

# INTEGRACIÓN & COMERCIO

#40  
mayo  
2016

INTAL  LAB

## Made in CHI-LAT

CLAVES PARA RENOVAR LA CONVERGENCIA  
ENTRE LATINOAMÉRICA Y CHINA



# INTEGRACIÓN & COMERCIO

#40  
Junio 2016

## BIENVENIDA



HACIA UNA RELACIÓN  
MÁS MADURA  
**Antoni Esteveordal**

6

CONVERGENCIA O  
DESGLOBALIZACIÓN  
**Gustavo Beliz**

9



## TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

“AMÉRICA LATINA  
DEBERÍA MIRAR LA RECETA  
CHINA PARA ELEVAR SU  
PRODUCTIVIDAD”

**Edmund Phelps**

18

UNA NUEVA ERA DE  
REFORMAS

**Margaret Myers**

24

DE LA PRODUCCIÓN  
AL CONSUMO.  
CHINA HACIA 2050

**Carlos Juan Moneta**

38



QUIÉNES ATRAEN  
INVERSIONES  
**Evan Ellis**

58

DESIGUALDAD DEL  
INGRESO EN AMÉRICA  
LATINA Y ASIA



72

**Dominik Hartmann  
Cristina Jara-Figueroa  
Miguel Guevara  
Alex Simoes  
César Hidalgo**

**CONSTRUYENDO  
UNA AGENDA DE  
INVESTIGACIÓN CONJUNTA**

90

REDALC / TRANSFERENCIA  
DE CONOCIMIENTO

ALIADOS PARA LA PROSPERIDAD

**Bernardo Guillamon**

93

ESTADO DEL ARTE  
SOBRE LAS RELACIONES  
CON CHINA

**Rhys Jenkins**



94

# INTEGRACIÓN & COMERCIO

#40  
Junio 2016

## COMERCIO MAGNÉTICO

"LOS ACUERDOS  
COMERCIALES YA NO SON  
SOBRE INTECAMBIO DE  
BIENES"

Kevin Gallagher

110

CÓMO NEGOCIAR CON  
CHINA



Marco Vinicio Ruiz  
Andrés Rebolledo  
Eduardo Ferreyros

118

AMÉRICA LATINA Y CHINA  
DESPUÉS DEL AUGE  
Mauricio Mesquita Moreira  
André Soares



130

HECHO A MEDIDA  
TRATADOS MÁS FLEXIBLES  
Renato Baumann



150

## CHINA EN LA OMC



176

Rosario Campos  
Romina Gayá

INVERSIÓN EXTRANJERA  
Y EXPORTACIONES  
Qianru Song  
Rodrigo Wagner



196

LOS TURISTAS CHINOS SON  
UNA GRAN OPORTUNIDAD  
PARA EL CARIBE

BID / TURISMO

208

# INTEGRACIÓN & COMERCIO

#40  
Junio 2016

## ECONOMÍAS COMPLEMENTARIAS

EL FUTURO DE LA  
DEMANDA DE  
ALIMENTOS



Martín Piñeiro  
Eduardo Bianchi

214

CÓMO ALIMENTAR AL 50%  
DE LA POBLACIÓN  
MUNDIAL

BRF / SECTOR ALIMENTARIO

232

"QUEREMOS PROFUNDIZAR  
LA COOPERACIÓN CON EL  
MERCOSUR Y LA ALIANZA  
DEL PACÍFICO"

Yang Wanming

236

EL FUROR,  
¿PUEDE CONTINUAR?  
SINERGIAS EN ENERGÍA Y MINERÍA

Iacob Koch Weser



242

ORO ROJO: EL METAL QUE  
LATE EN EL CORAZÓN DE  
LA CORDILLERA

CODELCO / MINERÍA

262

ALIANZA  
INTAL-LATINOBARÓMETRO  
QUÉ PENSAMOS LOS  
LATINOAMERICANOS  
SOBRE CHINA

265



MÁS ALLÁ DE LA  
COMPLEMENTARIEDAD

Tang Jun

268

"TENEMOS MÁS  
FINANCIAMIENTO  
DISPONIBLE PARA OBRAS  
DE INFRAESTRUCTURA"

Andrew Sheng

280



# INTEGRACIÓN & COMERCIO

#40  
Junio 2016

I&C N°40, Año 20, Junio 2016

ISSN 1995-9524  
DNDA 5292070  
Esmeralda 130 piso 16 C1035ABD  
CABA

Copyright © [2016] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## Comité de Dirección

Antoni Estevadeordal, Gustavo Beliz.

## Comité Editorial

Mauricio Mesquita Moreira, Alejandro Ramos Martínez, Ana Inés Basco, Julieta Tarquini, Soledad Codoni, Patricia Iannuzzi, Félix Peña, Ezequiel Eborall, Ramiro Conte Grand, Yamila Rubbo y Santiago Chelala.

## Diseño

Andrea Pellegrino, Santiago Fraccaroli.

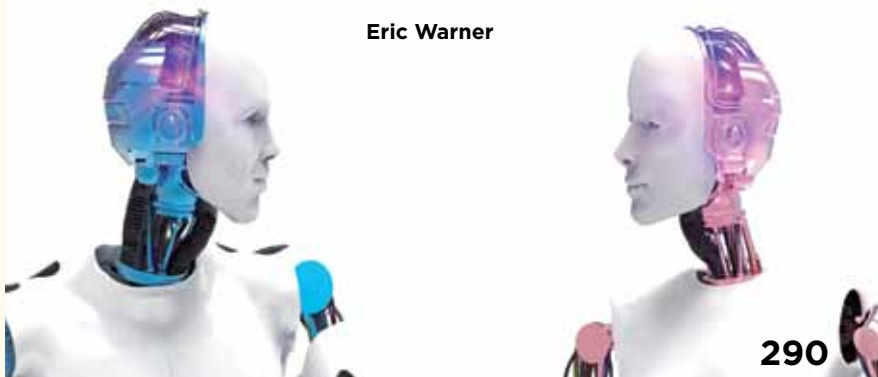
## En la web

[www.iadb.org/intal/icom](http://www.iadb.org/intal/icom)

## INNOVACIÓN INTANGIBLE

### LA INNOVACIÓN INVISIBLE COMO MOTOR DEL DESARROLLO

Eric Warner



290

“EL MAYOR LEGADO DE CHINA FUE CREAR UN MODELO DE DESARROLLO INCLUSIVO”

Gary Gereffi

308

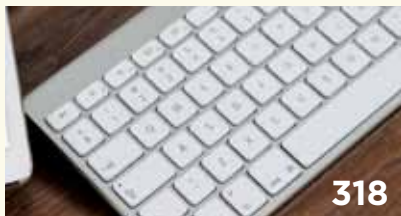
314

### TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

BIOGÉNESIS BAGÓ / BIOTECNOLOGÍA

### LA TRANSICIÓN A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Pamela Aróstica



318



334

### TELEFONÍA CELULAR AL ALCANCE DE TODOS

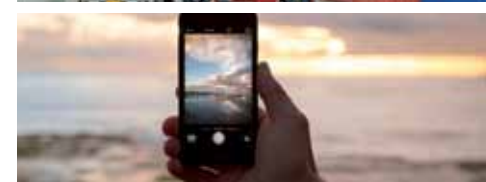
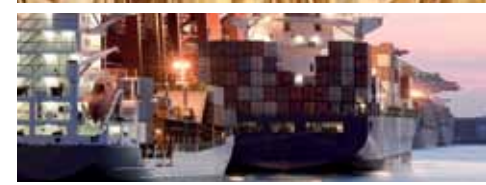
HUAWEI / TELECOMUNICACIONES



30 THINK TANKS

10 LECTURAS IMPERDIBLES

338





# HACIA UNA RELACIÓN MÁS MADURA



**ANTONI ESTEVADEORDAL**

GERENTE DEL SECTOR DE  
INTEGRACIÓN Y COMERCIO  
BID

Después de más de una década de crecimiento vertiginoso en el comercio y la inversión bilaterales, América Latina y el Caribe (ALC) inicia una etapa más madura en su relación con China, caracterizada por una significativa desaceleración del crecimiento del socio asiático y una marcada caída en el precio de los commodities. El comercio bilateral, que había crecido en promedio 30% por año en el periodo 2000-2011, se desaceleró desde 2012 y retrocedió 1,4% en 2014 y 5,6% en 2015.

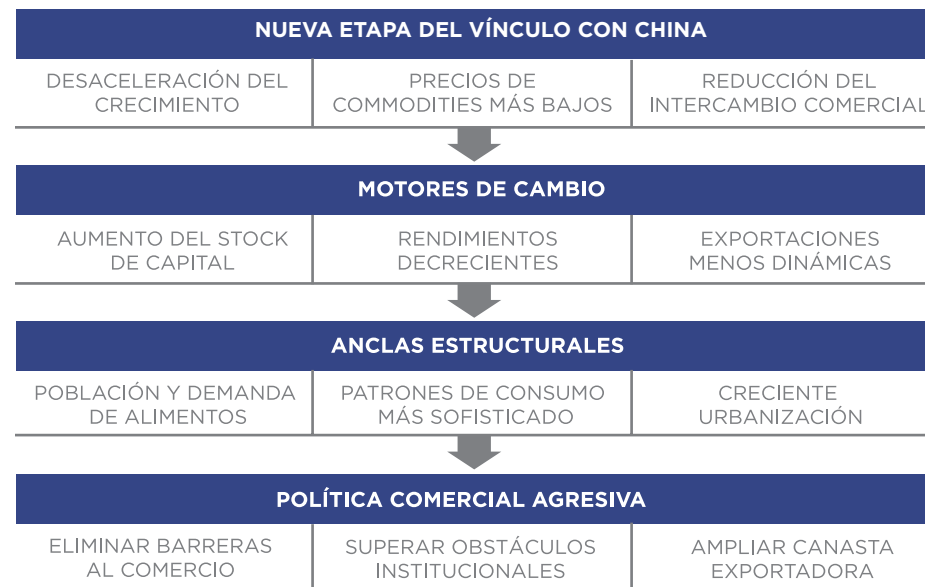
Esta desaceleración, ¿muestra un nuevo patrón de comercio bilateral o es tan sólo un fuerte ajuste cíclico, motivado por un ciclo de commodities inusualmente largo? La hipótesis de un ajuste cíclico parece explicar gran parte de esta historia. No existen razones para creer que la importancia del comercio entre ALC y China vaya a desaparecer o que su composición vaya a cambiar significativamente.

El crecimiento de China va a continuar requiriendo grandes cantidades de recursos naturales, debido al tamaño mismo de su población y también a cambios en los patrones de consumo de alimentos (más proteínas) y la creciente urbanización (limita las tierras disponibles para agricultura y genera mayor demanda de minerales).

A pesar de ello, esta historia también tiene un componente estructural importante que sugiere que es poco probable que se vuelvan a ver las tasas de crecimiento de dos dígitos en exportaciones de commodities que se observaron en la década pasada. Es decir, China parece estar experimentando los inexorables rendimientos decrecientes asociados al crecimiento económico; al aumentar el stock de capital y trasladarse más gente a actividades más productivas, los retornos a la inversión tienden a caer y con ellos el crecimiento. Un crecimiento del PIB menor tiende a su vez a generar una demanda por commodities menos dinámica.

## 50%

DE LA EXPORTACIÓN  
DE ALC A CHINA  
SE CONCENTRA  
EN 4 PRODUCTOS



Este contexto pone de relieve la urgencia y la necesidad de diversificar las exportaciones de la región a China, que continúan altamente concentradas (soja, cobre, mineral de hierro y crudo representan cerca del 50% de las exportaciones). Es cierto que los commodities probablemente continuarán siendo el mayor negocio de ALC en China, pero la dinámica de crecimiento de este país sugiere que para mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones, América Latina y el Caribe tendrá que apelar a un portafolio de bienes más diversificado.

Para tanto, es imperativo que la región adopte una política comercial más agresiva, que haga hincapié en eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias que continúan siendo una barrera importante para un comercio más diversificado.

Asimismo, hay que aumentar significativamente la inversión de empresas latinoamericanas en el mercado chino, ya que la cercanía del consumidor

permite saltar las barreras culturales e institucionales que tanto dificultan el acceso al mercado.

Los años en que se podría vender a China sin un esfuerzo gubernamental o privado parecen haber llegado definitivamente a su fin. Para que la región consolide y siga ampliando los beneficios de la relación bilateral es fundamental que implemente una política comercial y de inversiones más agresiva. No hay tiempo que perder. ■

## 30%

FUE EL CRECIMIENTO  
PROMEDIO ANUAL  
DEL COMERCIO  
ENTRE 2000 Y 2011

# INTAL LAB

COLOQUIO DE OTOÑO

**NUEVA GOBERNANZA,  
NUEVAS CONVERGENCIAS**  
LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA  
EN PROSPECTIVA

**¡Gracias por habernos acompañado!**



DESCUBRE  
LOS MEJORES  
MOMENTOS DEL  
EVENTO EN  
NUESTRA WEB



[www.iadb.org/intal/convergencia](http://www.iadb.org/intal/convergencia)

# CONVERGENCIA O DESGLOBALIZACIÓN



**GUSTAVO BELIZ**

DIRECTOR. INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL)  
BID

Quien se despreocupa del futuro se condena a preocuparse del presente, advirtió Confucio con sabiduría. Y pocos temas son tan relevantes para el porvenir de América Latina y el Caribe como su estrategia de integración con China y el impacto que el nuevo tablero geopolítico tendrá para las economías de la región.

En apenas un puñado de años, el gigante de Asia pasó de ser un mercado menor a convertirse en uno de los principales socios comerciales, desplazó destinos tradicionales de las exportaciones y comenzó a suministrar flujos vitales de financiamiento para proyectos que van desde represas hidroeléctricas, estadios deportivos y autopistas, hasta swaps de divisas.

Una serie de factores hicieron posible el crecimiento exponencial chino en las últimas décadas: la apuesta a la innovación, el incremento de la productividad y una mirada que prioriza el largo plazo fueron sólo algunos de ellos. En 2010, China superó a Japón y se convirtió en la segunda economía del mundo, con una participación aproximada de 15% en el PIB global. En 2015 concluyó el XII Plan Quinquenal, cuyo objetivo fue consolidar a China como potencia, y en 2016 se puso en marcha el XIII Plan Quinquenal, con foco en el fortalecimiento del consumo interno y la inver-

sión privada, y el posicionamiento de capitales en sectores estratégicos.<sup>1</sup>

De manera más o menos directa, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aprovecharon las necesidades crecientes de materias primas y alimentos, y se subieron, sin mayor esfuerzo del que representa sacar ventaja a las condiciones naturales, a la ola surgida en el lejano oriente.

La convergencia fue casi automática. El comercio bilateral pasó de US\$ 18.000 millones en 2004 a US\$ 260.000 millones en 2014. En la actualidad, de las exportaciones de la región, el 36% de las mineras, el 12% de las alimentarias y el 10% de las energéticas tienen como destino al mercado chino.

Tras la crisis de 2008-2009, los países emergentes comenzaron a comportarse

UNO DE LOS TEMAS  
MÁS IMPORTANTES PARA  
EL FUTURO DE AMÉRICA  
LATINA ES CÓMO  
AFRONTAR EL DESAFÍO  
QUE PRESENTA LA  
METAMORFOSIS DE LA  
ECONOMÍA CHINA

SERÁ DIFÍCIL  
QUE ESA FASE  
ASCENDENTE DEL CICLO  
CHINO SE PROLONGUE  
POR SIEMPRE:  
NO HAY MAL  
NI CRECIMIENTO  
QUE DUREN  
CIEN AÑOS

como un motor auxiliar de la economía mundial, un motor dinámico y vital que popularizó la sigla BRICS, en referencia a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. La demanda de productos primarios se mantuvo, en particular desde China, y los precios permanecieron altos compensando otras fuerzas deflacionarias durante la crisis.

Ocho años después, la situación ha cambiado por completo. Mientras la economía de Estados Unidos ha recuperado algunos (no todos) rasgos de normalidad, los BRICS están lejos de crecer como antes. En el caso de China, su economía se encuentra atravesando un proceso de transformación signado por interrogantes, donde tres tendencias operan simultáneamente en la construcción de una nueva fisonomía.

En primer lugar, existe un rediseño de la táctica comercial, impulsada por el explosivo crecimiento de la productividad y por la expansión hacia otros sectores y mercados. El grado de densidad de los vínculos comerciales tiene su correlato, como muestra el artículo de Song y Wagner (Universidad de Chile), en la inversión de origen chino que reciben los países para financiamiento de obras de infraestructura y otros proyectos de obra pública.<sup>2</sup> También se relaciona con la incursión de firmas chinas en las economías domésticas y con la compra de empresas locales que hacen uso de su extraordinaria tasa de ahorro.<sup>3</sup>

Después de una expansión extraordinaria, la economía china crece a la menor tasa de los últimos 30 años, afectando con el freno a los mercados globales. Las consecuencias para la región son inmediatas: el 60% de las ventas externas se compone de productos básicos y casi 20% corresponde a hidrocarburos. La caída de los precios de las materias primas (en especial del petróleo) redujo de manera abrupta el valor de las exportaciones regionales.<sup>4</sup>

Crece entonces el riesgo de sufrir los coletazos que deja una mayor dependencia y la primarización de las exportaciones. Estos son los efectos que derivan de un período de bonanza seguido de un cambio de la fase del ciclo, reflejado en una disminución del precio de los productos primarios, como se observó en los últimos años. El auge de los productos básicos podría haber dado lugar a un típico caso de “enfermedad holandesa” con sus secuelas de exposición y vulnerabilidad. Los difíciles remedios hubieran sido la temprana conformación de fondos anticíclicos y la puesta en marcha de políticas activas para incentivar la diversificación exportadora, atenuando los problemas de un intercambio primarizado.

A pesar de una fuerte desaceleración, la economía china aún se mueve en terreno positivo. Pero será difícil que esa fase ascendente del ciclo se prolongue por siempre: no hay mal ni crecimiento que duren cien años. Tarde o temprano cambiará de signo y debemos estar preparados.

La segunda tendencia imperante tiene lugar en la esfera financiera y es otra pieza clave de la transformación en marcha. Con nuevas instituciones bancarias (AIIB, NBD), una apertura gradual de los mercados de capitales y una mayor flexibilidad cambiaria, China inició el sendero de la internacionalización de sus finanzas.

Andrew Sheng (Fung Global Institute), uno de los mayores expertos en la nueva arquitectura financiera de Asia, mantiene una visión optimista

con respecto al futuro de China.<sup>5</sup> Siguiendo las enseñanzas del nobel Douglass North, Sheng sostiene que el giro a políticas de mercado, el crecimiento de la competencia y la aparición de firmas globales competitivas (como Huawei o Alibaba) son indicios de la buena salud de una economía que aún sobrelleva el peso de instituciones débiles.<sup>6</sup>

Los riesgos para la región están asociados con el potencial contagio y el efecto propagación de movimientos bruscos en los mercados. La estabilidad macroeconómica, la reputación y las reglas claras son en este sentido un potente antídoto cuando crece la aversión al riesgo y los capitales inician un vuelo a la calidad. Por delante tenemos el desafío de resistir la tentación de reducir el papel de China a un prestamista de última instancia y de lograr optimizar racionalmente los recursos disponibles para financiar infraestructura.

En tercer lugar, hay una tendencia de cambio tecnológico que podría modificar, tal como ocurrió con el automóvil, con el teléfono o con internet, la forma en que nos relacionamos con el mundo. Y China está en la vanguardia de esa disrupción. Según un informe reciente de Oxford Martin School, China reemplazó a los Estados Unidos como el mayor mercado para la automatiza-

ción industrial. El 77% de los empleos chinos corren riesgo de automatización, muy por encima del 57% promedio de los países de la OCDE.<sup>7</sup>

¿Cómo impactarán en nuestra región estos cambios tecnológicos exponenciales? En noviembre de 2015, el periódico China Daily informó que un consorcio chino abrirá el laboratorio de clonación más grande del mundo en la ciudad de Tianjin, donde prevé producir un millón de cabezas de ganado por año.<sup>8</sup> La visión de una China especializada en productos intensivos, en mano de obra barata y compradora de alimentos resulta ingenua.

Durante su conferencia en INTAL 50, el evento que conmemoró el año pasado el cincuenta aniversario de nuestro Instituto, Raymond McCauley, de Singularity University, aseguró que en breve será posible comprar en las góndolas del supermercado hamburguesas fabricadas en laboratorios sobre la base de procedimientos genéticos y biotecnológicos. Empresas como Memphis Meats, Mosa Meat y Modern Meadow compiten en Silicon Valley por ser pioneras en abaratar y popularizar la carne artificial. Tenemos que estar atentos: sólo el MERCOSUR exporta al año US\$ 9.000 millones de carne bovina.

Las estimaciones muestran que un incremento del 10% en la inversión de I+D se traduce en un alza de casi 2% en la productividad total de los factores y China planea subir de 2% del PIB a 3% (un incremento de 50%) su inversión en I+D para 2020.<sup>9</sup>

La región precisa con urgencia mantenerse en línea con el ritmo de la innovación mundial; establecer los intercambios de tecnología y la transferencia de conocimiento que le permitan evitar la desglobalización tecnológica, al mismo tiempo que analiza con una visión prospectiva el impacto de las nuevas tecnologías en su estructura productiva y su

HAY UNA  
TENDENCIA DE  
CAMBIO TECNOLÓGICO  
QUE PODRÍA  
MODIFICAR LA FORMA  
EN QUE NOS  
RELACIONAMOS  
CON EL MUNDO



## NOS PREGUNTAMOS CUÁL DEBERÍA SER LA POSICIÓN DE LA REGIÓN ANTE EL NUEVO PANORAMA EN CHINA

comercio.<sup>10</sup> Una cooperación que cierre la brecha tecnológica entre ambas regiones se puede lograr mediante acuerdos mutuamente beneficiosos.

Al riesgo de desglobalización tecnológica se suman otras fuerzas que apuntan en igual dirección, como las guerras de monedas o la concentración oligopólica de técnicas productivas.<sup>11</sup>

En este marco, la pregunta que atraviesa este número de Integración & Comercio es cuál debería ser la posición de la región ante el nuevo panorama en China. Ponemos énfasis en las nuevas problemáticas con el objeto de edificar un punto de referencia sobre qué posiciones puede adoptar América Latina y el Caribe frente a estas tres tendencias.

Iniciamos la travesía con una orien-

tación general, desde **el faro de las transformaciones estructurales**, donde Margaret Myers (Interamerican Dialogue), Carlos Moneta (Universidad de Tres de Febrero), Evan Ellis (U.S. Army College), Dominik Hartmann (MIT) y Rhys Jenkins (University of East Anglia) explican las claves del progreso chino, la prospectiva hacia 2030, las posibilidades que ofrece la Nueva Ruta de la Seda, y la relación entre el crecimiento y la inclusión social.

Desde **el faro del intercambio**, Kevin Gallagher (Boston University), Mauricio Mesquita Moreira (BID), Tang Jun (Zhejiang International Studies University), y Romina Gayá y Rosario Campos (INTAL) analizan el futuro del comercio con China y las perspectivas que abre su estatus de economía de mercado en la OMC.

Desde **el faro de la seguridad alimentaria y la sustentabilidad energética**, Yang Wanming (embajador de China en la Argentina), Nelson Pizarro (CODELCO), Martín Piñeiro y Eduardo Bianchi (Grupo CEO) y Iacob Kosh-

weser (Departamento de Comercio de EE. UU.) examinan las sinergias entre la región y el gigante asiático en minería, energía y alimentos.

Desde **el faro de la innovación**, Eric Warner (Rand Corporation), Gary Gereffi (Duke University) y Pamela Aróstica (Universidad Libre de Berlín) exploran el despegue de China hacia la sociedad del conocimiento, los nuevos procesos productivos, el financiamiento del desarrollo y la capacidad de la región para transitar la senda hacia la sociedad del conocimiento.

A lo largo de estas páginas, quedará en claro que la fase de complementariedad automática y fácil (2000-2008) y el impasse que siguió a la poscrisis (2009-2014) deben encontrar, en una convergencia inteligente, una etapa superadora. Los tiempos de la adaptación pasiva terminaron y urge un cambio de estrategia que venga de la mano de iniciativas pujantes. La asociación que antes fue natural debe buscarse ahora de la mano de políticas públicas de integración activas. El nobel de Economía, Edmund Phelps, lo grafica a la perfección en el texto que abre este ejemplar: las frutas más bajas del árbol ya fueron cosechadas y ahora el esfuerzo para conseguir lo mismo tendrá que ser mayor.

Este nuevo período posee características muy distintas a los anteriores y requiere, por lo tanto, un enfoque diferente. Volatilidad macroeconómica y financiera, bajos precios de productos primarios y menores tasas de crecimiento son sólo algunas de las causas que debilitan la conexión meramente comercial entre China y América Latina y el Caribe.

Asimismo, será más difícil obtener los beneficios de la integración con China que antes los países conseguían a nivel individual. Las nuevas fuerzas de la globalización se despliegan en la for-

## DIVERSIFICAR EXPORTACIONES Y FOMENTAR LA COOPERACIÓN EXTERNA SON INGREDIENTES DE LA RECETA PARA AMORTIGUAR LAS CORRIENTES ADVERSAS

mulación de mega-acuerdos regionales, donde la negociación y la cooperación entre los países ocupan lugares prioritarios en la agenda.

En un mundo cambiante, ofrecemos información e investigaciones de autores de primer nivel mundial, una guía de lectura para quienes se interesan en las complejidades del vínculo entre China y nuestra región. Se presentan distintas visiones sobre cómo profundizar los lazos entre ambas regiones, aprender del paso del tiempo y aprovechar el nuevo escenario. Necesitamos reformular y potenciar la relación con China para que, basada en la mutua confianza, crezca con madurez.

No partimos de cero. En cooperación multilateral, hay antecedentes relevantes como el diálogo MERCOSUR-China, iniciado en Beijing en 1997, que produjo sucesivas rondas de encuentros en 2000, 2003 y 2004. A mediados de 2012, el entonces primer ministro chino, Wen Jiabao, visitó Brasil, Uruguay y Argentina, y expresó su interés en avanzar en un acuerdo de libre comercio con los países del MERCOSUR, promoviendo un estudio de factibilidad. Pero la negociación conjunta perdió ímpetu y proliferaron acuerdos bilaterales, como el de Asociación Estratégica Integral con Argentina y Brasil, o los diferentes Acuerdos de Cooperación vigentes con Uruguay y Venezuela, para mencionar sólo el caso del MERCOSUR.

La nueva modalidad de acuerdos "hechos a medida" firmados por China, como muestra el artículo de Renato Baumann (IPEA), y la experiencia negociadora de Costa Rica, Perú y Chile,



# CONEXIÓN INTAL

Mejor Conectados / Mejor integrados

El análisis de expertos junto a toda la información sobre la integración y el comercio regional en forma mensual.

## Nuevo SITIO!

## Nuevo NOMBRE!

Ahora la “Carta Mensual” se llama: “Conexión Intal”

[www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)

que aquí también detallamos, son antecedentes imprescindibles de cualquier perspectiva regional.

En noviembre de 2015, expertos chinos y latinoamericanos participaron del seminario internacional “Las relaciones económicas de China con América Latina y el Caribe: una visión prospectiva”, organizado por el INTAL. Allí se debatió el potencial de las exportaciones no tradicionales, los desafíos culturales que enfrentan los hombres y mujeres de negocios cuando incurren en nuevos mercados y la necesidad de reducir los costos logísticos y de transporte para que la región eleve su competitividad. “Trade and not aid” (comercio y no asistencialismo) fue el lema en el que coincidieron los representantes de ambas regiones.<sup>12</sup>

Una receta para amortiguar las corrientes adversas puede tener múltiples ingredientes: diversificar las exporta-

ciones, ganar inserción en las cadenas globales de valor, fomentar las pequeñas y medianas empresas, reducir las fricciones comerciales, capacitar a los funcionarios públicos, avanzar en la transparencia de las regulaciones,<sup>13</sup> elevar los incentivos para la competencia local y la cooperación externa, ampliar la escala de las políticas de transferencia, mejorar los estándares ambientales, promover la seguridad alimentaria, la inclusión social, la inversión en innovación y tecnología, incorporar valor agregado y generar empleo de calidad.

**La era de la navegación fácil ha terminado.** Es momento de trazar un rumbo creativo, calibrar con lucidez una estrategia de integración que nos permita sortear las dificultades que presenta el mar revuelto de la globalización en el siglo XXI. Retornando a Confucio, ocuparse más para preocuparse menos. Las oportunidades siguen estando ahí. ■

#### NOTAS

<sup>1</sup> BID-INTAL (2015).

<sup>2</sup> Entre 2005 y 2014, el 40% de los préstamos que recibió la región de China se destinó a proyectos de infraestructura. Sobre el tema, véase Gransow (2015).

<sup>3</sup> Este es, no obstante, un fenómeno global. Basta recordar la incursión de ChemChina en la italiana Pirelli (2015) y en la compañía suiza Syngenta (2016).

<sup>4</sup> Giordano (2015). El informe muestra que, entre julio de 2014 y junio de 2015, el valor del comercio global declinó 11,8%, lo que representa una caída equivalente a un tercio del colapso comercial de 2008-2009.

<sup>5</sup> Sobre el tema, véanse el reportaje a Sheng en este número y Sheng (2015), disponible en [www.weforum.org](http://www.weforum.org).

<sup>6</sup> También McKinsey es optimista sobre las transformaciones en China. Aunque predice que habrá una menor cantidad de nuevos empleos y los ingresos se estancarán, asegura que ganará participación en el mercado bri-

tánico y continuará importando bienes primarios. Sobre el tema, véase Orr (2016), disponible en [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com).

<sup>7</sup> Frey, Osborne y Holmes (2016).

<sup>8</sup> Jiang (2015). Disponible en <http://www.chinadaily.com.cn/>.

<sup>9</sup> Sobre el tema, véase el documento del Banco Mundial y Centro de Investigación para el Desarrollo (2013). Sobre el impacto de shocks productivos, véase Gruss (2014).

<sup>10</sup> En el número anterior de la revista Integración & Comercio abordamos en profundidad la cuestión del impacto de las nuevas tecnologías en el comercio y la integración regional.

<sup>11</sup> Un caso de concentración es el que se puede producir en el sector primario con las semillas transgénicas.

<sup>12</sup> BID (2015). Disponible en [www.iadb.org/intal/conexionintal](http://www.iadb.org/intal/conexionintal).

<sup>13</sup> ICTSD (2016). Disponible en <http://www.ictsd.org/>.

#### BIBLIOGRAFÍA

**Banco Mundial y Centro de Investigación para el Desarrollo. 2013.** “China’s Growth through Technological Convergence and Innovation”. En: China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society. Washington DC: Banco Mundial.

**BID. 2015.** Conexión INTAL. N.º 232. Diciembre de 2015.

**BID-INTAL. 2015.** Informe MERCOSUR N.º 20. Nota técnica N.º IDB-TN-876.

**Frey, C., Osborne, M. y Holmes, C. 2016.** “Technology at work v2.0. The Future Is Not What It Used to Be”. Oxford Martin School working paper. Citi GPS: Global Perspectives & Solutions.

**Giordano, P., coordinador. 2015.** Monitor de Comercio e Integración 2015. La recálida: América Latina y el Caribe frente al retroceso del comercio mundial. Washington: BID.

**Gransow, B. 2015.** “Chinese Investment in Latin Ameri-

can Infrastructure: Strategies, Actors, and Risks”. En: E. Dussel Peters y A. Armony, coordinadores. Beyond Raw Materials Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?. Buenos Aires: Nueva Sociedad y Red ALC-China.

**Gruss, B. 2014.** “After the Boom-Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean”. Working Paper No. 14/154. Fondo Monetario Internacional.

**ICTSD. 2016.** Strengthening the Global Trade and Investment System in the 21st Century. Ginebra: ICTSD.

**Jiang, W. 2015.** “Tianjin plans world’s largest animal cloning Factory”. China Daily, 23 de noviembre.

**Orr, G. 2016.** “What might happen in China in 2016?”. McKinsey, enero.

**Sheng, A. 2015.** “What can Douglass North’s work tell us about China’s future?”. World Economic Forum, 21 de diciembre.



# TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

EL CRECIMIENTO DE CHINA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y LA MODERNIZACIÓN DE SU ECONOMÍA PRODUJERON MOVIMIENTOS PROFUNDOS EN EL TABLERO GEOPOLÍTICO MUNDIAL. CUÁLES FUERON LAS RAÍCES DEL DESARROLLO CHINO, SUS DIFERENTES FASES Y ETAPAS HISTÓRICAS. QUÉ LECCIONES PUEDEN APRENDER AMÉRICA

LATINA Y EL CARIBE DE ASIA. CÓMO FORTALECER LOS PUENTES TRAZADOS EN UN NUEVO ESCENARIO DE VOLATILIDAD GLOBAL. CUÁLES SON LAS CLAVES PARA AVANZAR EN UN INTERCAMBIO QUE SEA SUSTENTABLE PARA AMBAS REGIONES Y EN UNA COOPERACIÓN DONDE TODOS GANEN.

**“América Latina debería mirar la receta china para elevar su productividad”**

**Edmund Phelps**  
Premio Nobel

**Una nueva era de reformas**

**Margaret Myers**  
Inter-American Dialogue

**De la producción al consumo. China hacia 2050**

**Carlos Moneta**  
Universidad Tres de Febrero

**Quiénes atraen inversiones. Los sectores económicos prioritarios para China**

**Evan Ellis**  
CSIS

**Hitos en la relación China-Latinoamérica**

**Infografía**

**Desigualdad del ingreso en América Latina y Asia. Un enfoque desde la estructura productiva**

**Dominik Hartmann y otros**  
MIT LAB

**Construyendo una agenda de investigación conjunta**

**REDALC**  
Transferencia del conocimiento

**Estado del arte sobre las relaciones con China. Literatura científica y principales publicaciones**

**Rhys Jenkins**  
University of East Anglia



A portrait of Edmund Phelps, an older man with white hair, wearing a dark suit, white shirt, and a striped tie. He is smiling and has his hands clasped in front of him.

