inequitativa.

Las empresas privadas latinoamericanas no pueden competir contra el gobierno chino.

Es necesario lograr un campo de competencia parejo.

La pregunta clave es: ¿La transición económica de China resultará en una industria siderúrgica que no requiera subsidios y compita en condiciones de mercado?

La evidencia actual no apunta en esa dirección.

Los vínculos entre la Argentina y China: los acuerdos firmados y su impacto sobre las posibilidades de desarrollo

DANTE E. SICA

Socio fundador y director de ABECEB.

Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).

Ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Nación.

I. INTRODUCCIÓN

LOS VÍNCULOS ENTRE LA ARGENTINA Y CHINA se consolidaron formalmente en el año 2004 cuando se firmó la primer *Asociación Estratégica* entre las naciones. En esa misma reunión, se realizaron compromisos de inversiones por parte de China y se firmaron diversos acuerdos de cooperación. Sin embargo, la mayoría de ellos no trascendieron y varias de las promesas quedaron incumplidas.

Con el paso del tiempo, y en línea con los cambios en la coyuntura internacional, el relacionamiento entre ambos países decantó en nuevas reuniones, culminando con la firma de importantes acuerdos de cooperación en el año 2014, y a comienzos del 2015. En un país afectado por la fuerte restricción de divisas, la asociación estratégica con un socio con abundante capacidad de financiamiento surge como una importante herramienta para apuntalar para sostener las reservas y evitar mayores presiones sobre el nivel de actividad. Sin embargo, considerando que se han establecido condiciones asociadas a proyectos de largo plazo, cabe preguntarse hasta qué punto los acuerdos implican una relación beneficiosa para el país. El siguiente artículo discute en profundidad el entramado de los convenios firmados con la potencia asiática, así como las condiciones establecidas y sus potenciales impactos en la estructura productiva del país.

2. UNA ESTRATEGIA AMPLIA: CÓMO CHINA REFUERZA SUS VÍNCULOS CON TODA LATINOAMÉRICA

El fortalecimiento de los vínculos entre Argentina y China no es exactamente un caso aislado. De hecho, el país asiático viene consolidando desde la década pasada su relacionamiento con toda la región latinoamericana. Al respecto debe recordarse que a principios del año corriente el presidente chino Xi Jinping anunció el objetivo de alcanzar, en los próximos 10 años, un nivel de comercio bilateral que supere los U\$S 500.000 millones (prácticamente el doble de la cifra actual) acompañado con inversiones cercanas a los U\$S 250.000 millones.

En el afianzamiento de las relaciones con el bloque se pueden identificar tres planos concretos. Por un lado, el plano **comercial**, con un fuerte crecimiento de las compras y ventas hacia la región, que llevaron a posicionar a China como un socio estratégico para el comercio con LATAM, pasando de representar un 4% del intercambio comercial del bloque en 2003, a un 13% en 2014.

No obstante, una particularidad de dicho crecimiento en el comercio viene dada por el hecho de que no ha sido parejo al interior de los rubros. En el sector minero por ejemplo, la participación de China en las exportaciones de Latinoamérica ha pasado de un 11,8% en el año 2003 a un 36,4% hacia 2014. En combustibles y alimentos el crecimiento también es notable, llegando a representar en 2014 un 12,4% y un 9,6% respectivamente.

Sin embargo, la incidencia de China como destino de exportaciones industriales ha sido poco significativo a lo largo de la década, y sigue siéndolo en 2014 con apenas un 2,3% de los envíos destinados a ese país.

Este crecimiento en términos comerciales llevó en algunos casos a afianzar las relaciones en el terreno de las negociaciones formales. China ha firmado tratados de libre comercio bilaterales con Chile, Perú y Costa Rica. Además, se estaría buscando alcanzar un acuerdo similar con Colombia, aunque aún las negociaciones se encuentran en un estado incipiente.

Otro de los puntos de acercamiento comprende al ámbito **financiero**, principalmente a través del otorgamiento de préstamos orientados a sectores específicos y estratégicos. En los últimos 4 años, la totalidad de los préstamos hacia Latinoamérica alcanzó un valor de U\$S 93.700 millones. Aproximadamente un 30% se destinó a obras de infraestructura, un 17% hacia transporte y un 10% a minería. En términos de destinos, más de la mitad se dirigieron a Venezuela, país que actualmente encuentra comprometida su capacidad de repago dado el derrumbe del precio del petróleo, con cuyas ventas debería cancelar la deuda adquirida.

Dentro de ese mismo plano también ha tomado fuerza otro mecanismo que China practica con varios países del mundo, que consiste en la firma de **swaps de divisas**. En la región se han acordado *swaps* con la Argentina (U\$S 11.000 millones), con Brasil (U\$S 30.000 millones) y más recientemente con Chile (U\$S 3.600 millones). Sin embargo, al menos de acuerdo a lo publicado por los bancos centrales de los respectivos países, el único que ha activado tramos incorporando yuanes a sus reservas ha sido la Argentina.

Finalmente, más allá de los préstamos otorgados y el avance en términos comerciales, en muchos casos China se ha destacado por ser el principal origen de las **inversiones directas** en países de la región. De hecho, el financiamiento otorgado por parte de bancos chinos en Latinoamérica ha sido superior al efectuado por entidades reconocidas como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

La participación de China en la totalidad de las inversiones en la región ha ido tomando mayor relevancia a lo largo de la década con un especial crecimiento a partir de 2013, explicado fundamentalmente por el anuncio de la construcción del Canal de Nicaragua. Sin embargo, en 2014 la proporción sigue siendo alta lo cual daría cuenta de una tendencia positiva que podría repetirse en los próximos años.

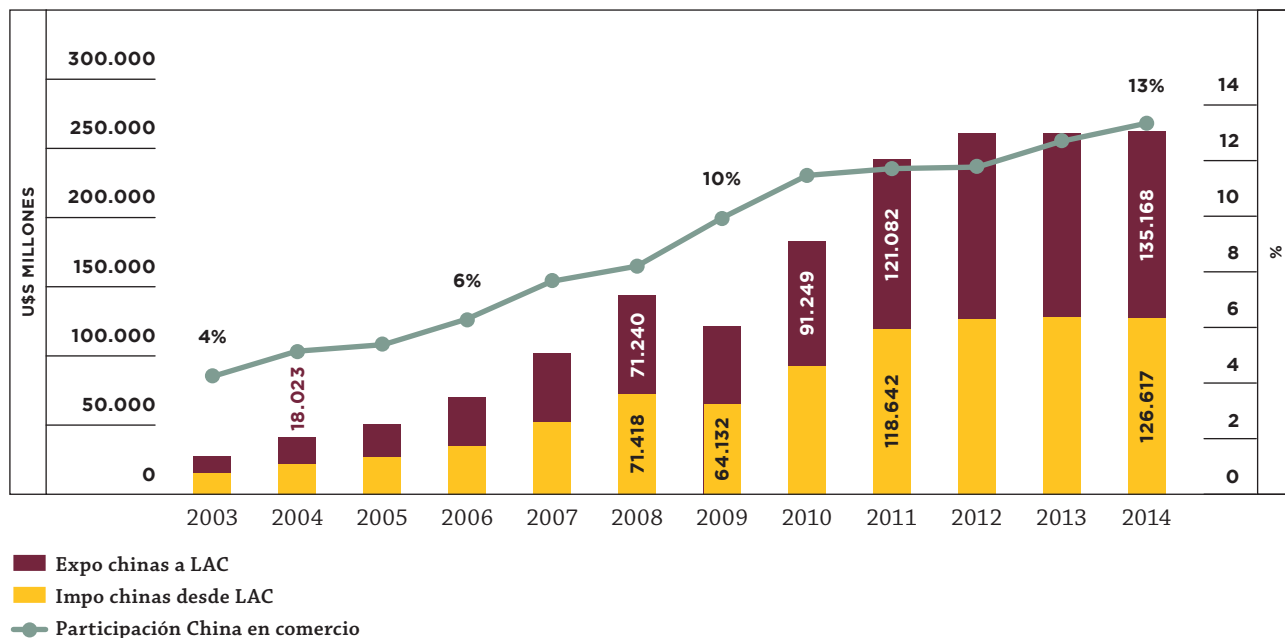
En términos sectoriales, la concentración es similar a la registrada en el caso de los préstamos. Un 63% de las inversiones financiadas por la República Popular se dirigieron hacia el sector de construcción, mientras que un 69% de las fusiones y adquisiciones se concentran en el área de petróleo y gas. Nótese que se trata de sectores altamente estratégicos para China, mediante los cuales busca asegurarse un mejor acceso a los recursos naturales de la región para cubrir sus crecientes necesidades de consumo, además de sostener una tasa de crecimiento de su estructura productiva superior al 5% anual.

