

**Tercer Seminario Internacional “América Latina y el Caribe y
China: condiciones y retos en el siglo XXI”**

30 de mayo - 1 de junio /2016

Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de
México, Ciudad Universitaria

**“¿Es posible una estrategia
latinoamericana hacia las inversiones
chinas?”**

Gustavo Bittencourt

Departamento de Economía, Facultad Ciencias Sociales, UDELAR,
Uruguay

Índice del artículo

- I. Introducción
- II. China como inversor internacional y la IED china hacia ALC
- III. Estrategias de Inserción Internacional en los países de ALC
- IV. Estrategias hacia la IED y hacia las inversiones chinas
- V. Conclusiones

Introducción

- Dinámica de economía de la Republica Popular de China (RPC) emergió como el fenómeno más impactante de la economía mundial en las últimas cuatro décadas.
 - Economía más grande del mundo (PIB PPA)
 - Desde 2012 primera economía exportadora y segunda importadora contando bienes y servicios
 - Con el aumento de su tamaño y el mayor peso relativo de los restantes países asiáticos (India sería el país más grande del mundo según su población) se puede prever que el mundo continuará desplazando su eje global hacia el Pacífico en el siglo XXI
 - Baja ritmo de crecimiento futuro hacia una tasa de largo plazo algo superior al 6% anual, implica que seguirá siendo la mayor fuente de dinamismo para la economía mundial
 - Insatisfacción con tipo de inserción comercial AL-China
- Asuntos no suficientemente incorporados en la discusión teórica ni en la política de desarrollo de los países de AL

Intro 2

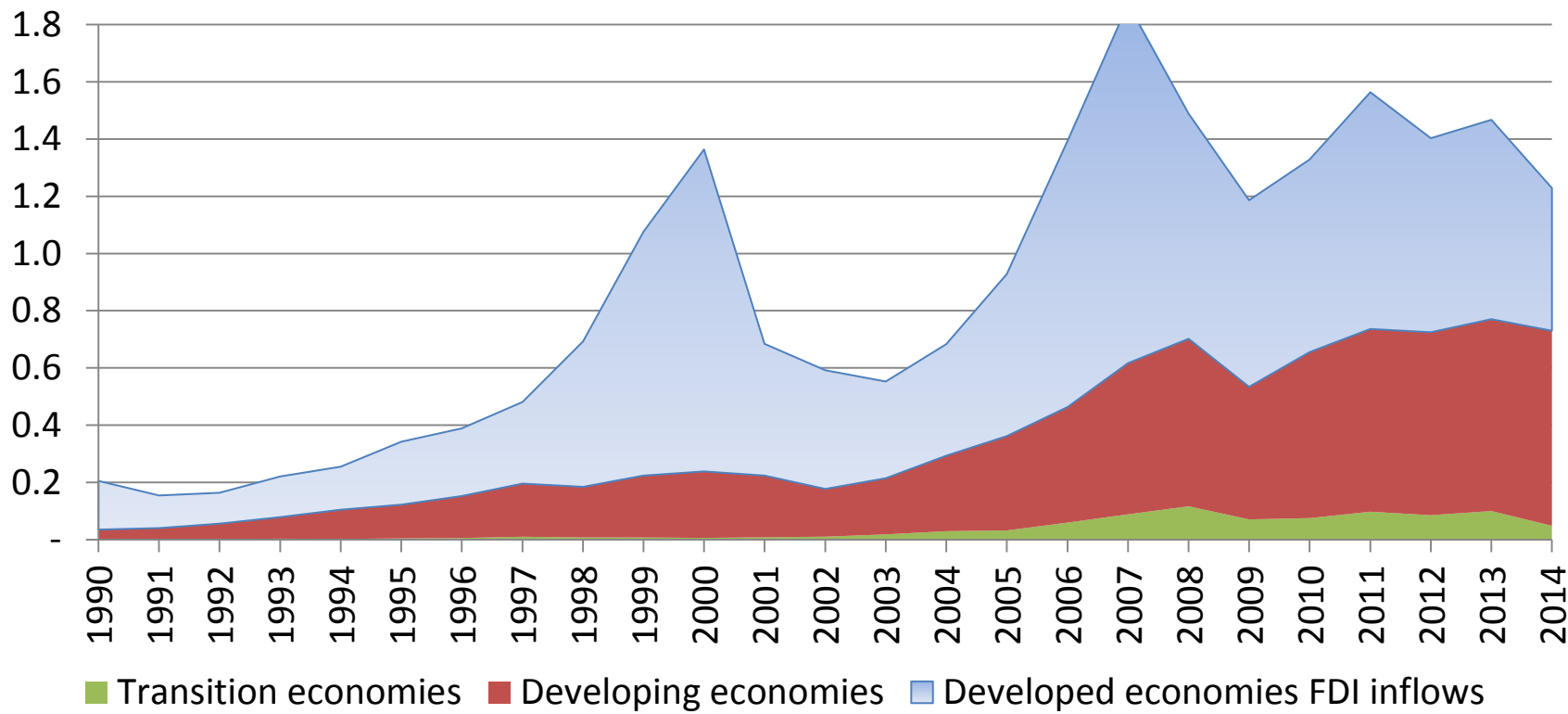
- Identificar divergencias intra-latinoamericanas, derivadas del tipo de inserción preferente y su correlato en cierto tipo de especialización, así como en sus preferencias en materia de orientación del desarrollo
- Se pretende reflexionar sobre porqué estas divergencias estructurales y de orientación del desarrollo, traban o hasta imposibilitan avances en la búsqueda de una agenda hacia una estrategia en común de los países de AL en su relación con China, que ayude a entender:
 - cuando los esfuerzos pueden resultar en vano para tomar en cuenta al momento de fijar prioridades de negociación
 - Porqué países de diferentes características: grandes o chicos, más al norte o más al sur (v.g. cerca o lejos de EUA), atlánticos o pacíficos, etc. puede permitir mejor comprensión mutua al momento de buscar acuerdos sólidos sobre algunos temas estratégicos, por ejemplo el tipo de integración posible entre nosotros, que determina la relación con terceros

II. China como inversor internacional y la IED china hacia AL

- La transnacionalización en el mundo y en AL
- China como inversor internacional
- IED china en AL