ENTREVISTA

“

América Latina  
debería mirar  
la receta  
china para  
elevar su  
productividad

”

**EDMUND PHELPS**

Premio Nobel de  
Economía

El Premio Nobel de Economía, Edmund Phelps, conoce la economía china como ningún otro académico de primer nivel internacional. Aunque mantiene sus actividades en la Universidad de Columbia, Nueva York, donde enseña macroeconomía y dirige el Centro sobre Capitalismo y Sociedad, pasa gran parte del año en China. Phelps es también decano de la prestigiosa New Huadu Business School, que tiene su sede en Fuzhou, provincia de Fujian, y cuenta con centros de estudios en Beijing, Shanghái y Zúrich, Suiza. En 2014, el gobierno chino le otorgó el Premio a la Amistad, uno de los más altos honores que ofrece el país a un extranjero, galardón que recibió de manos del primer ministro Li Keqiang. En esta entrevista exclusiva para Integración & Comercio, el Nobel sostiene que la innovación fue la clave de la dinámica de crecimiento en el gigante asiático, que el modelo debe transformarse para que la inversión siga siendo rentable y que América Latina debería seguir buena parte de la receta china para elevar su productividad.

### ¿Cuál es su opinión sobre el modelo de crecimiento chino y sus transformaciones?

Creo que el modelo chino se encuentra en un proceso de cambio. El primer ministro Li Keqiang presiona para transformar la economía para que sea altamente innovadora. Por supuesto que este será un camino largo y difícil, pero se han hecho progresos considerables en esa dirección. Esto está siendo pasado por alto por varios comentaristas sobre China. Hay un tremendo espíritu de innovación que se ha extendido a lo largo del país.

PARTE DEL ÉXITO  
ESTUVO BASADO EN  
MOVER LA MANO DE  
OBRA DESDE EL  
OESTE, DONDE ERA  
MENOS PRODUCTIVA,  
AL ESTE. PERO SÓLO  
SE PUEDE HACER  
ESO UNA VEZ

Especialmente, hay mucha gente joven que está pensando en iniciar startups. Los jóvenes están intrigados y emocionados sobre las posibilidades de crear empresas innovadoras.

### ¿Cuál es la importancia de la innovación en el desarrollo que tuvo China en la última década?

La innovación es fundamental. Yo mismo estoy impulsando eso. Empecé a involucrarme en 2010, cuando me convertí en decano del New Huadu Business School en Fuzhou. He venido estimulando a los estudiantes para ser intrépidos, enfrentar lo desconocido y emprender un viaje de exploración y creación. He venido haciéndolo desde 2010 y aún lo hago. América Latina también debería intentar reformas que permitan a las empresas innovar con mayor facilidad.

### ¿Cree que para esto es clave el rol que se asigne a la transferencia de tecnología en los acuerdos comerciales?

No pienso que la transferencia de tecnología sea algo extremadamente difícil. Sucede todo el tiempo en los países europeos y en Estados Unidos. Toda la historia de Occidente en décadas recientes ha sido una historia de convergencia de los niveles de productividad. Tarde o temprano, toda la tecnología se copia en



Edmund Phelps recibe el premio a la Amistad de China de manos del primer ministro Li Keqiang (septiembre 2014).

LA OPORTUNIDAD PARA  
ENORMES  
GANANCIAS HA SIDO  
AGOTADA.  
LAS FRUTAS MÁS  
BAJAS DEL ÁRBOL  
YA FUERON  
COSECHADAS

el extranjero. Sin embargo, si uno quiere estar en la frontera, a la cabeza de la manada, entonces es necesario hacer la propia innovación local.

### ¿Podrá el país mantener tasas altas de crecimiento?

Es evidente que en China ha pasado el momento en su desarrollo donde se podía esperar crecer a tasas de dos dígitos, como 12% o 11%. Parece que China debe esperar una tasa de crecimiento mucho menor. Ya se ha sacado provecho a las frutas más bajas que estaban ahí para ser levantadas moviendo la mano de obra desde el oeste, donde tenía cero productividad, hacia las ciudades de la costa. Esa fue una gran mejora en la eficiencia de la economía. Pero sólo se puede hacer eso una vez. Ahora la mayoría de la mano de obra está en las ciudades, en las fábricas.

cas. Conozco muchas personas que están hablando de transformar a China en una economía de bienes de consumo con énfasis en los servicios. Y por supuesto que eso aumentará el bienestar en China, que tendrá mejores escuelas, mejores hospitales. No obstante, mover recursos del sector de bienes de capital al sector de bienes de consumo no aumentará la tasa de crecimiento. En todo caso, es una receta para un crecimiento más lento. Pero, como decía antes, las oportunidades para enormes ganancias de productividad han sido agotadas. En este proceso, la inversión se ha encontrado con rendimientos decrecientes y no creo que el surgimiento de un sector de bienes de consumo ofrezca grandes tasas de retorno a la inversión. Por el contrario, en mi opinión, sólo habrá una modesta rentabilidad de la inversión. Es por eso que es muy importante avanzar en la verdadera transformación necesaria: que cada industria sea parte de un sector más innovador.

### ¿Cómo evalúa la política monetaria del gigante asiático? ¿Cómo puede evolucionar la moneda tras los últimos cambios?

Cuando un mercado de valores cae abruptamente, no es una conclusión obvia que seguirá cayendo. Al menos yo no espero eso. En cuanto a la política monetaria, la tasa de interés es bastante alta para mantener en esos niveles la moneda



#### EDMUND PHELPS

NACIÓ EN 1933 EN LA CIUDAD DE CHICAGO. EGRESADO DE LA UNIVERSIDAD DE YALE Y PROFESOR EN LA UNIVERSIDAD DE COLUMBIA, RECIBIÓ EL PREMIO NOBEL DE ECONOMÍA EN 2006 POR SUS ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO, LOS SALARIOS Y EL EMPLEO. EN 1974 SE CASÓ CON LA ARGENTINA VIVIANA MONTDOR.



EN EL FUTURO  
HABRÁ UNA  
RENTABILIDAD  
MODESTA DE LA  
INVERSIÓN A MENOS  
QUE SE APUESTE  
A LA INNOVACIÓN

china. En los últimos cuatro o cinco años, el Gobierno ha permitido una lenta caída de la tasa de cambio real en China. Algunos países de Asia han devaluado más para que el yuan se aprecie con respecto a las monedas asiáticas, pero se deprecie con respecto al dólar y al euro. Pero no quisiera aventurar ningún pronóstico sobre la política monetaria en el futuro.

**¿Cómo recomendaría a los países de la región negociar con China? ¿De forma bilateral o multilateral?**

Está bastante claro que si algunos países de América Latina pueden formar alianzas como el MERCOSUR, eso podría ser de utilidad. También esos bloques podrían unirse con otros países, como México, para negociar en forma conjunta.

**¿Cómo puede la región incorporar valor agregado a las exportaciones primarias que se hacen a China?**

Tomemos el ejemplo de Argentina, que históricamente ha sido un país cuyas ventajas comparativas yacen en recursos

naturales. No sorprende entonces para nada que cuando China apareció en el escenario global, Argentina haya basado sus exportaciones en recursos primarios. Creo que América Latina debería tener una gran transformación para que la exportación de bienes primarios deje de ser un patrón. La región debe hacer una transición primero a una economía más eficiente y luego a una economía más innovadora. Así se volverá menos dependiente de las exportaciones primarias y podrá contar con una mayor diversidad de productos de exportación.

**¿Qué lecciones pueden aprender América Latina y el Caribe del modelo chino?**

La lección es que es posible transformar economías de productividad relativamente baja con respecto a Estados Unidos, Escandinavia, Alemania y Francia, y transformarla en una economía de ingreso medio o quizás incluso una economía de ingresos altos. China ha demostrado la posibilidad de ir de una productividad abismalmente baja a una economía de ingreso medio basada en niveles medios de productividad. Y ahora, por supuesto, va a probar la hipótesis de que puede transformarse en una economía aún más innovadora. Ciertamente, América Latina debería mirar cómo funciona esa experiencia. ■

## PRINCIPALES OBRAS

La lista de publicaciones de Edmund Phelps es vasta y abarca casi todas las disciplinas de la macroeconomía. Aquí una breve lista de sus textos más famosos:

**1961 / "The Golden Rule of Capital Accumulation".**  
American Economic Review.  
51 (4): 638-643.

**1968 / "Money-Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium".**  
Journal of Political Economy.  
76 (4): 678-711.

**1970 / Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory.**  
Nueva York: W. W. Norton.

**1972 / Inflation Policy and Unemployment Theory.**  
Nueva York: W. W. Norton.

**1977 / "Stabilizing Powers of Monetary Policy under Rational Expectations".**  
Journal of Political Economy.  
85 (1): 163-190. Con John B. Taylor.

**1990 / Seven Schools of Macroeconomic Thought.**  
Oxford University Press.

**1997 / Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise.**  
Harvard University Press.

**2009 / "Economic Justice and the Spirit of Innovation".**  
First Things: A Journal of Religion, Culture, and Public Life.



MIT  
Technology  
Review  
Publicado por Opinno

INTAL  
#MejorConectados  
#MejorIntegrados

# INTALENT

## Somos talento, somos futuro.

Un concurso para innovadores en industrias culturales con impacto regional

¡PARTICIPA!

[www.intalentlatam.com](http://www.intalentlatam.com)



ANÁLISIS

CHINA SEGUIRÁ AVANZANDO EN LA MODERNIZACIÓN DE SU ECONOMÍA Y LA TRANSFORMACIÓN EN MARCHA IMPLICA UNA OPORTUNIDAD PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, QUE VERÁN ACRECENTADAS LAS OPCIONES DE COOPERACIÓN CON EL GIGANTE ASIÁTICO. CÓMO ATRAER INVERSIONES QUE CONTRIBUYAN A PROMOVER UN CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO.

# UNA NUEVA ERA DE REFORMAS

Margaret Myers

Directora del programa China y América Latina  
del Inter-American Dialogue



DESDE HACE DÉCADAS, LAS EXPORTACIONES Y LOS MERCADOS DE AMÉRICA LATINA VIENEN RESPALDANDO LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA INTERNA DE CHINA. LA REGIÓN SEGUIRÁ SIENDO DE INTERÉS PARA CHINA SI EL GOBIERNO ASIÁTICO SE EMBARCA EN UN NUEVO Y AMPLIO PROGRAMA DE REFORMA ECONÓMICA. BEIJING DEPENDE CADA VEZ MÁS DE UNA APERTURA GLOBAL PARA PROMOVER EL ESCALAMIENTO ECONÓMICO, EL COMERCIO Y EL USO EFICIENTE DEL CAPITAL Y DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA EXCEDENTE. PARA LOGRAR ESTOS OBJETIVOS Y UNA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA MÁS AMPLIA (经济转型), CHINA HA PUESTO EN MARCHA IMPORTANTES PROYECTOS DIPLOMÁTICOS Y ECONÓMICOS EN ASIA Y EUROPA, COMO EL DENOMINADO “UN CINTURÓN, UNA RUTA” (ONE BELT, ONE ROAD) Y EL BANCO ASIÁTICO DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA. AUNQUE EN MUCHA MENOR ESCALA, LOS ACUERDOS RECIENTEMENTE ANUNCIADOS EN LAS ÁREAS DE FINANZAS, COOPERACIÓN E INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA TAMBIÉN ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADOS A LA NUEVA AGENDA DE REFORMAS DE BEIJING. LOS NUEVOS PROYECTOS CHINOS DE INVERSIÓN E INFRAESTRUCTURA, SI LLEGARAN A APROBARSE, PUEDEN CONVERTIRSE EN UN IMPORTANTE ESTÍMULO PARA AMÉRICA LATINA EN VEZ DE CONFINAR A LA REGIÓN A OCUPAR LOS PELDAÑOS MÁS BAJOS EN LAS CADENAS DE VALOR DEL PACÍFICO. EL DESAFÍO CONSISTE EN ATRAER LA TAN NECESARIA INVERSIÓN CHINA, ASEGURAR QUE LOS PROYECTOS ESTÉN IMPULSADOS POR LA DEMANDA Y PROMOVER UN CRECIMIENTO ECONÓMICO RESPONSABLE, SOSTENIBLE Y DE LARGO PLAZO.

Históricamente, la región de América Latina y el Caribe ha ocupado un lugar poco destacado en la lista de prioridades de la política exterior china. Sus vínculos políticos se remontan a la era de Mao Tsé Tung, cuando el Partido Comunista de China cultivó relaciones con los países de similar ideología de la región. Sin embargo, el nivel de actividad comercial y de inversión entre ellos fue bastante limitado como resultado, en gran medida, de la distancia geográfica que los separa (Sheng y Pan, 2012, 26 de mayo de 2015, y Devlin, Estevadeordal y Rodríguez-Clare, 2006, pp. xiiiv).

Para China, América Latina ha ido creciendo constantemente en importancia desde que el Partido Comunista de

China introdujo reformas orientadas al mercado en la década de 1980. Desde entonces, los productos primarios y los mercados de la región han respaldado el modelo de crecimiento económico de China basado fuertemente en las exportaciones y en un proceso de urbanización sin precedentes. El país se convirtió en un socio fundamental para América Latina durante este período, si bien la relación comercial no ha sido muy equilibrada, dado que América Latina se ha limitado a exportar principalmente productos primarios y a importar manufacturas chinas.

Si bien la relación entre China y América Latina continuará estando determinada por las complementariedades

comerciales, dicho vínculo está destinado a crecer de maneras nuevas y promisorias si China se embarca en otra ronda de reformas económicas. Tal como se consigna en el borrador del XIII Plan Quinquenal, a punto de ser publicado, Beijing depende cada vez más de la apertura global para promover el escalamiento económico, el comercio y el uso eficiente de su capital y capacidad productiva excedentes. Para lograr estos objetivos y una transformación económica más amplia (经济转型), China ha puesto en marcha importantes proyectos diplomáticos y económicos en Asia y Europa, como el denominado “Un cinturón, una ruta” (One Belt, One Road) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Aunque en mucha menor escala, los acuerdos recientemente anunciados por China en las áreas de finanzas, cooperación e inversión en América Latina también están estrechamente vinculados a la nueva agenda de reformas de Beijing. Si llegan a aprobarse, las propuestas en pro de la reforma se centrarán en una cantidad más amplia de sectores que en las décadas anteriores: una promisorio perspectiva en vista de la caída de los precios de los productos primarios.

### LAS FASES DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

La historia económica de China posterior a la era de Mao Tsé Tung puede dividirse en dos fases. La primera comenzó a fines de la década de 1970, una vez terminada la era de Mao. En 1978, el entonces máximo líder del país, Deng Xiaoping, dio inicio al experimento de la apertura económica y del desarrollo que habría de dar forma a gran parte de las acciones de política económica de las siguientes tres décadas. Además de las importantes reformas de mercado introducidas bajo las banderas de un “socialismo con características chinas”, China buscó en este período una mejor asociación con América Latina y otras

# 1%

ERA APENAS  
LA PARTICIPACIÓN  
CHINA EN LAS  
EXPORTACIONES  
DE LA REGIÓN  
EN EL AÑO 2000





regiones en pos de concretar sus objetivos domésticos.

La segunda fase comprende las iniciativas más recientes emprendidas por China para introducir una gran reforma económica, descrita globalmente durante el período de los Planes Quinquenales XI y XII (2006-2010 y 2011-2015, respectivamente), pero que quedó articulada más claramente cuando asumió Xi Jinping como presidente del país en 2013. Aunque respalda los principios de la era de Deng (y exhibe un cuidadoso respeto por los principios de la era de Mao), la era de Xi se caracteriza por sus divergencias en materia de política económica y exterior. En su condición de nuevo líder máximo de China, Xi Jinping aspira a impulsar una agenda de reformas internas más compleja y de mayor alcance que la respaldada por Deng y otros predecesores (Xinhua, 20 de agosto de 2014; Rosen, 2014), a tener una presencia china más importante en

casi todas las regiones del mundo y a asumir un rol cada vez más trascendente en el concierto económico mundial (Cohen, 2015).

América Latina, aunque distante y relativamente foránea para China, jugó un papel importante en la etapa inicial de las reformas de China. La región seguirá siendo un socio clave a medida que comienza una nueva fase del desarrollo económico.

### PRIMERA FASE: “REFORMA Y APERTURA”

La agenda de reformas posteriores a Mao (conocida como 改革开放 o reforma y apertura) suele atribuirse a Deng Xiaoping, que aportó la mano firme y la habilidad política necesarias para que China comenzara a dar los primeros pasos hasta convertirse en la usina económica que actualmente es (Vogel, 2011). Las reformas de Deng incluyeron la introducción



gradual de los principios de mercado y una mayor interacción, aunque aún limitada, con el exterior. Esta apertura hacia el mercado se intensificó aún más cuando los sucesores elegidos por Deng, Jiang Zemin y Zhu Rongji, asumieron el control de este movimiento de reforma económica en la década de 1990. En 1999, Jiang y Zhu introdujeron la estrategia de salir al mundo con miras a complementar la oferta doméstica de materias primas, abrir mercados para sus exportaciones y mejorar la competitividad internacional de las firmas chinas.

Si bien en décadas anteriores China mantuvo relaciones con muchos países de América Latina y el Caribe, la vinculación económica se expandió considerablemente entre los años noventa y principios de 2000, cuando el gobierno chino promovió una mayor actividad en el exterior. Fue a mediados de los años noventa cuando las empresas estatales chinas comenzaron a tener una marcada presencia en los sectores de gas y petróleo, de la minería y de la agricultura de la región.

El comercio global de China creció rápidamente tras su adhesión a la OMC en el año 2001. La demanda china de productos primarios de América Latina y otras regiones también creció a un ritmo sorprendente cuando se produjo un boom en el sector de la construcción como resultado de las nuevas políticas sociales y económicas, la migración in-

terna masiva del campo a los centros urbanos y otros hechos que generaron un aumento de la demanda. La participación china en las exportaciones latinoamericanas subió del 1% aproximado en 2000 al 7,6% en 2009 (Rosales y Kuwamura, 2012). Cuatro años más tarde, las exportaciones de productos de América Latina y el Caribe a China representaban alrededor del 2% del PIB total de la región (Ray y Gallagher, 2015).

América Latina también pasó a ser un destino importante (aunque no prioritario) para las exportaciones chinas durante este mismo período. Reducidas en el pasado casi exclusivamente a las manufacturas de mano de obra poco intensiva, las exportaciones chinas a América Latina y el Caribe evolucionaron a lo largo de la década pasada hasta incluir numerosos bienes de alta tecnología. Hoy se importan autos chinos en toda la región, incluidos países como Brasil, Perú, Venezuela y Colombia. Los celulares, las computadoras y los electrodomésticos chinos también están pasando a ser opciones cada vez más populares para los consumidores latinoamericanos. Las compañías chinas (por ejemplo, Huawei, ZTE y Lenovo) compiten con empresas de Estados Unidos, Corea y Japón en América Latina y en otros mercados.

La interacción de China con América Latina también responde a otros objetivos de su Gobierno y sus empresas. La Administración Estatal de Intercambio de Divisas y la Corporación de Inversión de China, el fondo patrimonial soberano, han intentado sacar buen provecho de las reservas invirtiendo en diversos sectores e industrias de América Latina (Xue y Xu, 2015). Los bancos de políticas chinos –el Banco de Desarrollo de China y el China Ex-Im Bank– aportaron decenas de miles de millones de dólares en financiamiento para América Latina y el Caribe entre 2005 y 2013, aporte que, en gran medida, estuvo atado a la exportación de productos primarios o al requerimiento de contratar empresas



## DETRÁS DE LOS NÚMEROS

El esquema de cooperación 1+3+6 fue anunciado durante el viaje del presidente Xi Jinping a Fortaleza, Brasil, en ocasión de la Reunión Cumbre de BRICS en 2014.

El número 1 significa “un plan”, en referencia al Plan de Cooperación China-CELAC (2015-2019), que se hizo público luego de la reunión ministerial del Foro China-CELAC celebrada en Beijing en enero de 2015. El 3 se refiere a los “motores” de la economía –el comercio, la inversión y la cooperación financiera– que definirán las relaciones

de China con la región. Por su parte, el 6 en este esquema se refiere a las seis industrias en las que China centrará su atención (y canalizará sus inversiones) en los próximos años: energía y recursos, construcción de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnologías de la información.

El primer ministro Li defendió fuertemente este nuevo esquema durante su viaje a América Latina en mayo de 2015. Las decenas de miles de millones de dólares considerados en los acuerdos anunciados durante este viaje se concen-

tran claramente en las “6” industrias enumeradas.

Durante su visita, el primer ministro Li también introdujo un número para designar su nueva política: el modelo 3x3 de cooperación económica sino-latinoamericana. Esta política propone impulsar la cooperación entre empresas, sociedades y gobiernos (3) chinos y latinoamericanos en los campos de la logística, la generación de electricidad y las tecnologías de la información (3). A la vez, Li propuso un fondo especial de US\$ 30 mil millones para desarrollar la capacidad productiva en estas y otras industrias.



o equipos de origen chino (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012). Tal como lo explica Erica Downs (2011), ciertos contratos del sector energético generan puestos de trabajo para el excedente de técnicos de mantenimiento que tiene la Corporación Nacional de Petróleo de China. Otros contratos, como la inversión que China realizó en 2014 en los yacimientos petrolíferos del presal de Brasil, están pensados para facilitar la adquisición de tecnologías avanzadas por parte de la Corporación Nacional de Petróleo (Mendoza, 2014).

A pesar de la rápida expansión de las relaciones entre China y América Latina en esta primera fase de la evolución post-Mao, la participación de la región en el comercio total de China ha sido relativamente pequeña y su participación en la inversión extranjera directa china es aún menor (6,2% y 13,3%, respectivamente, en 2013, de acuerdo con la Oficina Nacional de Estadísticas de China). No obstante, para América Latina, la presencia cada vez más importante de China en las últimas tres décadas ha sido una verdadera transformación. China es hoy en día el principal socio comercial de Perú, Chile y Brasil y el segundo socio comercial más importante en el caso de otros países de la región.

En 2013, superó a los Estados Unidos como el país de origen más importante de las importaciones de la región. La demanda china contribuyó al considerable crecimiento del sector agrícola y de las industrias extractivas de América Latina y, durante un tiempo, también al crecimiento del PIB de la región. Pero la dependencia de China que tiene América Latina para exportar materias primas dejó a muchos países en una situación vulnerable ante la caída de los precios de los productos primarios.

### SEGUNDA FASE: ¿UNA “NUEVA ETAPA DE 30 AÑOS”?

Para muchos, las iniciativas nacionales e internacionales de amplio alcance lanzadas por el presidente Xi Jinping son indicadoras del inicio de una nueva era en la política económica y exterior de China. Se trata de un “nuevo recorrido de reformas, apertura y modernización”, como lo describió Cai Mingzhao, responsable de la Oficina de Información del Consejo de Estado, al referirse a la política exterior de Xi (Cai, 23 de octubre de 2014). Un funcionario del Ministerio de Comercio chino entrevistado por la revista de finanzas *Caijing* caracterizó las políticas exteriores de Xi como una “nueva etapa

de 30 años”, en alusión a los largos 30 años, aproximadamente, de la era de Mao Tsé Tung (1949-1976) y de Deng Xiaoping (1978-2013) (Cohen, 2015).

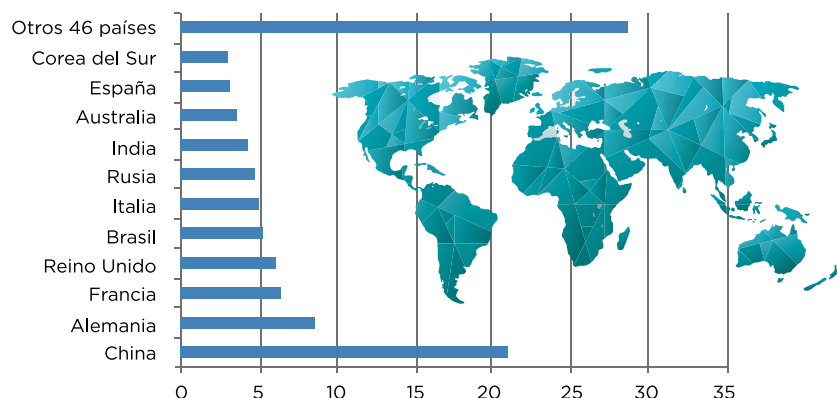
El programa integral de reformas económicas anunciado por el presidente Xi y otros líderes en noviembre de 2013 es el “más audaz a la fecha”, de acuerdo con un comentario hecho por la agencia de noticias Xinhua en agosto de 2014, dado que amplía sustancialmente las nociones de “reforma y apertura” de Deng. Las reformas propuestas –articuladas en el documento “Decisión del Comité Central del Partido Comunista de China en relación con algunas cuestiones importantes sobre la profundización integral de la reforma”– son amplias en todos sus aspectos. Además de reformas en las políticas fiscales, de la competencia, financieras, de comercio exterior y de inversión extranjera, también constituye un “manifiesto sobre la modernización del estilo de gobierno”, de acuerdo con Daniel Rosen (2014). Asimismo, concibe esta “reforma radical” de Xi como una desviación respecto del modelo de crecimiento seguido por China en 30 años. Esta reforma es un indicador de que “el modelo de desarrollo de China es obsoleto y necesita imperiosamente ser reemplazado”.

Asimismo, se considera que la política exterior de Xi es diferente de la llevada adelante por los anteriores líderes chinos. En su reciente libro: *The Governance of China*, Xi Jinping se autoproclama “un firme defensor de... los principios básicos de la política exterior china implementada desde, por lo menos, el advenimiento de la era de las reformas y, a veces, desde antes” (Swaine, 2015a). Si bien en las políticas exteriores de Xi se observa un nivel considerable de continuidad, se considera que sus políticas son más proactivas o contundentes que las de los líderes anteriores (véanse Swaine, 2015b y Zhang, 2015). Estos argumentos suelen esbozarse en relación con los acuerdos chinos en el Asia marítima, pero abarcan lo que se percibe como un cuestionamiento de China en relación con los principios existentes en la economía global, así como la mayor presencia diplomática y económica de China en la mayoría de las regiones del mundo.

El proyecto “Un cinturón, una ruta” –que incluye el cinturón económico de la Ruta de la Seda, de índole terrestre, y la Ruta de la Seda marítima del siglo XXI– es un ejemplo de la diplomacia “proactiva y emprendedora” del gobierno chino en un mundo multipolar, globalizado y orientado al desarrollo, de acuerdo con Zhao Kejin y Yan Xuetong (*The Diplomat*, 9 de abril de 2015). Este proyecto tiene el objetivo de alcanzar una amplia gama de objetivos de reforma, política y seguridad, si bien estará en etapa de planificación hasta el año 2021 (Cohen, 2015). Según el politólogo chino Zheng Yongnian, los proyectos de la Ruta de la Seda potenciarán las ventajas del país en el campo de las finanzas, los mercados, la tecnología y la capacidad productiva. El desarrollo de “Un cinturón, una ruta” también tiene como meta mejorar la capacidad de China para las operaciones transnacionales y establecer bastiones de comercio exterior y bases productivas



GRÁFICO 1  
PARTICIPACIÓN DEL PIB DE PAÍSES QUE CONFORMAN EL AIIB  
(EN % DEL TOTAL DE MIEMBROS)



Fuente: China Daily (basado en datos del Banco Mundial y del Ministerio de Finanzas, 2013).

(Kratz, 2015). Promover el desarrollo económico en la postergada provincia occidental de Xinjiang, donde la violencia separatista ha cobrado fuerza, es otro factor motivante, como lo es asegurar el suministro energético a largo plazo (McBride, 2015). El Banco Asiático de

Inversión en Infraestructura –una pieza clave para la iniciativa “Un cinturón, una ruta”– proporcionará gran parte de los fondos necesarios para avanzar con los proyectos de infraestructura de la Ruta de la Seda, pero también apoyará el objetivo de China de aumentar su liderazgo

go en el concierto económico global, tal como se consigna en el borrador del XIII Plan Quinquenal.

América Latina no es una parada oficial en la Ruta de la Seda como tampoco es, a excepción de Brasil, miembro del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura ni del Nuevo Banco de Desarrollo. Pero las iniciativas recientes de China en Eurasia y América Latina comparten muchas de sus características centrales. Al igual que ocurre con “Un cinturón, una ruta”, la nueva agenda de política exterior china en América Latina busca, en gran medida, respaldar la agenda de reformas económicas y sociales de Beijing, que cobra cada vez más importancia. Los recursos y mercados seguirán ocupando un lugar destacado en la dinámica de las relaciones entre China y América Latina; sin embargo, China se está

dirigiendo a América Latina y a otras regiones en busca de apoyo para su proceso de “escalamiento y reequilibrio económico”, tal como lo ha expresado el profesor en relaciones internacionales de la Universidad de Beijing, Jia Qingguo (Cohen, 2015).

Los esquemas 1+3+6 y 3x3, que fueron anunciados durante las recientes visitas del presidente Xi Jinping y del primer ministro Li Keqiang a América Latina, respaldan el escalamiento industrial al alentar una mayor participación de las empresas públicas y privadas chinas en los sectores industriales y de alta tecnología de América Latina, como son los de telecomunicaciones, logística, marítimo y ferroviario (Véase el recuadro “Detrás de los números” una descripción de estas políticas). Aunque un tanto vago en ese punto, el modelo 3x3 parece promover

## CHINA EN BRASIL: “ESCALANDO MÁS Y MÁS”

Ya hay empresas chinas que comenzaron a incursionar en las seis industrias promovidas por el primer ministro Li Keqiang –minería, agricultura, electricidad, energía limpia, gas y petróleo, y ferroviaria/marítima– durante su visita a Brasil en 2015.

China es un mercado muy importante para las exportaciones de soja y mineral de hierro de Brasil. El principal comercializador de granos de China, la Corporación Nacional de Cereales, Aceites y Alimentos, busca tener una mayor participación en varias de las etapas de la producción agrícola de Brasil y otros países. La adquisición que este gigante hizo en 2014 de la empresa holandesa Nidera, dueña de activos en toda América Latina, forma parte de ese objetivo.

El gigante asiático, en el rubro de la transmisión de electricidad, la Corporación Estatal de la Red Eléctrica (State Grid), hizo rápidos avances en el mercado brasileño después de fundar una subsidiaria brasileña en 2009. El presidente de la subsidiaria, Cai Hongxian, declaró con franqueza, en 2014, que es sólo cuestión de tiempo antes de que la compañía expan-

da sus operaciones en Brasil más allá de la transmisión de electricidad. Las empresas chinas han estado atentas, durante años, a las industrias brasileñas de energía limpia, aunque en ocasiones se han sentido descorazonadas ante el, a veces, complicado contexto de inversión de Brasil.

El fabricante de autos eléctricos chino, BYD, eligió la ciudad de Campinas (en el estado de São Paulo, Brasil) para instalar su primera planta sudamericana. La planta fabrica y ensambla en Sudamérica el único autobús puramente eléctrico de largo alcance del mundo así como packs de batería para estos vehículos. BYD es líder en tecnología verde dentro de China y su fundador y presidente, el señor Wang Chuanfu, está ahora abocado a construir paneles solares y sistemas de almacenamiento de energía en Brasil. Tal como se describe en el informe conocido como “Diálogo 2014”, las empresas chinas Yingli Solar y Astroenergy también participan en la industria solar brasileña a través de proyectos en Ceará y Río, respectivamente. Las empresas chinas de energía eólica, Sinovel y



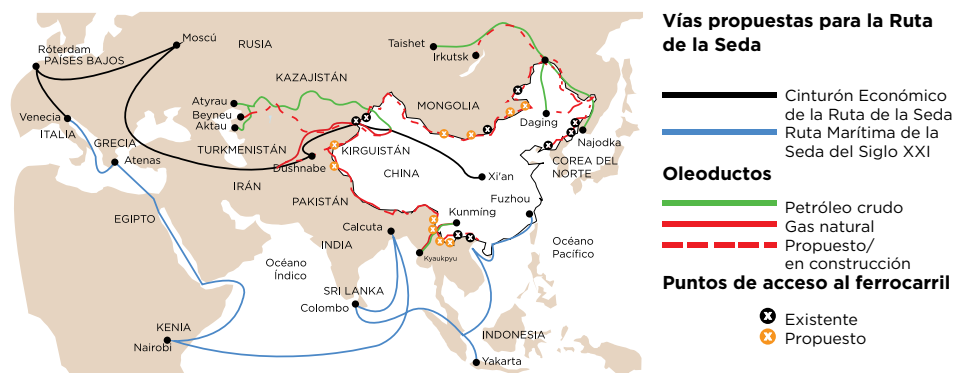
Goldwind, están buscando su nicho en la industria de energía eólica de Brasil, que se encuentra en franca expansión.

Las compañías petroleras nacionales chinas también están trabajando para incrementar su presencia en el upstream brasileño. En los últimos años, las empresas petroleras chinas han adquirido acciones de Repsol Brasil, del campo Peregrino de la Statoil y de Galp Energia Brasil. Juntas, las corporaciones chinas CNOOC y CNPC mantienen una participación del 20% en el consorcio de Libra para la explotación del yacimiento del presal. Asimismo, el primer ministro Li anunció otro préstamo multimillonario en dólares para Petrobras durante su visita de mayo.

El sector marítimo ha sido una fuente de conflicto entre China y Brasil. Durante dos años, China impidió que los barcos Valemax de la naviera Vale atracaran en puertos chinos, probablemente a petición del gigante naviero chino, COSCO. Sin embargo, Vale y COSCO conciliaron sus diferencias antes de la visita de Li mediante la firma de acuerdos sobre transporte de mineral de hierro a China.

Si la historia nos da algún indicio, cabe imaginar que es poco probable que todos los negocios y acuerdos anunciados durante la visita de Li lleguen a materializarse. Sin embargo, China está sentando las bases para realizar grandes inversiones en Brasil y en otras naciones de América Latina y el Caribe.

FIGURA 1  
LA RUTA DE LA SEDA Y EL MAPA DE LA RUTA MARÍTIMA DE LA SEDA



Fuentes: Xinhua (vías de la Ruta de la Seda); Departamento de Defensa de EE.UU., Gazprom, Transnet (oleoductos); Naciones Unidas (puntos de acceso al ferrocarril).

el traslado de cierta producción industrial china a América Latina.