A futuro podría esperarse que las inversiones en los países de Latinoamérica aumenten, especialmente a partir de que se materialicen las inversiones anunciadas en las sucesivas visitas del Presidente chino en varios países de la región como Brasil, Perú, Venezuela y la Argentina.

GRÁFICO 1

Comercio China – Latinoamérica y Caribe (LAC)

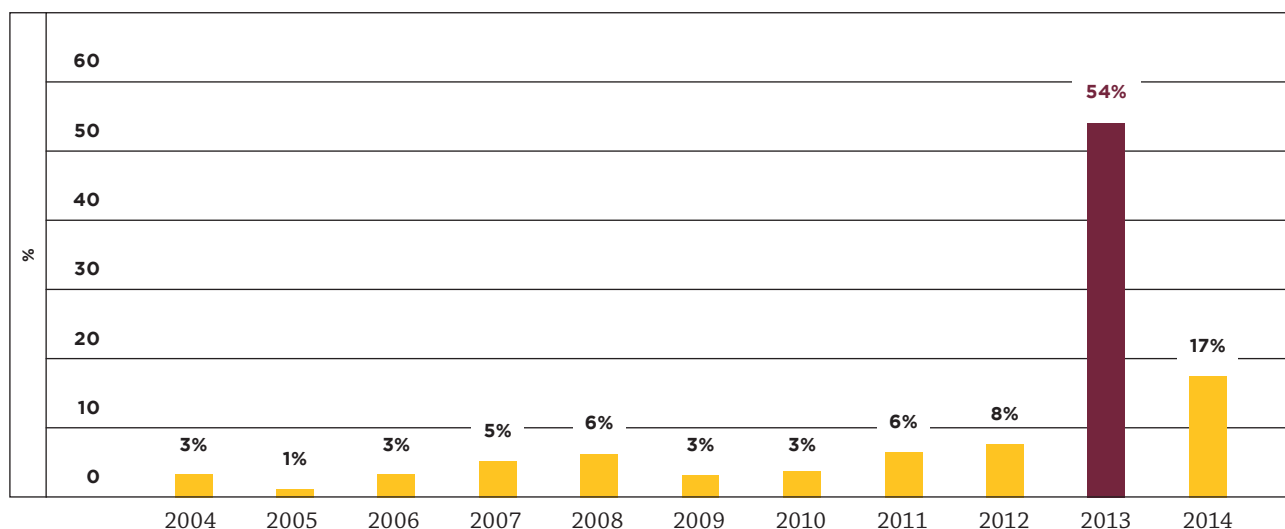
En U\$S millones



Fuente: ABECEB con base en ITC Trade.

GRÁFICO 2

Participación (%) de China en IED (greenfield) en Latinoamérica y Caribe



Fuente: ABECEB con base Global Economic Governance Initiative. Boston University.

3. RELACIÓN COMERCIAL CON LA ARGENTINA Y BRASIL

Al momento de firmar asociaciones estratégicas con el gigante asiático, la mayoría de los países de la región mantiene similitudes en torno a lo discursivo. Frases como “*beneficio mutuo*”, “*complementación productiva*”, o “*relación equilibrada*” abundan al interior de los textos de los acuerdos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la realidad económica y las características de los vínculos se alejan bastante de dichos conceptos.

El relacionamiento comercial entre la Argentina y China tiene dos características bien claras: por un lado es crecientemente deficitario y por el otro, la composición es marcadamente asimétrica.

Las exportaciones argentinas alcanzaron su pico en el año 2008 y a partir de allí, con un comportamiento oscilante siempre se han mantenido en niveles inferiores, cerrando el 2014 con U\$S 4.400 millones. Mientras tanto, las compras al país asiático han experimentado un fuerte crecimiento entre 2008 y 2013, del orden del 60%. Como resultado de ello, a partir de 2008 la relación

se tornó deficitaria para la Argentina. A partir de 2011, aún a pesar de la administración de las importaciones, el déficit se profundizó de manera intensa llevando a cerrar el 2014 con un valor de U\$S 6.300 millones.

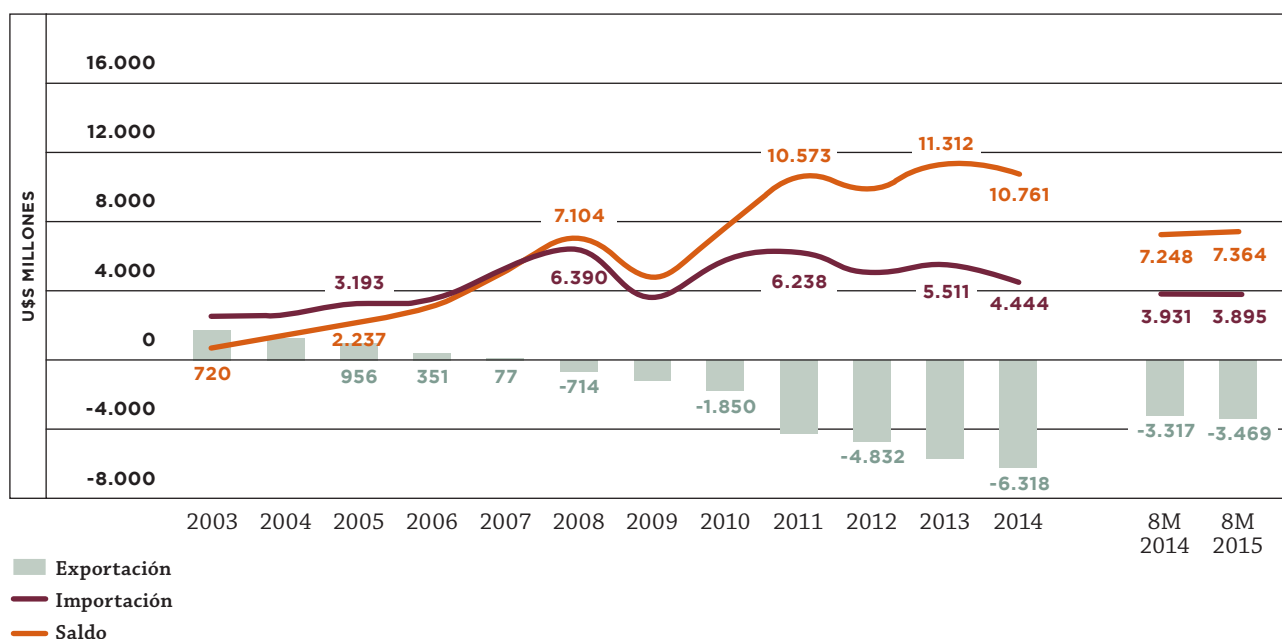
La tendencia para el caso brasileño es similar, aún a pesar de que el país vecino mantiene una relación superavitaria con China, aunque el saldo muestra una tendencia decreciente en los últimos años. De hecho, en los primeros ocho meses de 2015 ese superávit comercial se contrajo más de un 55% y de mantenerse la estacionalidad de los últimos meses del año anterior, es probable que se llegue a cerrar el 2015 con déficit.