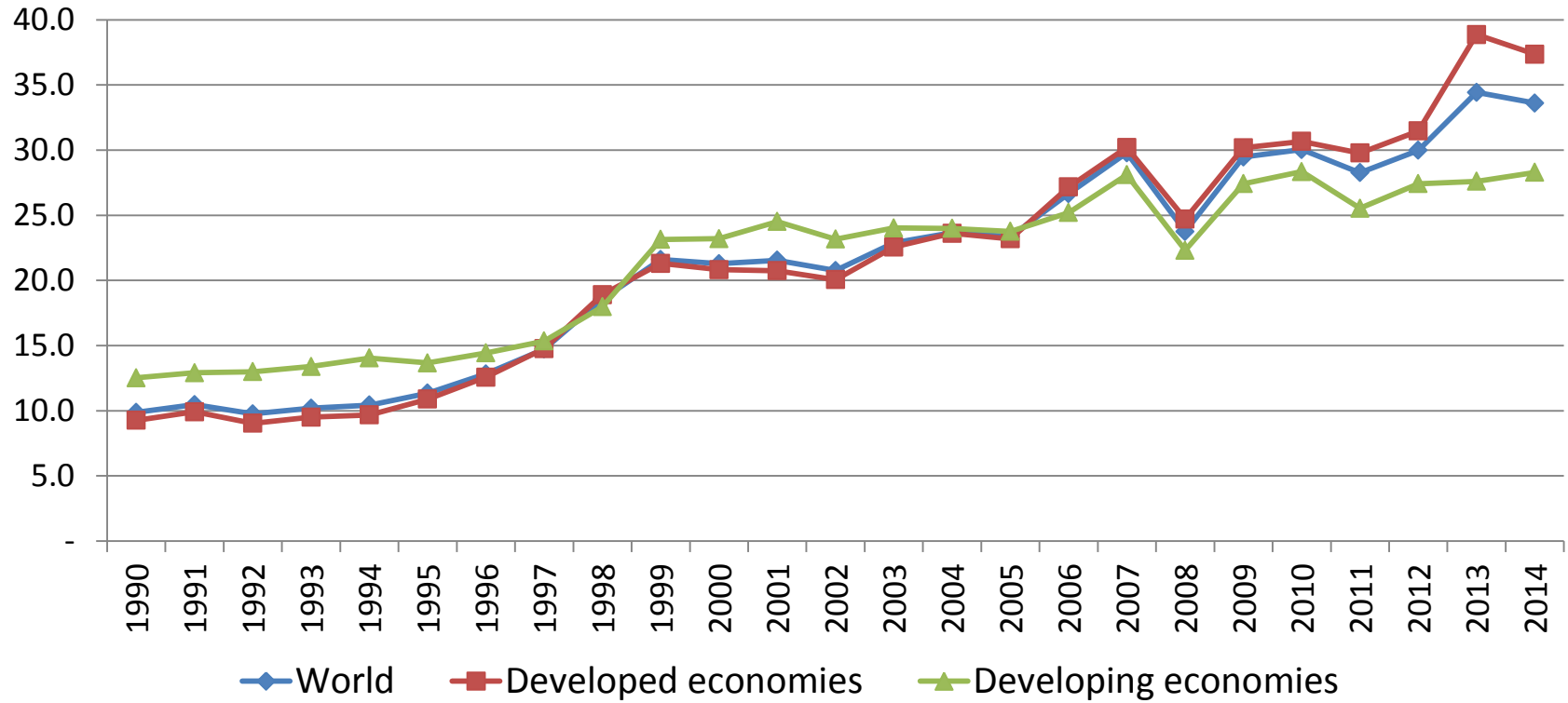
Transnacionalización fenómeno tan intenso como globalización comercial, picos por F&A, papel creciente de países en desarrollo como receptores UNCTAD 2015 database

Flujos de IED mundiales (1990-2014)
(billones de dólares corrientes)



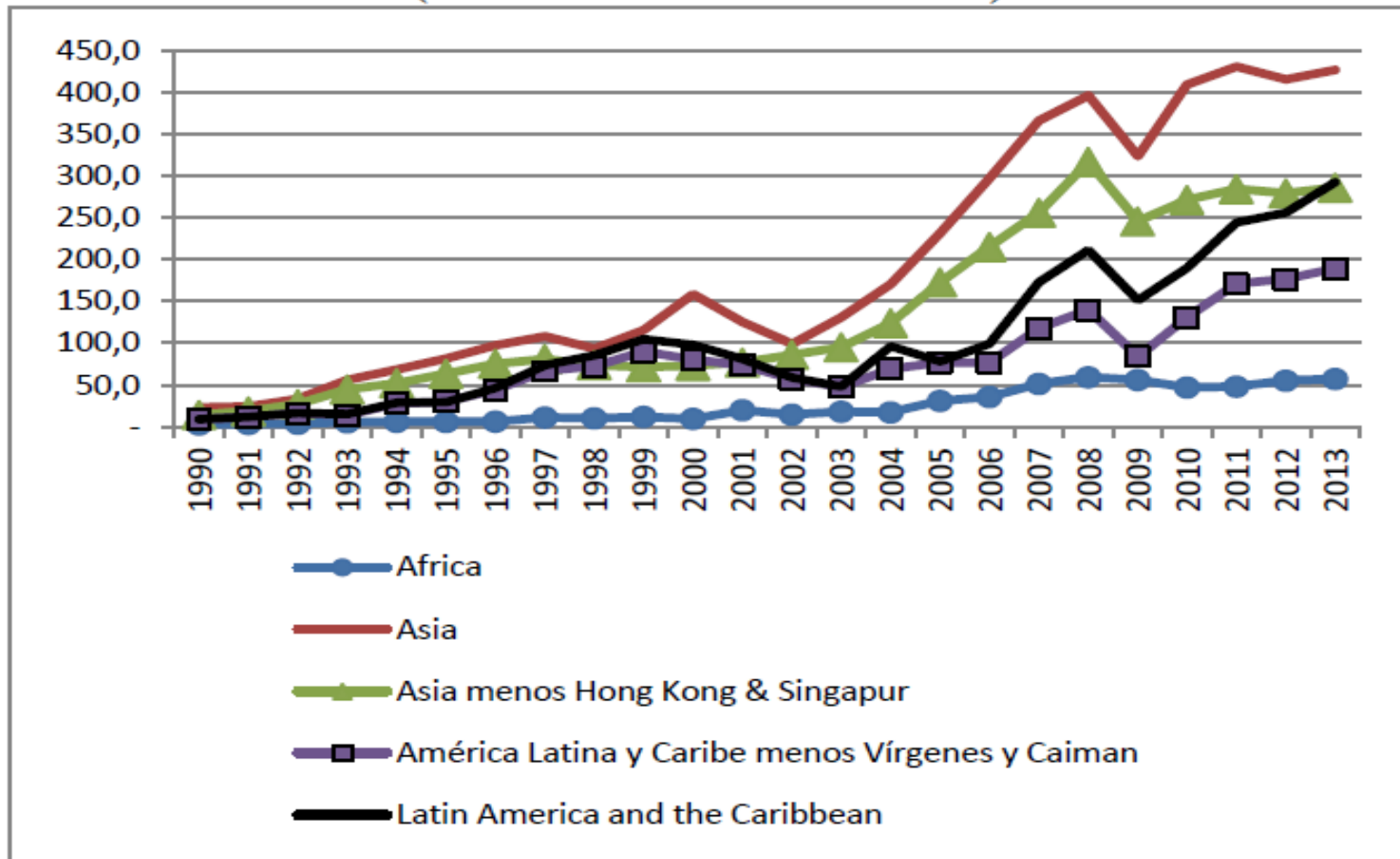
Transnacionalización se triplica en el mundo en dos décadas, se duplica para economías en desarrollo, convergen a 1/3 del PIB