Los planes de China para el desarrollo de la infraestructura en América Latina palidecen si se comparan con los objetivos de la Ruta de la Seda, pero se han presentado varias propuestas nuevas para el financiamiento y la implementación de proyectos de infraestructura en la región. Los líderes chinos consideran que estos proyectos permiten satisfacer las necesidades de infraestructura de América Latina tanto como sus propios objetivos de desarrollo. Los proyectos de infraestructura chinos en el exterior a menudo facilitan el traslado de productos primarios de las minas, de las plantas energéticas o del campo hacia el puerto, a la vez que dan respuesta a los superávits chinos en materia de mano de obra, acero y otros. Si se lo construye, el ferrocarril Cuiabá-Santarém en Brasil transportará soja desde Cuiabá, en el estado de Mato Grosso (la principal región productora de soja en Brasil), hasta el puerto de Santarém, en la desembocadura del río Tapajós. Existen indicios de que el Banco de Desarrollo de China podría financiar el ferrocarril, posiblemente a cambio de exportaciones de soja o de la contratación de empresas o equipos chinos. El gigante asiático persigue objetivos similares en la Argentina, por medio del Banco de Desarrollo de China y de la restauración

de las vías del Belgrano Cargas con el apoyo del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC). Esta red ferroviaria conecta las principales regiones sojeras de la Argentina con sus países vecinos.

Los funcionarios del gobierno de China también han manifestado interés en financiar la infraestructura de transporte transregional, lo que incluye el ferrocarril Perú-Brasil, el oleoducto Venezuela-Colombia, un “canal seco” en Colombia que iría desde la costa atlántica hasta el puerto de Buenaventura sobre el Pacífico, un túnel para conectar Chile y la Argentina y otros proyectos principalmente dirigidos al transporte de materias primas y otros bienes a los puertos del Pacífico. Además de complementar el suministro de materias primas a China y facilitar la contratación de firmas chinas, también hay motivaciones geoestratégicas detrás de estos proyectos. El despacho de materias primas y otras mercancías a China a través del Pacífico podría constituir un vía alternativa frente a rutas de transporte inseguras o muy costosas (Koch-Weser, 2015).

Tal como sucedió con la iniciativa “Un cinturón, una ruta”, China ha anunciado paquetes de miles de millones para financiar nuevos proyectos y esquemas en América Latina. Además de las decenas de miles de millones en préstamos bilaterales destinados a algunas naciones latinoamericanas (por ejemplo, Venezuela,

Brasil, Ecuador y Argentina) a lo largo de los últimos años (véase el gráfico más adelante), China confirmó una línea de crédito de US\$ 10 mil millones para América Latina en septiembre de 2015 para desarrollar la capacidad productiva de la región en las industrias clave incluidas en el modelo 3x3. También se anunció en mayo, en Brasil, otro monto de unos US\$ 30 mil millones en inversión y financiamiento destinado directamente a los sectores económicos enumerados en el esquema 1+3+6 (Véase el recuadro “Detrás de los números”). Asimismo, se prometió una línea de crédito de US\$ 20 mil millones para el desarrollo de infraestructura en asociación con el Foro China-CELAC. Por último, se está canalizando un monto adicional de US\$ 10 mil millones al Nuevo Banco de Desarrollo liderado por los BRICS.

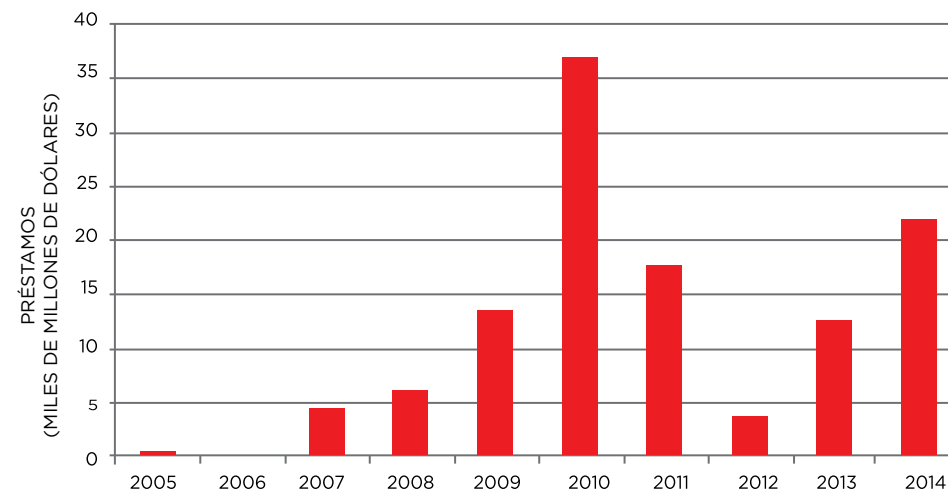
### EL XIII PLAN QUINQUENAL

En línea con el enfoque de Xi Jinping sobre política económica y exterior, América Latina puede esperar continui-

dad y divergencia en términos de la interacción de China con la región en los años venideros. Latinoamérica ha sido una fuente fundamental de abastecimiento de materias primas y un destino significativo para las exportaciones chinas durante muchas décadas, y continuará siéndolo sin duda alguna.

La desaceleración del crecimiento de China provocó una caída en los precios de los productos primarios, lo que significó un importante revés económico para los grandes exportadores latinoamericanos de materias primas. Aun así, se espera una fuerte demanda china de productos agrícolas, energéticos y otros en el corto, mediano y largo plazo. En su trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Espinosa, Marchán y Sucre (2015) señalan que China seguirá siendo la fuerza dominante detrás del alza en la demanda de energía global. Se proyecta que, para 2025, su participación en dicha demanda aumentará al 31% y alcanzará un total de 3.802 millones de toneladas de equivalente en petróleo.

GRÁFICO 2  
FONDOS CHINOS DE ESTADO A ESTADO EN AMÉRICA LATINA, 2005-2014



Fuente: Base de datos financieros entre China y América Latina, Diálogo Interamericano<sup>1</sup>.



# US\$ 500 MIL MILLONES

ALCANZARÁ EL INTERCAMBIO ENTRE CHINA Y LA REGIÓN  
EN LOS PRÓXIMOS DIEZ AÑOS

La demanda de productos agrícolas también continúa alta. La necesidad de China de complementar su producción interna con productos agrícolas del exterior es imperiosa, sobre todo en relación con la soja. En base a la política comercial y a la suba de la demanda, se prevé que las importaciones de soja alcanzarán, aproximadamente, un total de 83 millones de toneladas en 2024 (las importaciones de soja totalizaron 63,38 millones de toneladas en 2013 y 71,4 millones de toneladas en 2014). La demanda de carne, fruta, leche y huevos también ha crecido en todos los grupos de ingresos en las décadas recientes. Estos y otros factores tal vez hayan contribuido a la proyección realizada por Xi Jinping en enero de 2015 en cuanto a que el comercio total entre China y América Latina alcanzará la cifra de US\$ 500 mil millones en los próximos diez años.

La relación también está cambiando de modos muy significativos. Las empresas chinas, públicas y privadas, están haciendo considerables inversiones no sólo en sectores relacionados con los recursos naturales de América Latina, como la minería, el petróleo y la agricultura, sino también en varias de las industrias promovidas en los nuevos esquemas cooperativos chinos (Véase el recuadro "China en Brasil"), aunque muchas empresas, como Huawei, el gigante de las telecomunicaciones chinas, deben esperar años antes de ser rentables en la región (entrevista del autor a un funcionario de Huawei el 14 de abril de 2015). Los recientes cambios en favor

de la reforma introducidos a la política de inversiones en el exterior, como la facilitación del proceso de aprobación de dichas inversiones sancionada en 2014 por el Ministerio de Comercio chino, han abierto la puerta a nuevas formas de hacer negocios en el exterior. Estos planes, así como otros diseñados para apoyar a las empresas privadas del país, también cambiarán la composición de las empresas chinas en la región.

La relación China-Latinoamérica estará condicionada, en los próximos años, a los avances que el gigante asiático haga en relación con su reforma económica. Si partimos de la premisa de que China logrará concretar su transformación económica, habrá una caída en la demanda de ciertos minerales cuando su economía pase de las industrias con utilización intensiva de recursos a la provisión de servicios (Espinasa, Marchán y Sucre, 2015). No obstante, si el consumo chino aumenta, se abrirán nuevas oportunidades para las exportaciones latinoamericanas. Más aún, la integración de la cadena de valor vinculada a la iniciativa "Un cinturón, una ruta" en toda Eurasia podría tener consecuencias positivas y negativas para América Latina. Por ejemplo, los efectos indirectos sobre el comercio de materias primas con América Latina serían positivos, pero la mejor conectividad en Eurasia podría afectar negativamente la competitividad exportadora de América Latina.

Los nuevos proyectos chinos de inversión e infraestructura, si llegaron a aprobarse, pueden convertirse en un im-

portante estímulo para América Latina en vez de confinar a la región a ocupar los peldaños más bajos en las cadenas de valor del Pacífico. El desafío para América Latina consiste en atraer la tan

necesaria inversión china, asegurar que los proyectos estén impulsados por la demanda y promover un crecimiento económico responsable, sostenible y de largo plazo. ■

## NOTAS

El Diálogo Interamericano, en cooperación con la Iniciativa de Gobernanza Económica Global de la Universidad de Boston, hace un seguimiento anual de los fondos estatales chinos destinados a los gobiernos y las empresas estatales de América Latina. La gran mayoría de estos fondos proviene de bancos chinos, como el Banco de Desarrollo de China y el China Ex-Im Bank. Esta información se reúne usando una gran variedad de fuentes, incluidas referencias online a préstamos (por ejemplo, artículos publicados en

los principales diarios y revistas de América Latina, anuncios realizados por ministerios de relaciones exteriores, discursos presidenciales o de funcionarios jerárquicos y copias de contratos oficiales). Venezuela y Bolivia dan a conocer parte de la información sobre préstamos chinos en sus Boletines Oficiales. Algunos países o empresas, como Petrobras, presentan informes a la SEC que hacen referencia a préstamos chinos. En el caso de otros datos sobre préstamos, estos fueron recogidos de entrevistas realizadas a funcionarios de China y de América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

**Abdenur, A. E. 2013.** China in Latin America: Investments in Port Infrastructure. Río de Janeiro: BRICS Policy Center.

**Beauchamp-Mistafaga, N. 2015.** "The New Silk Road and Latin America: Will They Ever Meet?". China Brief, 15 (5): 1-3.

**Cai, M. 2015.** "A Rare Opportunity to Understand Contemporary China". China.org.cn. [http://www.china.org.cn/china/2014-10/23/content\\_33851014.htm](http://www.china.org.cn/china/2014-10/23/content_33851014.htm). **23 de octubre, 2014.**

**Chinadaily.com.** "中国将在拉美投资达2500亿美元". **16 de enero, 2015.** [http://caijing.chinadaily.com.cn/2015-01/16/content\\_19338577.htm](http://caijing.chinadaily.com.cn/2015-01/16/content_19338577.htm).

**Cohen, D. 2015.** "China's second opening: Grand ambitions but a long road ahead". One Belt, One Road: China's Great Leap Outward. París, Francia: Consejo Europeo de Relaciones Exteriores.

**Devlin, R., Esteveordal, A. y Rodríguez-Clare, A. 2006.** The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Downs, E. 2011.** Inside China, Inc: China Development Bank's Cross-Border Energy Deals. Washington, D.C.: John L. Thornton China Center Monograph Series, N.º 3. [http://www.brookings.edu/-/media/research/files/papers/2011/3/21-china-energy-downs/0321\\_china\\_energy\\_downs.pdf](http://www.brookings.edu/-/media/research/files/papers/2011/3/21-china-energy-downs/0321_china_energy_downs.pdf).

**Espinasa, R., Marchán, E. y Sucre, C. 2015.** "La nueva ruta de la seda: patrones emergentes en el comercio de energía y minerales entre Asia y América Latina". Nota técnica del BID N.º 824. Washington, D.C.: Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6965/La\\_nueva\\_ruta\\_seda.pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6965/La_nueva_ruta_seda.pdf?sequence=2).

**Gallagher, K. P., Irwin, A. y Koleski, K. 2012.** "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America". Inter-American Dialogue.

**Koch-Weser, I. 2015.** "Chinese Energy Engagement with Latin America". Inter-American Dialogue. **15 de enero, 2015.**

**Kratz, A. 2015a.** "One Belt, One Road: What's in it for China's economic players?". One Belt, One Road: China's Great Leap Outward. París, Francia: Consejo Europeo de Relaciones Exteriores.

**—. 2015b.** "China's AIB: A triumph in public diplomacy", en One Belt, One Road: China's Great Leap Outward. París, Francia: Consejo Europeo de Relaciones Exteriores.

**Lum, T. 2009.** "China's Assistance and Government Sponsored Investment Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia". Reporte preparado para miembros del congreso CRS. Washington, D.C.: Congressional Research Service. 25 de noviembre. <https://www.fas.org/spp/crs/row/R40940.pdf>.

**McBride, J.** "Building the New Silk Road". Washington, D.C.: Consejo de Relaciones Exteriores. **25 de mayo, 2015.** <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/building-new-silk-road/p36573>.

**Mendoza, N. 2014.** "Political Risk and Resource Nationalism: Why the Chinese are Moving Cautiously into Brazil's Oil Sector". En: M. y L. Viscidi, editores. Navigating Risk in Brazil's Energy Sector: The Chinese Approach. Wash-

ington, D.C., Estados Unidos: Inter-American Dialogue.

**Ray, R. y Gallagher, K. 2015.** "China Latin America Economic Bulletin, 2015 Edition". Documento de debate. Boston: Boston University Global Economic Governance Initiative. <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/02/Economic-Bulletin-2015.pdf>.

**Rosales, O. y Kuwayama, M. 2012.** "China and Latin America and the Caribbean: Building a Strategic Economic and Trade Relationship". Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Rosen, D. H. 2014.** Avoiding the Blind Alley: China's Economic Overhaul and Its Global Implications. Asia Society Policy Institute. [http://asiasociety.org/files/pdf/Avoiding-theBlindAlley\\_FullReport.pdf](http://asiasociety.org/files/pdf/Avoiding-theBlindAlley_FullReport.pdf).

**Shambaugh, D. 2013.** China Goes Global: The Partial Power. Oxford: Oxford University Press.

**Sheng, Yuan y Yinru Pan.** "习近平访问拉美三围助推双边关系更加密切". 第一财经日报. Beijing: ILAS CASS. **3 de junio, 2013.** [http://ilas.cass.cn/cn/xwzx/zs\\_content.asp?infoid=20955](http://ilas.cass.cn/cn/xwzx/zs_content.asp?infoid=20955).

**Sutter, R. 2012.** Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War. Plymouth: Rowman & Littlefield, Ltd.

**Suzuki, S.** "Is the AIB a new attempt by China to challenge the status quo?". China Policy Institute Blog. **19 de mayo, 2015.** <https://blogs.nottingham.ac.uk/chinapoliciyinstitute/2015/05/19/is-the-aib-a-new-attempt-by-china-to-challenge-the-status-quo/>.

**Swaine, M. D. 2015a.** "Xi Jinping's Address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs: Assessing and Advancing Major Power Diplomacy with Chinese Characteristics". China Leadership Monitor N.º 46, Hoover Institution.

**—. 2015b.** "Xi Jinping on Chinese Foreign Relations: The Governance of China and Chinese Commentary". China Leadership Monitor N.º 48, Hoover Institution.

**The Economist.** "Why China is creating a new 'World Bank' for Asia". **11 de noviembre, 2014.** <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/11/economist-explains-6>.

**Tiezzi, S.** "Deng Xiaoping: Xi's Political Role Model". The Diplomat. **20 de agosto, 2014.** <http://thediplomat.com/2014/08/deng-xiaoping-xis-political-role-model/>.

**Vogel, E. 2011.** Deng Xiaoping and the Transformation of China. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.

**Wei Lingling.** "China Moves to Strengthen Control Over Its Policy Banks". Wall Street Journal. **12 de abril, 2015.** <http://finance.qq.com/original/caijingzhiku/z0241.html>.

**Xue, Li y Xu, Yanzhuo.** "Why China Shouldn't Get Too Invested in Latin America". The Diplomat. **31 de marzo, 2015.** <http://thediplomat.com/2015/03/why-china-shouldnt-get-too-invested-in-latin-america/>.

**Yang Zhimin.** "专称中国应提高对拉美和加勒比地区发展援助有效性". Beijing: Renminwang. **19 de junio, 2012.** <http://finance.people.com.cn/GB/70846/18222578.html>.

**Zhang, Jian. 2015.** "China's new foreign policy under Xi Jinping: towards 'Peaceful Rise 2.0'". Global Change, Peace & Security. 27 (1): 5-19. Londres: Routledge.



ANÁLISIS

# DE LA PRODUCCIÓN AL CONSUMO

# CHINA HACIA 2050

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, LA ECONOMÍA CHINA ATRAVESÓ CAMBIOS ESTRUCTURALES DE MAGNITUD CONSIDERABLE EN UN MODELO CUYO OBJETIVO PRINCIPAL FUE INCREMENTAR LA CAPACIDAD PRODUCTIVA. CÓMO CAMBIARÁ ESE SISTEMA EN LOS PRÓXIMOS AÑOS Y CUÁL SERÁ EL IMPACTO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Carlos Juan Moneta  
Universidad Nacional de Tres de Febrero





SE PRESENTAN AQUÍ LOS ESCENARIOS DE LA CONFIGURACIÓN ESPERABLE CHINA HACIA EL AÑO 2050, SI TIENE ÉXITO LA PLANIFICACIÓN ADOPTADA POR LAS AUTORIDADES DE ESE PAÍS PARA CONTINUAR EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN QUE SE LLEVA A CABO DESDE LAS PROPUESTAS INICIALES DEL PRIMER MINISTRO DENG XIAOPING A FINES DE LOS AÑOS SETENTA. CON BASE EN DOCUMENTOS OFICIALES Y TRABAJOS DE ESPECIALISTAS CHINOS, SE PASA REVISTA A LOS AVANCES QUE SE ESPERA OBTENER EN LOS PERÍODOS 2010-2030/40-50 EN LOS PLANOS ECONÓMICO-COMERCIAL Y URBANO-RURAL, RÉGIMEN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO, CONECTIVIDAD INTERNACIONAL Y DIMENSIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA. ES POSIBLE CONCLUIR QUE CHINA CUENTA CON UNA ALTA PROBABILIDAD DE ALCANZAR UNA PORCIÓN RELEVANTE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL QUE SE HA IMPUESTO Y QUE ESTO TRAERÁ APAREJADO IMPORTANTES OPORTUNIDADES COMERCIALES Y FINANCIERAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. SIN EMBARGO, DE NO SUMAR ESFUERZOS Y TRABAJAR CONCERTADAMENTE CON HORIZONTES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO, SE ESTIMA QUE LA REGIÓN VERÁ SUS ACTUALES ASIMETRÍAS CON CHINA MULTIPLICARSE DURANTE LAS PRÓXIMAS DÉCADAS.

Este artículo analiza los criterios y las orientaciones establecidas por los entes de dirección política de China sobre la estrategia de desarrollo que el país procuraría seguir en el mediano y largo plazo. Se comentan también los escenarios probables para América Latina y el Caribe (ALC) en la relación con la segunda economía del mundo.

Comenzamos por un poco de historia. Tras la Revolución Cultural, Deng Xiaoping propuso como objetivo nacional alcanzar para China la condición de “sociedad moderadamente próspera” en el año 2020. Con ese propósito, debía ponerse en marcha un modelo de crecimiento basado en la apertura económica y financiera externa, la expansión del consumo, la elevación del nivel tecnológico de la industria, la

internacionalización del yuan, el incremento de la competitividad y el desarrollo del “poder blando” o softpower (Deng, 1994).

Los dirigentes chinos concibieron estrategias propias para la reforma que se diferencian de las aplicadas por otras economías: un modelo endógeno acumulativo y de mutuo fortalecimiento en los procesos de interacción entre el mercado, el cambio institucional, las innovaciones técnicas y las conductas económicas (Jefferson y Rawski, 1994).

Nos encontramos ante un Estado orientado al desarrollo que acude al mercado y a la desregularización, pero en esta etapa aún mantiene un rol claramente predominante en términos de propiedad estatal, control de la distribución y las finanzas, y planeamiento

económico (Beh, 2007). No obstante, ya se encuentra abocado a obtener un adecuado equilibrio entre las fuerzas del mercado y las propias. Esta búsqueda de la armonía constituye un desafío central: no se trata de intervenir o no en la economía –todos los Estados lo hacen de una manera u otra– sino en qué grado, forma y sector se realiza.

Este proceso fue dividido en tres etapas:

1) Asegurar la supervivencia de la población (alimentos para la subsistencia).

2) Alcanzar el nivel de país de mediano desarrollo.

3) Llevar a cabo una etapa superior de modernización y transformación del país, ubicándolo en los primeros puestos mundiales entre el 2040 y el 2050, cuando se celebraría el centenario del fin del imperalismo en China.

Los objetivos fueron actualizados en el XII Plan Quinquenal que identifica con realismo nuevos desafíos vinculados a los procesos de cambio y transformación en el plano internacional e interno (Jia y Li, 2011).

En el marco interno, el Plan señala el desbalance entre inversión y consumo, las disparidades en la distribución del ingreso entre regiones y áreas urbanas y rurales, una aún débil capacidad agrícola y de innovación científico-tecnológica, el incremento de los conflictos sociales, las limitaciones que el medioambiente y la disposición de recursos imponen al crecimiento económico y la ausencia de una adecuada estructura racional en la industria. Los desafíos son diversos pero China cuenta con un plan minucioso para intentar superarlos.

## PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL

China alcanzó en el 2009 un 9,6% del volumen del comercio total global, superó al Japón y se ubicó como primer exportador mundial. En el marco de las próximas tres décadas, la planificación prevé que China





CUADRO 1  
ALGUNOS DE LOS REQUISITOS A SATISFACER PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO INTERNO

- ▶ Asegurar la estabilidad social y política del país.
- ▶ Contar con una burocracia moderna, eficiente y honesta.
- ▶ Mantener las políticas de apertura con énfasis en el desarrollo del mercado interno y el de los países vecinos de Asia.
- ▶ Prestar particular atención a los mercados de África y América Latina.
- ▶ Reestructurar, promover y fortalecer las ETN y las pymes chinas para alcanzar tasas de crecimiento adecuadas a las necesidades previstas para cada etapa de los ciclos de desarrollo.

Fuente: elaboración propia. Nota: ETN refiere a empresas transnacionales.

transforme completamente su industria y sus exportaciones deberían estar compuestas por productos ubicados en los niveles superiores de las cadenas de valor.<sup>1</sup>

En ese contexto, un informe del Ministerio de Comercio (Ministry of Commerce, Research Institute, 2010) estimaba que para el 2030 el comercio exterior chino podría completar ese

CUADRO 2  
HACIA UNA ESTRUCTURA URBANA-RURAL INTEGRADA

- ▶ Nuevo tipo de industrialización; contar con industrias modernas de servicios; transformación en un sistema moderno de agricultura y alta interacción industrial urbano-rural.
- ▶ Ciudades medianas y pequeñas desarrolladas en forma coordinada, con funciones complementarias; gradual homogenización de las infraestructuras.
- ▶ Reducción de las diferencias urbano-rurales; creciente conversión de la población rural en residentes urbanos que trabajen en manufacturas y servicios.
- ▶ Administración que avance hacia la unidad y provea gradualmente servicios públicos equivalentes.
- ▶ Acercamiento progresivo de los ingresos correspondientes a ambos sectores.

Fuente: elaboración propia en base al State Development and Research Center.



30%

SERÁ COMO MÁXIMO LA PARTICIPACIÓN DE TECNOLOGÍA EXTRANJERA EN 2020

objetivo, avanzando luego hacia el rol de “potencia dominante” en el comercio mundial. Del modelo de desarrollo económico imitativo y del comercio extensivo se lograría pasar a un modelo de economía de innovación/creación y comercio intensivo.

Dicho modelo estaría basado en las ventajas obtenidas en términos de eficiencia, calidad y tecnología mediante las modificaciones introducidas en sus industrias, políticas comerciales, IED y financiamiento. Se caracterizaría, además, por un pasaje gradual del énfasis previamente puesto en el comercio de bienes al comercio de servicios.

Este proceso debía acompañar el esfuerzo principal, orientado tras la crisis financiera internacional del 2008 a la expansión y el fortalecimiento del mercado interno.

Chi Fulin es una de las figuras contemporáneas clave en el planeamiento y la gestión del proceso de transformación y actuó como coordinador de las tareas de elaboración del XII Plan Quinquenal (2011-2015). El economista Fulin estimó que, en función de la crisis financiera, la demanda que representan los mercados de Europa y EE. UU. va a requerir, para su completa recuperación, un período de tiempo situado entre el mediano y el largo plazo. Esa situación generaba una seria dificultad para China: se necesitaba modificar el énfasis puesto previamente en un modelo que contaba

fundamentalmente con las exportaciones como motor de crecimiento.

En consecuencia, se requiere en este período focalizar el esfuerzo en el desarrollo del mercado interno. Poder transformar a China en uno de los principales mercados de consumo mundial permitiría alcanzar una distribución social interna equitativa de los beneficios y llevar a cabo un desarrollo sustentable (Chi, 2010a).

Para obtener estas metas, tanto el Partido Comunista Chino (PCC) como el Gobierno tienen plena conciencia de la necesidad de satisfacer ciertas condiciones (Cuadro N.º 1).

Para alcanzar el rango clave de consumidor mundial relevante atendiendo simultáneamente a los requerimientos de equidad y desarrollo sustentable, durante el segundo período de transición, el crecimiento económico deja de constituir un objetivo en sí mismo. Debe estar vinculado prioritariamente a la capacidad de incrementar el consumo y dar lugar al desarrollo y beneficios de todos los miembros de la comunidad. Se interpreta que el consumo representa la mejor vía para el crecimiento equitativo y sustentable.

CUADRO 3  
EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN CHINA (2010-2040)

▶ El 1% del incremento anual del traslado de población rural a las ciudades representa 10 a 13 millones de personas.
▶ La población urbana podría alcanzar a 926 millones en el 2025 y superar los mil millones en el 2030.
▶ El consumo individual en las ciudades es un 2,7% al 3% mayor que el de las áreas rurales. Se estima que el proceso de urbanización representará un 1,6% anual de incremento del PIB total.
▶ Los migrantes rurales se convertirán en la principal fuerza de urbanización, generando un crecimiento de la población urbana al 70% entre el 2002 y el 2025.
▶ Con ese propósito, en distintas provincias y regiones se construirán 100 ciudades para una población de un millón de personas cada una. Otras 200 ciudades más pequeñas tendrán una población de 500 mil personas cada una.

Fuente: elaboración propia en base al State Development and Research Center.

SECTORES Y ORIENTACIÓN  
DE LOS CAMBIOS

En esencia, China se propone llevar a cabo cuatro grandes transformaciones: 1) la transición “bajo el imperio de la ley” de una economía de mercado primaria a una moderna, 2) la transición de economía extensiva a economía verde (baja en carbono y ambientalmente sustentable), 3) el pasaje de una estructura

urbana-rural dual a una urbana-rural integrada y 4) efectuar la transición de una sociedad del pueblo a una sociedad civil (Chi, 2010a).

El punto 1 ocupa una parte sustantiva de este trabajo. En cuanto a las restantes transformaciones, dada la imposibilidad en este papel de analizar con la profundidad que merecen, se ha seleccionado una: el punto 3, los problemas de dualidad y desequilibrio urbano-rural, que se

CUADRO 4  
AMÉRICA LATINA 2025. RECONFIGURACIÓN URBANA

▶ América Latina contará con un 85% de población urbana, generando grandes cambios en la movilidad, el trabajo y la vida social.
▶ México DF, São Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires, Bogotá y Lima tendrán 10 millones de habitantes.
▶ Latinoamérica contará con tres megacorredores urbanos: <ul style="list-style-type: none"><li>● México-Sur de Estados Unidos</li><li>● Río de Janeiro-São Paulo-Campinas (44 millones hab. y 57% del PIB brasileño)</li><li>● Bs. As.-Rosario-Córdoba (21 millones de hab. y 49% del PIB argentino).</li></ul>

Fuente: BID (2013).



perciben como una de las posibles causas determinantes de una mayor inestabilidad social y política en el futuro.

En cada uno de estos ámbitos existen programas de amplias dimensiones que se están llevando a cabo y se procura alcanzar una estructura rural-urbana unitaria que presente características particulares (Cuadro N.º 2).<sup>2</sup>

El proceso de urbanización en China avanzó aproximadamente en un 35% entre el nivel de población incorporada en 1979 (18,96%) y el alcanzado en el 2013 (53,73%).

Estudios realizados por el Centro de Desarrollo e Investigación Estatal han permitido diseñar para los próximos treinta años una estrategia de urbanización que satisface simultáneamente dos objetivos: contribuir a obtener importantes avances en la disminución de las asimetrías existentes en términos de ingresos y calidad de vida que se presentan entre la población urbana y rural, e incrementar el consumo.

Este gigantesco programa de urbanización generará nuevos centros económicos y alterará la configuración y jerarquía de los ya existentes (Cuadro N.º 3).

VINCULACIÓN  
ECONÓMICO-COMERCIAL

La estructura urbano-rural a la que aspira acceder la República Popular China (RPC) en las próximas décadas presenta alentadoras posibilidades para nuestra región. De mediar un esfuerzo coordinado de cuidadosa planificación por nuestra parte, que tomara en cuenta las necesidades específicas de una

emergente clase media y las limitaciones de conocimiento y de tiempo disponible, esta nueva configuración social y territorial facilitaría el surgimiento de ejes más equilibrados de cooperación y vinculación económico-comercial.

En principio, el desafío se tornaría más viable en términos de la acción a desarrollar por parte de países, subregiones y ciudades de América Latina y el Caribe (ALC): cómo suministrar alimentación y servicios a unidades urbanas chinas de dimensiones más asequibles para nuestra capacidad de gestión. El tamaño de la población de esas ciudades y el nivel de requerimientos para su desarrollo, particularmente en las etapas iniciales del mismo, facilitarían el establecimiento de un amplio espectro de vínculos entre ellas, por ejemplo, por vía del hermanamiento de estas unidades.

Asimismo, teniendo en cuenta la enorme experiencia que está adquiriendo China en la planificación y ejecución de programas de desarrollo de esas características, podrían organizarse importantes proyectos de transferencia para atender las necesidades del rápido proceso de urbanización latinoamericano, que nos ubicará en los primeros lugares mundiales en el 2025, con 85% de nuestra población viviendo en ciudades (Cuadro N.º 4).

La nueva configuración socioespacial que adoptará Latinoamérica en un lapso relativamente breve constituye un desafío y una oportunidad de enorme relieve, tanto en términos intralatinamericanos como en materia de los vínculos a desarrollarse con la RPC y otros países de Asia Pacífico e India.

En consecuencia, deberá definirse el rumbo a adoptar por América Latina ante los exigentes requerimientos de concertación política, económica, social, industrial, cultural y tecnológica que esa situación demandará.

**CUADRO 5**  
**RASGOS BÁSICOS DEL MODO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA ETAPA**  
**FOCALIZADA EN LA PRODUCCIÓN Y EN LA ORIENTADA AL CONSUMO**

	MODO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA ETAPA CENTRADA EN LA PRODUCCIÓN	MODO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA ETAPA ORIENTADA POR EL CONSUMO
▶ OBJETIVOS ÚLTIMOS	Búsqueda del crecimiento del PIB y de los agregados económicos	Búsqueda de un libre y completo desarrollo de los individuos
▶ MODO DE DESARROLLO ECONÓMICO	Pasaje de la producción al consumo con énfasis en la producción, pero con insuficiencias que generan pérdida de recursos y riquezas	Pasaje del consumo a la producción, privilegiando el consumo. Producción ejecutada con el fin de satisfacer demandas sociales y promover el crecimiento de la riqueza social en su conjunto
▶ ESTRUCTURA ECONÓMICA	Orientación hacia las industrias pesadas, con la industria secundaria con el papel de líder	Orientación hacia las industrias livianas con la industria terciaria con el papel de líder
▶ FUERZAS IMPULSORAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	Foco en inversiones de factores clave, incluyendo fondos, recursos y formación de contextos favorables	Foco en inversión en inteligencia, incluyéndola principalmente en recursos humanos
▶ FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN	Industrial en larga escala	Masiva y adaptada al cliente
▶ ESTRUCTURA DE CONSUMO	Énfasis en satisfacción del consumo privado, focalizando los productos de satisfacción individual en producción masiva. Foco tanto en el consumo material como en el de supervivencia	Énfasis en satisfacción de demandas para pequeños grupos de personas en algunos productos de uso personal, con base en satisfacer las demandas para los servicios públicos. Presencia de centros con foco en consumo de servicios, productos de lujo y los correspondientes al desarrollo
▶ DISPOSICIÓN DE LOS INDIVIDUOS AL CONSUMO	Consumo débil y alto nivel de ahorro	Fuerte consumo y reducción del ahorro
▶ ESTRUCTURA SOCIAL	Organizada en forma de pirámide	Organizada en forma ovalada
▶ ESTILO DE VIDA	Centrado en la producción; foco en servicios para la producción	Centrado en el desarrollo; foco en la satisfacción del consumo individualizado
▶ PERÍODO DE DESARROLLO	Despegue y evolución hacia la madurez	Alto consumo masivo y búsqueda de calidad de vida

Fuente: Chi (2010b). Capítulo 3, tabla 3.2. Traducción del autor de este trabajo.

Como en cualquier otra acción de dimensión estratégica que se decide emprender en Asia para reducir las actuales asimetrías, no puede olvidarse que no seríamos los únicos que alienan ese propósito. Japón, por ejemplo, desde hace varios años atrás ya cuenta con estudios de un alto grado de sofisticación que abarcan las necesidades de casi la totalidad de la clase media emergente en Asia Pacífico e India.