En consecuencia, tanto Brasil como la Argentina mantienen una relación de desequilibrio en su comercio con China, en donde para ambos casos la tendencia es hacia un déficit estructural creciente.

GRÁFICO 3

Comercio Argentina - China

En U\$S millones

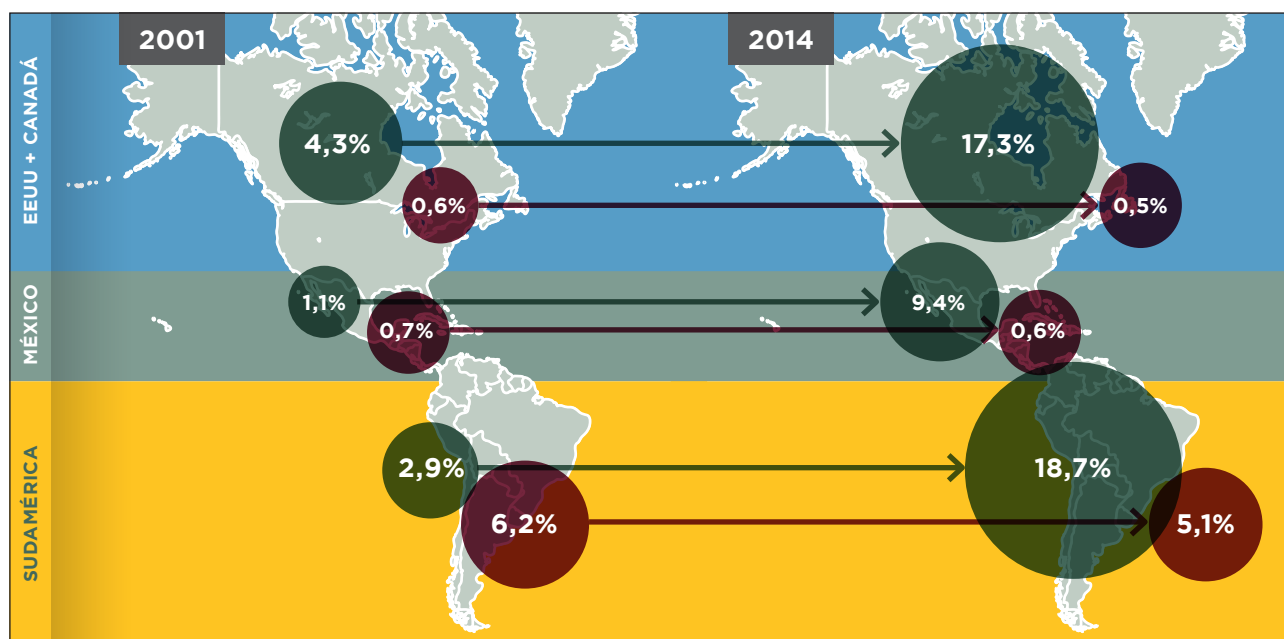


Fuente: ABCECB con base en INDEC.

ESQUEMA 1

Participación de las exportaciones MOI por bloque

China vs Argentina+Brasil



● Expo chinas sobre total impo MOI del bloque

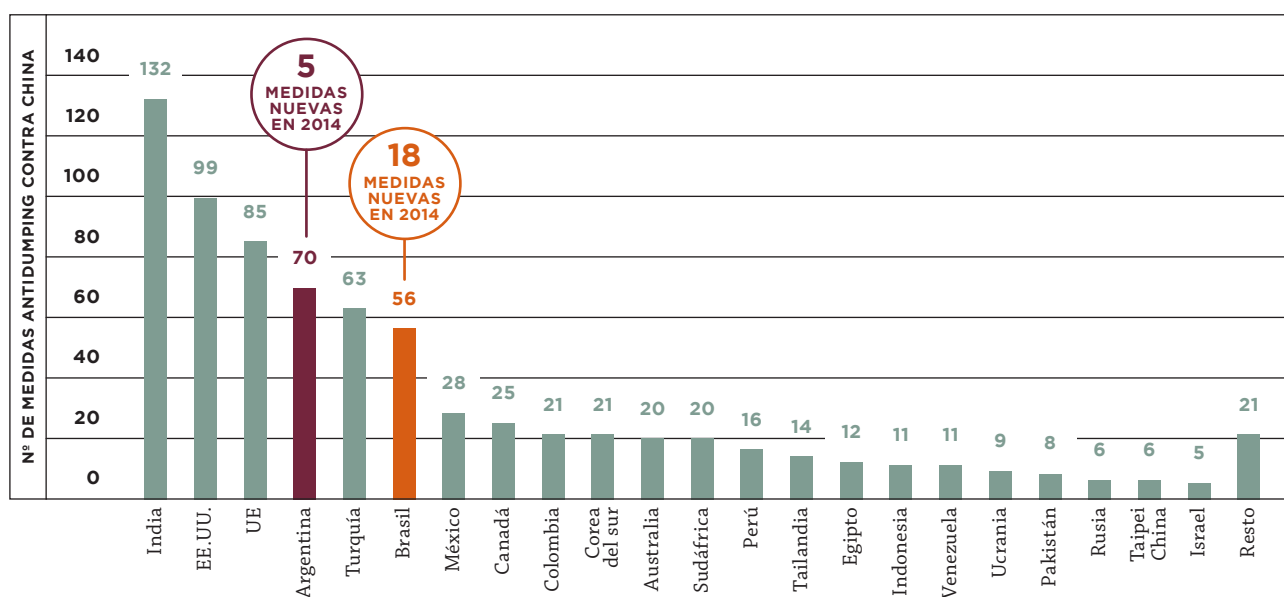
● Expo Arg+Bra sobre total impo MOI del bloque

Fuente: ABCECB con base en ITC Trade, INDEC y MDIC.

GRÁFICO 4

Medidas antidumping a productos de China 1995-2014

Totales por países



Fuente: ABCECB con base en OMC.

En términos de composición, es advertible que el intercambio es muy concentrado en términos de exportaciones mientras que las importaciones son altamente diversificadas. Un 80% de las ventas a China se componen de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, en tanto que un 97% de las importaciones son productos de origen industrial.

Esto último es potencialmente perjudicial para los países de Latinoamérica por varios motivos. En principio, la especialización en las exportaciones de bienes primarios induce a una mayor volatilidad, al depender esencialmente de los precios de los *commodities*.

Por otro lado, considerando que el principal mercado de manufacturas de la Argentina y Brasil es la propia región, el crecimiento en la compra de bienes industriales a China ha aumentado la participación del país asiático en las importaciones, llevando incluso a desplazar a otros países de la región. En paralelo, en los últimos años China afianzó su posicionamiento en exportaciones industriales también en Norteamérica y en México.

No obstante, ese fuerte crecimiento de la inserción del país asiático como proveedor de manufacturas a nivel mundial, ha enfrentado una fuerte resistencia por parte de los países que cuentan con sectores productivos ajustados por las importaciones desde China.

La principal herramienta de defensa comercial utilizada ha sido la de medidas anti-dumping. Tanto la Argentina como Brasil figuran dentro de los principales países con medidas defensivas contra productos originarios de China. Sin embargo, el líder en dicha materia es la India. Entre los principales denunciantes también figuran potencias desarrolladas como Estados Unidos y la Unión Europea.