Transnacionalización: stock de IED/PIB Mundo, PD y PenD
1990-2014 (Fuente UNCTAD WIR 2015 database)



Centros financieros mueve tendencias y determinante para recibir mas de la mitad de IED mundial

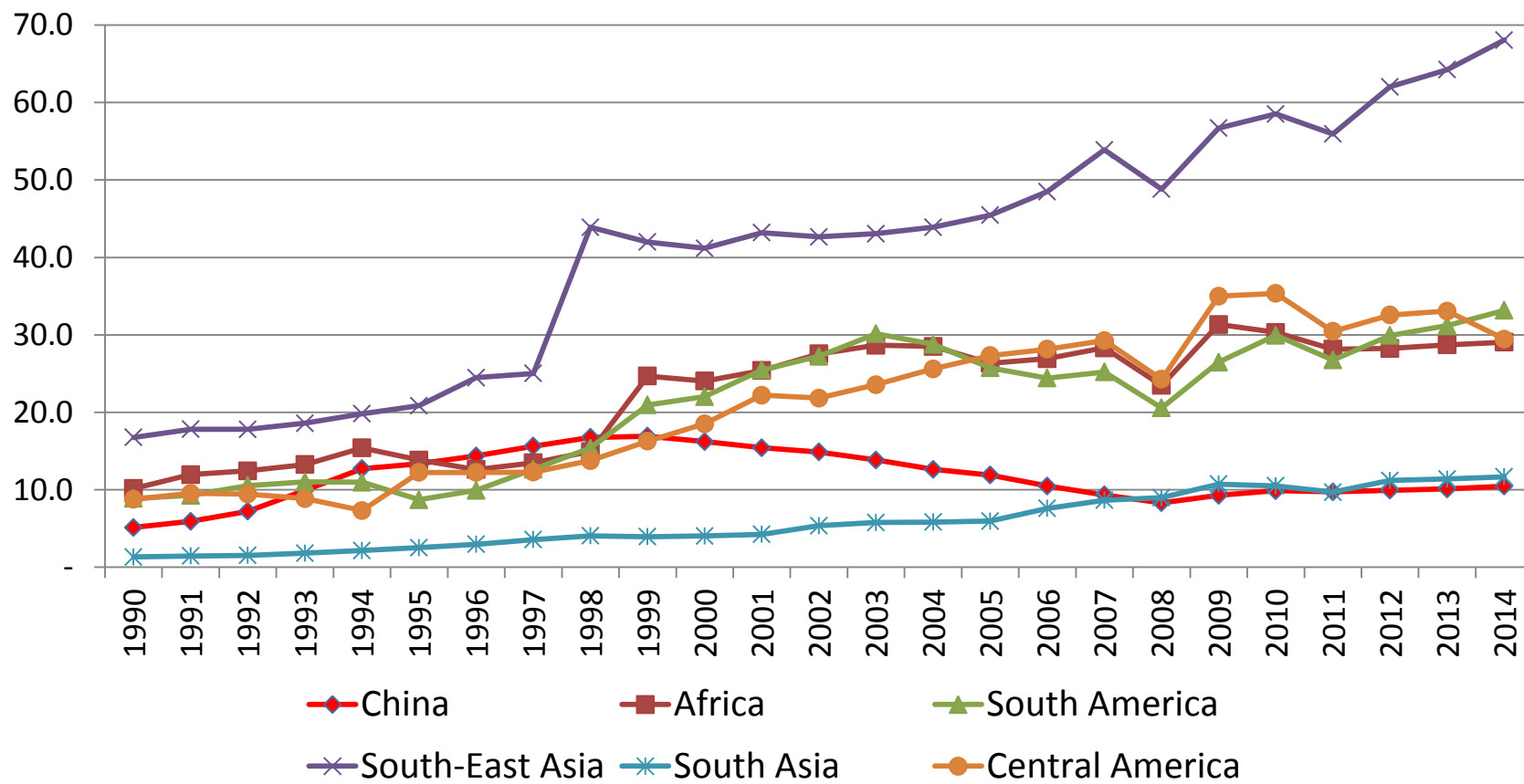
Gráfico 3. Flujos de IED por regiones de destino 1990-2013 (miles de millones dólares)