Por lo expuesto antes, las breves sugerencias, evaluaciones y propuestas

que presenta este artículo giran siempre sobre dos requerimientos básicos: a) la imprescindible necesidad de alcanzar un grado superior al existente en términos de conocimiento y capacidad de acción estratégica sobre nuestras contrapartes en Asia, en horizontes de largo plazo y b) superar, en la medida de lo política y económicamente posible, las actuales diferencias existentes en ALC sobre los procesos de integración y sus objetivos, intereses nacionales e inserción externa disímiles, y la existencia de

**CUADRO 6**  
**RASGOS BÁSICOS DE LOS MODOS DE DESARROLLO DEL SISTEMA CENTRADO**  
**EN PRODUCCIÓN Y DEL FOCALIZADO EN CONSUMO**

	MODO DE DESARROLLO CENTRADO EN LA PRODUCCIÓN	MODO DE DESARROLLO CENTRADO EN EL CONSUMO
▶ FILOSOFÍAS BÁSICAS	Orientado al crecimiento	Orientado al consumo
▶ ORIENTACIÓN GUBERNAMENTAL	Hacia la construcción económica	Hacia los servicios públicos
▶ SISTEMA FISCAL	Centrado en la construcción. Gastos fiscales principalmente orientados por ese sector	Centrados en el público. Gastos fiscales orientados por los servicios públicos
▶ SISTEMA DE IMPUESTOS	Basados en la producción	Basados en el consumo
▶ SISTEMA FINANCIERO	Guiado por propósitos de inversión y producción	Diseñados para servir al consumo
▶ POLÍTICA COMERCIAL	Estrategia orientada a las exportaciones; gran volumen de exportación e importación; fuerte presencia en los mercados internacionales	Igual atención al mercado interno e internacional, las importaciones y las exportaciones
▶ POLÍTICA INDUSTRIAL	Agricultura como base y la industria con un papel central	Foco en la industria terciaria, promovida por el desarrollo
▶ SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN	Orientado hacia el capital	Orientado hacia el trabajo
▶ SISTEMA SOCIAL	Seguro social basado en el individuo o la familia; existencia de servicios públicos insuficientes	Sistema de seguro social completo; igual acceso a los servicios públicos básicos para los residentes urbanos y rurales

Fuente: Chi (2010b). Capítulo 3, tabla 3.2. Traducción del autor de este trabajo.



CUADRO 7  
TASAS PROMEDIO ESPERABLES DE  
CRECIMIENTO DEL PIB EN PAÍSES  
SELECCIONADOS (2030-2060)  
EN US\$ 2005, PARIDAD DE PODER DE  
COMPRA

PAÍS	CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB EN PPP (US\$, 2005)		
	1995 - 2011	2011 - 2030	2030 - 2060
AUSTRALIA	3,3	3,1	2,2
CHILE	3,9	4	2
JAPÓN	0,9	1,2	1,4
COREA DEL SUR	4,6	2,7	1
MÉXICO	2,6	3,4	2,7
NUEVA ZELANDA	2,7	2,7	2,6
E.E.U.U.	2,5	2,3	2,2
ARGENTINA	3,6	3,6	2,2
BRASIL	3,3	4,1	2
CHINA	10	6,6	2,3
INDONESIA	4,4	5,3	3,4
INDIA	7,5	6,7	4
RUSIA	5,1	3	1,3

Fuente: Johansson et al. (2012). Annex Table A1.

CUADRO 8  
GOBIERNO DE LA RPC: ORIENTACIONES GENERALES SOBRE EL CRECIMIENTO  
ECONÓMICO (2015-2030)

▶ China ha ingresado en una etapa de crecimiento medio-alto.
▶ Su estructura económica estará sujeta a mejoras y adaptaciones de manera constante.
▶ El crecimiento económico tendrá cada vez más como eje privilegiado la incorporación de innovación tecnológica y una redistribución selectiva del financiamiento, ocupando un mayor papel el mercado y el consumo (que alcanzó a aportar el 51,2% del PIB en el 2014).

Fuente: elaboración propia en base al discurso de Xi Jinping, noviembre 2014.

complejos procesos de organización ins-  
titucional y de decisión regional versus –  
el caso de China– un actor relativamente  
unificado.

INDICADORES Y RASGOS  
BÁSICOS DEL CRECIMIENTO

Teniendo en cuenta la complejidad,  
la multiplicidad de actores y factores; la  
dimensión de los diferentes procesos y  
etapas consideradas en la planificación  
correspondiente al período de la Segun-  
da Transformación (2010-2030/40-50),  
el Cuadro N.º 5 permite presentar en for-  
ma sintética sus rasgos y características  
principales (Chi, 2010b).  
Se procura identificar en este cua-  
dro las diferencias existentes entre los  
modos de crecimiento económico co-  
rrespondientes a cada etapa del proce-  
so de transformación (una centrada en  
la producción y la otra, en el consumo),  
junto a sus objetivos, estructuras econó-  
micas, fuerzas actuantes, forma de or-  
ganización de la producción, estructura  
de consumo y actitud esperable de los  
consumidores hacia este último.  
De igual manera, el Cuadro N.º 6  
muestra cómo difieren las característi-

CUADRO 9  
PORCENTAJE PROYECTADO DE DISTRIBUCIÓN DEL PIB, PAÍSES SELECCIONADOS

MILES DE MILLONES DE US\$ *	CHINA	E.E.U.U.	INDIA	BRASIL	RUSIA	FRANCIA	ALEMANIA	JAPÓN	GRAN BRETAÑA
% en 2005	6,3	30,6	1,9	1,7	1,1	3,9	5,1	14,3	4,4
% en 2020	10,8	30,1	2,6	1,1	1,4	3,1	4,4	11,8	3,9
% en 2050	21,8	26,9	4,8	0,4	1,1	1,8	2,7	6,9	2,7

Fuente: elaborado a partir de Poncet (2006), Tabla 17. \*Dólares corrientes y precios relativos  
corrientes año 2005.

cas del modo de crecimiento orientado  
a la producción, del correspondiente al  
guiado por el consumo.  
Los cuadros N.º 5 y 6 ponen en relieve  
algunas de las principales transformacio-  
nes cualitativas y cuantitativas que es da-  
ble esperar presentará la sociedad China  
en las próximas dos a tres décadas.  
Naturalmente, no es posible saber  
si el conjunto de estas metas podrá ser  
obtenido. Existen múltiples factores que  
pueden obstaculizar y alterar, en mayor  
o menor grado, las condiciones internas  
y externas que se consideran necesarias  
para su materialización.  
No obstante, el carácter, orientación

y profundidad de las transformaciones  
que se están llevando a cabo y su im-  
pacto esperable a nivel interno, regio-  
nal y global requieren ser debidamente  
tenidos en cuenta por la Argentina y el  
resto de los países de ALC en la formu-  
lación y puesta en práctica de políticas  
y estrategias de interacción a mediano  
y largo plazo con China y Asia Pacífico.  
Como en el caso anterior, se abre  
aquí un amplio espectro de oportuni-  
dades de cooperación, por ejemplo, un  
intercambio horizontal de experiencias en  
los distintos ámbitos y planos de acción  
incluidos en el Cuadro N.º 5.

CHINA EN EL 2030

Un importante estudio realizado  
por la OCDE, “Looking to 2060. Long-  
Term Growth Prospects” (Johansson et  
al., 2012), procura identificar cuáles po-  
drían ser los escenarios de crecimiento  
esperables para la economía mundial  
durante los próximos cincuenta años. El  
Cuadro N.º 7 permite comparar las tasas  
del crecimiento del PIB mantenido por  
la RPC y un conjunto de países asiáti-  
cos y latinoamericanos entre 1995 y los  
inicios de la presente década, incorpo-  
rando estimaciones para los períodos  
2011-2030 y 2030-2060 (Moneta, 2013).  
En este trabajo de la OCDE, se esti-  
ma que China podrá mantener una tasa



CUADRO 10  
PLAN 2020. DIRECTIVAS Y METAS GENERALES SELECCIONADAS EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

1	Obtener innovación endógenamente (reducción de la participación de tecnologías extranjeras a menos de un 30%).
2	Avanzar un 60% en materia de desarrollo tecnológico y en su contribución al crecimiento nacional chino.
3	Utilizar la ciencia y la tecnología como principal instrumento para el crecimiento económico y el desarrollo.
4	Alcanzar tecnologías genéricas clave en industrias nacionales seleccionadas; posicionarse en la vanguardia mundial.
5	Contar con la investigación básica y la tecnología más avanzada; crear nuevas demandas de mercado e industria.
ALGUNOS OBJETIVOS PARTICULARES:	
▶	La I+D debe cubrir en 2020 un 2,5% del PIB.
▶	Alcanzar una posición de vanguardia en ciencia y tecnología agrícola, y la capacidad necesaria de producción en ese sector para satisfacer las necesidades de seguridad alimentaria china.
▶	Formar instituciones e investigadores científicos de I+D de calidad mundialmente reconocida.
▶	Obtener el quinto lugar mundial en materia de patentes y de citaciones de sus publicaciones científicas.

Fuente: elaboración propia.

de crecimiento promedio del 6,6% en el período 2011-2030. Esa tasa se ubica dentro de los parámetros mínimos contemplados por los planificadores chinos para alcanzar el estadio necesario de crecimiento y desarrollo para la segunda etapa de transformación (2010-2040).

En cuanto al papel que podría desempeñar China en el comercio mundial de bienes manufacturados y servicios en el año 2035, un modelo económico elaborado por la OMC, que incluye dos escenarios, asigna en el “Alto” un 22,5% y en el “Bajo”, sólo un 10,9% a la participación China en el volumen de las exportaciones globales junto a un porcentaje del 20,4% del PIB mundial en el escenario “Alto” y un reducido porcentaje en el “Bajo”, con 9,2% del total (Fontagné, Fouré y Keck, 2014).

Con escenarios restrictivos, el estudio de la OMC recuerda que situaciones

de bajo crecimiento pueden muy bien presentarse en el futuro, afectando en distinta forma y grado a diferentes países y regiones.

En ese contexto, es importante señalar que el actual liderazgo chino está plenamente consciente de ese riesgo. Bajo la nueva conducción de Xi Jinping y del primer ministro Li Keqiang, se re-direccionó la política económica desarrollada por su antecesor Wang Jiabao en la crítica etapa de la crisis financiera mundial.

La política de megacrecimiento (tasas del PIB del 10% o mayores) ha finalizado. Se espera ahora que los valores de incremento del PIB muestren oscilaciones que se ubiquen en un orden cercano al 7%; las medidas que adopta la actual administración buscan asegurar que puedan generarse esos parámetros.

Al respecto, Xi Jinping en el discurso pronunciado en la Reunión de Líde-

res Económicos de la Conferencia de Cooperación de Asia Pacífico (APEC), celebrada en Beijing entre el 7 y 8 de noviembre de 2014, dio claras señales sobre la política que llevaría adelante China en los próximos años (ver Cuadro N.º 8).

En las próximas décadas se procurará avanzar en la transformación productiva, pasando de “hecho en China” a “diseñado y producido en China” (Moneta 2014a) por vía de una masiva inyección de fondos en educación orientados a sectores seleccionados (ej.:

biotecnología, TIC, energías alternativas, medioambiente), que tengan positiva incidencia sobre el valor tecnológico agregado a la producción.

**CHINA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XXI**

El cuadro N.º 9, que forma parte de un estudio (Poncet, 2006) sobre perspectivas de crecimiento de la economía mundial al 2050 elaborado por el Centro de Estudios Prospectivos Internacionales de Francia (CEPII), presenta

CUADRO 11  
INDICADORES EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2000-2020). PAÍSES SELECCIONADOS

▶ I+D COMO % DEL PIB TOTAL	2000: 0,8% 2010: 1,75%
▶ INVERSIONES EN I+D (EN MILL. US\$)	2005: 85.000 (RPC) 2012: 257.000 (RPC) 2024/25: 600.000 (RPC) 2024/25: 470.000 (EE.UU.) 2024/25: 350.000 (UE) 2024/25: 110.000 (Japón)
▶ INVERSIONES EN I+D: % DEL TOTAL MUNDIAL (MEDIDO EN PPP)	2009-2010: EE.UU.: 34,4%; UE: 23% China-Japón: 12,3%
▶ PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL DE INVESTIGADORES	UE: superior a los 2 millones EE.UU.-China: superior a los 1,4 millones
▶ PARTICIPACIÓN EN PROPIEDAD INTELECTUAL (NÚMERO DE PATENTES EN % DEL TOTAL MUNDIAL)	2010: EE.UU.+China: 4/5 del crecimiento mundial de patentes 2011: 1.º: EE.UU.; 2.º: Japón; 3.º: Alemania; 4.º: China El número de patentes chinas se ha triplicado entre 2006 y 2009 (en ingeniería eléctrica y TIC, 58%; química, biología y medicamentos, 21%)
▶ PARTICIPACIÓN EN EL NÚMERO DE GRADUADOS TOTAL MUNDIAL CON EDUCACIÓN SUPERIOR	2010-...: 200 millones de estudiantes a tiempo completo 2000: n.º de diplomados con educación superior: EE.UU. 16,7%; China 16,5% 2010: China: 23 mill.; EE.UU.: 17,7 mill. 2020: China: 58,2 mill. (28,5%); India: 21,6%; EE.UU.: 22,2 mill. (19%)

Fuente: Lu (2010), Moneta (2013) y OECD (2014).

CUADRO 12  
SECTORES ESTRATÉGICOS PRIORITARIOS PARA EL DESARROLLO DE CHINA  
(2020-2050)

▶ Sistema de energías y recursos sustentables.
▶ Materiales avanzados y manufacturas inteligentes verdes (adecuados ecológicamente).
▶ Nuevas redes y sistemas de información (hacia la “sociedad del conocimiento”, universalización de las TIC y mayor capacidad de las redes y servicios de información).
▶ Sistema de seguridad social en salud.
▶ Desarrollo de la conservación ecológica y medioambiental.
▶ Expansión de la capacidad de exploración del espacio.
▶ Expansión de la capacidad de exploración del océano.
▶ Sistema Nacional de Seguridad Pública (asegurar el uso pacífico del espacio exterior, transporte oceánico y protección ante amenazas biológicas y ecológicas).

Fuente: Lu (2010).

la distribución tentativa de la participación de China, EE. UU. y otros países en el incremento del PIB global, así como su ubicación en la jerarquía económica mundial en los años 2005, 2020 y 2050. De acuerdo con este estudio, a China podría corresponderle en el 2050 casi un 22% del PIB global y ocuparía la segunda posición en el ranking internacional. En cuanto a su ubicación en los primeros puestos mundiales, los EE.UU. mantendrían el primer lugar, seguido por China y Japón, correspondiéndole a la India la quinta posición.

En términos de crecimiento material, el PIB industrial de China la ubicaría en el primer puesto mundial y su economía crecería de manera estable y balanceada, con notables avances en el nivel educativo y calidad de vida de su sociedad, así como en su capacidad científica y tecnológica. Obtendría, además, importantes avances en la mejora de la calidad de la democracia y del sistema legal. Por su parte, el Cuadro N.º 7, que corresponde a un trabajo de la OCDE ya citado sobre perspectivas del crecimiento del PIB mundial al 2060 (Johansson et al., 2012), permite observar en el período 2030-2060 la gradual

convergencia de los porcentajes de crecimiento de los respectivos PIB nacionales (calculados en PPP) a valores ubicados entre el 1% y el 3%. Esta situación se presenta entre las potencias desarrolladas, el grupo BRIC (con excepción de la India) y otros países emergentes de América Latina y Asia Pacífico. En ese marco, China, al igual que un importante número de países asiáticos y latinoamericanos, verían reducir sustantivamente sus tasas de crecimiento a niveles equivalentes a los que obtienen las economías “maduras”. Dadas las grandes diferencias exis-

tentes entre los países desarrollados y en desarrollo en términos de las respectivas capacidades económicas, enfrentar la perspectiva de alcanzar niveles equivalentes de tasas de crecimiento del PIB a partir del 2030 puede indicar para América Latina que su “ventana de oportunidad” para obtener niveles de alto crecimiento podría comprender un período relativamente breve: las próximas dos a tres décadas.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA:  
EL SALTO ADELANTE

Para poder enfrentar con éxito una fuerte competencia internacional en su proceso de modernización y dar solución adecuada a críticos desafíos de su desarrollo, en el año 2006 el Gobierno adoptó el Plan Nacional de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología a Mediano y Largo Plazo, 2006-2020 (Lu, 2010). El denominado “Plan 2020” fue aprobado a finales de diciembre del 2005 por el Comité Permanente del Consejo de Estado y anunciado en forma oficial poco tiempo después. El plan incorporó la segunda fase de reformas y de apertura propuesta por el Gobierno del presidente Hu Jintao y del primer ministro Wen Jiabao (2003-2013).<sup>3</sup> Dicho plan, en cuya preparación par-

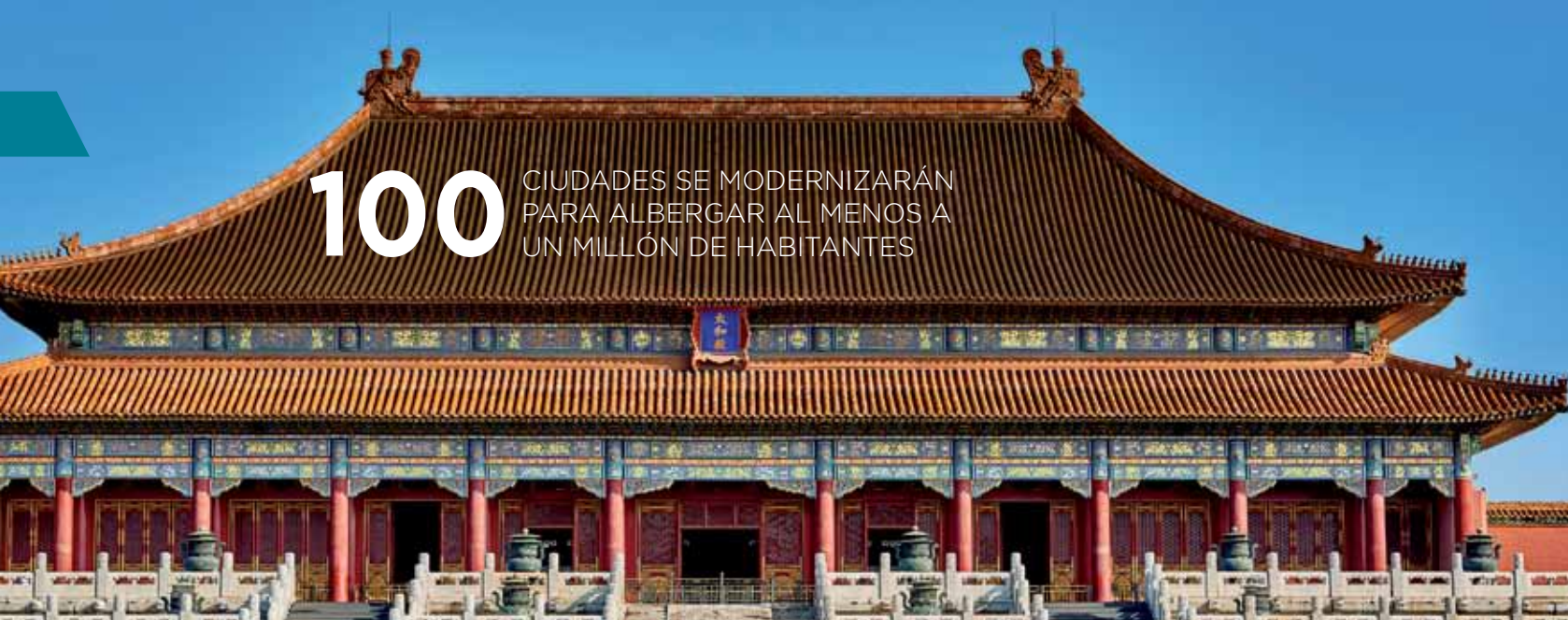
ticiparon dos mil expertos a lo largo de dos años, establece las directivas generales de trabajo en ciencia y tecnología (CyT) (Cuadro N.º 10). Al comenzar la presente década, en el Cuadro N.º 11 pueden observarse los sustantivos avances que ha logrado China en materia de inversiones en I+D, número de investigadores y patentes, y formación de recursos humanos. En suma, China ocupa ya posiciones de liderazgo en CyT. Se halla segunda a nivel mundial tras los EE.UU. en agricultura y agroalimentos, industria aeroespacial y transporte ferroviario. Ocupa el tercer lugar en energía e informática y comunicaciones, y el cuarto puesto en industria automotriz, nanotecnología y materiales avanzados (Moneta, 2013). A partir del Plan 2020, la Academia China de Ciencias (CAS, por su sigla en inglés) organizó el Mapa de Ruta para la Ciencia y Tecnología en el 2050. Publicado en el año 2010, determina cuáles serán los problemas de ciencias básicas y las áreas y objetivos tecnológicos prioritarios que deberían ser alcanzados a mediados del presente siglo. Con ese propósito, se establecieron ocho sistemas estratégicos básicos para el desarrollo socioeconómico del país (Cuadro N.º 12). En el marco de estos ocho sistemas básicos se determinaron 22 iniciativas





# 100

CIUDADES SE MODERNIZARÁN  
PARA ALBERGAR AL MENOS A  
UN MILLÓN DE HABITANTES



científicas y tecnológicas estratégicas. En cada una de ellas se organizaron programas con objetivos pautados para los años 2020, 2030-35 y con aproximaciones al año 2050.

Un objetivo prioritario es procurar que China sea líder y jugador central en CyT a nivel regional y miembro influyente en el marco internacional. En cuanto a la cooperación externa en este campo, se fomenta la utilización de modelos cooperativos que aseguren ganancias mutuas equilibradas en áreas de frontera tecnológica, teniendo en vista los desarrollos de largo plazo.

## DESAFÍOS Y POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN

Un análisis comparativo de la situación actual de nuestra región en ese sector con respecto a la de Asia del Pacífico e India muestra en términos generales una notable insuficiencia en la producción manufacturera e incorporación de ciencia y tecnología, con importante impacto negativo sobre nuestra productividad y capacidad de innovación. Esta situación favorece los procesos de reprimarización de nuestras exportaciones a partir de la existencia de una brecha tecnológica que tiende a incrementarse (Moneta y Cesarín, 2014).

El análisis de los objetivos relativos

al desarrollo científico-tecnológico chino a lograr en el período 2030-2050 individualiza desafíos y posibilidades de cooperación en distintas áreas críticas para ALC (ej.: agroalimentos y explotación de hidrocarburos y recursos oceánicos).

En consecuencia, ALC necesita contar con evaluaciones cuantitativas y cualitativas en este campo que contribuyan a la organización de proyectos de cooperación intralatioamericanos y con China en sectores primarios y de alto valor tecnológico que incrementen y diversifiquen nuestro espectro productivo y lo adecuen a los requerimientos de la demanda china y mundial de ese período.<sup>4</sup>

El Cinturón Económico de la Ruta de la Seda (el Cinturón) y la Ruta Marítima de la Seda (la Ruta) constituyen un proyecto sistémico y holístico (ver artículo de Myers en este número). Es concebido como un nuevo modelo de cooperación internacional y de gobernabilidad mundial. El proyecto abarca en su conjunto unos sesenta países ubicados en tres continentes –Asia, Europa y parte de África– y una población que se acerca a los 4.500 millones de personas.<sup>5</sup>

La nueva configuración a que dará lugar la estrategia de conectividad para el continente euroasiático tendrá una fuerte incidencia sobre los ejes de vinculación económico-comercial de Amé-

rica Latina con la UE y Asia Pacífico, y requerirá una profunda revisión conjunta del papel que la región podría desempeñar en este nuevo escenario, en el cual las tradicionales divisiones entre regiones comienzan materialmente a desaparecer y surgen nuevas configuraciones geopolíticas y económicas.

En ese marco, ALC requiere, entre otras, adoptar urgentes decisiones en este ámbito con respecto al papel que les asigna al transporte y la logística en su modelo de inserción global, teniendo en cuenta importantes modificaciones que experimentarán nuestras vías terrestres y marítimas de comunicación a partir de la creciente participación china en el financiamiento y orientación de rutas de transporte intrarregionales y transcontinentales, por ejemplo el Proyecto de Tren Brasil-Perú y el Canal Atlántico-Pacífico en Nicaragua.

## CRÓNICA DEL FUTURO

A lo largo de este trabajo se ha intentado obtener un bosquejo dinámico de la evolución de China hasta las décadas del 2030/40-50. ¿Cuál podría ser entonces la situación de nuestra región?

Según un estudio del BID (2014), el crecimiento anual podría ubicarse en el 2025 en el orden del 3,7%, mientras el PIB se habría duplicado hasta alcanzar los

US\$ 14 billones. En particular, se estima que con un promedio general alrededor de los US\$ 20.000, el ingreso per cápita sería superior a los US\$ 23.000 en Argentina, Chile, México y Venezuela, a los cuales seguiría la incorporación de Brasil, Colombia y Perú pocos años después. No obstante, pese al crecimiento obtenido, se mantendría una importante desigualdad en los ingresos de los distintos países de la región.

También cabe esperar que ALC haya podido salvar –siquiera en parte– la preocupante situación que presenta su estructura productiva, la debilidad de su participación en las cadenas de valor internacional, el predominio de un comercio externo interindustrial y el atraso relativo en materia de infraestructura de transporte y provisión de servicios logísticos que hoy nos aqueja y nos separa del nivel de crecimiento ya alcanzado en China, Asia Pacífico e India.

Más allá de estas posibles proyecciones y tendencias, los elementos aquí presentados respecto a la configuración de futuros esperables para la RPC –a los cuales cabría sumar los correspondientes a los restantes países de Asia Pacífico e India– mantienen una brecha esencial en niveles de desarrollo entre ambas regiones.

En ese contexto, cabe preguntarse si es posible superar o al menos minimizar asimetrías que ya existen. Es altamente probable que, como ya se ha señalado en otras secciones de este trabajo –de no mediar la introducción de profundas reformas en nuestro modo de concebir, planificar y poner en práctica las formas y contenidos que orientan los procesos de cooperación, integración regional y negociación e inserción externa–, estas no sólo continúen presentes, sino que se incrementen.

Al respecto, cabe citar algunos ejemplos actuales. La región no presentó una respuesta unificada al Libro Blanco sobre América Latina publicado por

la Cancillería china bajo el título “Documento de la política china hacia América Latina y el Caribe” el 5 de noviembre del 2008. Asimismo, el primer ministro Wen Jiabao en junio del 2012, en visita a la CEPAL, propuso iniciativas concretas en materia de seguridad alimentaria y otros temas de gran interés para nuestra región (innovación, ciencia y tecnología, desarrollo sostenible y creación de mecanismos de consulta intergubernamentales). Por su trascendencia, hubiera resultado más conveniente que las mismas fueran iniciativa y producto de un ejercicio regional de concertación.

De igual manera, China ejerció un rol protagónico en la organización y elaboración de contenidos de los programas que surgieron de la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC-China (Beijing, 23-01-15) y tomaron forma en el posterior Programa de Cooperación 2015-2019. Por último, a estos elementos cabría agregar la misión del primer ministro Li Keqiang (21-28/05/2015) a Brasil, Colombia, Chile y Perú. Estas visitas incorporaron una impresionante cartera de fondos y proyectos que, si se concretan, favorecerán el crecimiento y desarrollo de esos países, muy probablemente en forma compatible con la lógica de conectividad espacial y explotación de recursos naturales que alienta China.

Será necesario entonces avanzar en la integración regional por medio de un fuerte impulso a interacciones intrarregionales capaces de superar las limitaciones inherentes a la existencia de distintas visiones, ejes y modelos de integración en nuestra región, mediante una cooperación que amplíe y actualice sus enfoques y expanda su alcance y ámbitos de acción con respecto a China y Asia Pacífico-India.

Con ese propósito, resulta ineludible adoptar modalidades concertadas de inteligencia competitiva y planea-

## EURASIA PUEDE SER EL NOMBRE DE UNA DE LAS NUEVAS CARTOGRAFÍAS QUE ASOMAN EN EL HORIZONTE

miento estratégico de mediano y largo plazo para la formulación de nuestras políticas de vinculación con China. Esta actividad debe ser desarrollada a nivel regional, nacional y subnacional.

En ese marco, el nuevo papel del regionalismo e interregionalismo en las próximas décadas permitiría a nuestros países y sus subregiones vincularse en forma distinta y más directa con sus contrapartes en China y otras áreas de Asia del Pacífico e India.

En suma, la dimensión que están adquiriendo los procesos señalados en este papel requiere llevar a cabo una reflexión conjunta por parte de ALC sobre su futuro, en un mundo sujeto a profundas transformaciones geoeconómicas y geopolíticas.

Quizás “Eurasia” sea el nombre, entre otros, de una de las nuevas cartografías que asoman en el horizonte –por ejemplo, las que comienzan a configurar mega-acuerdos como el Trans Pacific Partnership (TPP)– para las cuales América Latina y el Caribe no están preparadas.

El camino a tomar bien podría seguir un antiguo refrán taoísta: “El que estudia y no reflexiona se detiene ante la confusión, el que reflexiona y no estudia no puede superar la complejidad”. La región necesita no perderse en la confusión y superar las complejidades de la nueva globalización. ■

### NOTAS

<sup>1</sup> Esta sección está basada en las siguientes obras y trabajos: Chi (2010a y 2010b), Jia y Li (2011), Li (2011), Moneta (2014b) y Wu (2012).

<sup>2</sup> Elaborado a partir de trabajos del Group on Research Strategy and Politics on Urbanization with Chinese Characteristics, State Development and Research Center, Beijing, 2009.

<sup>3</sup> Esta sección está basada en las siguientes obras y trabajos: Fabre y Grumbach (2013), Moneta (2013), Moody (2012), The Economist (10 de marzo, 2012) y Zeng (2007).

### BIBLIOGRAFÍA

- ADB.** 2011. Asia 2050. Realizing the Asian Century. Singapur: Asian Development Bank.
- Beh, L.** 2007. “The Politics of Administrative Reform: Malaysia and China in Perspective”. En: É. K. Yeoh y E. Devadason, editores. Emerging Trading Nation in an Integrating World. Global Impacts and Domestic Challenges of China's Economic Reform. Kuala Lumpur: Institute of China Studies.
- BID.** 2014. LAC 2025: América Latina y el Caribe en 2025. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CASS.** 2011. Conference on Regional Economic and Financing Cooperation Between East Asia and Latin America. Opportunities and Challenges in the Post-Crisis Period. Beijing: CASS.
- Chi, F.** 2000. Reform Determines Future of China. Beijing: Foreign Language Press.
- . 2010a. Change of China's Development Models at the Crossroads. Beijing: China Intercontinental Press.
- . 2010b. The Road to China's Prosperity in the Next Three Decades. Beijing: China Intercontinental Press.
- Deng, X.** 1994. Selected Works of Deng Xiaoping (1982-1992). Vol. III. Beijing: Foreign Languages Press.
- Fabre, G. y Grumbach, S.** 2013. “Le ‘vrai Grand Bond en avant’ La politique de recherche et d'innovation en Chine”. Le Débat, 173. Paris: Gallimard.
- Fontagné, L., Fouré, J. y Keck, A.** 2014. “Simulating World Trade in the Decades Ahead: Driving Forces and Policy Implications”. WTO Working Paper ERSD-2014-05. Economic Research and Statistics Division.
- Hu, Y.** 1982. Create a New Situation in All Fields of Socialist Modernization. Report of the Twelfth Congress of the Communist Party of China.
- Interchina.** 2014. China's Business Environment in 2015: Another Volatile Year in the Long March of Reform. Interchina.
- Jefferson, G. y Rawski, T.** 1994. “Enterprise Reform in Chinese Industry”. The Journal of Economic Perspectives, 8 (2): 47-70.
- Jia, Y. y Li, X., editores.** 2011. The Twelfth Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China. Beijing: Central Compilation and Translation Press.
- Johansson, A., Guillemette, Y., Murtin, F. et al.** 2012. “Looking to 2060. Long Term Growth Prospects”. OECD Economic Policy Papers, N.º 3.
- Le Monde en 2030 vu par la CIA.** 2013. París: Éditions des Équateurs.
- Li, D.** 2011. “Prospects for the Next 30 Years”. En: D. Li, M. Hudson, W. Pan, et al., editores. China in the Next 30 Years. Beijing: Central Compilation and Translation Press.
- Liu, J.** 2011. Democracy and China. Beijing: New World Press.
- Lu, Y., editor.** 2010. Sciences & Technology in China: A Roadmap to 2050. Beijing: Science Press, Springer.
- Ministry of Commerce, Research Institute.** 2010. Research on the Development Strategy of China's Foreign

<sup>4</sup> Al respecto, un importante análisis del posible impacto de las denominadas “Tecnologías Disruptivas” en América Latina y el Caribe es presentado en el número especial de la Revista BID- INTAL Integración & Comercio, Las Tecnologías Disruptivas en América Latina y el Caribe. El Gran Salto. 39, Buenos Aires, Septiembre 2015.

<sup>5</sup> Sobre el tema véase el artículo de Myers en este mismo número y National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs y Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2015), 2-10.

Trade in the Post-Industrial Era. Beijing: Ministry of Commerce.

**Moneta, C. J.** 2009. “Democracia no ‘Estilo Asiático’”. Notas Sobre a Influência do Pensamento Político Chinês Tradicional na Configuração Contemporânea dos Regimes Políticos na Asia-Pacífico”. En: C. Pennaforte y R. Luigi, editores. China, o Gigante do Século XXI. Rio de Janeiro: CENEGRI.

—. 2013. Las Relaciones América Latina, el Caribe y la Cuenca del Pacífico: sociedad, política, empresas y tecnología. Caracas: Secretaría Permanente, SELA.

—. 2014a. “China, los próximos 20 años: ¿Qué tipo de interacciones con el resto del mundo?”. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales, Facultad de Economía, Universidad de Buenos Aires.

—. 2014b. “Hacia el futuro: escenarios para Argentina y la R. P. China 2025/30”. Seminario Internacional Relaciones entre China y Argentina: oportunidades y desafíos. UNTREF-Instituto de América Latina, Academia China de Ciencias Sociales (ILAS, CASS). Buenos Aires, 28 de noviembre, 2014.