En la Argentina, luego de la implementación de un pico de 17 medidas defensivas aplicadas a productos de origen chino en el año 2010, la participación del país asiático sobre el total de medidas implementadas se mantuvo en el orden de un 50-70% del total de derechos antidumping aplicados. En el año 2014, se implementaron 8 nuevas medidas en su contra, que representaron un 62% de la totalidad de las nuevas aplicaciones. En total, un 55% de las medidas que rigen actualmente en la Argentina se aplican a productos provenientes de China.

En Brasil, la proporción de medidas aplicadas a productos originarios de China es levemente inferior, con un 33% de las 152 medidas en total. Sin embargo, es posible que con el paso del tiempo la proporción se acerque paulatinamente a la que registra la Argentina, en tanto que Brasil ha acelerado su cantidad de denuncias de *dumping* a productos de China, con un total de 18 nuevas medidas en 2014, mientras que la Argentina solamente ha implementado 5.

4. PROFUNDIZANDO LOS LAZOS: LOS ACUERDOS FIRMADOS Y SUS CARACTERÍSTICAS

A pesar de que las relaciones diplomáticas tanto de la Argentina y de Brasil con China tengan algunos años de maduración, uno de los hitos más llamativos del año 2014 fue la firma de importantes acuerdos entre países, que para el caso argentino alcanzara un total de 33 convenios mientras que para Brasil fueron 35. De ambos casos pueden extraerse denominadores en común, aunque también la lectura de los mismos permite establecer diferencias en las condiciones negociadas, que en muchos casos encuentran su fundamento en la situación coyuntural en la cual se encontraba inmerso cada país al momento de negociar.

4.1. El caso argentino

4.1.1. Antecedentes de relacionamiento

Los comienzos del diálogo estratégico entre la Argentina y China se remontan a la década del 90, bajo la forma de convenios de cooperación para promover la formación de empresas y para incentivar inversiones recíprocas.

Luego, en 2004, durante la Presidencia de Néstor Kirchner, se reanudaron los diálogos y se culminó con la firma de 14 convenios sobre distintas temáticas, entre ellos en las áreas ferroviarias, turismo y cooperación espacial. Posteriormente y tras la visita del entonces Presidente chino Hu Jintao al país, se firmó la Asociación Estratégica en conjunto con un Memorándum de Entendimiento que en resumidas cuentas establecía dos condiciones: por un lado, China prometía incrementar sus compras desde la Argentina en U\$S 4.000 millones en un plazo de cinco años (en aquel entonces equivalía a duplicar las exportaciones a China), y como contrapartida la Argentina le concedería al país asiático el reconocimiento como economía de mercado. Una vez finalizada la comunicación de los presidentes en dicho encuentro, se realizaron anuncios adicionales, esta vez de la mano de empresarios privados, notificando inversiones por U\$S 20.000 millones en un plazo de 20 años.

En ese entonces dichas menciones tuvieron una repercusión mediática intensa. Sin embargo, rápidamente quedó en evidencia que China no llegaría a cumplir con su parte del memorándum (mayor compra de productos argentinos), y por consiguiente la Argentina no otorgó el reconocimiento acordado. Este episodio fue sucedido por una serie de discusiones acerca del *peso* en términos legales que implicaba la firma del memorándum; sin embargo el mismo nunca llegó a incorporarse a la legislación argentina y por lo tanto no se dio curso a ninguna modificación.

Ahora bien, fuera del plano de los diálogos formales, la relación con China fue consolidándose al interior del entramado productivo de la mano de inversiones, convenios y compra directa de empresas en sectores estratégicos. Las más significativas comprenden al sector petrolero con la inserción de dos gigantes chinas: por un lado China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) que en el año 2010 adquirió el 50% de la participación de Bidas Energy por U\$S 3.100 millones (quien a su vez tiene un 40% de la propiedad de Pan American Energy), y por el otro en el mismo año la compra por parte de Sinopec de Occidental Petroleum por un total de U\$S 2.450 millones. En el terreno financiero otra inversión importante fue la compra del Standard Bank de la mano del Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). Sin embargo, tal como se ilustra en el *Esquema 2* la inserción de China fue generalizada, abarcando a diferentes sectores productivos y a lo largo de todo el territorio argentino.

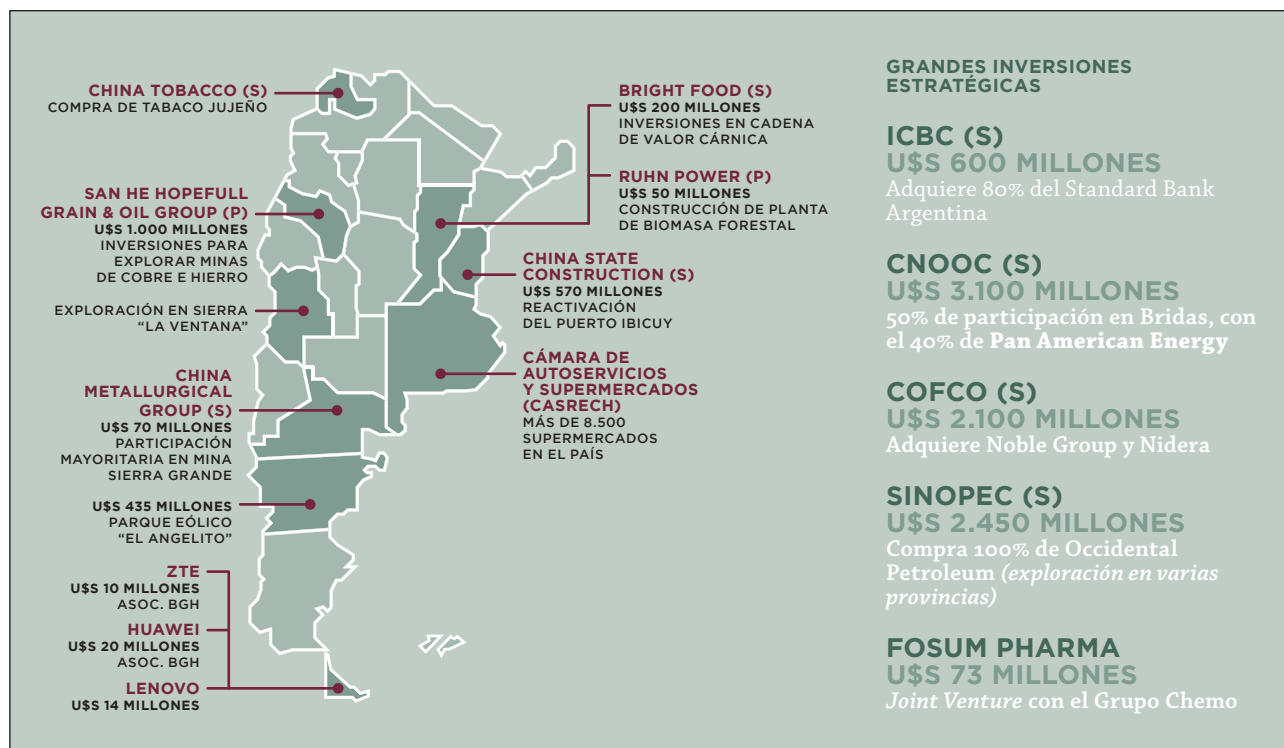
4.1.2. Descripción de los acuerdos recientes

En julio de 2014, en el marco de la visita del Presidente chino Xi Jinping a la Argentina, se concretó la firma de 18 acuerdos de cooperación, que en conjunto con un segundo encuentro en febrero de 2015 alcanzaron una totalidad de 33.