Fuente: elaboración propia UNCTAD WIR 2014 database

China e India con patrones de recepción de IED diferentes que los restantes PenD

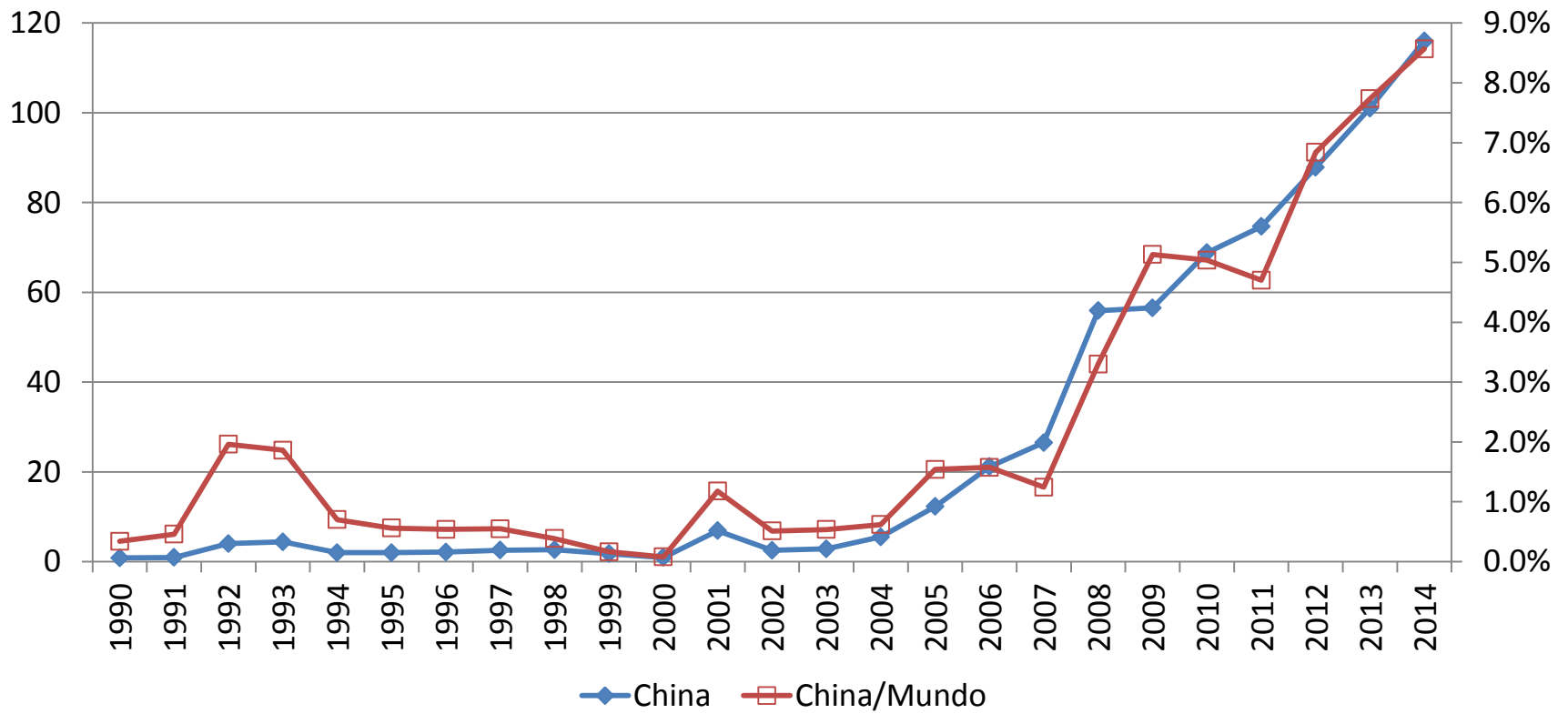
Transnacionalización (Stok IED entrada/PIB). Países en Desarrollo por regiones 1990-2014 (Fuente: UNCTAD WIR 2015 Database)



China como inversor: éxito de la estrategia “Going Global” ...

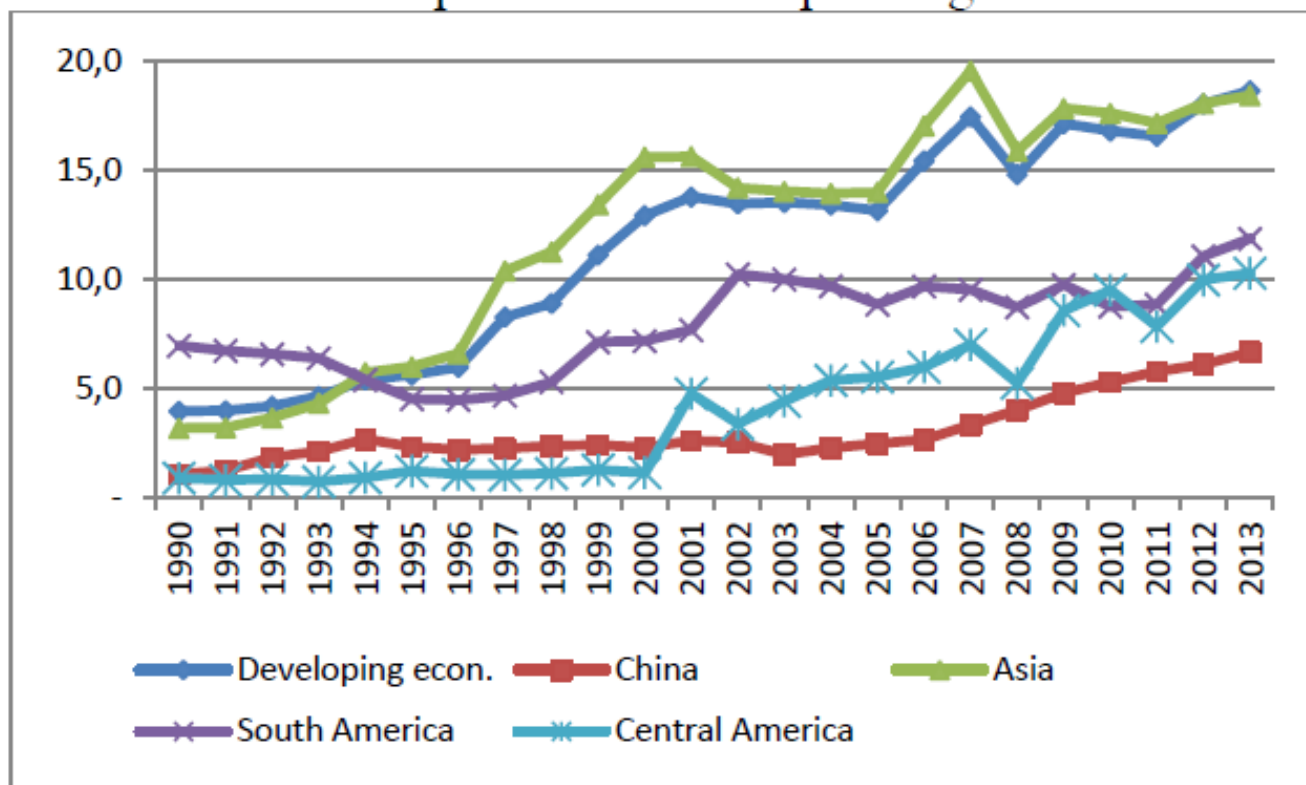
Flujos de IED salida de China (miles de millones dólares y %)

Fuente: UNCTAD WIR 2015 Database



... pero todavía acumula menos IED/PIB que otros países en desarrollo

Gráfico 6. IED acumulada respecto al PIB del país/región emisor 1980-2013 (%)



Fuente: WIR 2014 database

Perfil de la IED recibida por AL

- Según UNCTAD 2014, la composición sectorial muestra algunas similitudes y muchas diferencias entre países y sub-regiones.
 - servicios son el principal destino de la IED tanto en Sudamérica como en Centro América
 - les sigue en importancia las manufacturas, relativamente más importantes en CA
 - el sector primario de mucho peso en Sudamérica pero marginal en el resto de AL
 - En los países donde se concentra la IED manufacturera, Brasil y México, sigue dos diferentes estrategias: orientada al mercado en el primero, orientada a las exportaciones (buscadora de eficiencia) en el segundo, lo que ha modelado las estructuras productivas de ambos países y regiones