**Moneta, C. J. y Cesarín, S.** 2014. “El desarrollo científico-tecnológico de países de Asia Pacífico e India. Identificación de posibilidades de vinculación cooperativa”. Buenos Aires: CONICET.

**Moody, A.** “Research in Motion. Multinationals Moving R&D Centers to China”. China Daily, 11 de noviembre, 2012.

**National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs y Ministry of Commerce of the People's Republic of China.** 2015. Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road. Beijing: National Development and Reform Commission.

**OECD.** 2014. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. París: OECD Publishing.

**Pan, W.** 2011. “China in the Next 30 Years: a prospective future and a possible pitfall”. En: D. Li, M. Hudson, W. Pan, et al., editores. China in the Next 30 Years. Beijing: Central Compilation and Translation Press.

**Poncet, S.** 2006. “The Long Term Growth Prospects of the World Economy: Horizon 2050”. Working paper No. 2006-16. París: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII).

**Reyes Matta, F.** 2015. “La nueva normalidad de la economía de China: significados y proyecciones”. Artículos/papers 7, enero.

**The Economist.** “Innovation in China. From Brawn to Brain”. The Economist, 10 de marzo, 2012.

**Vasconcelos, A. de, director.** 2012. Global Trends 2030, Citizens in an Interconnected and Polycentric World. París: European Union Institute for Security Studies.

**Wu, J.** 2012. Economists' Analysis of China's Economic Transformation. Beijing: Foreign Language Press.

**Zeng, G.** 2007. “Política de I+D y su repercusión social en China”. En: A. Masuo, P. Laxman, S. Moon et al. Políticas de I+D en Asia: Japón, India, China y Corea del Sur. Barcelona: Casa Asia.





# Quiénes **atraen** inversiones

**¿CUÁLES SON LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA QUE RECIBIERON MÁS ATENCIÓN DE INVERSORES CHINOS? A LOS TRADICIONALES VÍNCULOS CON EL SECTOR DE ALIMENTOS Y DE INFRAESTRUCTURA SE SUMARON LA INDUSTRIA AEROSPACIAL, LA MINERÍA, EL SECTOR FINANCIERO Y LAS ENERGÍAS RENOVABLES. CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS EN CADA RUBRO.**

**Los sectores económicos prioritarios para China en la región**

Evan Ellis

Profesor en el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College<sup>1</sup>





EL CENTRO DE INTERÉS Y LA DINÁMICA DE LA INTERACCIÓN ECONÓMICA DE CHINA CON CADA LUGAR DEL PLANETA, DESDE ASIA A ÁFRICA, HASTA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, HAN VARIADO EN FUNCIÓN DE SU PROXIMIDAD GEOGRÁFICA, DEL NIVEL DE EXPERIENCIA DEL EMPRESARIADO Y LOS FUNCIONARIOS CHINOS CON CADA REGIÓN, Y DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE ESAS REGIONES. EL ESTILO DE PARTICIPACIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HA SIDO NOTABLEMENTE COHERENTE CON EL QUE ADOPTÓ PARA CON EL RESTO DEL MUNDO: HA PREFERIDO ESTABLECER ACUERDOS MARCO CON LOS GOBIERNOS PARA SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS TODA VEZ QUE HA SIDO POSIBLE, A LA VEZ QUE COMPITE EN EL CONTEXTO DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EN EL LIBRE MERCADO CUANDO RESULTA NECESARIO. EL ARTÍCULO ANALIZA LA DINÁMICA SECTORIAL Y LOS EJES DE INTERÉS DE CHINA EN LA REGIÓN.

La asunción de Xi Jinping a la presidencia de la República Popular China (RPC) en marzo de 2013 trajo aparejado un cambio en el estilo de liderazgo, además de importantes reformas que han impactado no sólo en la dinámica interna del país y su relación con las naciones asiáticas vecinas, sino también en sus actividades y las de sus empresas en el resto del mundo, incluida la región de América Latina y el Caribe (ALC).

El presidente Xi puso de manifiesto su estilo de liderazgo firme y seguro en mayo de 2013 durante su primer viaje al

hemisferio occidental, en el cual visitó Costa Rica, Trinidad y Tobago y México, donde mantuvo once reuniones bilaterales con líderes de la región antes de trasladarse a California para participar en una cumbre con el presidente de Estados Unidos, Barack Obama. Poco más de un año después, el presidente Xi regresó a la región en un viaje de trascendencia política para visitar Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba, que incluyó el anuncio de la iniciativa del banco de los BRICS, el lanzamiento del Foro China-CELAC y muchas otras iniciativas importantes en la región, entre las que se encuentra un fondo de desarrollo de US\$ 35 mil millones.<sup>2</sup>

En enero de 2015, el presidente Xi inauguró el primer foro ministerial de la cumbre China-CELAC realizado en suelo chino, en el que destacó públicamente una proyección de inversiones acumuladas de la RPC en la región por un monto de US\$ 250 mil millones, así como un aumento previsto del comercio bilateral a US\$ 500 mil millones.<sup>3</sup> Asimismo, cabe subrayar que uno de los resultados del foro fue la realización de una hoja de ruta a cinco años para el

# 20 VECES

CRECIÓ EL COMERCIO  
ENTRE ALC Y CHINA  
DESDE QUE EL GIGANTE  
DE ASIA SE UNIÓ  
A LA OMC



# 5%

DE LO QUE CHINA  
INVIERTE EN TODO  
EL MUNDO SE DESTINA  
A AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

desarrollo de las relaciones chinas con la región, en la que se destacan seis áreas prioritarias de cooperación: “energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica, y tecnologías de la información”.<sup>4</sup>

En los años posteriores a la adhesión de la RPC a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tuvo lugar en 2001, el comercio de China con ALC creció cerca de veinte veces: de US\$ 15 mil millones en 2001 a US\$ 288,9 mil millones en 2014.<sup>5</sup> Desde 2005 a 2013, los bancos chinos concedieron préstamos a la región por un monto estimado en US\$ 119 mil millones, más que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial juntos.<sup>6</sup> El monto acumulado de inversión directa no financiera de China

## QUIÉNES ATRAEN INVERSIONES

en la región ascendió a US\$ 38,5 mil millones a fines de 2012, de los cuales US\$ 32,2 mil millones se invirtieron después del año 2009.<sup>7</sup>

El intercambio comercial, las inversiones y las relaciones financieras crecientes de la RPC con ALC representan apenas una parte de su interacción económica a nivel global, puesto que la expansión y la transformación de la economía china a lo largo de casi cuatro décadas de crecimiento orientado a la exportación impulsaron a las empresas chinas a buscar nuevos mercados para sus productos, tecnologías para ascender en la cadena de valor agregado, productos primarios para abastecer la demanda de la producción industrial y la urbanización, y productos agropecuarios para alimentar a la población de China.<sup>8</sup>

La participación de China en ALC generó entusiasmo entre quienes la consideran un vehículo para el desarrollo de la región,<sup>9</sup> así como entre aquellos a los que les preocupa su impacto negativo sobre la industria manufacturera<sup>10</sup> y la posible agudización de la histórica concentración regional en los sectores agrícola y extractivo.<sup>11</sup> Los especialistas también han destacado el impacto de China sobre la estructura del comercio de la región,<sup>12</sup> en especial en el intercambio de Estados Unidos con socios regionales como México.<sup>13</sup> Sin embargo, no está claro cómo evaluar la participación de China en la región. En general, su política con respecto a América Latina y el Caribe se ha centrado en aquellas áreas en las que desea cooperar antes que en promesas de resultados específicos de su participación. Si bien la RPC y sus empresas generaron importantes oportunidades para la región en las esferas del comercio, las inversiones y el financiamiento, para evaluar la relación también resulta necesario reconocer cierta falta de coordinación entre el gobierno y las empresas chinas así como la

corresponsabilidad de América Latina respecto de la manera en que configura y aprovecha las oportunidades para potenciar su propio desarrollo.

### EL VÍNCULO CON LA REGIÓN

En general, la cuota de la inversión extranjera directa (IED) china destinada a América Latina y el Caribe ha oscilado entre el 8% y el 15% de sus corrientes totales de IED<sup>14</sup>, y representó apenas el 5% de los US\$ 90,17 mil millones que China invirtió en todo el mundo en el año 2013.<sup>15</sup>

El gobierno chino ha apoyado a sus empresas trabajando de manera incremental con cada socio para desarrollar infraestructuras legales, financieras y de otro tipo destinadas a facilitar la expansión del comercio y de las inversiones, entre las que se incluyen memorandos de entendimiento, acuerdos de libre comercio y comités coordinadores binacionales en el caso de aquellos países considerados socios estratégicos.

Un eje fundamental de la estrategia de la República Popular China en la región son los proyectos de infraestructura física, que ofrecen trabajo a las empresas y a los trabajadores chinos y un uso rentable del capital chino, a la vez

que facilitan un mejor acceso, y menos costoso, de los productos chinos a los mercados latinoamericanos y, recíprocamente, el flujo de productos primarios de ALC.

Los sectores en los que la RPC dio más apoyo y aliento a los esfuerzos coordinados de sus empresas e instituciones financieras para concretar proyectos en América Latina y el Caribe (al igual que en África y otras regiones) ilustran la naturaleza “instrumental” de la estrategia china: petróleo y minería, agricultura y pesca (lo que facilita su acceso a estos productos primarios para la producción industrial, la formación de capitales, la urbanización y la alimentación de sus 1,35 mil millones de habitantes), empresas de transporte marítimo y operaciones portuarias (para traer productos chinos a la región y trasladar productos primarios a su territorio), operaciones de montaje final en el sector industrial (con el fin de mejorar su acceso a mercados grandes o estratégicamente valiosos, como Brasil y México), banca (para facilitar las transacciones en los sectores recién mencionados e impulsar la internacionalización del RMB) y alta tecnología (importante para la competitividad china en sectores de valor estratégico, como las telecomunicaciones, la

## LA AGENDA ASIÁTICA

Es posible sostener que la participación de la República Popular China en América Latina y el Caribe obedece a imperativos que surgen de su rol en la economía global como centro manufacturero orientado a la exportación y de sus esfuerzos por desarrollarse ascendiendo en la cadena de valor agregado. Estos imperativos abarcan lo siguiente: (1) el acceso fiable a los productos primarios, como el petróleo y los minerales necesarios para sostener la producción industrial, la formación de capitales y la urbanización chinas; (2) el acceso fiable a productos agrícolas, sobre todo para animales, como la soja y la harina de pescado, con el fin de producir los alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de los 1,35 mil millones de habitantes de China; (3) el acceso fiable a los mercados, conforme las empresas chinas amplían sus capacidades en sectores estratégicos y de alto valor agregado como los de los vehículos automotores, la electrónica, las telecomunicaciones, la industria aeroespacial y la

defensa, la construcción, las finanzas y la logística; y (4) el acceso a la tecnología, con frecuencia a través de alianzas comerciales, para respaldar los avances en los sectores mencionados.<sup>16</sup>

La interpretación de estos imperativos ha evolucionado con los cambios en el liderazgo chino y a medida que la República Popular China fue buscando una transición a un modelo de crecimiento impulsado en mayor grado por la demanda interna. Plantearse metas relacionadas con tales imperativos también suele entrañar un complejo equilibrio entre consideraciones contrapuestas. Por ejemplo, la creciente demanda del consumo de carne por parte de la población china, en el contexto del imperativo de mantener la autosuficiencia en la producción de alimentos, ha llevado a que China importe vastas cantidades de alimentos para animales, como la soja y la harina de pescado, con el propósito de criar animales para consumo humano en su propio territorio.<sup>17</sup>

# US\$ 1.000 MILLONES

SE INVERTIRÁN EN CHILE  
PARA PROYECTOS DE  
ENERGÍA SOLAR





### INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

La interacción económica entre China y ALC, a medida que se amplía y profundiza, transforma la estructura y la dinámica económicas de la región.

Para países como Perú en el sector minero, Venezuela en el sector petrolero, Argentina en el sector agrícola y Brasil en estas tres actividades, la inversión china ha contribuido a expandir los sectores de productos primarios orientados a la exportación. Al mismo tiempo, en el caso de toda la región, las importaciones chinas de productos manufacturados han debilitado la fabricación interna, lo que llevó a la región a volverse más dependiente de las exportaciones de productos primarios y más vulnerable ante la actual caída de los precios de estos productos.<sup>25</sup>

El comercio con la República Popular China y otros países de Asia también está impulsando la modernización y la expansión de la infraestructura portuaria en la costa del Pacífico de la región, así como la construcción y la mejora de carreteras que conectan estos puertos con el resto del continente. Este intercambio comercial es, asimismo, un motor clave de la ampliación del canal de Panamá, de la posible construcción del canal de Nicaragua y de proyectos para ampliar la capacidad portuaria en el Caribe, como en Freeport, las Bahamas, en Mariel, Cuba y, tal vez, en las islas Goat, de Jamaica, para admitir el flujo de más buques de mayor porte desde la región a Asia.

aviación, el espacio y la defensa).

A fin de alcanzar tales objetivos, las iniciativas chinas en América Latina, como la propuesta del ferrocarril de US\$ 10 mil millones entre el puerto peruano de Bayóvar y el puerto brasileño de Açu, son comparables con los proyectos chinos en Asia, como la iniciativa de la nueva Ruta de la Seda y su institución financiera, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII).

### CRECIMIENTO EXPONENCIAL

Puede decirse que la participación de China en ALC ha atravesado una serie de fases.<sup>18</sup> Antes de la adhesión de la RPC a la OMC, que se produjo en el año 2001, su potencial como mercado, financiador e inversor recibía poca atención de la mayoría de los líderes empresariales y políticos de la región.

Desde 2001 a 2009, mientras el comercio chino con ALC crecía en forma exponencial, la presencia directa en la región de empresas con sede en la RPC era muy escasa. No obstante, tanto en China como en la región, los actores se encontraban trabajando para construir las relaciones, el conocimiento y la infraestructura administrativa y física que permitirían a las empresas chinas ampliar enormemente su presencia en el continente.

Además de los tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, la RPC y los gobiernos de la región firmaron acuerdos que abarcan la protección de las inversiones, el financiamiento y las visas, así como acuerdos de canje de divisas destinados a facilitar las transacciones comerciales en RMB y de fondos para préstamos en Venezuela y Ecuador como vehículos para financiar tanto los proyectos como las ventas de productos en los que participan empresas chinas y, a la vez, gestionar los riesgos conexos.

Mientras las relaciones entre gobiernos fortalecían el marco para la interacción comercial entre la RPC y la región, algunas compañías y empresarios chinos y latinoamericanos, inspirados por las oportunidades que se vislumbraban, se encontraban trabajando para profundizar su conocimiento y sus contactos mutuos a través de actividades académicas, visitas exploratorias al otro lado del Pacífico y, hasta cierto grado, organismos gubernamentales de promoción del comercio, como Proexport (Colombia), Procomer (Costa Rica), Apex (Brasil), ProChile y ProMéxico.

Para el año 2010, en las postrimerías de la crisis financiera de 2008 y con el desarrollo de infraestructuras y de redes de relaciones humanas propicias, por primera vez las empresas chinas comenzaron a realizar inversiones considerables en numerosos países y sectores de América Latina y el Caribe.<sup>19</sup>

### ANÁLISIS SECTORIAL

Durante la cumbre de la RPC y la CELAC, el gobierno chino propuso su estrategia denominada “1+3+6”: un único plan con tres motores (el comercio, la inversión y la cooperación financiera) y seis áreas prioritarias de cooperación inequívocamente similares a aquellas en las que China ha centrado sus esfuerzos en la región hasta la fecha: “energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnología de la información”.<sup>20</sup> La estrategia no representa un nuevo centro de interés de la interacción china con la región sino, antes bien, una clara y parsimoniosa confirmación de los sectores en los que las iniciativas económicas chinas en América Latina y el Caribe continuarán centrándose, en consonancia con las prioridades del gobierno de la RPC.





## QUIÉNES ATRAEN INVERSIONES

En cada segmento de la economía de América Latina y el Caribe en el que participa la RPC, el tamaño de las empresas que intervienen y su relación con el Estado chino y los socios, consultores, comunidades y grupos de interés locales varían de acuerdo con las características del sector. No obstante, los avances chinos en la región implican, en parte, el contacto de empresarios latinoamericanos con el otro lado del Pacífico en procura de forjar alianzas con sus pares chinos con la esperanza de obtener beneficios financieros recíprocos. De hecho, no se puede describir la historia de la interacción de la RPC con las Américas sin reconocer el papel del empresariado latinoamericano y caribeño en busca de oportunidades del otro lado del Pacífico.

En el sector minero, tras avanzar considerablemente en Perú y, en menor medida, en Ecuador, Argentina y Brasil, las empresas chinas han demostrado una creciente sofisticación en la utilización de firmas consultoras y en las negociaciones con las comunidades locales para sortear obstáculos. Entre los ejemplos positivos se encuentran

las exitosas negociaciones de la Corporación de Aluminio de China con la comunidad de Morococha para trasladarla a un nuevo pueblo a fin de comenzar a extraer cobre de la mina peruana del monte Toromocho, así como la negociación de la empresa minera Jinzhao con miras a cambiar el emplazamiento del puerto relacionado con sus operaciones previstas en Pampa de Pongo, Perú.

La energía renovable se ha revelado como un área de particular relevancia que incluye importantes proyectos hidroeléctricos chinos en Ecuador, Argentina y Honduras, así como proyectos solares y de parque eólicos, con compromisos de invertir US\$ 1.000 millones tan sólo en el norte de Chile en plantas de energía solar. En Brasil, la Corporación Estatal de la Red Eléctrica de China (State Grid) ha ganado importantes licitaciones de transmisión de energía eléctrica, incluida una línea de transmisión de 2.250 kilómetros que conectará la nueva central hidroeléctrica de Belo Monte con la red nacional de energía eléctrica.<sup>21</sup>

En materia de agricultura, las empresas chinas se han volcado a adquirir

**US\$  
10.000  
MILLONES**

**ES EL COSTO DE LA  
INICIATIVA PARA UNIR  
LOS PUERTOS PERUANOS  
Y BRASILEÑOS POR  
FERROCARRIL**

la participación mayoritaria en empresas agrícolas ya establecidas en la región y que cuentan con tecnología e infraestructura pertinentes para las necesidades de la RPC. Cabe mencionar dos importantes contratos firmados por la Corporación Nacional de Cereales, Aceites y Alimentos de China en el año 2014: la adquisición de US\$ 1.500 millones de una participación mayoritaria en H.K. Noble (que cuenta con una infraestructura considerable en el Cono Sur) y de US\$ 1.200 millones de participación mayoritaria en Nidera.

En cuanto al sector manufacturero, en lo que se refiere a la fabricación de electrodomésticos y productos electrónicos de consumo hasta de motocicletas, automóviles y maquinaria pesada, los productores chinos se han integrado

cada vez más con minoristas latinoamericanos, invirtiendo en instalaciones de montaje final para eludir los impuestos a las importaciones y mejorar el servicio al cliente, por lo general en mercados grandes como Brasil y México, que además ofrecen acceso a otros países a través de estructuras comerciales como el MERCOSUR y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el sector financiero, los bancos chinos han diversificado sus intereses al pasar de relaciones entre representaciones comerciales y préstamos para financiar proyectos de socios empresariales a instalar sucursales bancarias en la propia región, incluido el ingreso en el Cono Sur del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y del Banco de Construcción de China (CCB).<sup>22</sup>

En lo que respecta al sector de las telecomunicaciones, las empresas chinas Huawei y ZTE han ampliado considerablemente su presencia en toda la región, tanto en venta de productos como en la construcción de redes de 3G y 4G,<sup>23</sup> además de su reciente expansión a mercados centroamericanos y caribeños. Resulta probable que la Corporación de Telecomunicaciones de China participe en una empresa de capital mixto de US\$ 10 mil millones en el sector de las telecomunicaciones de México, lo que disputaría el monopolio del multimillonario Carlos Slim.<sup>24</sup>

En el sector espacial, China ha construido y lanzado con éxito cuatro satélites para Brasil, dos para Venezuela y uno para Bolivia. Asimismo, se conoce la existencia de planes de futuros proyectos satelitales para Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Brasil.

## DESACELERACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

La tasa de crecimiento de la economía china ha descendido de un promedio cercano al 10% en el año 1978<sup>26</sup> a un 7% este año, y existe una posibilidad





### EL FRENO EN LA ECONOMÍA CHINA NO DETENDRÁ EL TRASLADO DE LA POBLACIÓN RURAL A ZONAS URBANAS

real de que baje a una tasa del 6,8% o menor en el año 2016.<sup>27</sup> Pese a ello, ese crecimiento seguiría superando al de la mayoría de los países desarrollados, incluido Estados Unidos (cuya tasa de crecimiento actual es del 2,4%)<sup>28</sup> o la Unión Europea (que está creciendo a un ritmo del 1,5%).<sup>29</sup> De hecho, si la economía de US\$ 10,36 miles de millones de China crece a un ritmo de sólo el 6,8% en 2015, sumará US\$ 704 mil millones de valor a la economía global, lo que aproximadamente equivale a la totalidad del PIB de Arabia Saudita.

Con todo, algunos expertos creen que la tasa de crecimiento chino será mucho menor que 7% y que, en la actualidad, su economía es frágil y tiene contradicciones estructurales que podrían conducir a una crisis financiera, como lo indicó el colapso de las bolsas de Shanghai y Shenzhen de mediados de 2015 y comienzos de 2016.<sup>30</sup>

En ausencia de una crisis significativa

que afecte a las empresas y los mercados de capitales chinos, el desacelerado crecimiento de la RPC no precipitará su retiro de ALC, sino que, antes bien, es dable pensar que impulsará a las empresas y los bancos chinos a buscar muy activamente oportunidades en la región (y en otras partes del mundo), a medida que se agoten las oportunidades de venta y proyectos dentro de la propia China.

Es probable que el impacto económico neto de la estructura de la inversión y del comercio chinos en relación con la región sea negativo, lo que tornará el debate sobre la interacción con la RPC aún más áspero de lo que es hoy en día. Sin embargo, las dinámicas específicas serán complejas y variarán según el país y el sector económico.

#### IMPACTO DIFERENCIADO

En petróleo y minería, la inversión china en la región podría, de hecho, con-

traerse si los sectores manufacturero, de la construcción y del consumo chinos reducen la demanda proyectada de petróleo y productos de la industria minera, lo que llevaría a las empresas con sede en la RPC que participan en esos sectores a posponer las inversiones destinadas a poner en operaciones la capacidad extranjera, cuando puedan hacerlo sin poner en riesgo sus concesiones.

Por otra parte, resulta muy poco probable que una economía china en plena desaceleración frene el traslado de la población desde el campo a las zonas urbanas en busca de empleo y mejores oportunidades, y el consiguiente aumento del consumo de proteínas animales que está impulsando a empresas agrícolas como el principal comprador chino de alimentos, la Corporación Nacional de Cereales, Aceites y Alimentos, a importar cada vez mayor cantidad de alimentos para animales, como la soja y la harina de pescado.

Incluso con una economía en desaceleración, cabe anticipar que continuará la expansión de las actividades chinas en sectores tecnológicos de América Latina a los que se les asigna un valor estratégico, como las comunicaciones y el espacio. Estos sectores no sólo son prioritarios para el gobierno chino, sino que puede sostenerse que el crecimiento de empresas como Huawei y ZTE depende más de lo que ocurre en América Latina y el Caribe que de la dinámica de la economía interna china.

En sectores como el de la construcción, en el que los proyectos están especialmente vinculados al financiamiento a través de fuentes chinas, el impacto de una desaceleración del crecimiento de la RPC puede, asimismo, variar según el país, dado que los bancos chinos se abocarán a la activa búsqueda de oportunidades en economías sólidas.

#### UN NUEVO CENTRO DE GRAVEDAD

En la actualidad, los Estados de ALC están inmersos en un profundo debate sobre cómo (y no sobre si) relacionarse con la RPC y otras economías de Asia,<sup>31</sup> que sólo se volverá más polémico por la desaceleración del crecimiento chino.

El desenlace de ese debate tendrá profundas consecuencias para el carácter de la región así como para el régimen comercial y jurídico internacional que prevaleza del otro lado del Pacífico.

Para admiradores y detractores por igual, la República Popular China se ha convertido en un centro de gravedad de la economía global y, al mismo tiempo, de una parte importante del panorama del comercio y de las inversiones de ALC.

El desafío de la región sigue siendo promover los conceptos y la gestión más efectivos, en los planos tanto nacional como empresarial, con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrece la República Popular China para lograr un desarrollo sostenible. ■

# HITOS EN LA RELACIÓN CHINA-LATINOAMÉRICA

## CRONOLOGÍA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL CON EL GIGANTE ASIÁTICO

### NOTAS

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor.  
<sup>2</sup> MercoPress (2014).  
<sup>3</sup> Rajagopalan (2a015).  
<sup>4</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2014).  
<sup>5</sup> Direction of Trade Statistics (2014).  
<sup>6</sup> Gallagher y Myers (2014).  
<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013).  
<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Laidler et al. (2013).  
<sup>9</sup> Uno de los estudios económicos más abarcadores sobre el impacto negativo de la competencia de la República Popular China en materia de exportaciones en América Latina y el mundo es Bellucci Módolo e Hiratuka (2012).  
<sup>10</sup> Gallagher y Porzecanski (2010).  
<sup>11</sup> Oviedo (2015).  
<sup>12</sup> Lederman, Olarreaga, y Perry (2009). Véase también Freund y Ozden (2006) y Lederman et al (2006).  
<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Dussel Peters y Gallagher (2013).  
<sup>14</sup> Ministerio de Comercio de la República Popular China (2014).  
<sup>15</sup> CEPAL (2015).  
<sup>16</sup> Véase un análisis detallado de estos objetivos en Ellis (2009 y 2015a).

### BIBLIOGRAFÍA

**Banco de la Reserva Federal de Atlanta.** "Latest Forecast, 27 de julio de 2015". GDPNow. <https://www.frbatlanta.org/cqep-now.aspx/research/gd>. Consultado el 01/08/2015.

**Bellucci Módolo, D. e Hiratuka, C. 2012.** "Impacto da concorrência chinesa em terceiros mercados: uma análise por regiões e por categorias tecnológicas". Trabajo presentado en el 40.º Encontro Nacional de Economia, ANPEC. Porto de Galinhas, Brasil.  
[http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files\\_1/i6-9a2f68519249af21127e6ef9db64ea2d.doc](http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_1/i6-9a2f68519249af21127e6ef9db64ea2d.doc).

**CEPAL. 2015.** La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2015. Santiago, Chile: Naciones Unidas.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf).

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2013.** Chinese Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. Documento de trabajo. Santiago, Chile.

**Dalton, M.** "Cheaper Oil, Monetary Stimulus Spur EU to Lift 2015 Economic Growth Forecast". The Wall Street Journal. **5 de mayo, 2015.** <http://www.wsj.com/articles/eu-lifts-eurozone-growth-forecast-1430816514>.

**Direction of Trade Statistics.** Fondo Monetario Internacional, junio, 2014.

**Dussel Peters, E. coord. 2014.** La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 casos de estudio. México, D.F.: UNAM. <http://dusselpeters.com/73.pdf>.

**Dussel Peters, E. y Gallagher, K. P. 2013.** "El huéspedes no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte". Revista CEPAL. 110: 85-111.

**Ellis, R. E. 2009.** China and Latin America: The Whats and Wherefores. Boulder, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.

**—. 2013.** The Strategic Dimension of China's Engagement with Latin America. Washington, D.C., Estados Unidos: Center for Hemispheric Defense Studies.  
<http://chds.dodlive.mil/files/2013/12/pub-PP-ellis.pdf>.

**—. 2014.** China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

**—. 2015a.** "China's Activities in the Americas". Testimonio ante la audiencia conjunta de la Subcomisión sobre el Hemisferio Occidental y la Subcomisión sobre Asia y el Pacífico de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. 10 de septiembre.  
<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20150910/103931/HHRG-114-FA07-Wstate-EllisE-20150910.pdf>.

**—. 2015b.** "O novo ambiente estratégico do Transpacífico: uma perspectiva dos EUA". Política Externa. 23 (4): 37-48. <http://politi-caexterna.com.br/2724/o-novo-ambiente-estrategico-transpacifico-uma-perspectiva-dos-eua/>.

**Freund, C. y Ozden, C. 2006.** "The Effect of China's Exports on Latin American Trade with the World". Banco Mundial.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCE/Re-sources/IndustryLevelTradeFlows.pdf>.

**Gallagher, K. P. y Myers, M. 2014.** "China-Latin America Finance Database". Washington: Inter-American Dialogue. [http://thediologue.org/map\\_list](http://thediologue.org/map_list).

**Gallagher, K. P. y Porzecanski, R. 2010.** The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization. Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Ministerio de Agricultura de la República Popular China (2013).  
<sup>18</sup> Véase un análisis detallado en Ellis (2014).  
<sup>19</sup> Véase un análisis detallado de estas inversiones por país y sector en Ellis (2014). El otro estudio decisivo publicado hasta la fecha sobre las inversiones chinas en la región a nivel de empresas es Dussel Peters (2014).  
<sup>20</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2014).  
<sup>21</sup> Macauihub (2015).  
<sup>22</sup> McMahon (2013).  
<sup>23</sup> Véase una revisión detallada de los avances de China en el sector en Ellis (2013).  
<sup>24</sup> Murray (2015).  
<sup>25</sup> Bellucci Módolo e Hiratuka (2012).  
<sup>26</sup> El crecimiento del PIB real de China descendió, por breve tiempo, muy por debajo del 6% en otros dos períodos desde el comienzo, en 1978, de la apertura de la República Popular China a la economía global: en 1981 y entre 1989 y 1990.  
<sup>27</sup> Magnier (2015).  
<sup>28</sup> Banco de la Reserva Federal de Atlanta (2015).  
<sup>29</sup> Dalton (2015).  
<sup>30</sup> Stewart (2015).  
<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, Ellis (2015b).

**Laidler, B., Hongbin, Q., Dunivant, T., et al. 2013.** South-South Special: What a Globalizing China means for LatAm. HSBC Global Research.

**Lederman, D., Olarreaga, M. y Perry, G. E. 2006.** "Latin America and the Caribbean's Response to the Growth of China and India: Overview of Research Findings and Policy Implications". Paper preparado para el Programa de Seminarios en la Reunión Anual del Banco Mundial y el FMI. Singapur.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCE/Re-sources/LAC\\_response\\_to\\_China\\_and\\_India\\_Overview.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCE/Re-sources/LAC_response_to_China_and_India_Overview.pdf).

**—. 2009.** China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?. Washington DC, Estados Unidos: Banco Mundial.  
[http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/China\\_India\\_Challenge\\_to\\_LA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/China_India_Challenge_to_LA.pdf).

**Macauihub.** "China State Grid to build and operate power line in Brazil". **23 de julio de 2015.** <http://www.macauihub.com.mo/en/2015/07/23/china-state-grid-to-build-and-operate-power-line-in-brazil/>.

**Magnier, M.** "China Surprises with 7% Growth in Second Quarter". The Wall Street Journal. **21 de mayo, 2015.** <http://www.wsj.com/articles/china-surprises-with-7-growth-in-second-quarter-1436927081>.

**McMahon, D.** "China Construction Bank Goes Shopping in Brazil". The Wall Street Journal. **1 de noviembre, 2013.** <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/11/01/china-construction-bank-goes-shopping-in-brazil/>.

**MercoPress.** "China offers 35bn fund to finance infrastructure projects in Latin America". Montevideo, Uruguay, **18 de julio, 2014.**  
<http://en.mercopress.com/2014/07/18/china-offers-35bn-fund-to-finance-infrastructure-projects-in-latin-america>.

**Ministerio de Agricultura de la República Popular China. 2013.** "National Modern Agricultural Development Program". 21 de abril de 2013.  
[http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421\\_19478.htm](http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421_19478.htm).

**Ministerio de Comercio de la República Popular China.** "Estadística escueta sobre inversiones directas de China en el exterior en 2013". **17 de enero de 2014.** <http://spanish.mofcom.gov.cn/article/estadistica/cooperacion/201402/20140200486189.shtml>.

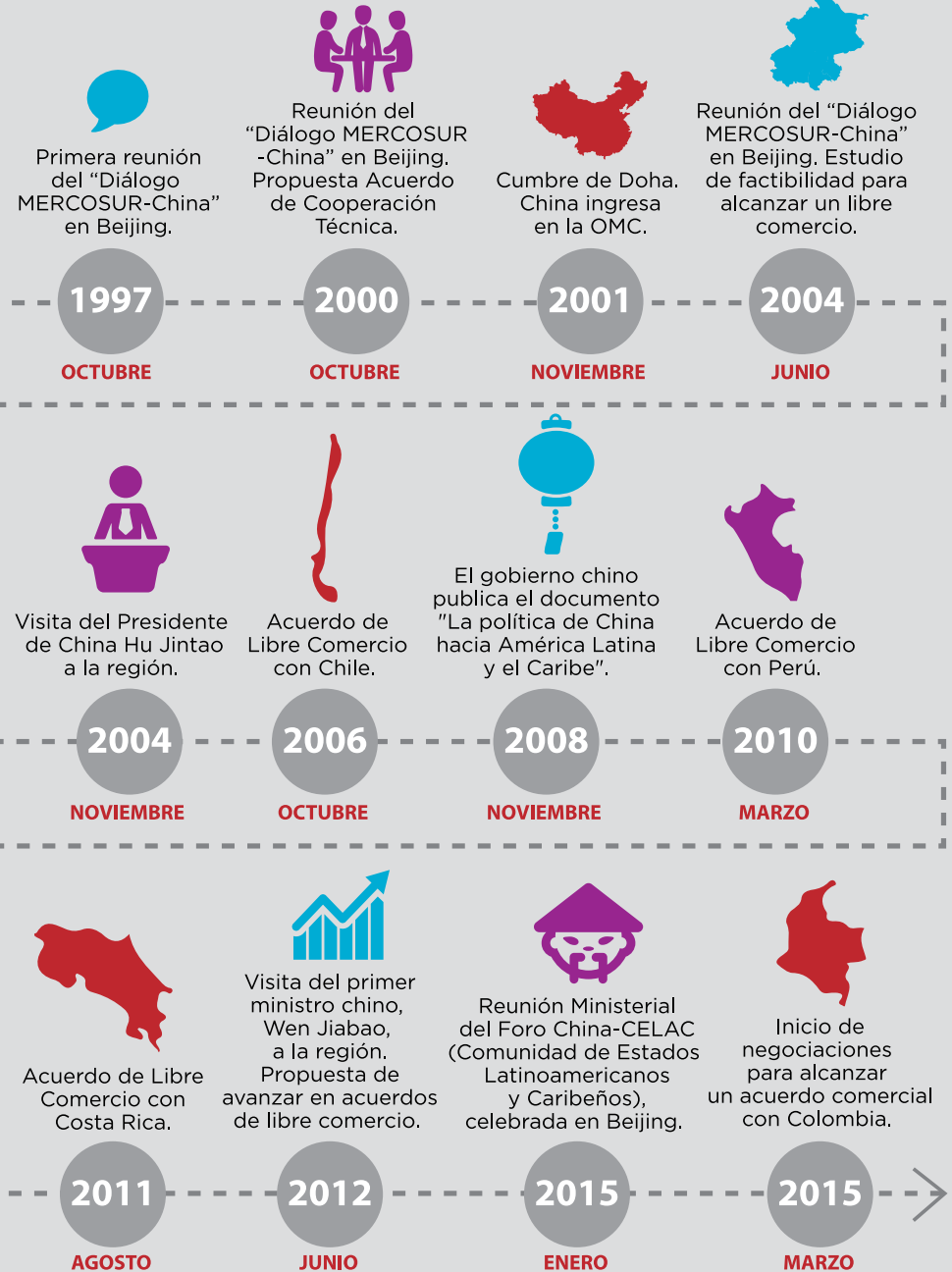
**Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China.** "Xi Jinping Asiste a Encuentro de Líderes de China-América Latina y Caribe". **18 de julio, 2014.**  
<http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjw/zqzg/dmzs/xwlb/t1176900.shtml>.