En primer lugar, y a modo de *paraguas* del resto de los convenios, los países firmaron un acuerdo que establece la Asociación Estratégica Integral, que termina de consolidar aquella Asociación Estratégica del año

ESQUEMA 2

Inversiones chinas en la Argentina



ESQUEMA 3

Principales acuerdos firmados entre Argentina-China



Fuente: ABECEB

2004. En la misma se establecen los objetivos que se espera que definan el relacionamiento a futuro entre las naciones. Entre ellos se destaca la intención de llevar el comercio a un sendero más equilibrado, diversificar la oferta exportable de la Argentina y facilitar la cooperación en infraestructura.

Adicionalmente, se suscribió un *Plan de Acción Conjunta* que contiene un listado de metas para el período 2014-2018 en diversas temáticas, estableciendo los parámetros de cooperación entre las partes.

Uno de los acuerdos más importantes, no sólo por su contenido sino por la repercusión mediática que generó, corresponde al **Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones** (en adelante *Convenio Marco*). El mismo obtuvo un rápido tratamiento legislativo y fue finalmente aprobado en marzo del año corriente. Sobre la base de dicho acuerdo, se derivan dos convenios específicos: uno para inversiones industriales y otro para infraestructura. En cada uno de ellos se establecen sectores estratégicos y se define un plan quinquenal para intercambiar proyectos prioritarios.

Otro de los acuerdos destacados comprende al **Acuerdo de Swap de monedas entre el Banco Central de la Argentina (BCRA) y el Banco Central de China**. A través del mismo, los respectivos gobiernos acordaron intercambiar préstamos en pesos y yuanes por hasta un total de 70.000 millones de yuanes, equivalentes a U\$S 11.000 millones. El canje de monedas tiene su precedente en el año 2009 cuando el BCRA, firmó un acuerdo similar por un monto de U\$S 10.200 millones. Sin embargo, en aquella oportunidad el acuerdo venció tres años después sin haberse utilizado.

La Argentina hasta ahora lleva activados alrededor de U\$S 10.272 millones (un 93% del total) y se estaría negociando una extensión del mismo, para lo cual el actual presidente del BCRA establecerá reuniones en las próximas semanas. El incremento de las reservas a través del ingreso de yuanes (o al menos la compensa-

ción de los egresos de divisas por otros conceptos) ha sido clave en un escenario de fuertes tensiones en el frente externo, con un superávit comercial en niveles de 2001 y en medio de un año electoral.

Del listado total de acuerdos, los más destacables son aquellos que involucran financiamiento a obras específicas de gran relevancia. Entre ellos se pueden establecer dos grupos bien marcados: en primer lugar, aquellos relacionados a **proyectos que ya contaban con tratamiento legislativo** y que vienen negociándose hace años, en cuyo caso lo novedoso de los convenios recientes consiste en la obtención del financiamiento chino; y en segundo lugar están los acuerdos que **nacen haciendo base en el Convenio Marco**, y que por ende se regirán con las condiciones establecidas en el mismo.

En el primer grupo se destacan esencialmente tres: el acuerdo para la construcción de las represas Kirchner-Cepernic, el acuerdo para la renovación del Belgrano Cargas, y la construcción de una Estación Espacial en Neuquén.

Si bien se trata de proyectos bien diferenciados, existen características comunes a los tres. En general, los acuerdos involucran al menos a tres partes: una empresa argentina encargada de la ejecución de las obras, una empresa china que participa en la ejecución pero que fundamentalmente provee los insumos involucrados, y uno o varios bancos asiáticos que financian el proyecto. Los principales bancos involucrados son el Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) y el China Development Bank (CDB). El *Esquema 4* resume las principales características de estos tres proyectos.

Por otro lado, dentro de los acuerdos que se desprenden del acuerdo marco se destacan los dos que involucran la **construcción de centrales nucleares**. Uno de ellos (el más avanzado) implica la construcción de la cuarta central nuclear del país (Atucha III), con un reactor tipo CANDU (agua pesada) que involucraría un financiamiento de aproximadamente U\$S 2.000 millones. Dado que la tecnología involucrada ya existe

ESQUEMA 4

Características de tres de los proyectos que financia China

	Represas Kirchner-Cepernic	Belgrano Cargas	Estación Espacial Neuquén
¿Quiénes?	3 empresas (UTE) Electroingeniería S.A. + China Gezhouba + Hidrocuyo S.A.	En Argentina depende del tramo que licita Machinery Engineering Corporation (CMEC)	Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) China Harbour Engineering Company (CHEC)
¿Financia?	100% con ICBC, BDC, Bank of China LTD	100% BDC (50% para insumos, 50% para financiar obra)	100% financiamiento chino
Monto aprox.	U\$S 4.714 millones	U\$S 2.099 millones	U\$S 300 millones
Estado	Ya ingresaron 2 desembolsos (U\$S 450 millones) y comenzaron a importarse máquinas de construcción	Ingresaron sólo U\$S 9 millones pero se importaron rieles y algunos vagones (U\$S 38 millones)	La obra avanzó aproximadamente un 40% del total
Críticas	(U\$S 23 millones) Costos crecientes por demoras, no funcionarán a máxima capacidad	Se importarán todos los insumos, incluso los que podrían fabricarse localmente (rieles, durmientes)	Concede tierras y libera impuestos por 50 años. La Argentina usará un 10% de la antena

Fuente: ABECEB

en el país, en donde además se produce agua pesada, se espera que las obras incorporen un 70% de contenido local, y el resto de origen chino. Sin embargo, la parte china estaría habilitada a proveer equipos, insumos, servicios y tecnología de diseño.

El segundo de ellos, todavía más incipiente, fue acordado para la construcción de una central nuclear (Atucha IV) con tecnología china. El monto involucrado ascendería a U\$S 7.000 millones, y dado que se trata de una tecnología nueva para el país, se prevé una menor proporción de contenido local.

4.1.3. Principales críticas

La aprobación en ambas cámaras legislativas del Convenio Marco firmado con China ha desatado una serie de importantes críticas, no sólo por parte de funcionarios políticos sino también por parte de representantes de los sectores industriales. En esencia, hay cuatro aspectos sobre los cuales se han enfocado las controversias.

> **Vaguedad en la letra de los acuerdos:** Más allá de que los textos de algunos de los acuerdos no han sido publicados, los que sí se dieron a conocer suelen tener una redacción poco precisa acerca de las condiciones en las cuales se realizarán los contratos/obras y el costo del financiamiento incurrido.

> **Adjudicación directa:** En el artículo 5to del Convenio Marco se establece que la Argentina otorgará a China “*el proceso de adjudicación más ventajoso*” que se utilice en programas de cooperación similares. Cuando las obras sean financiadas por China directamente se podrá otorgar adjudicación directa.

> **Facilidades a mano de obra:** En el artículo 6to del mismo convenio se establece que se otorgarán facilidades para desarrollar actividades lucrativas. Esto implicaría acceso de mano de obra china para la realización de dichas actividades.

➤ **Falta de especificaciones sobre contenido local:** Los textos de los acuerdos no establecen con precisión los requerimientos de contenido local involucrados en las obras. Únicamente se menciona que se *procurará* maximizarlo.

4.2. El caso brasileño

En el caso de Brasil, la Asociación Estratégica con China tiene sus antecedentes en el año 1993. En ese sentido, sin ir a los convenios específicos, la estructura de relacionamiento de ambos países mantiene características similares. De hecho, en las reuniones mantenidas durante 2014 también se ha firmado un Plan de Acción Conjunta, similar al establecido con la Argentina.

En términos específicos, se han firmado en julio de 2014 en total 35 acuerdos. El monto total involucrado en ellos se ha estimado en U\$S 53.000 millones. A continuación se realiza una breve descripción de los más relevantes:

➤ **Análisis de viabilidad para la construcción del Ferrocarril Transamazónico:** El proyecto consiste en la construcción de un ferrocarril que atraviese transversalmente al país, y que pasando por la República del Perú conecte la costa atlántica con el Océano Pacífico. Si bien aún se está estudiando la factibilidad del mismo, se calcula que las obras implicarían una inversión de aproximadamente U\$S 30.000 millones.