Expansión reciente de las empresas chinas alcanzó una amplia gama de países y de industrias

- Según datos de MOFCOM, Asia es la principal zona receptora, con casi $\frac{3}{4}$ partes de la IED china acumulada en el exterior, gran parte de la OFDI se canaliza a través de Hong Kong como plataforma, puede implicar que el compromiso con Asia no sea una proporción tan elevada como lo indican las cifras en primera mirada
- En segundo lugar aparece como destino ALC, con predominio de inversiones destinadas a centros financieros (Islas Vírgenes y Caimán) que también operan como plataforma, con menos del 10% repartido entre Brasil, Perú, Venezuela y Argentina.
- China invierte predominantemente en países en desarrollo. Véase Dussel, 2012, 2014; y Chen y Pérez 2014.
- Respecto a la distribución sectorial, Chen y Pérez 2014 (con cifras de MOFCOM) señalan que Servicios empresariales, Finanzas y Minería fueron los tres principales sectores de destino en 2011, llevando dos tercios del total, con manufacturas e infraestructura con un peso relativamente marginal (6 y 4% respectivamente).

Empresas de propiedad estatal (SOEs) predominan, 63% de la OFDI china: minería, serv. empresariales, construcción y finanzas

- Minería: compañías chinas maduran hacia motivaciones como la negociación adecuada de los precios o la baja de costos para las manufacturas colocando la producción minera en la cadena internacional de valor, lo que los ha llevado a invertir preferentemente en Australia (hasta 2009) y en Canadá, así como en Sudamérica, África y Sudeste de Asia. Desde 2010 las mineras chinas están mirando más hacia Africa y Sudamérica.
- Los mismos autores explican que el crecimiento vertiginoso de la infraestructura en China desde 1980 permitió el desarrollo de capacidades empresariales domésticas, que hoy se expresan en empresas como: CSCEC y Sinohydro (construcción), State Grid en energía eléctrica, Huawei y ZTE en telecomunicaciones, y otras. Varias de estas inversiones son estudiadas en la compilación realizada por Dussel Peters (2014).
- En Africa infraestructura acompaña otros proyectos.

IED manufacturera con similares que variantes que otras fuentes de IED

- IED china en manufacturas o comercio minorista, Chen y Pérez 2014 dan cuenta de diferentes tipos de motivaciones:
 - Búsqueda de mercados,
 - Búsqueda de eficiencia - con costos domésticos crecientes, varias empresas chinas transfieren tramos de producción intensivos en mano de obra hacia ASEAN, por ejemplo: Cambodia, Tailandia y Vietnam- y
 - Búsqueda de tecnología.
- En Finanzas, bancos chinos invirtieron para apoyar IED en otros sectores, o para aprovechar oportunidades derivadas de la crisis, que dejó muchas instituciones con sus activos devaluados.
 - Por ejemplo, China Construction Bank compró AIG Finance (Hong Kong) en 2009.
- Por estas razones, observando la rápida expansión de China como un actor relevante en el circuito mundial de la IED en la última década, estos autores concluyen que aunque las empresas chinas sean recientes fuertes inversoras en el exterior, sus principales motivaciones están en línea con las de la mayoría de las ET de otros orígenes, mostrando una muy similar gama de variantes.

IED China en AL.

Estimación Chen y Pérez 2014, CEPAL 2015; en web RED ALC-China
(Millones de dólares)

	1990-2009	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Brasil	255	9.563	5.676	6.067	2.580	23.886
Perú	2.262	84	829	1.307	4.626	6.846
Argentina	143	3.100	2.450	600	120	6.270
Venezuela	240	900	nd	nd	1.400	2.300
Colombia	1.677	6	293	996	776	2.071
Trinidad y Tabago	nd	nd	850	nd	nd	850
Ecuador	1.619	45	59	86	88	278
Chile	nd	5	0	76	19	100
México	146	9	2	74	15	100
Guyana	1.000	nd	15	nd	nd	15
ALC (total)	7.342	13.712	10.175	9.206	9.624	42.717

Empresas chinas ingresando con fuerza en la región desde 2010, proceso muy reciente

- China es un inversor poco importante relativamente a EUA y la UE, salvo en algunos países como Ecuador o Venezuela.
- Su presencia pesa en petróleo & gas de Argentina, Venezuela, Brasil, Colombia y Ecuador.
- En minería, concentran sus actividades en Perú y también en Brasil.
- Solo en Brasil tienen una presencia importante fuera de los recursos naturales, con unas cuantas manufactureras y una gran empresa eléctrica.
- También existen algunas importantes inversiones en el sector financiero, única presencia relevante entre los servicios, financiando operaciones de IED o comercio con China.
- Chile y México no atrajeron IED china sustantivamente

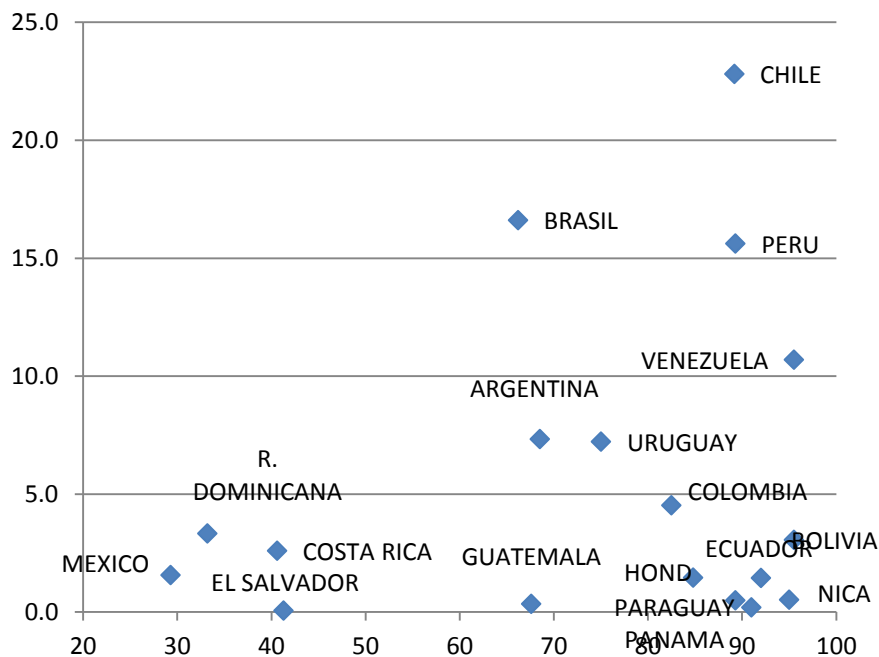
III. Estrategias de Inserción Internacional en los países de AL