**Murray, C.** "Mexico sees tender for \$10 billion mobile network by early October". Reuters, **11 de marzo, 2015.**  
<http://www.reuters.com/article/2015/03/12/us-mexico-re-forms-telecommunications-idUSKBN0M800520150312>.

**Oviedo, E. D. 2015.** "El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina". Estudios Internacionales. 47 (180): 67-90.

**Rajagopalan, M.** "Xi de China seduce a Latinoamérica con inversiones por 250.000 mln dlr". Reuters. **8 de enero, 2015.**  
<http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKB-NOKH07U20150108>.

**Stewart, H.** "As Chinese shares fall, the real fear is that the economy itself is grinding to a halt". The Guardian. **1 de agosto, 2015.**  
<http://www.theguardian.com/business/2015/aug/01/fears-for-chinese-economy-as-shares-fall>.



Toda la información sobre integración y comercio está disponible en [intrade/dataintal](http://intrade/dataintal). [www.intradebid.org](http://www.intradebid.org).

Descubra 50 infografías dinámicas y fichas técnicas en intal interactivo. [www.iadb.org/intal/interactivo](http://www.iadb.org/intal/interactivo).





## ANÁLISIS

### UN ENFOQUE DESDE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

EXISTE UNA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA ECONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. EN QUÉ MEDIDA EL CRECIMIENTO DE LOS PAÍSES ASIÁTICOS, EN PARTICULAR DE CHINA, CONTRIBUYÓ A REDUCIR LA DESIGUALDAD. CUÁLES SON LAS POLÍTICAS SOCIALES QUE EN NUESTRA REGIÓN PUEDEN SORTEAR LOS LÍMITES ESTRUCTURALES A LA INCLUSIÓN SOCIAL.

# Desigualdad del ingreso en América Latina y Asia

Dominik Hartmann  
MIT Media LAB

Cristian Jara-Figueroa  
MIT Media LAB

Miguel Guevara  
Universidad de Playa Ancha

Alex Simoes  
Datawheel

César A. Hidalgo  
MIT Media LAB





ESTUDIOS RECIENTES HAN DEMOSTRADO QUE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE UN PAÍS RESTRINGE SU NIVEL DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU CAPACIDAD PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD DE INGRESOS. EN ESTE TRABAJO, COMPARAMOS LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC) CON LA DE CHINA Y OTRAS ECONOMÍAS ASIÁTICAS DE ALTO RENDIMIENTO (EADAR) PARA EXPONER LA CRECIENTE BRECHA ENTRE SUS CAPACIDADES PRODUCTIVAS. ADEMÁS, UTILIZAMOS EL ESPACIO DE PRODUCTOS Y EL ÍNDICE DE GINI DE PRODUCTO PARA EXHIBIR LAS LIMITACIONES ESTRUCTURALES QUE EXISTEN A LA HORA DE REDUCIR LA DESIGUALDAD DE INGRESOS. LA RED REVELA QUE LAS EADAR PUDIERON DIVERSIFICARSE EN PRODUCTOS GENERALMENTE ELABORADOS POR PAÍSES CON BAJOS NIVELES DE DESIGUALDAD DE INGRESOS, MIENTRAS QUE LAS ECONOMÍAS DE ALC SIGUEN DEPENDIENDO DE PRODUCTOS RELACIONADOS CON ALTOS NIVELES DE DESIGUALDAD DE INGRESOS. ASIMISMO, PRESENTAMOS EL XGINI, UN COEFICIENTE QUE CAPTA LAS LIMITACIONES QUE EL MIX DE PRODUCTOS QUE GENERA UN PAÍS IMPONE SOBRE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS. POR ÚLTIMO, SOSTENEMOS QUE LOS PAÍSES DE ALC DEBEN HACER HINCAPIÉ EN UNA COMBINACIÓN INTELIGENTE DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS PARA SUPERAR LAS LIMITACIONES ESTRUCTURALES CON EL FIN DE LOGRAR EL CRECIMIENTO INCLUSIVO.

En las décadas de 1950 y 1960, los pioneros del desarrollo y los estructuralistas latinoamericanos afirmaban que la estructura productiva de un país restringía su capacidad para generar y distribuir ingresos (Rosenstein-Rodan, 1943; Prebisch, 1949; Singer, 1950; Hirschman, 1958; Furtado, 1959). A pesar de que el interés por las estructuras productivas perdió vigencia en los años ochenta y noventa, revivió recientemente en virtud de investigaciones que mostraron cómo el mix de productos que exporta un país predice su futuro patrón de diversificación (Hidalgo et al., 2007), crecimiento económico (Hidalgo y Hausmann, 2009; Hausmann et al., 2014) y desigualdad de ingresos (Hartmann et

al., 2015). Esta nueva línea de investigación sobre la complejidad económica se centra en la capacidad que tienen las economías para producir una combinación variada y sofisticada de productos.

En este trabajo, comparamos la sofisticación de los productos y las limitaciones estructurales respecto de la desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe (ALC) con aquellas correspondientes a China y a otras Economías Asiáticas de Alto Rendimiento (EADAR), tales como Corea del Sur, Singapur o Malasia. Los resultados muestran una enorme brecha entre las capacidades productivas de los países de ALC y las EADAR que viene creciendo en forma significativa desde 1990. Ade-

más, utilizamos el espacio de productos y el Índice de Gini de Producto (Hartmann et al., 2015) para mostrar cómo los cambios en la estructura productiva se traducen en cambios en las oportunidades para reducir la desigualdad. La red ilustra cómo las EADAR han logrado diversificarse en productos industriales más sofisticados, tradicionalmente fabricados por países con bajos niveles de desigualdad de ingresos, tales como artículos electrónicos y maquinarias. En cambio, la cartera productiva de los países de ALC sigue dependiendo, en gran medida, de productos relacionados con altos niveles de desigualdad de ingresos, tales como el petróleo crudo, el cobre y los granos de café. Asimismo, presentamos el Xgini, un coeficiente que calcula el nivel esperado de desigualdad asociado al tipo de productos que fabrica un país y capta las limitaciones para reducir la desigualdad de ingresos impuesta por la estructura productiva de un país. Si bien los Xginis de los países de ALC se han mantenido en un nivel muy alto, lo que indica fuertes limitaciones para reducir la desigualdad, los Xginis de muchas EADAR han descendido considerablemente. Esto significa que mientras que las EADAR han generado numerosas oportunidades para el crecimiento inclusivo y la reducción de la desigualdad de ingresos, la estructura productiva de los países de ALC restringe fuertemente su capacidad para generar y distribuir ingresos. Desde la perspectiva de la política económica, consideramos que los países de ALC deben focalizarse y encaminarse hacia una combinación inteligente de políticas sociales y económicas, en lugar de continuar con el debate Estado versus mercado, con el objetivo de superar sus limitaciones estructurales para lograr el crecimiento inclusivo.

## POLÍTICAS DE DESARROLLO

Los debates que vinculan estructuras productivas, crecimiento económico y desigualdad



de ingresos tienen una larga tradición académica, especialmente en América Latina. Durante la segunda mitad del siglo XX, América Latina fue el centro de la discusión para las teorías de desarrollo defensoras de los mercados libres (Kuznets, 1955; Krueger, 1985) y las teorías de apoyo a la intervención estatal (Rosenstein-Rodan, 1943; Prebisch, 1949; Furtado, 1959; Sunkel y Girvan, 1973).

El debate Estado versus mercado tuvo profundas consecuencias en América Latina, ya que en distintos momentos se implementaron políticas económicas a favor de una y otra posición. Los esfuerzos de industrialización de Brasil, durante los años sesenta, setenta y ochenta, o las iniciativas para desregular y liberalizar la economía en Chile durante los años ochenta son claros ejemplos de una y otra estrategia. Sin embargo, ambas tuvieron serias deficiencias. Por un lado, la industrialización impulsada por el Estado a través de la sustitución de importaciones condujo a grandes ineficiencias económicas y a la denominada “década perdida”. Por otro lado, las políticas de liberalización del mercado y de reformas estructurales, adoptadas en forma generalizada en los años noventa, estabilizaron la eco-

nomía y generaron crecimiento económico, pero no lograron crear una economía inclusiva, necesaria para integrar a los sectores más pobres de América Latina.

El fracaso de ambas posiciones extremas hizo que los economistas considerasen una suerte de tercera vía que propugna una combinación congruente de políticas sociales y económicas para alentar la innovación y la complejidad económica (Wade, 1990; Rodrik, 2004; Hartmann, 2014). Esta posición intermedia se vale de los puntos fuertes de ambos enfoques para superar las deficiencias del mercado y del Estado, invirtiendo en capital humano y promoviendo procesos de autodescubrimiento económico y vínculos de innovación internacionales (Rodrik, 2004; Hartmann, 2014). Numerosas EADAR experimentaron un rápido desarrollo económico al amparo de sistemas que combinaron políticas de mercado e intervención estatal selectiva (Wade, 1990; Stiglitz, 1996; Rodrik, 2004; Hartmann, 2014). El éxito económico de estos países ha motivado la aplicación de esta posición intermedia, que combina políticas sociales y económicas. Este estratégico punto medio, en cambio, todavía no ha sido implementado en América Latina, que en gran medida sigue dividida entre facciones que aún creen que la sobreintervención estatal es la solución a los problemas de la región y facciones que piensan que la total liberalización y desregulación son la única vía de progreso de la economía.

Entre tanto, el boom de los commodities y la suba del precio de los recursos naturales les han dado a los países

de ALC los recursos económicos necesarios para implementar programas de políticas sociales, tales como los programas de transferencias condicionadas o incrementos en las partidas asignadas a educación y salud. Estos programas han permitido una reducción significativa de la pobreza y un aumento del nivel de desarrollo humano en la región (Hartmann, 2011). Sin embargo, esto no se tradujo en un incremento sustancial de la capacidad de las economías de ALC para fabricar productos más sofisticados. De hecho, durante el boom de precios de los commodities y los recursos naturales, muchas economías latinoamericanas quedaron rezagadas en términos de complejidad económica. Según el Atlas de Complejidad Económica elaborado por el MIT, Brasil cayó de la posición 29 a la 56 entre 1990 y 2013. Chile, el país mimado de la región debido a su crecimiento económico, pasó del puesto 54 al 67 entre 1990 y 2013. Por la baja de los precios de los commodities y la creciente escasez de los recursos necesarios para apoyar los programas sociales, América Latina se encuentra una vez más en dificultades.

### INSTITUCIONES Y DESIGUALDAD

En este trabajo, comparamos la evolución de la complejidad económica y las limitaciones estructurales conexas para reducir la desigualdad de ingresos tanto en los países de ALC como en las EADAR. La relación entre la complejidad de la economía de un país y su nivel de desigualdad de ingresos puede entenderse considerando a las industrias presentes en el país como la expresión

de los numerosos factores que determinan que las economías sean prósperas e inclusivas. Las industrias presentes en una economía nos hablan del caudal de conocimiento de la población, de las oportunidades laborales y del poder de negociación de los trabajadores, de los sectores industriales en los que la economía puede diversificarse y de la calidad de sus instituciones (Hartmann et al., 2015). Por ejemplo, las industrias complejas, tales como las de equipos médicos avanzados o de desarrollo de software, requieren empleados mejor formados y más creativos, así como instituciones capaces de incluir los aportes creativos de los trabajadores en las actividades de las empresas. En consecuencia, la matriz productiva de una economía puede ser considerada un indicador representativo de varios factores explicativos, tales como el conocimiento productivo y el carácter inclusivo de las instituciones, que afectan profundamente el crecimiento económico y la desigualdad, pero que suelen ser difíciles de medir en forma directa.

La estrecha relación entre las industrias y las instituciones dentro una economía implica que las políticas sociales, por sí solas, posiblemente carezcan de la fuerza necesaria para modificar el nivel de desigualdad de ingresos en un país más allá del rango previsto en virtud de su estructura productiva. Por ende, las políticas industriales deben complementarse con las políticas sociales para lograr un cambio sustancial (Amsden, 2010; Hartmann, 2014).

En este artículo, empleamos métodos provenientes de la ciencia de redes, la investigación sobre complejidad



**US\$ 1,9  
BILLONES**

EXPORTAN EN CONJUNTO  
LOS PAÍSES DE ALC. MUY  
CERCA DE LOS US\$ 2,2  
BILLONES DE CHINA



## EL GRADO DE COMPLEJIDAD ECONÓMICA DETERMINA LIMITACIONES ESTRUCTURALES A LA INCLUSIÓN

económica y la visualización de datos para mostrar las limitaciones estructurales de los países de ALC para lograr el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. Estos métodos permiten tener un cuadro o una impronta más detallada de la economía, al revelar el panorama del conocimiento y las oportunidades económicas de los países y de las regiones. Más aún, estos métodos permiten hacer una comparación más minuciosa entre las economías de ALC y las EADAR.

El resto de este trabajo está estructurado de la siguiente manera. La sección 2 presenta los datos y métodos. La sección 3 compara la complejidad económica y la transformación estructural de las economías de ALC y las EADAR, que pone en evidencia una enorme brecha en las capacidades productivas y el know-how entre ambas regiones. En la sección 4 se ilustra cómo las estructuras productivas de los países de ALC limitan sus propias posibilidades de crecimiento inclusivo y de reducción de la desigualdad. La sección 5 interpreta los resultados empíricos desde la perspectiva de la política económica y subraya la necesidad de establecer sistemas de innovación prolíficos para superar las limitaciones económicas estructurales de los países de ALC. En la sección 6 se formulan las observaciones finales.

### SOFISTICACIÓN ECONÓMICA

Utilizamos datos sobre el comercio mundial, la complejidad económica y la

desigualdad de ingresos para comparar las limitaciones estructurales de las economías de ALC y de las EADAR. Los datos sobre desigualdad de ingresos provienen de Galbraith et al. (2014) (base de datos GINI EHII). Debido a la escasez de datos de Gini, interpolamos los años faltantes usando splines lineales. Además, consideramos únicamente los países sobre los que se conoce el Índice de Complejidad Económica (ICE). Los datos sobre comercio mundial, compilados por Feenstra et al. (2005), combinan datos sobre exportaciones desde 1962 hasta 2000 con datos estadísticos sobre comercio internacional (UN Comtrade) entre 2001 y 2012. Los valores del ICE provienen del Observatorio de Complejidad Económica del MIT ([atlas.media.mit.edu](http://atlas.media.mit.edu)) (Simoes e Hidalgo, 2011).

Utilizamos el ICE como indicador del know-how y las capacidades productivas de los países de ALC y de las EADAR. El ICE mide la sofisticación de la estructura productiva de un país combinando información sobre la diversidad y la ubicuidad de los productos que este exporta (Hidalgo y Hausmann, 2009). Lo que cabe deducir a partir del ICE es que las economías sofisticadas son variadas y exportan productos elaborados por otras pocas economías. Dicho índice puede ser interpretado como un indicador de las capacidades productivas de un país, encarnadas en sus instituciones y su población. En Hidalgo y Hausmann (2009) puede obtenerse más información sobre el cálculo del ICE.

Para mostrar los procesos de transformación estructural de los países de ALC y de las EADAR, utilizamos el espacio de productos, que es una red que formaliza la idea de relación entre los productos que se comercializan en la economía mundial (Hidalgo et al., 2007; Hausmann et al., 2014). Asimismo, combinamos el espacio de productos con el

Índice de Gini de Producto (Hartmann et al., 2015) para reflejar la relación entre el mix de productos de un país y sus limitaciones estructurales para reducir la desigualdad.

El Índice de Gini de Producto (PGI, por sus siglas en inglés) es un indicador recientemente presentado por Hartmann et al. (2015) que relaciona cada producto con su nivel típico de desigualdad de ingresos. Formalmente, se define el PGI como el promedio de desigualdad de ingresos de los exportadores de un producto, ponderado por la importancia de cada producto en la canasta de exportaciones de un país.

Por último, en este trabajo presentamos el Xgini como el PGI promedio de los productos presentes en la cartera de un país. El Xgini se propone estimar las limitaciones estructurales para superar la desigualdad impuesta por la matriz productiva de un país. Formalmente, el Xgini de un país  $c$  se calcula de la siguiente manera:

$$Xgini_c = \frac{1}{N_c} \sum_p M_{cp} s_{cp} PGI_p \quad (1)$$

$$N_c = \sum_p M_{cp} s_{cp} \quad (2)$$

donde  $s_{cp}$  es la participación del producto  $p$  en la exportación total del país  $c$ ,  $M_{cp}$  es 1 si el producto  $p$  es elaborado por el país  $c$  con una ventaja comparativa revelada y 0 en el caso contrario, y  $N_c$  es un factor de normalización para garantizar que el Xgini sea un promedio ponderado del PGI.

### UNA BRECHA DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS

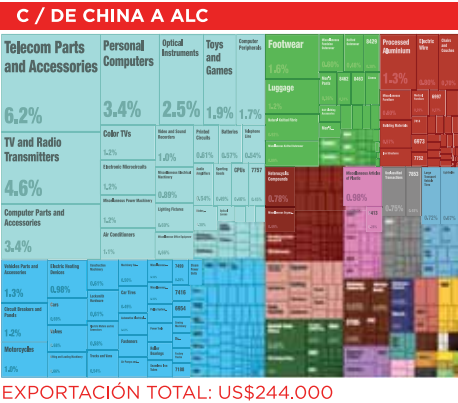
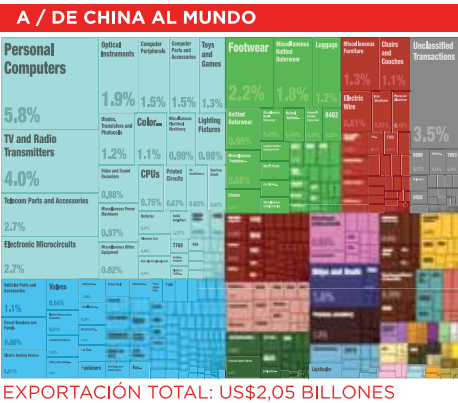
Como se ha demostrado en investigaciones anteriores, el mix de productos de un país puede ser considerado como una expresión de sus instituciones y del know-how y conocimiento productivo de su sociedad (Engerman y

Sokoloff, 1997; Hidalgo, 2015; Hartmann et al., 2015). Aquí comparamos el mix de productos elaborados por los países de ALC con los de las EADAR. El total de exportaciones de todos los países de ALC es muy similar al de China: US\$1,9 billones versus US\$2,2 billones en 2013, respectivamente. Sin embargo, las diferencias entre las capacidades productivas de los países de ALC y las de China se vuelven evidentes cuando se observan los tipos de productos que exportan estas regiones económicas.

Mientras que una buena parte de las exportaciones totales de China abarca un amplio abanico de productos manufacturados, tales como artículos electrónicos, piezas de computación o maquinarias, el porcentaje de productos manufacturados en la cartera de exportaciones de los países de ALC es mucho más bajo. Las economías de estos últimos exportan principalmente materias primas y productos agrícolas, como petróleo crudo, mineral de hierro, cobre, café y granos de soja (Gráfico 1 A-B). La diferencia en la especialización productiva y las ventajas comparativas es aún más pronunciada cuando se observa el comercio bilateral entre estas dos partes del mundo. Los países de ALC exportan a China principalmente materias primas, en tanto que China exporta a los países de ALC productos industriales más sofisticados (Gráfico 1 C-D).

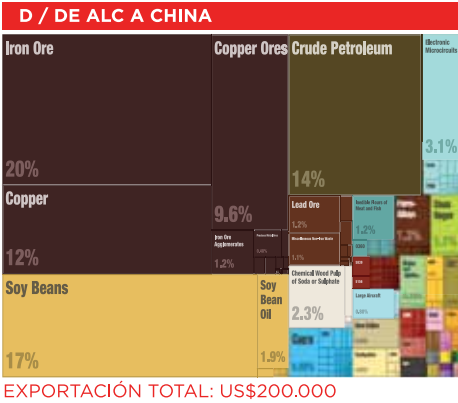
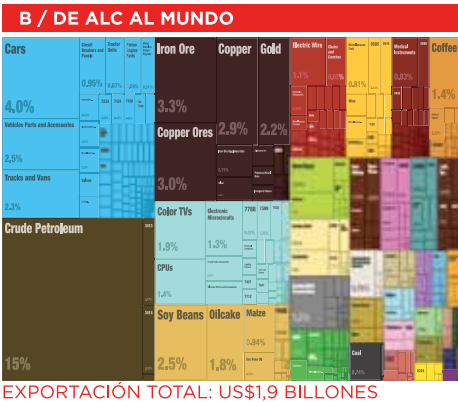
Si pensamos en la sofisticación productiva de un país como una expresión del conocimiento y know-how arraigado en su economía (Hidalgo, 2015), la estructura del comercio puede entonces ser considerada como una expresión de la brecha en el conocimiento y el know-how que existe entre los países de Latinoamérica y China. El ICE capta las diferencias en la sofisticación productiva de un país, tomando en cuenta tanto la diversidad como la sofisticación del mix de productos del país.

GRÁFICO 1  
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES



Fuente: atlas.media.mit.edu.

En el ranking de Complejidad Económica de 2013 (Cuadro 1), la mayoría de los países de ALC se encuentran muy por detrás de China (22°) y de otras economías asiáticas, tales como Corea del Sur (7°), Singapur (10°), Tailandia (29°) o Malasia (34°). La única excepción es México, que se ubica en un puesto mucho más alto que la mayoría de los países de ALC (23°). Pero esto debe tomarse con reservas, porque más del 70% de las exportaciones de México son enviadas a Estados Unidos, lo que



sugiere que la aparente complejidad de la economía mexicana está sobre-dimensionada por su relación con EE. UU. De no ser así, cabría esperar que un país con ese nivel de sofisticación productiva exportase a una mayor cantidad de destinos. En el caso de Panamá, el ICE puede estar sobrestimado debido a que dicho país tiene una importante zona de libre comercio donde los flujos comerciales internacionales se mezclan con los locales (Ramos Martinez et al., 2015).

CUADRO 1  
RANKING DE COMPLEJIDAD  
ECONÓMICA EN 2013

PRIMEROS PAÍSES		
RANGO	PAÍS	ICE
1	JAPÓN	2.292
2	SUIZA	2.158
3	ALEMANIA	1.951
4	SUECIA	1.827
5	REINO UNIDO	1.716

ECONOMÍAS ASIÁTICAS DE ALTO RENDIMIENTO		
RANGO	PAÍS	ICE
7	COREA DEL SUR	1.699
10	SINGAPUR	1.628
22	CHINA	0.965
29	TAILANDIA	0.758
34	MALASIA	0.693
49	FILIPINAS	0.269

ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE		
RANGO	PAÍS	ICE
23	MÉXICO	0.950
44	PANAMÁ	0.325
52	URUGUAY	0.197
53	ARGENTINA	0.187
54	COLOMBIA	0.171
55	COSTA RICA	0.162
56	BRASIL	0.152
60	EL SALVADOR	-0.012
67	CHILE	-0.132
70	TRINIDAD Y TOBAGO	-0.188
74	JAMAICA	-0.331
76	GUATEMALA	-0.377
79	PARAGUAY	-0.418
80	REPÚBLICA DOMINICANA	-0.421
85	PERÚ	-0.553
87	HONDURAS	-0.592
93	BOLIVIA	-0.760
94	ECUADOR	-0.793
95	NICARAGUA	-0.810
99	VENEZUELA	-0.908

ÚLTIMOS PAÍSES		
RANGO	PAÍS	ICE
120	PAPÚA NUEVA GUINEA	-1.670
121	MAURITANIA	-1.702
122	LIBIA	-1.712
123	TURKMENISTÁN	-1.753
124	GUINEA	-2.102

Fuente: elaboración propia.

TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL  
CON EQUITAD

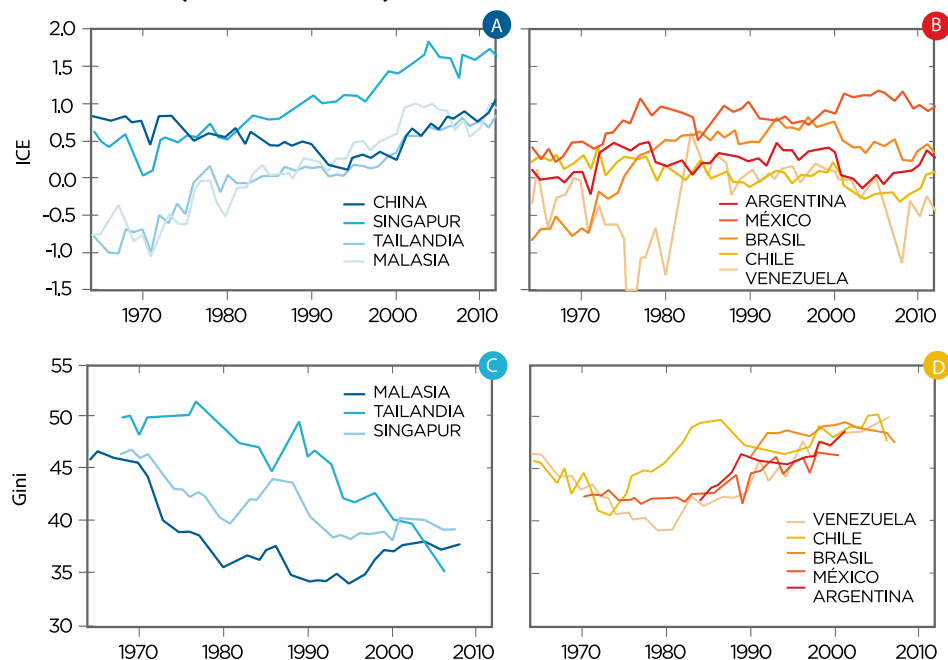
En esta sección, comparamos la transformación económica estructural de ambas regiones con el fin de mostrar las limitaciones estructurales y las oportunidades para reducir la desigualdad. En las últimas décadas, China y otras EADAR evidenciaron una creciente tendencia ascendente en su nivel de complejidad económica (Gráfico 2-A). En los países de ALC, la complejidad económica aumentó ligeramente hasta la crisis de la deuda de los años ochenta, y luego se mantuvo o incluso disminuyó en algunos casos (Gráfico 2-B). En el mismo período, los coeficientes de Gini de países como Singapur, Tailandia o Malasia bajaron (Gráfico 2-C), mientras que la desigualdad de ingresos en países de ALC se viene incrementando desde los años ochenta (Gráfico 2-D). Cabe señalar que en el caso de China no es sencillo disponer de datos confiables, si bien su nivel de desigualdad de ingresos, al parecer, ha aumentado sustancialmente (Xie y Zhou, 2014).

Por más valioso que sea el aporte conjunto del ICE y del Gini, no permiten ilustrar los complejos procesos de transformación estructural y las limitaciones productivas. Por lo tanto, superpusimos el espacio de productos de países con el PGI para tener una comprensión cualitativa más acabada sobre el tipo de productos que elaboran los países y sobre el nivel de desigualdad asociado a dichos productos. Esta técnica les permite a investigadores, responsables de la formulación de políticas y tomadores de decisiones adquirir un mejor conocimiento estructural de los procesos de desarrollo de sus países a la vez que pone de manifiesto la limitación estructural para reducir la desigualdad de ingresos impuesta por sus estructuras productivas.

En la década de 1970, por ejemplo, tanto China como Brasil exportaban



GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DE LA COMPLEJIDAD ECONÓMICA (RECUADROS A Y B) Y DESIGUALDAD DE INGRESOS (RECUADROS C Y D) EN PAÍSES DE ALC Y EN LAS EADAR.



Fuente: elaboración propia.

principalmente productos con un alto valor de PGI, tales como granos de soja, té, arroz, ropa blanca, granos de cacao, madera, azúcar refinada y petróleo crudo (Gráfico 3). Sin embargo, para la década del 2000, China logró diversificarse y también se volvió competitiva en una amplia gama de productos más sofisticados, tales como artículos electrónicos, piezas de computación y maquinarias, habitualmente fabricados en países con bajos niveles de desigualdad de ingresos (es decir, de valores de PGI). Brasil, por otro lado, aún depende de sus recursos naturales y de los productos agrícolas que ya producía en los años setenta, tales como café, granos de soja o azúcar refinada. Más aún, puede observarse que aunque Brasil logró expandir algunas de sus industrias manufactureras, también expandió su producción en sectores relacionados con valores altos de PGI, como la extracción de mineral de hierro o la producción de tabaco.

China y Brasil no son los únicos ejemplos en los cuales queda en evi-

dencia el rumbo dispar de la transformación productiva que tomaron los países de ALC y las EADAR. Entre las décadas de 1970 y 2000, Corea del Sur logró transformar casi toda su cartera de exportaciones en productos más sofisticados, como automóviles, hidrocarburos y polietileno. Pudo pasar de los productos con alto valor de PGI que elaboraba en los 70 a productos con valores más bajos de PGI. Durante el mismo período, Perú apenas se diversificó (Gráfico 4) y aún depende de productos con valores altos de PGI, como cobre, mineral de hierro y pescado.

También podemos utilizar la información sobre el nivel comparativo de desigualdad de ingresos en relación con diferentes tipos de productos (es decir, PGI) con el fin de calcular las limitaciones estructurales de la desigualdad impuestas por el mix de productos que genera un país. Tomando como base los PGI, podemos calcular el Xgini, que estima el nivel de desigualdad esperada a partir de la estructura productiva de un país. Por cierto, es probable que las

# Xgini

ES EL INDICADOR  
PRESENTADO AQUÍ  
PARA ESTIMAR LOS  
LÍMITES A LA INCLUSIÓN  
QUE PRESENTA LA  
MATRIZ PRODUCTIVA

desviaciones del Gini respecto del Xgini sean una consecuencia de muchos otros procesos no vinculados con la estructura productiva de un país, tales como las políticas sociales, los regímenes tributarios, etcétera. Sin embargo, también se tiende a asociar estrechamente distintos tipos de productos y estructuras productivas con diferentes tipos de instituciones, capital humano y nivel de desigualdad de ingresos, como lo demuestra una extensa bibliografía sobre desarrollo económico (Furtado, 1959; Engerman y Sokoloff, 1997; Innis, 1999; Collier, 2007; Hartmann, 2014; Hartmann et al., 2015). Una estructura productiva más diversa y sofisticada genera más oportunidades de movilidad laboral y poder de negociación de los trabajadores, favorece una mejor distribución del poder político y económico, y se asocia a instituciones más inclusivas.

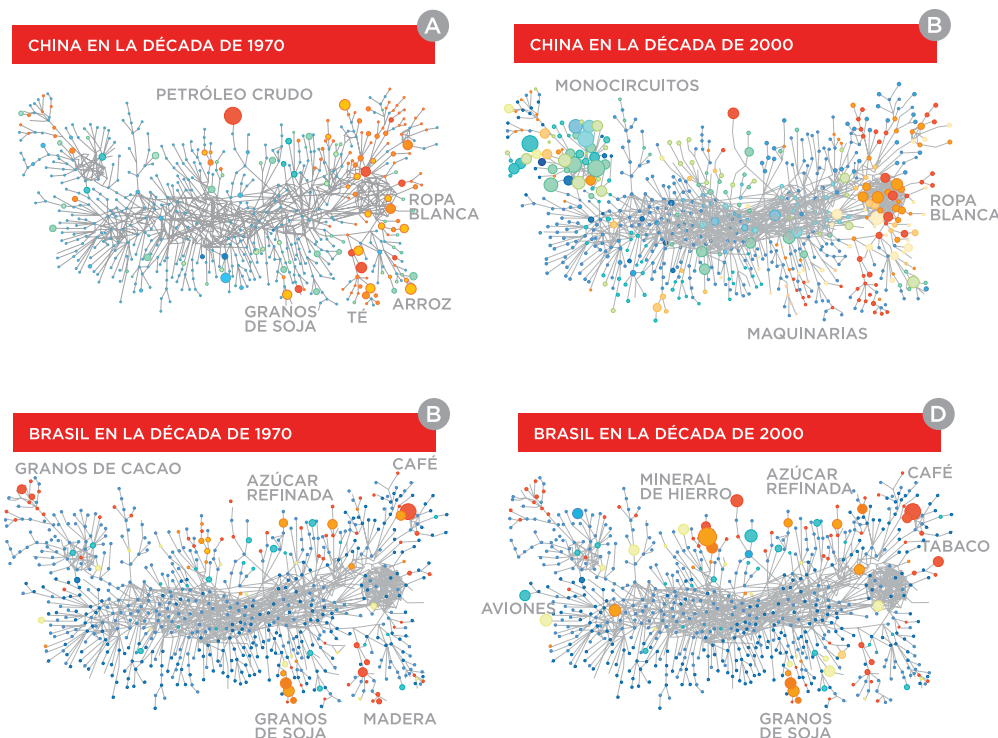
El gráfico 5 muestra la evolución del Xgini promedio para los países de ALC y las economías asiáticas. El Xgini promedio de las EADAR bajó considerable-

mente desde mediados de la década de 1980, lo que significa que estos países se han diversificado en productos con niveles más bajos de desigualdad. Como resultado de estas transformaciones, las EADAR han sido capaces de crear una gran cantidad de oportunidades laborales en nuevas industrias. Mientras que China y otras EADAR generaron la posibilidad de una economía más compleja e inclusiva, la mayoría de los países de ALC aún no han creado esas oportunidades en la misma escala. Por el contrario, el Xgini de la mayoría de los países de ALC permanece invariable, salvo en el caso de México. En otras palabras, los países de ALC siguen exportando productos relacionados con altos niveles de desigualdad y bajos niveles de complejidad económica.