➤ **Contrato para la compra de 40 aviones brasileños:** El contrato se celebró entre la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer), Tianjin Airlines y el banco chino ICBC e implica la venta de 40 aviones fabricados en Brasil. Por lo pronto, ya se ha concretado la compra de las primeras 22 unidades por un monto de U\$S 1.100 millones.

➤ **Préstamo a la brasileña Petrobras:** Luego de haber quedado involucrada en denuncias de corrupción, se anunció que la empresa brasileña recibiría un prés-

tamo de hasta un total de U\$S 7.000 millones. Si bien se desconoce la totalidad ingresada, se estima que ya se llevan ingresados unos U\$S 1.500 millones.

Finalmente, se firmaron 12 memorándums de entendimiento, destacándose dentro de ellos uno sobre inversión entre ABEX y Byd Company Ltd. para la fabricación de baterías recargables y sistemas de almacenamiento de energía en Brasil, en conjunto con otros de cooperación ferroviaria, de cooperación entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología brasileño (MCTI) y la empresa china Baidu Inc., y otro de cooperación sobre Datos de Observación de la Tierra. También se espera establecer una unidad de producción de Marcopolo (producción de autobuses urbanos) en la Zona de Procesamiento de Exportaciones de Changzhou.

Con respecto a las características de los acuerdos, hay dos cuestiones relevantes que merecen ser destacadas. En primer lugar, al igual que lo que acontece con respecto a la Argentina, los textos de los acuerdos tienden a ser poco precisos y a establecer con vaguedad parte de las condiciones pactadas.

Por otro lado, los acuerdos entre Brasil y China están en su gran mayoría en un estado muy incipiente. Esto ocurre en parte porque las negociaciones encuentran conflictos al momento de establecer requerimientos de contenido local. Si bien en general China suele ser poco flexible en torno a estas cuestiones, Brasil opone resistencia a otorgar concesiones poco favorables para sus empresas locales. No obstante, al igual que en la Argentina, también ha habido quejas por parte de los sectores industriales.

4.3. Análisis comparativo

Si bien se pueden establecer similitudes en la estructura de los acuerdos firmados entre la Argentina y China con los de Brasil y China, las desigualdades en las condiciones coyunturales de la economía de cada país llevaron a que se negociaran diferentes concesiones en ambos casos.

La escasez coyuntural de divisas que atraviesa la Argentina se combina con la dificultad para acceder al financiamiento externo y la desconfianza de los mercados. Con todo ello, se ha generado una verdadera situación de dependencia de las divisas provenientes del *swap* chino para mantener el nivel de reservas. Este aspecto resulta clave para comprender la caracterización del relacionamiento con China.

Por otro lado, Brasil se encuentra sumido en una crisis tanto económica como política. Con una proyección de caída de 2,9% del PBI este año, es claro que si se quiere apuntalar el ciclo económico será necesario entre otras cosas incentivar inversiones. En ese sentido, las obras acordadas con China podrían hacer un gran aporte en la materia. Sin embargo, a diferencia de la Argentina el país no tiene problemas de capitales y no enfrenta presiones sobre las reservas internacionales. Es por ello que, si bien se ha negociado un acuerdo de *swap* de monedas, el mismo hasta ahora no ha sido utilizado.

Como consecuencia de estas diferencias en las condiciones sobre las cuales se asentaron los acuerdos, se han negociado concesiones disímiles. La Argentina por ejemplo ha establecido parámetros laxos de contenido local, a la par que Brasil ejerce mayor presión al momento de negociar, hecho que genera que se traben las negociaciones.

Además, Brasil no ha otorgado cláusulas de adjudicación directa para las empresas chinas ni ha establecido facilidades migratorias para el ingreso de mano de obra extranjera.

Finalmente, la Argentina no negoció ningún convenio específico para incrementar sus exportaciones, salvo acuerdos de cooperación en términos fitosanitarios y contratos entre privados en productos específicos como carnes. Brasil por el contrario firmó un acuerdo para vender aviones a China.

ESQUEMA 5

Análisis comparativo de los acuerdos con China

	Argentina	Brasil
Diferencias	Requerimientos laxos de contenido local Otorga adjudicación directa a empresas chinas Se han concedido facilidades migratorias a mano de obra china No hay acuerdos de exportación a China (salvo prod. agropecuarios específicos) Los acuerdos son principalmente con el Estado (convenios entidades gubernamentales)	Los proyectos avanzan lentamente porque no hay condiciones definidas No otorga adjudicación directa No se han concedido facilidades migratorias a mano de obra china Acuerdos de compra de productos brasileños (aviones) Préstamos directos a empresas estratégicas
Razones	Escasez de divisas + dificultades para acceder a financiamiento externo en Argentina Fuerte dependencia de Argentina del <i>swap</i> para mantener reservas	No tiene problemas de capitales Necesidad de inversiones para apuntalar el ciclo económico

Fuente: ABCECB

5. IMPACTOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Una vez realizada la descripción de los convenios firmados, puestos además en el contexto de una estrategia de relacionamiento de la potencia asiática con la mayoría de las economías de la región, cabe preguntarse hasta qué punto los mismos pueden resultar beneficiosos en términos de aporte a la economía local. A continuación se discuten los impactos más relevantes, así como también se analizan las lecciones de la relación entre Angola y China, tomado como caso testigo de un vínculo del tipo *centro-periferia* con eje en la extracción de petróleo a cambio de financiamiento con condiciones favorables. Hacia el final, se mencionan algunos de los desafíos y las condiciones que deberán cumplir los acuerdos para ser compatibles con una estrategia general de desarrollo local.

5.1. ¿Cuáles son las implicancias derivadas de los acuerdos?

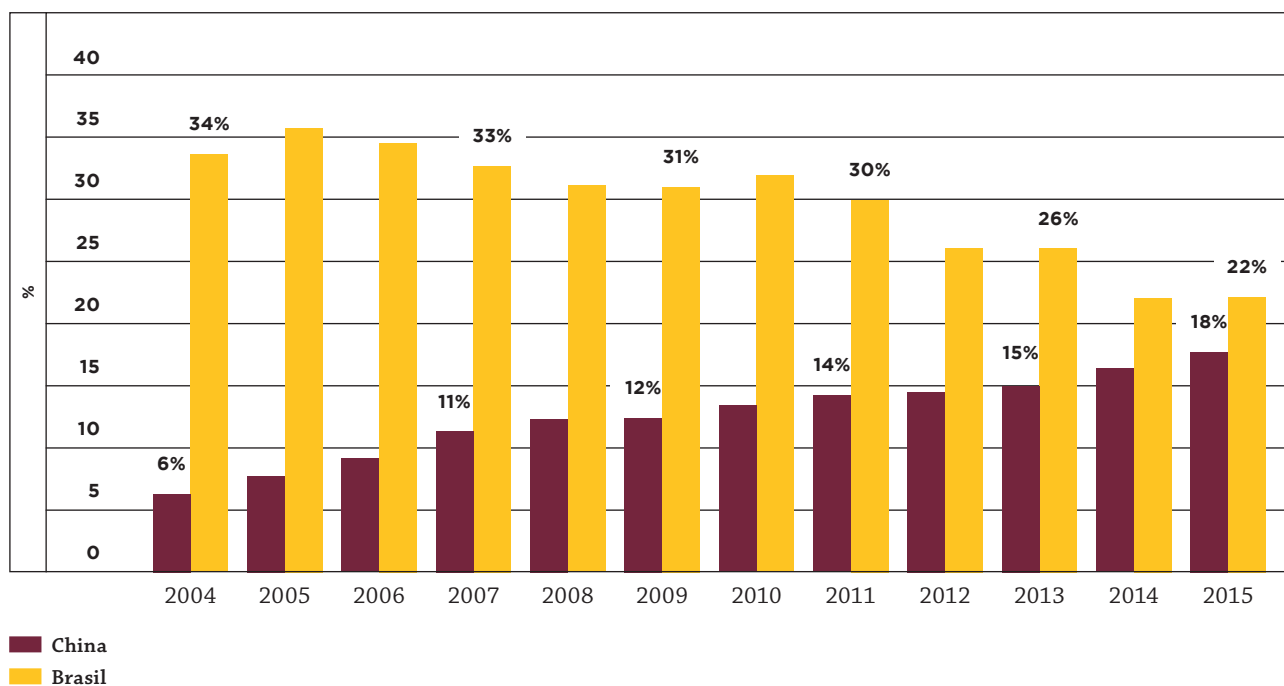
a) Se refuerza patrón asimétrico y desequilibrado del comercio