- En la búsqueda de una clasificación de países para discutir las alternativas estratégicas frente a China

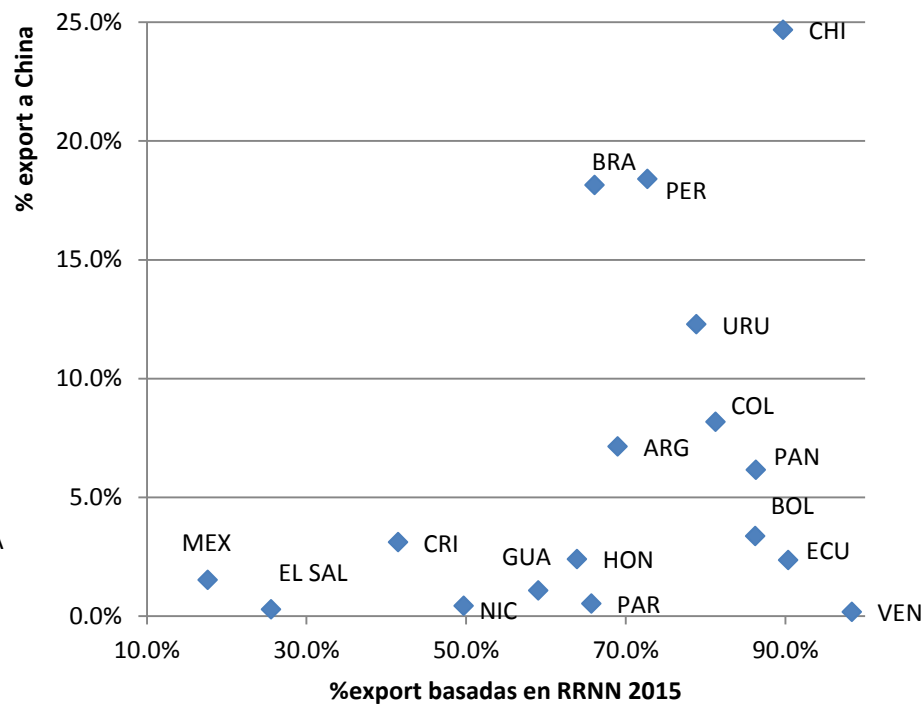
Especialización primaria y exportaciones a China

Elaboración propia con: 2010-2012: Cepalstat y Observatorio Asia P.-ALC ; 2013-2015: Comtrade

**Especialización primaria y % EXP A CHINA
2010-12**



**Exportaciones basadas en RRNN y a China
2013-2015**

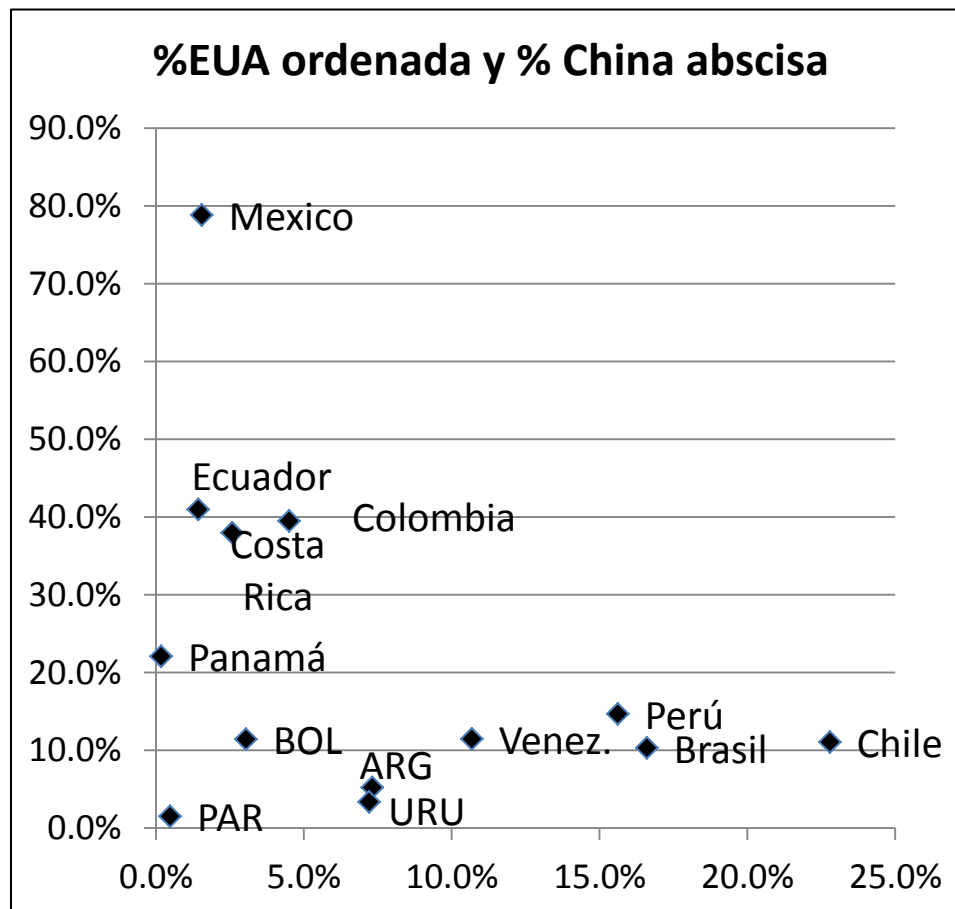


Clasificación de países según especialización primaria y exposición a la demanda china 2010-2012 y 2013-2015

	Participación Baja de China como comprador	Alta (y media) participación de China como comprador
Alta proporción de exportaciones primarias	GRUPO III Nicaragua, Panamá, Honduras, Guatemala, Paraguay, Bolivia, Ecuador	GRUPO I Venezuela, Perú, Chile, Brasil y Uruguay* Argentina, Colombia (2015)
Baja proporción de exportaciones primarias	GRUPO II México, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua (2015)	