## COMPARACIÓN ENTRE ASIA Y AMÉRICA LATINA

Mientras que las políticas económicas de los países de ALC han oscilado entre defender una fuerte intervención estatal y propiciar la total liberalización y desregulación, las EADAR son buenos ejemplos de una posición intermedia más exitosa, al incorporar fuerzas del mercado así como fuertes inversiones gubernamentales en capital humano e innovación. Este doble énfasis puesto

GRÁFICO 3  
LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE CHINA Y BRASIL PRINCIPALES EXPORTACIONES



Fuente: elaboración propia.

en políticas tanto sociales como industriales ha ayudado a las EADAR a impulsar la modernización tecnológica y aumentar su complejidad económica.

La profunda transformación estructural y el gran aumento de la complejidad económica de las EADAR han introducido cambios profundos en la distribución de sus ingresos. A través de una combinación concertada de políticas sociales y económicas, las EADAR, desde las más pequeñas hasta las medianas, como Singapur, Corea del Sur, Malasia o Tailandia, pudieron distribuir los beneficios de una mayor complejidad económica y reducir con eficacia la desigualdad de sus ingresos (Stiglitz, 1996; Wade, 1990). En el caso de China, las reformas económicas y el

consiguiente aumento de la complejidad económica ayudaron a que cientos de millones de chinos saliesen de la pobreza extrema. Pero debido a numerosos factores, como la concentración espacial de la actividad económica y las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales, China experimentó un fuerte incremento en su nivel de desigualdad de ingresos (Xie y Zhou, 2014). No obstante ello, la intensificación de la complejidad económica y del proceso de superación del atraso tecnológico también generan más oportunidades de empleo y posibilidades de ampliar los programas sociales. Más aún, con el surgimiento de nuevos sectores industriales en China, ha sido necesario introducir cambios institucionales para abor-



**5,8%**  
DE LAS VENTAS  
DE CHINA AL MUNDO  
SON COMPUTADORAS  
PERSONALES,  
LOS PRODUCTOS  
MÁS DEMANDADOS

dar problemas como la urbanización, los problemas ecológicos o la cuestión de los trabajadores migrantes. Si China logra enfrentar estos desafíos expandiendo el avance tecnológico y poniendo en marcha instituciones inclusivas en su vasto territorio, entonces –en consonancia con los argumentos de la curva de Kuznets (Kuznets, 1955)– este proceso podrá dar paso a una reducción de la desigualdad de ingresos. Así, es indudable que China sigue enfrentando numerosos desafíos, pero el aumento de su complejidad económica también ha generado nuevas oportunidades de crecimiento inclusivo al reducir la desigualdad de ingresos tanto en términos absolutos como relativos.

La mayoría de las economías de ALC todavía no cuentan con las mismas oportunidades económicas para poder reducir la desigualdad debido a que aún se ven limitadas por estructuras productivas centradas en sus recursos naturales. Mientras que las EADAR rápidamente van ganando terreno y pro-

gresan en numerosas áreas productivas y tecnológicas, casi todos los países de ALC todavía dependen de una cantidad mucho más reducida de actividades productivas que ofrecen un conjunto aún más acotado de nuevas oportunidades laborales. Como demuestran varios estudios de economía institucional y del desarrollo, el modelo histórico de especialización económica en actividades vinculadas a la explotación de recursos que primó en los países de ALC ha minado las capacidades de la región para lograr un crecimiento inclusivo y ha desembocado en altos niveles de desigualdad en los ingresos y, a menudo, en instituciones explotadoras (Engerman y Sokoloff, 1997; Acemoglu y Robinson, 2012; Hartmann et al., 2015). Más aún, en contraste con otras economías intensivas en recursos naturales, como Noruega, Canadá y Australia, las economías latinoamericanas tuvieron menos éxito en establecer instituciones más inclusivas y generar industrias relativamente más complejas como maquinaria agrícola, productos metales avanzados o maquinaria para procesar papel.

En los últimos años, diversos países de ALC lograron reducir la pobreza y la desigualdad aumentando el gasto social e implementando numerosos programas sociales, como el “Bolsa Familia”, el programa de transferencia condicionada aplicado en Brasil. Medidas como estas también elevaron el promedio de años de escolaridad y de expectativa de vida. Sin embargo, pese a los niveles comparativamente altos de años de escolaridad, de expectativa de vida y de grupos activos de interés social, la mayoría de los países de ALC no han logrado modificar de modo significativo sus matrices productivas. En consecuencia, los avances en educación y desarrollo humano aún no han tenido su correlato en oportunidades económicas



15%

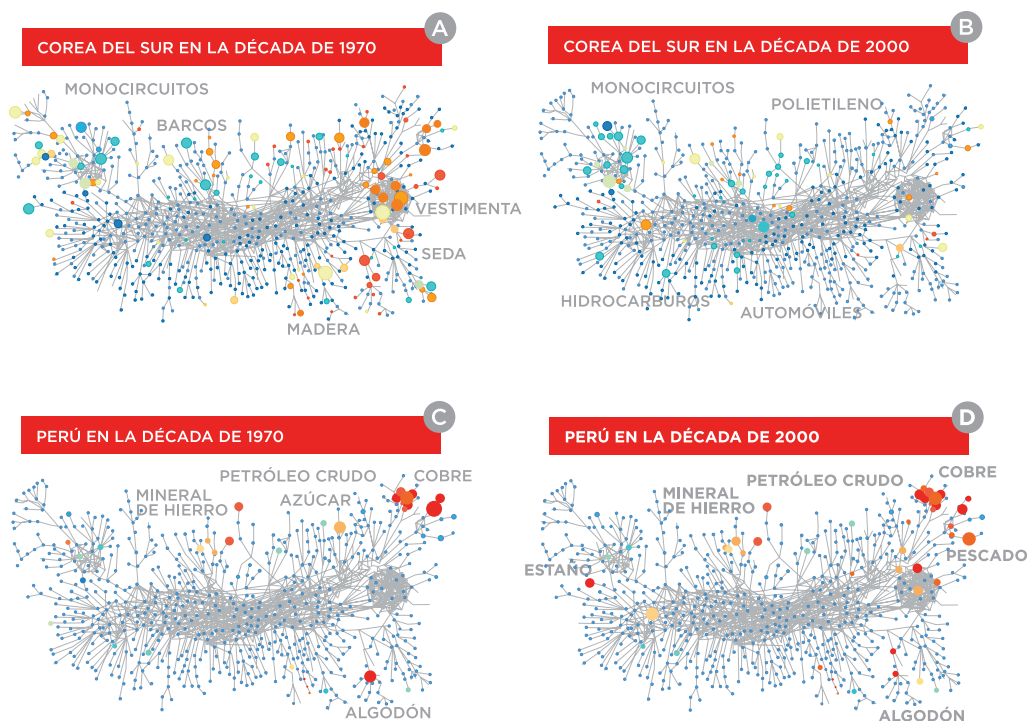
DE LAS VENTAS  
DE ALC AL MUNDO  
ES PETRÓLEO CRUDO,  
EL RUBRO DE  
MAYOR EXPORTACIÓN

Lundvall, 2010; Hartmann, 2014). La difícil tarea de superar las limitaciones estructurales e incrementar la complejidad económica de América Latina podrá llevarse a cabo si las empresas, los organismos gubernamentales, los círculos académicos y la sociedad civil trabajan en forma conjunta y aprenden unos de otros con vistas a difundir el conocimiento, incorporar innovaciones y aumentar la complejidad económica (Lundvall, 2010; Hartmann, 2014). Para crear y establecer nuevas industrias, es preciso que los agentes económicos puedan determinar qué productos funcionan mejor en sus regiones o países en el marco de un proceso de autodescubrimiento (Hausmann y Rodrik, 2003; Hartmann, 2014). Pero es importante advertir que, en la economía globalizada moderna, un solo país no puede producir todos los insumos de manera competitiva. Así, una vez que descubren oportunidades económicas, los agentes de la economía también deben buscar y acceder a los mercados internacionales y a las fuentes de conocimiento, por ejemplo a través de emprendedores que viajen asiduamente de los centros a la periferia (commuting entrepreneurs) y estrategias de desarrollo abiertas al exterior (Saxenian, 2007; Pyka, Kustepeli y Hartmann, 2016).

### POLÍTICA ECONÓMICA INTELIGENTE

Este trabajo se suma a la creciente evidencia en el sentido de que el mix de productos que exporta un país es importante para su desarrollo económico en términos de PIB (Rodrik, 2006; Hausmann, Hwang y Rodrik, 2006; Hidalgo y Hausmann, 2009; Hausmann et al., 2014; Hidalgo, 2015) y de desigualdad de ingresos (Hartmann et al., 2015). Hemos utilizado métodos tomados de

GRÁFICO 4  
LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE COREA DEL SUR Y PERÚ



Fuente: elaboración propia.

para la fuerza laboral en industrias más complejas y más orientadas al conocimiento.

Si los países de ALC en algún momento logran reducir considerablemente sus niveles de desigualdad de ingresos, el principal desafío que tendrán por delante es combinar las políticas sociales con políticas industriales que propicien niveles más altos de complejidad económica cimentados en sistemas de innovación y emprendimientos basados en las oportunidades. Para crear sistemas prolíficos de innovación, las políticas sociales e industriales deben complementarse entre sí de un modo congruente. Por ende, es importante superar la batalla Estado versus mercado, que aún prevalece, a la hora de debatir políticas para América Latina. Las políticas eficaces industriales y de innovación incluyen tanto las fuerzas del mercado como la intervención del Estado para aumentar el capital humano, compensar las deficiencias del Estado y del mercado, establecer conglomerados industriales innovadores y promover el aprendizaje interactivo entre todos los agentes de la economía (Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005;

# NODO i+i

DOMINIK HARTMANN, COAUTOR DE ESTE ARTÍCULO, FUE UNO DE LOS PARTICIPANTES DEL NODO i+i (INTEGRACIÓN REGIONAL + INCLUSIÓN SOCIAL) QUE ORGANIZÓ EL INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL), JUNTO A LA GERENCIA DEL SECTOR SOCIAL DEL BID Y LA UNIVERSIDAD DE COLUMBIA. ACADÉMICOS, FUNCIONARIOS Y REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL MANTUVIERON EN NUEVA YORK UN ENCUENTRO DONDE COMPARTIERON IDEAS INSPIRADORAS PARA REDUCIR LA BRECHA DE DESIGUALDAD EN LAS AMÉRICAS. LAS PRESENTACIONES Y LA AGENDA DEL NODO i+i PARA 2016 PUEDEN VERSE EN [WWW.IADB.ORG/INTAL/NODOI](http://WWW.IADB.ORG/INTAL/NODOI).

investigaciones sobre complejidad económica con el fin de mostrar la brecha existente en las capacidades productivas y oportunidades para reducir la desigualdad entre los países de ALC y las EADAR. Los resultados muestran que estas últimas pudieron aumentar su nivel de complejidad económica y así superar las limitaciones estructurales para reducir la desigualdad de ingresos, como lo demuestra la disminución de sus Xgini. Por el contrario, los países de ALC aún están muy limitados por sus

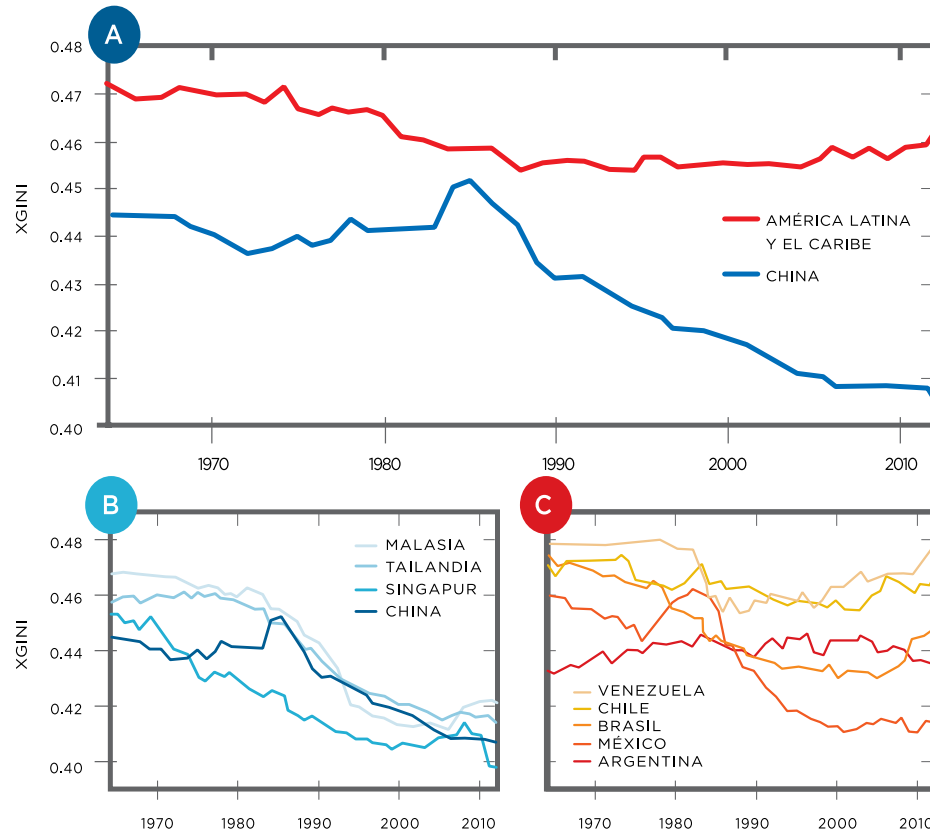
estructuras productivas centradas en sus recursos naturales y su Xgini se ha mantenido en un nivel alto.

A pesar del impacto positivo de los programas exitosos de políticas sociales adoptados recientemente en América Latina, si no se eleva simultáneamente el nivel de complejidad económica, es probable que las políticas sociales no tengan la fuerza necesaria para modificar el nivel de desigualdad de ingresos de un país más allá de lo esperado debido a su estructura productiva. En

consecuencia, para lograr un crecimiento económico sostenido y una reducción de la desigualdad de ingresos, los países de ALC necesitan políticas industriales prolíficas que complementen las políticas sociales (Amsden, 2010; Hartmann, 2014; Hartmann et al., 2015). Esto también conlleva la necesidad de

dejar atrás el antagonismo entre Estado y mercado, que polariza las discusiones, e implementar una combinación inteligente de acciones de mercado y subsidios estatales que puedan impulsar sistemas prolíficos de innovación y aumentar la complejidad económica en América Latina y el Caribe. ■

GRÁFICO 5  
LA EVOLUCIÓN DE LOS XGINIS EN LAS EADAR Y EN LOS PAÍSES DE ALC ENTRE 1962 Y 2013. (A) COMPARACIÓN DEL XGINI DE CHINA CON EL XGINI PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE ALC, EXCEPTO MÉXICO. (B) XGINIS DE LAS EADAR. (C) XGINI DE LOS PAÍSES DE ALC



Fuente: elaboración propia.

## AGRADECIMIENTOS

Todos los autores agradecen el apoyo brindado por el Laboratorio de Medios del MIT. Dominik Hartmann desea expresar su agradecimiento por la Beca internacional Marie Curie de Salida

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Amsden, A. H. 2010. "Say's Law, Poverty Persistence, and Employment Neglect". *Journal of Human Development and Capabilities*, 11 (1): 57-66.
- Collier, P. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University 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: S. H. Haber, editor. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. California: Stanford University Press.
- Feenstra, R. C., Lipsey, R. E., Deng, H. et al. 2005. "World Trade Flows: 1962-2000". Working Paper No. 11040. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Furtado, C. 1959. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Giuliani, E., Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. 2005. "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters". *World Development*, 33 (4): 549-573.
- Hartmann, D. 2011. "Meaningful Help for Self-Help". *Development and Cooperation International Journal*, 38 (4): 162-163.
- , 2014. *Economic Complexity and Human Development: How Economic Diversification and Social Networks Affect Human Agency and Welfare*. New York: Routledge.
- Hartmann, D., Guevara, M. R., Jara-Figueroa, C. et al. 2015. "Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality". arXiv:1505.07907 [physics, Q-Fin], mayo.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S. et al. 2014. *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. MIT Press.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. 2006. "What You Export Matters". *Journal of Economic Growth*, 12 (1): 1-25.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2003. "Economic development as self-discovery". *Journal of Development Economics*, 72 (2): 603-633.
- Hidalgo, C. 2015. *Why Information Grows: The Evolution of Order, from Atoms to Economies*. New York: Penguin Press.
- Hidalgo, C. A. y Hausmann, R. 2009. "The Building Blocks of Economic Complexity". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106 (26): 10570-10575.
- Hidalgo, C. A., Klingler, B., Barabási, A. -L. et al. 2007. "The Product Space Conditions the Development of Nations". *Science*, 317 (5837): 482-487.
- Hirschman, A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. Vol. 10. New Haven: Yale University Press.

a Terceros Países N.º 328828 correspondiente al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea. Miguel R. Guevara y César A. Hidalgo agradecen el respaldo recibido del Programa MISTI del MIT-Chile.

- Innis, H. A. 1999. *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History*. Toronto: University of Toronto Press.
- Krueger, A. O. 1985. "Import Substitution versus Export Promotion". *Finance and Development*, 22 (2): 20.
- Kuznets, S. 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review*, 45 (1): 1-28.
- Lundvall, B. -Å. 2010. *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Vol. 2. Londres y Nueva York: Anthem Press.
- Prebisch, R. 1949. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Pyka, A., Kustepeli, Y. R. y Hartmann, D., editores. 2016. *International Innovation Networks and Knowledge Migration: The German-Turkish Nexus*. S.I.: Routledge.
- Ramos Martínez, A., Michalczewsky, K., Iannuzzi, P., et al. 2015. *Metodología de registro de comercio exterior de bienes y regímenes especiales de comercio: Centroamérica y República Dominicana*. Nota técnica N.º IDB-TN 901. BID-INTAL.
- Rodrik, D. 2004. "Industrial Policy for the Twenty-First Century". Discussion paper 4767. London: Centre for Economic Policy Research.
- , 2006. "What's So Special about China's Exports?". *China & World Economy*, 14 (5): 1-19.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1943. "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe". *The Economic Journal*, 53 (210/211): 202-211.
- Saxenian, A. 2007. *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Simoes, A. J. G. e Hidalgo, C. A. 2011. "The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development". Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence. AAAI Publications. <http://www.aaai.org/ocs/index.php/WS/AAAIWI/paper/view/3948>.
- Singer, H. W. 1950. "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". *The American Economic Review*, 40 (2): 473-485.
- Stiglitz, J. E. 1996. "Some Lessons from the East Asian Miracle". *The World Bank Research Observer*, 11 (2): 151-177.
- Sunkel, O. y Girvan, C. 1973. "Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America". *Social and Economic Studies*, 22 (1): 132-176.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Xie, Y. y Zhou, Y. 2014. "Income Inequality in Today's China". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111 (19): 6928-6933.



MÉXICO

TRANSFERENCIA  
DE CONOCIMIENTO

## Construyendo una agenda de investigación conjunta

La velocidad de acercamiento entre China y América Latina y el Caribe fue tan vertiginosa en los últimos años que el cuerpo de instituciones especializadas en el tema aún no tiene la adecuada dimensión que el mismo vínculo requiere. Una de las pioneras en estudiar esta relación de manera interdisciplinaria fue la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (REDALC), creada en México, pero desde la que participan 200 expertos de todo el continente. Allí se estudian las oportunidades de acercamiento a China que reflejen las necesidades latinoamericanas en aspectos que van desde la inversión en infraestructura a los recursos naturales, y desde el aprendizaje del idioma a las relaciones diplomáticas. El director de REDALC, Enrique Dussel Peters, sostiene que las asimetrías en el vínculo con China se mantendrán si no existe un adecuado conocimiento de la cultura asiática y si no se invierte en el desarrollo de instituciones que permitan un diálogo concreto con China en proyectos específicos.

### ¿Qué es REDALC y cuáles son sus objetivos?

La Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (RED ALC-CHINA) es una iniciativa creada en 2012, apoyada por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y el Centro de Estudios China-México (CE-

CHIMEX) de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Con base en las experiencias del CECHIMEX desde hace más de diez años y una creciente demanda latinoamericana, el objetivo es lograr un diálogo desde la Academia con los sectores público y privado, además de otros con expertise e interés en China. Para lograr un efectivo proceso de diálogo interdisciplinario, la RED está dividida en cuatro ejes temáticos: Economía, comercio e inversión, Relaciones políticas e internacionales, Recursos naturales y medio ambiente, e Historia, cultura y aprendizaje del chino; cada uno con un responsable y un grupo de académicos que participan en la selección de diversas propuestas. Actualmente la RED cuenta con más de 25 miembros institucionales y casi 200 miembros individuales de diversos países y sectores. Desde su existencia, la RED ha publicado cinco libros y a finales de 2015 publicará otros cinco; los primeros se han descargado más de 650 mil veces. Esto refleja un enorme interés sobre la temática, tanto en ALC como en China y en otros países.

# 650.000

DESCARGAS TUVIERON  
LOS DOCUMENTOS QUE  
ELABORA LA ENTIDAD

# 25

instituciones  
académicas  
de la región  
componen  
la Red



**Enrique Dussel Peters.** Profesor de posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Coordinador del Centro de Estudios China-México (CECHIMEX).

### ¿Cuál es el potencial que ofrecen las ciudades y municipios chinos?

La región se ha convertido en un lugar importante para la salida de inversión extranjera directa (IED) china como resultado de las crecientes demandas y necesidades chinas de materias primas (minerales, soja, carne, etcétera) y energía. Si desde la década de los noventa el flujo comercial se incrementó drásticamente, desde la crisis internacional de 2007-2008 lo han hecho la IED y el financiamiento de China a proyectos de infraestructura, entre otros. Existe una relativa flexibilidad dentro del sector público chino y las ciudades, provincias y municipios han logrado una creciente presencia en la inversión en ALC. Si bien el gobierno central juega un papel crítico para permitir la IED, también es importante reconocer en China su creciente regionalización y la importancia de la toma de decisión a nivel territorial.

### ¿Cómo se puede disseminar conocimiento vinculado a China?

Es indispensable mejorar la calidad y el financiamiento de las instituciones públicas, privadas y académicas en ALC y generar muchas otras

nuevas. Existe una enorme brecha entre la dinámica económica arriba descripta y, en general, instituciones muy pobres, con poca especialización y poco conocimiento sobre las características chinas en su comercio, inversión, financiamiento, proyectos llave en mano, etcétera. Sin estas instituciones, las tensiones y presiones se incrementarán significativamente en el futuro. En este rubro, ALC requiere de tomar decisiones con respecto financiamiento en el largo plazo: el envío sistemático de estudiantes por áreas prioritarias a China, el fortalecimiento de organismos empresariales vinculados con dicho país, el apoyo a instituciones educativas especializadas en China en rubros puntuales, etcétera. La cooperación entre estas instituciones en ALC será crítica para el futuro: si no se logran beneficios mutuos e incentivos para esta cooperación, la relación con China sufrirá muchos tropiezos.

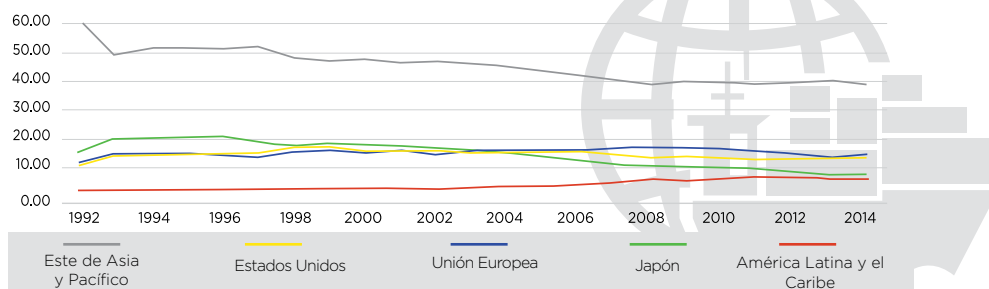
### ¿Están las instituciones en la región preparadas para interactuar con sus contrapartes chinas?

Hoy, no. Y si la relación bilateral y regional con China no es armoniosa, tampoco lo será en el largo



## CHINA: PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES 1992-2014

PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL



Fuente: elaboración propia.

plazo. Por ello es indispensable invertir y crear instituciones que permitan un diálogo concreto en proyectos específicos con personal especializado y calificado, más allá de generalidades. El monitoreo y evaluación de las empresas chinas en ALC –también de las de ALC en China–, las experiencias en el comercio, turismo, visas, infraestructura en general y específicas para el comercio con China, educación, cultura, aprendizaje de la lengua, etcétera, son fundamentales y no se están abordando estratégicamente. El sector académico en ALC ha elaborado ciertas propuestas vis a vis con China en la última década –proyectos sobre productos y procesos productivos específicos, también en el ámbito educativo, cultural, empresarial, etcétera–, pero no se ha logrado una coordinación mínima entre los tomadores de decisión a nivel nacional y su relación con China, mucho menos a nivel regional, como en el caso de la CELAC. En términos propositivos, instituciones como la CELAC debieran fortalecer el expertise sobre China y apoyarse en las instituciones ya existentes en ALC.

### ¿Cómo resolver los problemas estadísticos que se presentan en el análisis de las relaciones comerciales China-ALC?

El tema ha sido investigado por el CE-CHIMEX desde hace más de diez años, también ha sido presentado en reuniones binacionales de varios países con China: existen diferencias en el registro entre los países, así como flujos triangulares (que se registran en terceros países y puertos, por ejemplo Long Beach o Panamá), y que por ende cambian su “nacionalidad”.

También en este ámbito se requiere de proyectos con la participación de ALC y China para llegar a resultados definitivos y convincentes. Hoy en día todavía existen países de ALC cuyas estadísticas comerciales varían en más de un 300% con la información de China; en el caso de la IED, las diferencias pueden llegar a ser hasta de signo.

### ¿Cuál debería ser la agenda de desarrollo que incorpore a China como aliado estratégico?

ALC y China deberían establecer una agenda de desarrollo de largo plazo con proyectos también en el corto y mediano plazo. Habría que sobrellevar las dificultades estructurales que ha generado el comercio de ALC con China –mínimos niveles de valor agregado y de nivel tecnológico, alto y creciente déficit comercial, así como altos grados de concentración en pocos productos y empresas–, que se profundizan con la IED china y los nuevos proyectos llave en mano que, justamente, dificultan la integración de cualquier insumo local y regional. China tiene una gran comprensión para estos retos porque, justamente, es su experiencia en las últimas cuatro décadas. Acompañadas de estos esfuerzos, ALC y China podrían establecer un diálogo político bilateral y multilateral en temas como se hace en la ONU, cooperación energética y militar, así como en temas educativos, culturales, de ciencia y tecnología, y académicos. El potencial es enorme, siempre y cuando existan instituciones nacionales y regionales adecuadas para su monitoreo y evaluación periódica; hoy no existen, desgraciadamente. ■

## ALIADOS PARA LA PROSPERIDAD



**BERNARDO GUILLAMÓN**

GERENTE DE LA OFICINA DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS.  
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

En el BID creemos que las alianzas son la clave para un desarrollo acelerado, que la colaboración es el marco para lograr un impacto mayor del que cualquier organización puede producir por sí sola. Es por ello que el año pasado, cuando se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una hoja de ruta hacia un futuro de crecimiento equitativo, el Objetivo 17, que exhorta a construir “Alianzas para lograr los objetivos”, caló hondo en nosotros y nos alentó no sólo a reflexionar sobre las relaciones con nuestros aliados más valiosos sino también a fortalecerlas.

En ese ejercicio, China se destaca claramente. País miembro del BID desde 2009 y aliado fundamental en nuestros esfuerzos por mejorar la vida de las personas, nuestro trabajo con China es un testimonio del potencial que encierra el Objetivo 17 así como un recordatorio de que invertir en alianzas es el camino a seguir en nuestra misión de reducir la pobreza y estimular el crecimiento sostenible. A través del Fondo Chino de Cofinanciamiento, de US\$ 2.000 millones, y de nuestra estrecha cooperación con diversos ministerios y actores chinos, hemos canalizado recursos y conocimientos hacia proyectos innovadores en América Latina y el Caribe (ALC) que han mejorado la infraestructura, han optimizado los esfuerzos en pos de la eficiencia energética y, en consecuencia, han inspirado el crecimiento de las pymes.

Pero la importancia de China va más allá de su trabajo con el BID. Entre 2000 y 2014, el comercio de ALC con China se multiplicó por 22. El compromiso del presidente Xi Jinping de generar US\$ 500 mil millones de comercio bilateral y US\$ 250 mil millones de inversiones durante la siguiente década contribuyó a mantener este ímpetu y posicionó a China como el principal acreedor y socio comercial de varios países de ALC y como su segundo inversor. Frente a los desafíos que se

**US\$ 2.000  
MILLONES  
POSEE EL FONDO CHINO  
DE COFINANCIAMIENTO  
DEL BID**

ciernen sobre el horizonte, esta relación nos brinda la tranquilidad de que tanto nuestra región como China surcarán sin riesgos el inestable mar de la economía mundial con más intercambio, inversión y colaboración que ayudarán a mantener el crecimiento.

Es aquí donde entra en escena el BID. Siendo la más antigua fuente de financiamiento del desarrollo y la innovación de ALC, entendemos muy bien la región. Tenemos estrechas relaciones con sus gobiernos y un profundo conocimiento de las complejidades, las brechas y las oportunidades que la caracterizan. Podemos ayudar a que nuestros aliados capitalicen el gran potencial de la región facilitándoles las inversiones en sectores rentables como agricultura, infraestructura, energía y tecnología, y a que aprovechen los recursos y el conocimiento de nuestra institución y de nuestra red de aliados con el fin de que los esfuerzos de China lleguen tan lejos como sea posible. En virtud de nuestros cercanos vínculos con actores chinos, ayudamos a las empresas de ALC a conocer mejor a China, exportar más y relacionarse con las sólidas cadenas de abastecimiento globales del país.

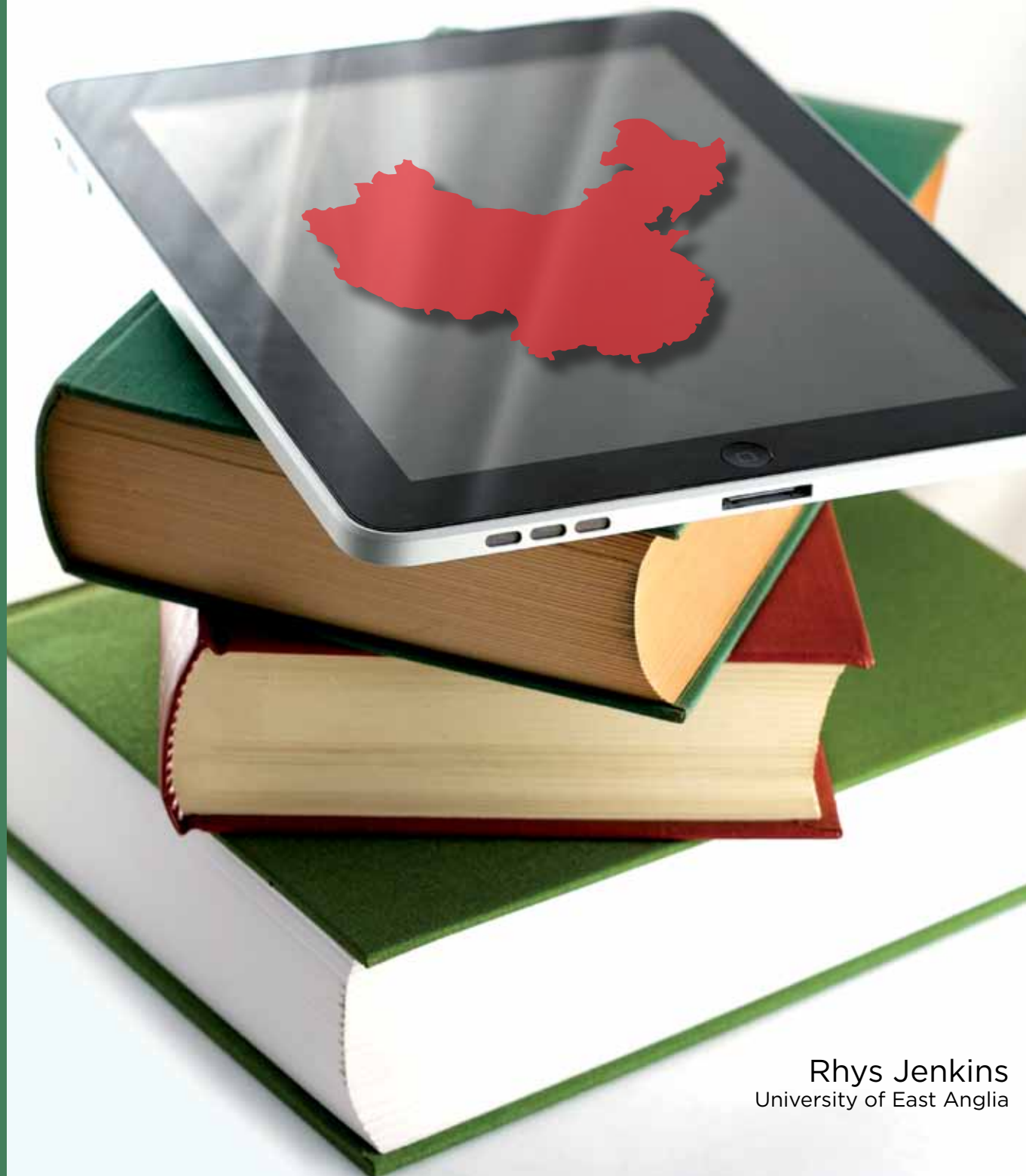
En ALC hay oportunidades que esperan ser exploradas. Nuestra región está abierta a hacer negocios con empresas e inversores chinos y lista para transformarse de la mano de alianzas con actores chinos del desarrollo. En ambos casos, en el BID estamos a su servicio, dispuestos a colaborar para fortalecer los lazos entre China y la región, y para construir un futuro más próspero para ALC, China y el mundo. ■



# Estado del **arte** sobre las **relaciones con** **China**

**Literatura científica  
y principales  
publicaciones**

PROMOVER LA INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINARIA ES UNA DE LAS CLAVES PARA AVANZAR EN EL CONOCIMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y CHINA. ESTE ARTÍCULO RESEÑA LOS TEXTOS FUNDAMENTALES PUBLICADOS EN LA MATERIA, Y RESULTA UNA GUÍA IMPRESCINDIBLE PARA TODO AQUEL INTERESADO EN ABORDAR DE MANERA RIGUROSA LAS DIVERSAS ARISTAS DEL VÍNCULO ENTRE LA REGIÓN Y EL GIGANTE ASIÁTICO.