En primer lugar, en términos comerciales, los convenios de financiamiento de obras de infraestructura implican importaciones crecientes de insumos asociados a las mismas. En concreto, en lo que va del año ya han ingresado maquinarias para la construcción relacionadas a las obras de las represas Kirchner-Cepernic, así como también material ferroviario para la renovación del Belgrano Cargas.

Sin embargo, a medida que comiencen a realizarse avances en torno a la construcción de las centrales nucleares, y conforme se finalice con la puesta en funcionamiento de la Estación Espacial en Neuquén, es probable que se verifiquen importaciones en las áreas de siderurgia, químicos y equipos eléctricos, entre otros.

GRÁFICO 5

Porcentaje de cada país en total de importaciones MOI



Fuente: ABECEB con base en INDEC

Con todo ello, se espera un crecimiento en la incidencia de China en las importaciones industriales, terreno en el cual este último ha ganado frente a otros proveedores tradicionales como Brasil. De hecho, en lo que va de 2015 un 18% de las compras de productos industriales provino desde China frente a un 22% de Brasil, mientras que diez años atrás las proporciones eran de un 6% contra un 34%.

En algunos casos, se ha discutido por parte de los sectores industriales hasta qué punto la importación de estos insumos no sustituye producción que podría realizarse fronteras adentro. El caso más paradigmático ha sido el de la compra de rieles a China contando con capacidad de la producción nacional para fabricarlos.

Por otro lado, uno de los objetivos enunciados en la Asociación Estratégica consiste en *diversificar la exportación argentina* y en conducir a un *comercio más equilibrado*. En ese sentido, los acuerdos que podrían tener un impacto directo sobre las ventas al exterior son poco específicos y consisten fundamentalmente en acuerdos de cooperación en requisitos sanitarios. Luego, se han dado casos de acuerdos privados en sectores específicos que incrementaron las ventas de carne argentina y despojos de ave, pero ninguno de ellos implica una diversificación del comercio y mucho menos un impulso a la exportación de productos industriales que realiza el país.

b) Disponibilidad de financiamiento y mejora de infraestructura básica

A partir del conflicto con los *holdouts* se ha tornado particularmente dificultoso el acceso a financiamiento externo. En ese sentido, el aporte de China vía *swap* de divisas contribuyó a suplir la falta de integración con los mercados financieros internacionales.

No obstante, el surgimiento de China como prestamista del país también responde en parte a los dificultosos intentos y la falta de consenso para obtener financiamiento al interior del MERCOSUR. De hecho, a

principio de 2014 la Argentina y Brasil discutieron la implementación de mecanismos de financiamiento de la mano de los bancos centrales de ambos países y sin embargo las iniciativas no fueron exitosas. En el caso del contrato para la construcción de las represas en la Patagonia argentina, la adjudicación a la empresa china se dio luego de otros dos intentos previos, uno de los cuales implicaba la participación de una empresa brasileña en la construcción.

Por otro lado, el direccionamiento de inversiones en sectores asociados a la energía hidroeléctrica, el transporte y la energía nuclear resulta clave para generar mejoras en la infraestructura básica del país.

c) Limitada incorporación de valor agregado nacional

La falta de especificación sobre el contenido nacional implícito en los convenios firmados plantea dudas acerca de la verdadera incorporación de valor en las cadenas locales. Además, la cláusula de adjudicación directa para los proyectos financiados por China implica que en buena parte de los proyectos no se producirán los encadenamientos hacia atrás, desplazando el desarrollo de capacidades industriales que ayudarían a apuntalar el ciclo económico. Por otro lado, en algunos casos como el de la construcción de la estación de espacio lejano, la parte China adquiere la potestad de operar la planta y de acceder al uso de las tierras por un plazo de 50 años, mientras que la Argentina sólo accederá al uso de un 10% de la antenna para proyectos propios. En estos casos, se pone también en duda la efectiva transferencia de tecnología asociada al proyecto.

d) Generación de empleo dudosa

El artículo del Convenio Marco que establece facilidades migratorias para el desarrollo de actividades lucrativas en el país implica la posibilidad de que ingrese mano de obra en las obras asociadas a los proyectos. Ello genera incertidumbre en términos del verdadero derrame de los convenios en el mercado laboral argentino.

e) Deterioro del relacionamiento con los países de la región

Las características de los nuevos vínculos pueden contribuir a deprimir aún más los vínculos comerciales y económicos de la Argentina con sus socios tradicionales, como Brasil. En ese sentido, el hecho de que tanto la Argentina como Brasil negociaran individualmente las concesiones otorgadas a la potencia asiática revela la debilidad de la relación bilateral.

De la misma manera, la alianza con China también afecta el equilibrio de relacionamiento con los distintos bloques en el campo político, dado que a través de esta acción la Argentina estrecha los vínculos con países de oriente, justo en un momento en el que su sociedad con occidente no atraviesa por su mejor momento.

5.2. Lecciones del Angola Model

El análisis del modelo angoleño sirve para ilustrar el esquema si se quiere más tradicional de relacionamiento entre China y una economía en desarrollo de menor tamaño y con graves necesidades coyunturales de financiamiento.

La alianza entre ambos países surgió en la década pasada, cuando Angola se encontraba necesitada de financiamiento para reconstruir su infraestructura golpeada por una guerra civil que culminó en el año 2002. En paralelo, el principal interés chino en el país africano radicaba en las importantes reservas de petróleo, que para Angola representa más del 95% de las divisas provenientes de exportaciones y una importante proporción de los ingresos fiscales.

En ese escenario, China otorgó al gobierno angoleño créditos por más de U\$S 20.000 millones principalmente a través de bancos estatales chinos (Exim-Bank y Banco de Desarrollo de China). Los mismos fueron otorgados sin la realización de un análisis de riesgo y en condiciones muy favorables, con tasas bajas (LIBOR + 1,5%), plazos a pagar extensos y 5 años de gracia.

Las empresas chinas, que gozan de prioridad en las licitaciones, reciben el pago de sus contratos directamente por parte del banco chino asociado a fin de reducir el riesgo financiero del país local. Por su parte, el gobierno angoleño realiza los pagos *en especie* a través de las exportaciones de petróleo al banco encargado de la financiación.

El financiamiento ofrecido por China a condiciones favorables tiene como contracara la obtención de favores políticos por parte del país oriental. Una consecuencia directa de ello fue por ejemplo el ingreso de dos grandes empresas chinas en el sector petrolero de Angola: China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) y SINOPEC Limited.