Inserción comercial internacional: China vs. EUA

	export prom 2012-2010	
	%China	%EUA
México	1,6%	78,8%
Ecuador	1,4%	41,0%
Colombia	4,5%	39,5%
Costa Rica	2,6%	38,0%
Panamá	0,2%	22,1%
Peru	15,6%	14,7%
Venezuela	10,7%	11,5%
Bolivia	3,1%	11,4%
Chile	22,8%	11,0%
Brasil	16,6%	10,3%
Argentina	7,3%	5,2%
Uruguay	7,2%	3,4%
Paraguay	0,5%	1,5%



Diferencias principales

- Varios trabajos señalan éstas como opciones estratégicas clave: Tussie 2009, Bartesaghi 2014
- Mercosur vs Alianza del Pacífico:
 - apertura unilateral y disposición a la firma de acuerdos de libre comercio
 - AP más “liberal”: liberalización de mercados, menos peso del Estado en asignación de recursos o estructura productiva
 - Mercosur + Político
 - Importancia asignada al mercado interno y regionales como estrategia de crecimiento
 - Hay cierta lógica “estructural” en la preferencia de pequeños por AP

Una posible clasificación en base a estructura y estrategia comerciales

	Alianza del Pacífico (AP) + MCCA (o NAFTA +) y altas exportaciones a EUA	Mercosur + Y altas exportaciones a EUA	Mercosur + Y bajas exportaciones a EUA
Grupo I (esp. primaria y altas export. a China)	Chile Colombia Perú	Brasil Venezuela	Argentina Uruguay
Grupo II (esp. manufacturas y bajas export. a China)	México Costa Rica El Salvador Nicaragua		
Grupo III (especialización primaria y bajas exportaciones a China)	Panamá Honduras Guatemala	Ecuador (con algo de IED china)	Paraguay Bolivia

IV. Estrategia de los países de AL hacia el capital extranjero y las inversiones chinas

Propuesta de instrumentos de política reguladores

- a. **Condiciones de entrada:** obligación de coparticipación ET-EN, Limitación a las actividades en las que las ET pueden participar, Obligatoriedad de Localización de la inversión en alguna región dentro del país, limitaciones o impuestos a la remisión de utilidades y capital
- b. **Requisitos de desempeño:** Contenido local, exportaciones, mano de obra local, I+D, cada vez más contrapartidas “complejas” o no tradicionales. Puede ser a cambio de incentivos
- c. **Procesos de negociación entre Estado y ET:** disposición observable del gobierno a negociar autorizaciones de giro o beneficios (fiscales, financieros o contratos de seguridad jurídica) para obtener ciertas contrapartidas
- d. **Ambiente hostil:** expropiaciones, nacionalizaciones, preferencia explícita por empresas de capital nacional en las políticas y acciones públicas

Propuesta instrumentos de política promocionales

- d. **Competencia vía reglas:** ambiente de negocios, Ley de inversión, Zonas Francas no asignadas específicamente a ciertas empresas, en general Tratamiento Nacional, o normas específicas para garantizar estabilidad (Tipo DL600 Chi o Contratos Col)
- e. **Competencia vía incentivos:** Zonas Francas asignadas a empresas, exoneraciones fiscales a medida, contribuciones en infraestructuras
- f. **Incentivos específicos a sectores:** por ejemplo Hidrocarburos, Minería, Alta Tecnología, Automotor, etc. Políticas sectoriales importantes que puedan actuar como condicionantes o atractores de IED
- g. **Agencias de promoción:** instituciones con participación pública que tengan el cometido específico de promover la IED, y que cumplan con las funciones de las Investment Promotion Agencies (IPA)
- h. **Acuerdos internacionales:** Tratados de libre comercio, Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRIIs)

RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE POLITICA HACIA LAS ET EN AL 2004-2014

	E Restriccion es de entrada	D Requi- sitos de desempe ño	N Proce- sos de nego- ciación	Ah Ambien-te hostil	R Competenc ia vía reglas	I Competenc ia vía incentivos	S Incentivos sectoriales	A Agencia de promoción	T Acuerdos internacio nales
Argentina	0	1	1	1	0	0	1	0	0
Bolivia	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Brasil	0	1	1	0	0	1	1	0	0
Chile	1	0	0	0	1	0	0	1	1
Colombia	0	0	0	0	1	1	1	0	1
Costa Rica	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Ecuador	0	0	1	0	0	0	1	0	0
México	1	0	0	0	1	1	0	1	1
Panamá	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Paraguay	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Perú	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Uruguay	0	0	0	0	1	1	1	0	1
Venezuela	1	0	1	1	0	0	0	0	0

Clasificación de países según orientación general hacia el capital extranjero

- El Gobierno o la sociedad confía en que el CAPITAL EXTRANJERO puede ser:
 - MOTOR PRINCIPAL DEL DESARROLLO,
 - PUEDE AYUDAR o
 - VA EN CONTRA del Desarrollo Nacional
- LA ESTRATEGIA HACIA EL CAPITAL EXTRANJERO Y LA IED INVOLUCRA ROL DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO
- la estrategia de desarrollo, como el rol de capital extranjero, pueden ser EXPLÍCITOS O NO.
 - Siempre habrá que deducirlo de la orientación general de los instrumentos, pero si los objetivos generales aparecen en documentos públicos podremos contrastarlos.

Tipología para clasificación de países según orientación general de política hacia las ET aplicada anteriormente

Grado de confianza en el capital extranjero Búsqueda de acuerdos y negociación	Liberal/ promotor	Regulador	Expropiador/ ¿confrontador?
Negociador	2. Promotor con contrapartidas	3. Regulador con garantías, trato nacional para ET	5. Expropiador dentro del sistema
No negociador	1. Promotor /liberal sin contrapartidas	4. Regulador unilateral, no acepta trato nacional	6. Expropiador NACIONALISTA o anti-sistémico

Configuraciones de instrumentos en los dos períodos

Pais	1990-2000	2004-2013
Arg	D.RIST	DNAh.S
Bol	RIT	ENAh
Bra	ED.RIS	DN.IS
Chi	ED.RSAT	E.RAT
Col	RA	RIST
CRI	EDN.ISA	EDN.RISAT
Ecu	E.RIST	N.S
Mex	E.RIS	E.RIAT
Pan	RIT	RIT
Par	ST	RI
Per	N.RIT	R
Uru	RST	RIST
Ven	ED.ST	ENAh

Clasificación 2004-2013 en el espacio de R=suma de inst. reguladores y P=suma de promocionales

	A Promotor activo R>=1 P>=3	B Promotor liberal R=0 P>=3	C Liberal R=0 P<3	D Regulador R>=1 P<3	E Expropiador
Negociación	Costa Rica 4	No vale	No vale	Ecuador Brasil 5	Argentina Bolivia Venezuela 6
No negociación	México Chile 3	Panamá Uruguay Colombia 1	Paraguay Perú 2		

Una posible clasificación en base a estructura y estrategia comerciales y hacia la IED

	Alianza del Pacífico (AP) + MCCA (o NAFTA +) y altas exportaciones a EUA	Mercosur + Y altas exportaciones a EUA	Mercosur + Y bajas exportaciones a EUA
Grupo I (esp. primaria y altas export. a China)	Chile 3 Colombia 1 Perú 2	Brasil 5 Venezuela 6	Argentina 6 Uruguay 1
Grupo II (esp. manufacturas y bajas export. a China)	México 3 Costa Rica 4 El Salvador Nicaragua		
Grupo III (especialización primaria y bajas export. a China)	Panamá 1 Honduras Guatemala	Ecuador (con algo de IED china) 5	Paraguay 2 Bolivia 6

Conclusiones tentativas sobre vínculos entre estrategia comercial y de IED

- ¿La firma de TLC y la orientación tipo Alianza del Pacífico, opera como disciplinador de la política hacia la IED?
- ¿O es la historia previa y el desarrollo de los eventos políticos internos en que determina que los países opten por esa estrategia “aperturista general”?
- ¿Cuál es la posible permanencia en el tiempo de estas opciones? Ejemplos: Argentina, Venezuela
- Hipótesis: mientras que las aperturas se anudan en instituciones (parte de ellas los acuerdos internacionales) las políticas más “autónomas” no logran generar anclas tan poderosas. Problema para las estrategias asistidas por la IED, o de IED orientada hacia objetivos de desarrollo
- Que sobre la estrategia hacia la IED China? Las conclusiones todavía no superan el nivel de altas generalidades

V. Conclusiones

- ¿Qué tipo de vínculo con China podría y debería promoverse a efectos de favorecer las estrategias de desarrollo de los países de AL (que requiere diversificar exportaciones y complementación productiva)?
 - tres espacios de políticas:
 - a) comercio,
 - b) las inversiones extranjeras (IED) y
 - c) la cooperación internacional.

...en materia de integración comercial internacional y políticas de desarrollo

- ... apropiadas a la actual situación mundial y del vínculo con China, aparecen casos muy diferenciados que vuelven inviable la formación de una posición común respecto al grado de liberalización deseable respecto a ese país.
- tres países han firmado TLCs (Chile, Perú y Costa Rica),
 - En otro extremo, algunos estarían dispuestos o aún a políticas más defensivas (ej: México)
 - Pasando por mayor apertura pero regulada (Brasil, Argentina, Colombia)
 - Hasta otros que probablemente firmarían TLCs pero no lo hacen por condiciones impuestas por otros acuerdos firmados (pequeños del Sur y centroamericanos...) o por falta de definiciones estratégicas claras

Sobre instrumentos de políticas hacia el capital extranjero

- las estrategias de desarrollo (implícita o explícitamente) implican actitudes generales ante el capital extranjero, que a su vez tienen cierta coincidencia con los alineamientos en materia de política comercial:
 - países con TLC firmados, particularmente con EUA, lo hacen porque su estrategia de desarrollo tiene un sustrato liberal bien marcado y tienden a alinearse en la Alianza del Pacífico, con el liderazgo de México y Chile
 - restantes países sudamericanos tienden a alinearse en el Mercosur ampliado, lo que supone, como lo expresa Tussie (2009), la búsqueda de una estrategia de inserción internacional más autónoma en relación con EUA
 - problema particular países pequeños con regímenes predominantemente liberales insertos en el Mercosur, como Paraguay y Uruguay, que probablemente compartan con otras economías pequeñas. Para sostener su capacidad para atraer inversiones, como no pueden ofrecer mercado interno, ni acceso fluido a mercados de los socios, requieren de ofrecer mejores reglas u otros incentivos

... respecto a la IED china?

- puede esperarse que la IED china en ALC continúe aumentando, así como también sería plausible que las empresas latinoamericanas comiencen a invertir en gran escala en la economía china.
- Los gobiernos de ALC deberían apoyar a las empresas chinas a diversificar sus actividades, para que su presencia contribuya a la diversificación productiva y al aumento de la productividad.
 - Una particularidad relevante es el predominio de empresas chinas de propiedad estatal (SOEs) invirtiendo en infraestructura, finanzas y minería. En estos casos, el desarrollo de un vínculo político fluido constituye un determinante a tener en cuenta

- En materia de políticas nacionales para atraer **IED de calidad**, resulta necesario explicitar con claridad las estrategias de desarrollo y asignar un conjunto importante de recursos en esa dirección.
 - Por ejemplo, si se desea captar IED china en sectores especializados de alta tecnología (como los biotecnológicos o vinculados a las TICs) se requiere de alta disponibilidad de personal calificado, y buenas infraestructuras en ambas dimensiones, las mismas condiciones que para la agenda “interna” de desarrollo.
- El decidido apoyo, mediante programas públicos orientados a la formación de cadenas regionales de valor puede ser también un atractivo. La disponibilidad de sistemas de incentivos y de Agencias de promoción que cumplan con todas sus funciones, son importantes factores coadyuvantes.

En resumen, en materia de comercio e IED...

- Pensando en una agenda regional conjunta para un espacio tan amplio como el de la CELAC, si bien es necesaria una más profunda e informada reflexión académica y política buscando potenciales espacios de intereses en común entre categorías de países latinoamericanos en su relación con China, resulta bastante nítido que **se presentan dificultades estructurales para arribar a propuestas de política común de los países integrantes de la CELAC respecto a China**
- Si bien se percibe cierta voluntad convergente (por cierto muy valiosa) de todos los países respecto a aumentar tanto los flujos de comercio como de inversiones recíprocas, parece muy poco probable llegar a acuerdos generales (toda AL) acerca de instrumentos concretos para tales promociones.

Espacios posibles para formar estrategias comunes: sólo un par de ejemplos

- Quizás mirando el perfil de la IED China pensar con sentido pragmático en cooperación intra-latinoamericana en algunos sectores específicos:
 - Entre empresas públicas o entes energéticos o mineros públicos (unidades reguladoras o el formato que tengan) para conocer mejor que buscan concretamente los socios potenciales chinos, como negocian, cuáles son sus metas inamovibles y hasta donde flexibilizan
 - Intercambio de experiencias sobre como promover la IED de empresas latinoamericanas en China, primero como hace el sector pública para promover que los privados intercambien esas experiencias
 - Aprendizajes que no hay muchos incentivos para compartir si no es en el marco de un acuerdo general en el que el país vea algún beneficio en otra área