Las consecuencias de esta asociación fueron diversas. Por un lado, Angola obtuvo el otorgamiento de crédito barato y sin análisis de riesgo. A su vez, eso le permitió lograr la atracción de nuevas fuentes de inversión como el BNDES, el Banco Mundial y países como España y Canadá. Sin embargo, con el reciente derrumbe del precio del petróleo, la capacidad de pago de Angola se ha visto reducida drásticamente con lo cual tuvo que solicitar períodos de gracia y nuevos créditos para financiar dicho ajuste. Además, la integración de las empresas locales en la reconstrucción de la infraestructura fue limitada y hubo un masivo ingreso de mano de obra con alrededor de 30.000 trabajadores chinos que se insertaron en el mercado laboral. Mientras tanto, China se aseguró la provisión de petróleo angoleño por un largo plazo, y aunque luego sus empresas petroleras sufrieron la revocación de los contratos por parte del Gobierno angoleño, en un primer momento consiguieron el objetivo buscado.

6. DESAFÍOS: ¿SE PUEDE HACER ALGO FRENTE A CHINA?

A lo largo de todo este artículo se ha discutido que las condiciones establecidas en la alianza estratégica con China no han sido favorables y refuerzan la posición dominante de la potencia asiática por sobre las necesidades de desarrollo locales.

Sin embargo, sabiendo que China es una de las economías más competitivas del mundo y que ha emergido como uno de los principales demandantes de *commodities* de la región, con una fuerte capacidad de financiamiento y la firme decisión de imponer su

moneda como divisa mundial, cabe preguntarse: ¿Qué se puede hacer frente a este gigante? ¿Cuál es el sendero que se debe transitar para reducir la vulnerabilidad frente a esta potencia? ¿Alcanza con firmar acuerdos y asegurarse financiamiento barato?

Más allá de que el camino no resulte sencillo consideramos que la única respuesta posible consiste en llevar adelante una política de desarrollo consensuada que tenga por objetivo potenciar las capacidades productivas existentes en el país. La continuidad de una

ESQUEMA 6

Plan de Desarrollo Integral



estrategia en este sentido contribuirá a fortalecer las condiciones internas para mejorar el posicionamiento externo del país y conducir paulatinamente a un mayor poder de negociación frente a otras potencias, reduciendo paralelamente la vulnerabilidad de la economía local.

Este Plan de Desarrollo debe tener en cuenta, para un país como la Argentina, la necesidad de definir una política de inserción que comprenda decisiones específicas respecto de la necesidad de reforzar los vínculos económicos y comerciales con Brasil y con el resto de los países de la región, así como emplear el acercamiento estratégico a los países desarrollados como para mitigar el impacto excluyente de la dependencia de una potencia.

Por otro lado, en cuanto al mercado externo, se debe avanzar a un esquema que ofrezca certidumbre a la industria nacional y esté basado en medidas de defensa comercial aceptadas por la OMC y medidas técnicas y sanitarias y fitosanitarias, de forma de cuidar a los sectores productivos locales de la competencia desleal ejercida por muchos países a nivel mundial y no incumplir con los estándares multilaterales de regulación comercial.

Un aspecto fundamental a enfocar son los factores estructurales del ambiente macro, dado que son fundamentales para otorgar certidumbre y motivación al empresariado nacional. Los ejes principales de trabajo pasan por la estabilización de la macroeconomía, la inversión y modernización de la infraestructura, educación, sistema de innovación y mercado laboral, y por establecer normas estables y simples para el funcionamiento del sistema financiero, laboral y propiedad intelectual.

Finalmente, resulta clave la consolidación de una política industrial que tenga por ejes conductores el fortalecimiento de las empresas nacionales, la atracción de inversiones productivas, el desarrollo de proveedores, la consolidación e integración de cadenas de valor locales y el impulso a los sectores productivos estratégicos.

7. CONCLUSIONES

Luego de un análisis detallado acerca de la estrategia china en la región, y los acuerdos firmados por la Argentina y por Brasil, además de sus implicancias en términos de impacto en las empresas locales y en el entramado productivo, se pueden establecer las siguientes conclusiones o comentarios a modo de resumen:

- > La inserción de China en las economías latinoamericanas llegó para quedarse, y se irá profundizando gradualmente, en la medida que la potencia asiática necesita reforzar los vínculos con sus principales proveedores de materias primas y de *commodities*.
- > La necesidad de divisas producto de la restricción externa que enfrenta la Argentina aumenta la vulnerabilidad del país y refuerza la dependencia de los capitales chinos. Mientras tanto, la incidencia china tanto en términos comerciales como en materia de inversiones se acelera.
- > Los acuerdos firmados desde 2014 no garantizan una efectiva mejora en la participación de las empresas locales en las cadenas de valor y existen dudas acerca de los derrames en términos del mercado laboral. Tampoco se establecen límites a las concesiones a las empresas chinas, dictaminando la aplicación de procesos *ventajosos* y en muchos casos de adjudicación directa.
- > Se espera un intercambio comercial cada vez más asimétrico y un aumento de la inserción de productos chinos en sectores como siderurgia, bienes de capital, químicos, maquinarias, equipos y material de transporte. Con ello, es probable que crezca el déficit comercial con la potencia asiática.
- > Si se quieren mitigar los impactos y aprovechar el ingreso de capitales en las obras de infraestructura es necesario diseñar un Plan de Desarrollo Integral, que resguarde el mercado interno y las cadenas productivas locales a la par que busque ampliar la competitividad y lograr una mayor inserción externa del país en los mercados internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ANGOLA BRIEF. *China and Angola: Strategic partnership or marriage of convenience?* Un resumen de Chr. Michelsen Institute (CMI) y el Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC).

Biblioteca Digital de Tratados. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

BOSSARELLI, MARILINA. *Las empresas chinas en Argentina*. Equipo Multidisciplinario de Trabajo Docente. CGT.

CÁMARA DE EXPORTADORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Los acuerdos con China: impactos sobre el empleo, la independencia económica y la soberanía*. Posición de la C.E.R.A. presentada en la Audiencia Pública del 24/02/15, en el Salón Azul del Senado de la Nación.

CAMPOS, INDIRA Y VINES, ALEX. *Angola and China: A Pragmatic Partnership*. Working Paper Presented at a CSIS Conference, *Prospects for Improving U.S.-China-Africa Cooperation*, December 5, 2007.

CESARIN, SERGIO. *China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral*. Serie aportes. Observatorio de Política Exterior Argentina. 2010.

CORREA LÓPEZ, GABRIELA (2014). *Acuerdos financieros entre China, Brasil y México: currency swaps*. Directorio de Fuentes de Financiamiento Internacional. Programa de Estudios Económicos e Información. Secretaría General de ALIDE.

RAY, REBECCA y GALLAGHER, KEVIN (2015). *China - Latin America Economic Bulletin*. Global Economic Governance Initiative. Boston University.

GIASCOSA, F. (2011). *La presencia de China en África. Estudios de caso: Sudan, Angola y Nigeria*. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2010). *A parceria estratégica sino-brasileira: Origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Brasília.

OVIEDO, EDUARDO DANIEL (2015). *Estado y perspectivas de la relación con China*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 12 de marzo de 2015.

PRENSA ARGENTINA. *Declaración Conjunta y tratados firmados con el Gobierno de China*. Publicado el 04/02/2015.

ROSALES, OSVALDO (2010). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación estratégica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, mayo 2010.

SANDREY, RON (2009). *The Impact of China-Africa Trade Relations: The Case of Angola*. African Economic Research Consortium.

SIMONIT, SILVIA (2011). *Las empresas chinas en Argentina*. Visiones desde Argentina. Chinese Studies Working Paper Series 1, Gener, 2011.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA. *Acerca del Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China*. Publicado el 10/02/2015.

Diseño:

Carbonatto IDC

Ucrania 1841,

Valentín Alsina, Buenos Aires

Tel./Fax: 4208 8454 / 4228 5136

www.carbonattoidc.com.ar

info@carbonattoidc.com.ar