Rhys Jenkins  
University of East Anglia



LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA HAN CRECIDO A UN RITMO VERTIGINOSO DESDE EL COMIENZO DEL MILENIO. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) CHINA TAMBIÉN COBRÓ IMPULSO HACIA FINALES DEL PRIMER DECENIO DEL SIGLO XXI. EL VALOR DE LOS PROYECTOS LLEVADOS ADELANTE POR EMPRESAS CHINAS EN LA REGIÓN AUMENTÓ EN FORMA SIGNIFICATIVA, AL IGUAL QUE EL INTERCAMBIO DIPLOMÁTICO, SOCIAL Y CULTURAL. ESTOS FENÓMENOS DIERON LUGAR A DIFERENTES ESTUDIOS Y ANÁLISIS SOBRE LAS DIMENSIONES DE LA RELACIÓN CHINA-ALC QUE ESTE ARTÍCULO RESEÑA EN SUS DISTINTAS FACETAS.

Desde principios de siglo, las explicaciones más comunes del impresionante crecimiento de las relaciones económicas entre América Latina y China han hecho hincapié en el rápido crecimiento económico de China y la complementariedad en la dotación de factores de producción. El crecimiento se vio acelerado por la mayor integración de China en la economía mundial, tal como lo refleja su ingreso a la OMC en 2001. El espectacular crecimiento que experimentó China generó no sólo oportunidades para América Latina en cuanto a la mayor demanda de exportaciones, sino también desafíos como resultado de su mayor capacidad de oferta y competitividad industrial.

Varios estudios empíricos recientes han utilizado algún tipo de “modelo de gravedad” para explicar el intercambio comercial entre América Latina y China (Lederman, Olarreaga y Soloaga, 2009; Montenegro, Pereira y Soloaga, 2011; Kawai y Zhai, 2012; Estevaderodal et al., 2012; Perrotti, 2015).<sup>1</sup> Si bien los cálculos varían, todos coinciden en mostrar que el crecimiento de China ha tenido un impacto considerable en el comercio latinoamericano con estimaciones de elas-

ticidad significativamente mayores que la unidad. También hay evidencia de que la elasticidad de las exportaciones latinoamericanas a China se incrementó desde 2001 en comparación con las cifras de los años noventa (Estevaderodal et al., 2012).

El segundo factor que suele citarse para explicar el crecimiento del comercio es la complementariedad en la dotación de factores, en la que América Latina es vista como una región rica en recursos y China, como una economía pobre en recursos con abundancia de mano de obra (Devlin, Estevaderodal y Rodríguez-Clare, 2006). Esa diferencia en la dotación de factores constituye la principal fuerza impulsora del comercio según la teoría de Heckscher-Ohlin. Asimismo, es un tema constante en las declaraciones oficiales chinas, tal como lo indica el Documento Oficial de 2008 y los escritos de académicos chinos (RPC, 2008; Jiang, 2008; Zheng, Sun y Yue, 2012). Sin duda, es congruente con la estructura actual de comercio en la que las exportaciones de América Latina a China están mayoritariamente compuestas por productos primarios y manufacturas basadas en el uso de

recursos, mientras que las importaciones de China son, casi en forma excluyente, productos elaborados sin utilización de recursos naturales.

Sin embargo, el crecimiento de las relaciones económicas chino-latinoamericanas no puede explicarse únicamente en términos de fuerzas del mercado “naturales” que reflejan el crecimiento y la dotación de factores. Ferchen (2011) critica esta visión aduciendo que el auge de la demanda china de recursos latinoamericanos se debió a un cambio en la orientación de China hacia una estrategia de crecimiento industrial fuertemente arraigada en el uso de capital y energía a principios de los años 2000. Esto ejemplifica una observación más general respecto de que los lazos económicos ampliados deben analizarse en el contexto de las estrategias de desarrollo y las trayectorias trazadas en China (y en los países latinoamericanos).

Se puede esgrimir un argumento similar en relación con la expansión de la IED china en América Latina. El análisis convencional de las motivaciones de las compañías para invertir en el exterior hace una distinción entre cuatro tipos principales de inversión: búsqueda de recursos, de mercado, de eficiencia y de activos estratégicos. Según esta clasificación, la mayor parte de las inversiones chinas en América Latina están, por lejos, motivadas por la búsqueda de recursos (Zhao, 2012; Bianco et al., 2012).<sup>2</sup> Sin embargo, este marco está elaborado sobre la base de la toma de decisiones corporativas e ignora la especificidad del caso chino. El gobierno de China ha tenido un rol clave en la inversión extranjera, tanto a través de su política “Go Global” para salir al exterior, como por el papel que desempeñaron las empresas estatales.<sup>3</sup> En la bibliografía se plantea un debate sobre en qué medida las inversiones realizadas por empresas estatales chinas, en particular aquellas







# 90%

DE LA IED CHINA  
EN LA REGIÓN  
SE CENTRA  
EN RECURSOS  
NATURALES

que dependen del gobierno central y no de los gobiernos provinciales, responden a directivas gubernamentales más que a motivos comerciales.<sup>4</sup> Sin embargo, si bien el gobierno chino promueve las inversiones extranjeras en general, ha puesto especial énfasis en las inversiones en recursos naturales por parte de las empresas estatales. Esto se refleja en el hecho de que las empresas estatales están más fuertemente concentradas que las compañías privadas en las industrias extractivas de la región (Dussel Peters, 2012; Lin, 2013).

El crecimiento del financiamiento chino a América Latina es, en parte, consecuencia de las masivas reservas de divisas acumuladas como resultado de la estrategia de crecimiento basado en la exportación impulsada por China. En la bibliografía se discute si la actividad crediticia está impulsada por objetivos no económicos, tales como ampliar el poder blando de China en la región, o por un esfuerzo estratégico de “acaparar” los recursos naturales de la región, o por los objetivos comerciales de un Estado comprometido con el desarrollo.

## PROBLEMAS CON LOS DATOS AL ANALIZAR LAS RELACIONES FINANCIERAS

Existe la opinión generalizada de que las estadísticas oficiales chinas sobre la IED dirigida a otros países publicadas por el MOFCOM subestiman el nivel real de inversión en América Latina. Uno de los motivos por los que ocurre esto es que los datos sólo identifican el destino inmediato de la inversión y, dado que una gran parte de la IED china pasa por Hong Kong o paraísos fiscales como las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán, se desconoce el destino final de estas inversiones. Asimismo, los datos sólo incluyen a aquellas empresas que presentan información al MOFCOM y es posible que no reflejen todas las inversiones que se realizan en el exterior. En consecuencia, otras organizaciones han intentado estimar la IED china en la región a partir de los anuncios a los medios de prensa que se guardan en bases de datos comerciales. Estos también pueden ser inexactos dado que, por un lado, sólo se

informan las inversiones más grandes (por ende, el total está subestimado) y, por el otro, no todas las inversiones anunciadas se concretan en la práctica (lo cual lleva a una sobreestimación de la inversión real). Una fuente comúnmente utilizada es la base de datos China Global Investment Tracker del American Enterprise Institute/Heritage Foundation, que contiene información sobre anuncios tanto de IED china como de contratos (<http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>).

No se publican estadísticas oficiales chinas sobre los préstamos otorgados a América Latina, de modo que las únicas fuentes disponibles dependen de los informes de prensa. La que se utiliza más ampliamente es la base de datos China-Latin America Finance DataBase de Inter-American Dialogue ([http://www.thedialogue.org/map\\_list](http://www.thedialogue.org/map_list)).

Gallagher e Irwin (próximo a publicarse) llegaron a la conclusión de que los préstamos bancarios chinos guardan más relación con la última de estas tres opciones. En cambio, Stallings (próximo a publicarse) analiza la ayuda china a la región a partir de una definición mucho más acotada y sostiene que China la utiliza como herramienta política para ampliar su influencia. Un aspecto específico del uso político de la ayuda ha sido la competencia con Taiwán por lograr reconocimiento (Aguilera-Peralta, 2010; He Li, 2008).<sup>5</sup> Sin embargo, tal como lo señala Stallings (próximo a publicarse), gran parte de la ayuda china ha estado impulsada por la demanda y lo mismo es válido, en forma más general, para los préstamos otorgados a América Latina. La mayoría de los créditos chinos otorgados a la región estuvieron destinados a Venezuela, Argentina y Ecuador, países que han tenido dificultades para pedir dinero prestado a los mercados de capitales internacionales y que recurrieron a China como “prestador en última instancia” (Gallagher, Moreno-Brid y Porzecanski, 2012).

## LOS RECURSOS NATURALES

Los recursos naturales desempeñan un papel clave en las relaciones econó-

micas entre China y América Latina. Los productos primarios y los artículos elaborados en base a la utilización de recursos naturales representan más del 90% de las exportaciones de la región a China (CEPAL, 2015). Los minerales y los metales son los productos primarios más importantes que se exportan, seguidos por los productos agrícolas y los combustibles. Casi el 90% de la IED china en la región se concentra en el sector de los recursos naturales (CEPAL, 2013).<sup>6</sup> El petróleo y el gas han sido el sector de mayor importancia para las inversiones chinas, con una inversión aproximada de US\$ 24 mil millones por parte de las cuatro principales empresas chinas entre 1994 y 2010 (CEPAL, 2013).<sup>7</sup> En segundo lugar aparece la minería, donde las empresas chinas invirtieron casi US\$ 8 mil millones en Perú y Brasil entre 1990 y 2012 (CEPAL, 2013).<sup>8</sup> Si bien el grueso de los préstamos chinos otorgados a la región no estuvo destinado directamente al sector de los recursos naturales (Gallagher et al., 2012), el hecho de que una parte considerable de esos créditos esté respaldada por commodities le asigna al sector un papel importante.

El crecimiento de China ha tenido un impacto tanto directo como indirecto en el sector de los recursos naturales de América Latina. El “auge de los productos primarios”, que comenzó en 2002, fue, sin duda, beneficioso para América Latina en el corto y mediano plazo al mejorar los términos de intercambio de la región. El crecimiento de China ciertamente contribuyó al aumento de los precios de los productos primarios “duros” (minerales), aquellos vinculados a la energía y algunos productos primarios “blandos” (agrícolas). Sin embargo, no todos los países de la región se beneficiaron por ello y para algunos, en particular en América Central y



el Caribe, el impacto fue negativo (Jenkins, 2011).

En lo que concierne a los efectos directos, las importaciones chinas de bienes provenientes de la región se concentraron en un grupo relativamente pequeño de países. Asimismo, se focalizaron en una cantidad reducida de productos, sobre todo mineral de hierro, cobre, petróleo y porotos de soja (Rosales y Kuwayama, 2012; BID, 2010). Esta situación se refleja en el elevado nivel del índice de concentración de las exportaciones de Herfindahl-Hirschman, que no muestra evidencia alguna de diversificación de las exportaciones a pesar del rápido crecimiento del comercio (Jenkins, 2012).

Existe otra inquietud vinculada con la tendencia de las exportaciones destinadas a China a estar limitadas a las primeras etapas de la cadena de valor, mientras que las actividades de procesamiento o de aguas abajo están concentradas en China. Hay un amplio acuerdo respecto de la necesidad de diversificar las exportaciones de la región dirigidas a China y agregar valor localmente para proveer fondos para las exportaciones. Mientras que algunos autores consideran que los factores internos de la región, tales como la inversión insuficiente en innovación, los bajos niveles de capital humano y las deficiencias en infraestructura, son los principales obstáculos para lograr ese cambio (Avendaño y Santiso, 2012), otros ponen el énfasis en los obstáculos

los planteados por las políticas chinas, que incluyen el aumento de aranceles y políticas industriales que apuntan a retener las actividades de procesamiento en China.<sup>9</sup>

Existen también preocupaciones de índole social y ambiental en relación con la creciente participación de China en el sector de los recursos naturales. La mayoría de las pruebas en este sentido son anecdóticas y se concentran en los impactos negativos de algunas empresas chinas. En Perú, se llevaron a cabo varios estudios que comparan los impactos sociales y ambientales de las actividades de empresas mineras chinas y de otros países, que revelaron que las chinas no eran necesariamente las que tenían el peor desempeño en ese sentido (Kotschwar et al., 2012; Gallagher e Irwin 2013). Asimismo, los investigadores comenzaron recientemente a estudiar el impacto sobre el medio ambiente de la presencia china en la extracción de recursos naturales en varios países latinoamericanos.<sup>10</sup>

### LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

En los países latinoamericanos, el impacto en el sector manufacturero se sintió principalmente a través las importaciones provenientes de China, que consisten mayormente en productos manufacturados, y a través de la competencia con los productos chinos en terceros mercados y para atraer inversiones de terceros países. La inversión de China en el sector manufacturero latinoamericano hasta el momento ha sido relativamente limitada.

El aumento de las importaciones provenientes de China puede representar tanto una amenaza como una oportunidad para los fabricantes latinoamericanos. Por un lado, una mayor competencia en el mercado interno



### IED LATINOAMERICANA EN CHINA

Los académicos no prestaron demasiada atención a la IED por parte de empresas latinoamericanas en China. Dos estudios del BID (2012 y 2014) comenzaron a recabar datos de una muestra de compañías latinoamericanas que tienen sede en China y a desarrollar una clasificación de las mismas. No todas se dedican a la producción (o a la provisión directa de servicios) en China; algunas hasta el momento simplemente abrieron oficinas comerciales allí. En lo que respecta a la motivación de la IED, la mayoría de las inversiones en producción pueden incluirse en la categoría de "búsqueda de mercados", dado el tamaño y el crecimiento del mercado chino. Incluso la IED por parte de compañías de las industrias extractivas tiende a concentrarse en las actividades aguas abajo, tales como refinación y procesamiento, para atender al mercado chino. Las oficinas comerciales que establecieron algunas empresas no son más que una extensión de sus actividades de exportación a China y también apuntan a ganar mercado. Unas cuantas empresas invirtieron en China para ejercer un control de calidad de la mercadería que importan para utilizar como insumos en sus procesos de producción en América Latina (BID, 2014).

puede llevar a las empresas a reducir su producción y el empleo, o directamente a cerrar sus puertas. Por el otro, las importaciones de bienes de capital o insumos chinos de bajo costo pueden ayudar a los productores locales a bajar sus costos de producción y aumentar su rentabilidad. En la región hay ejemplos de ambos efectos.

Los impactos negativos sobre la industria nacional en términos de una menor producción, cierre de plantas y menos empleo se observaron en Argentina (López y Ramos, 2009; Castro, Olarreaga y Saslavsky, 2009; Artuc, Lederman y Rojas, 2015), Brasil (Jenkins y Barbosa, 2012; Artuc et al., 2015), Chile (Álvarez y Claro, 2009) y México (Shigeoka, Verhoogen y Wai-Poi, 2006; Iacavone, Rauch y Winters, 2013; Mendez, 2015; Camaal-Olivera y Rangel-González, 2015; Artuc et al., 2015). Sin embargo, a pesar del crecimiento sustancial que vienen experimentando las importaciones chinas desde el año 2000, su participación en el consumo total de productos elaborados en los principales países latinoamericanos continúa siendo relativamente baja.<sup>11</sup> No obstante, a nivel de sectores industriales individuales, tales como textiles e indumentaria o computadoras, maquinaria y electrónica, la participación de China en el consumo fue mucho mayor.<sup>12</sup>

Si bien los productos intermedios y los bienes de capital constituyen un porcentaje considerable de las importaciones latinoamericanas a China, la



evidencia de que esas importaciones han tenido un impacto positivo en los fabricantes latinoamericanos todavía es bastante exigua. Dado que los datos sobre el comercio no indican el sector en el que se utilizan los productos, los efectos de los insumos chinos en el desempeño en general han sido analizados únicamente en estudios que utilizan datos a nivel de planta. Los pocos estudios que han examinado esta cuestión arrojan resultados contradictorios. El estudio de Shigeoka et al. (2006) sobre México halló algunas pruebas de que los insumos chinos tendían a aumentar la producción y las exportaciones. El de Iacavone et al. (2013), también sobre México, observó que los insumos chinos se asociaban con menores ventas y más salidas de plantas del mercado. Por lo tanto, hasta el momento, no se han podido comprobar de manera empírica los beneficios derivados de los insumos y los bienes de capital chinos de bajo costo.

Desde la adhesión de China a la OMC en 2001, uno de los aspectos más estudiados del impacto de China sobre América Latina ha sido el efecto en las exportaciones de la región a terceros mercados.<sup>13</sup> La mayoría de los primeros estudios fueron optimistas y concluyeron que, excepto México, los países de la región se veían menos amenazados por las exportaciones chinas a terceros mercados que las economías asiáticas o las economías en transición de Europa Oriental, y que los efectos estaban limitados a unas pocas industrias manufactureras (Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso, 2007; Devlin et al., 2006; Leder-



man, Olarreaga y Perry, 2009). Sin embargo, otros autores, utilizando datos más recientes y métodos diferentes, han señalado que el impacto de China sobre las exportaciones latinoamericanas

ha sido más severo en el caso de México (Gallagher y Porzecanski, 2007; Gallagher et al., 2008) y más generalizado, en términos de cantidad de países afectados, de lo que esta visión optimista sostenía (Mesquita Moreira, 2007; Jenkins, 2010).

Hubo dos acontecimientos recientes en la investigación en esta materia: el análisis del impacto de la mayor competencia china sobre el comercio intrarregional y el análisis de los impactos sobre las exportaciones a terceros países con un mayor nivel de apertura por calidad de producto y tamaño de compañía. Los estudios observaron que las importaciones chinas han desplazado a las exportaciones entre países latinoamericanos, en particular desde mediados de la década del 2000.<sup>14</sup> En cuanto a la calidad, medida por el valor unitario de los productos exportados, existe evidencia de que la competencia china ha sido especialmente intensa en los segmentos de baja calidad (Hiratuka y Cunha, 2011; Dos Santos y Zignago, 2012; Hiratuka et al., 2012). Varios estudios recientes han hecho hincapié en la importancia de tener en cuenta la heterogeneidad de las plantas a la hora de analizar el impacto de China sobre las exportaciones. Dos estudios mexicanos que se basaron en datos a nivel de planta hallaron que, en el mercado estadounidense, las compañías más pequeñas y que utilizan más mano de



# US\$ 24 MIL MILLONES

## INVIRTIÓ EL GIGANTE ASIÁTICO EN EL SECTOR PETROLERO REGIONAL

obra son las más afectadas por la competencia china (Shigeoka et al., 2006; Iacavone et al., 2013). Sin embargo, en el caso de las maquiladoras, las compañías mexicanas compiten con las chinas en el mercado de Estados Unidos independientemente de su tamaño o su nivel tecnológico (Shigeoka et al., 2006; Sargent y Matthews, 2007 y 2008).

### INFRAESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO

América Latina se ve afectada por un déficit considerable de infraestructura en lo que atañe a energía, carreteras, conexiones ferroviarias y puertos, entre otros, y esto ha limitado su crecimiento económico. China tiene la capacidad financiera para solventar una inversión significativa en infraestructura en la región, además de grandes empresas de construcción, ingeniería y energía capaces de llevar adelante tales proyectos. Entre 2005 y 2014, los proyectos de infraestructura representaron cerca del 40% de todos los préstamos chinos otorgados a la región (Gransow, 2015). Esto contrasta con los créditos otorgados por las instituciones financieras internacionales (IFI), que se han concen-

trado más en sectores sociales como la salud y la educación (Gallagher et al., 2012). En el plan de cooperación 2015-2019 que se elaboró en la reunión cumbre celebrada entre China y la CELAC en enero de 2015, el gobierno chino se comprometió a otorgar US\$ 10 mil millones más en préstamos para proyectos de infraestructura en la región (CEPAL, 2015), lo que generó grandes expectativas en América Latina.

Ha habido una cantidad relativamente escasa de estudios sobre la actividad crediticia china en América Latina, que en su mayoría fueron descriptivos y se focalizaron en identificar las características fundamentales de esos préstamos, tales como las modalidades empleadas, la distribución geográfica y sectorial, y las condiciones según las cuales se otorgaban (Gallagher et al., 2012; Gransow, 2015; Gallagher e Irwin, próximo a publicarse). Los préstamos chinos no siempre son manejados de manera explícita, pero de acuerdo a la información que se dio a conocer, resulta claro que, en general, los préstamos otorgados a América Latina no fueron subsidiados para obtener apoyo político, ni tampoco sus condiciones han sido sumamente desfavorables para los beneficiarios, como se sugirió en diversas oportunidades (Gallagher et al., 2012; Gallagher e Irwin, próximo a publicarse). No obstante, a menudo exigen que parte del dinero prestado se destine a la compra de bienes o servicios chinos provistos por empresas chinas.

Hay dos aspectos que han llamado particularmente la atención. El primero es que más de la mitad del financiamiento chino en América Latina implica un pago en productos primarios, en particular, petróleo (Bräutigam y Gallagher, 2014). Este tipo de acuerdos, a veces denominados “recursos para infraestructura” (R4I, por su sigla en



inglés), han sido un rasgo común en los créditos chinos y objeto de una extensa discusión en el contexto africano. Bräutigam y Gallagher (2014) arribaron a la conclusión de que, contrariamente a las percepciones de algunos, estos acuerdos no han sido desventajas para los tomadores latinoamericanos.

El segundo aspecto es que los bancos chinos han sido menos insistentes respecto del cumplimiento de normas sociales y ambientales que las IFI y los prestadores occidentales cuando ellos financian proyectos en América Latina. Como se incorporaron relativamente tarde, los prestadores chinos tardaron más en desarrollar pautas ambientales y, en los casos en que lo hicieron, estas resultaron menos abarcadoras que las de las IFI.<sup>15</sup> Hasta el momento, los estudios se centraron principalmente en las directrices formales que los diferentes tomadores deben seguir, pero poco se conoce acerca de su efectividad. Es preciso investigar más para saber en qué medida estas han conducido a cambios en la práctica donde se están implementando los proyectos.

### MACROECONOMÍA COMPLEJA

A nivel macroeconómico, había muy poca relación entre los movimientos del Producto en China y América Latina antes del inicio del nuevo milenio. Sin embargo, desde entonces, varios estudios han mostrado un pronunciado aumen-

to en la correlación entre el crecimiento económico de América Latina y el crecimiento de China (Calderón, 2009; Cesa-Bianchi et al., 2011; Banco Mundial, 2011). Si bien esto es cierto para la región en su conjunto, existen diferencias marcadas entre una subregión y otra: la correlación es positiva y creciente entre los países andinos, los del Cono Sur y el PIB chino, y es la que da cuenta del resultado global (Calderón, 2009).

Si bien es necesario ser cautelosos al inferir la causalidad a partir de esas correlaciones, estas son congruentes con la opinión de que la creciente demanda china de exportaciones latinoamericanas y el papel de China en el auge de los productos primarios posterior a 2002 contribuyeron a la mejora del desempeño económico de varios países latinoamericanos entre 2002 y 2012. Tanto Calderón (2009) como Cesa-Bianchi et al. (2011) sugieren que la mayor sincronización de los ciclos comerciales entre China y América Latina se debe, al menos, tanto a los efectos indirectos de China sobre la economía mundial como al crecimiento de las relaciones bilaterales directas.

Dos trabajos recientes utilizaron un modelo de vectores autorregresivos mundiales para profundizar más en el análisis de los impactos del crecimiento de China sobre América Latina y para simular los efectos de los shocks de producción de China sobre la región (Cesa-Bianchi et al., 2011; Gruss, 2014). Ambos observaron que los cambios en la producción china tienen un efecto

# US\$ 10 MIL MILLONES

ES EL COMPROMISO EN NUEVAS INVERSIONES PARA INFRAESTRUCTURA

significativo sobre la producción de los países latinoamericanos. Cesa-Bianchi et al. (2011) observaron que el crecimiento de América Latina ahora depende más del desempeño de la economía china que del de Estados Unidos, lo cual ayuda a explicar por qué la región pudo recuperarse tan rápido de los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009. Sin embargo, esto también genera preocupación por los probables impactos que podría sufrir la región a raíz de la desaceleración del crecimiento en China y los cambios en la estrategia económica china para poner más énfasis en el consumo que en la inversión y las exportaciones (Shellekens, 2013). Estos efectos ya se sienten en varios países a medida que caen los precios de los productos primarios y el crecimiento económico tambalea.

Si bien estos estudios resaltan el impacto positivo de China sobre el crecimiento de América Latina, otra parte de la literatura plantea inquietudes respecto de las implicancias a largo plazo de

una mayor dependencia de China para el desarrollo (Mesquita Moreira, 2007; Paus, 2009; Gallagher y Porzecanski, 2010; Jenkins, 2012; Rosales y Kuwayama, 2012). Un componente central de esta visión es el impacto negativo de aumentar la “primarización” de las economías de la región en relación con el crecimiento de las exportaciones de recursos naturales. Siguiendo la tradición estructuralista y la teoría de la dependencia, esta postura hace hincapié en la tendencia de los productos primarios de verse afectados por la volatilidad de los precios en los mercados mundiales y por el hecho de que su producción es menos progresista desde el punto de vista tecnológico y crea menos efectos de derrame que la fabricación. También se vincula con la preocupación de que el auge de los productos primarios haya traído aparejados efectos del tipo “mal holandés” y la desindustrialización de la región.

### FOMENTAR LA INVESTIGACIÓN

La bibliografía sobre las relaciones económicas entre China y América Latina se ha ampliado con mucha rapidez en los últimos años. Los estudios aún se focalizan principalmente en las cuestiones comerciales, lo cual no debería sorprendernos, dado que el comercio continúa estando en el centro de la relación. La investigación sobre otros aspectos de la presencia de China en la región, en particular a través de las inversiones extranjeras directas, los préstamos y los proyectos de infraestructura, se ve obstaculizada por los problemas que existen para obtener datos confiables. Dado que es probable que estos aspectos adquieran una importancia mucho mayor en el futuro, resulta crucial que pasen a ser tema de investigación y que se realicen esfuerzos por mejorar los datos disponibles. ■



NOTAS

<sup>1</sup> Los modelos de gravedad explican el comercio bilateral utilizando el PIB de los socios comerciales, la distancia entre ellos y otras variables geográficas tales como si un país es mediterráneo o insular. Respecto del crecimiento del comercio, dado que las variables geográficas son invariables en el tiempo, el abordaje del modelo de gravedad tiende a poner el énfasis en el papel del crecimiento del PIB y la elasticidad de la oferta y la demanda.

<sup>2</sup> Hubo algunas inversiones motivadas por la búsqueda de mercado, en especial por parte de inversores privados y empresas estatales provinciales. Se calcula que estas representan entre el 10% y el 15% del valor total de la IED china en la región (Dussel Peters, 2012; Bianco et al., 2012). Las otras dos formas de inversión constituyen un porcentaje insignificante del total.

<sup>3</sup> Las estimaciones sugieren que las empresas estatales aportan más del 80% de la IED china en América Latina (Dussel Peters, 2012).

<sup>4</sup> Blanchard (2011) se refiere a estas dos posiciones como “Beijing, el titiritero” y “el negocio de los negocios es hacer negocios”.

<sup>5</sup> Este dejó de ser un factor tan importante a partir de 2008, cuando se instauró una tregua tácita entre Beijing y Taiwán.

<sup>6</sup> Dussel Peters (2012) y Bianco et al. (2012) proporcionan estimaciones similares sobre el predominio de los recursos naturales. Se trata de un porcentaje considerablemente más alto que para otros inversores de la región, dado que sólo el 25% de toda la IED de la región estaba dirigida a los recursos (CEPAL, 2015).

<sup>7</sup> Para conocer las opiniones sobre la participación china en la industria petrolera latinoamericana, véanse Koch-Weser (2015) y Hogenboom (2014).

<sup>8</sup> Los estudios sobre la participación de China en la minería en América Latina incluyen los de Koch-Weser (2014) y Kotschwar, Moran y Muir (2012).

<sup>9</sup> La industria sojera es un buen ejemplo en este sentido, dado que China desarrolló una industria de prensado de soja en la década del noventa, lo que significó que las importaciones de harina de soja desde Argentina prácticamente desaparecieran y fueran reemplazadas por importaciones de granos de soja no

procesados (López y Ramos, 2009).

<sup>10</sup> Véanse los estudios realizados por la Iniciativa de Gobernanza Económica Mundial de la Universidad de Boston en diversos países latinoamericanos, resumidos en Ray, Gallagher y Lopez (2015).

<sup>11</sup> Un estudio de la OCDE que está próximo a publicarse calcula la participación de China en ocho países latinoamericanos, desde el menor porcentaje en Brasil, del 3%, hasta el más alto, del 9%, en Chile en 2012.

<sup>12</sup> En Chile, el país con la más alta penetración de importaciones, la participación china en 2011 fue del 65% en textiles e industrial, y del 41% en computadoras, maquinaria y electrónica (OCDE, 2015).

<sup>13</sup> Se han utilizado diversos abordajes metodológicos para estimar el impacto de las exportaciones chinas sobre las exportaciones de otros países en desarrollo. Entre ellos, se incluye el cálculo del índice Finger-Kreinin de similitud de exportaciones u otros índices relacionados (Blázquez-Lidoy et al., 2007; Devlin et al., 2006), comparación de los cambios en la participación de mercado de China y América Latina (Lall, Weiss y Oikawa, 2005), ampliaciones del análisis de participación constante del mercado (Jenkins, 2010; Hiratuka et al., 2012), análisis económico basado en el modelo de gravedad (Hanson y Robertson, 2009; Montenegro et al., 2011; Hiratuka et al., 2012; Bellucci Módelo y Hiratuka, 2015) y estudios econométricos basados en datos a nivel de planta (Utar y Torres Ruiz, 2013; Iacavone et al., 2013; Shigeoka et al., 2006, Sargent y Matthews, 2008). Si bien los estudios que utilizan datos e indicadores de comercio abarcan a la mayoría de los principales países latinoamericanos, hasta el momento los estudios basados en datos a nivel de planta se han limitado a México.

<sup>14</sup> Véanse Gallagher y Porzecanski (2010) sobre Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México; Hiratuka et al. (2012) sobre Argentina, Brasil, México y Uruguay; Jenkins (2014) sobre Brasil.

<sup>15</sup> Para conocer la discusión sobre las normas de sostenibilidad vinculadas al otorgamiento de préstamos chinos a América Latina, véanse Blackmore, Li y Casallas (2013), Gallagher et al. (2013), Gransow (2015), y Yuan y Gallagher (2015).

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera-Peralta, G. 2010. “Central America between Two Dragons: Relations with the Two Chinas”. En: A. Fernández y B. Hogenboom, editores. Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus. Nueva York y Oxford: Berghahn Books.

Álvarez, R. y Claro, S. 2009. “David Versus Goliath: The Impact of Chinese Competition on Developing Countries”. World Development. 37 (3): 560-571.

Artuc, E., Lederman, D. y Rojas, D. 2015. The rise of China and labor market adjustments in Latin America. Documento de trabajo de investigación sobre políticas del Banco Mundial N.º 7155. Washington D.C.: World Bank Group.

Avenidaño, R. y Santiso, J. 2012. “Asian opportunities and diversification strategies: An outlook for Latin American trade”. En: K. C. Fung y A. García Herrero, editores. Sino-Latin American Economic Relations. Londres: Routledge.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2010. Ten Years After the Take-off: Taking Stock of China-Latin America and the Caribbean Economic Relations. Washington D.C.: BID, Sector de Integración y Comercio.

—. 2012. Pathways to China: The Story of Latin American Firms in the Chinese Market. Washington D.C.: BID, Sector de Integración y Comercio.

—. 2014. LAC Investment in China: A New Chapter in Latin America and the Caribbean-China Relations. Washington D.C.: BID, Sector de Integración y Comercio.

Banco Mundial. 2011. Latin America and the Caribbean's long-term growth: made in China?. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bellucci Módelo, D. y Hiratuka, C. 2015. “La competencia china con las exportaciones de América Latina”. En: E. Dussel Peters, coordinador. América Latina y el Caribe-China: Economía, Comercio e Inversión 2015. México D.F.: Red ALC-China.

Bianco, C., Bittencourt, G., Dussel Peters, E., et al. 2012. “La transnacionalización en el mundo, en China y en América Latina”. En: G. Bittencourt, coordinador. El Impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones. Montevideo: Red Mercosur.

Blackmore, E., Li, D. y Casallas, S. 2013. Sustainability standards in China-Latin America trade and investment. Londres: International Institute for Environment and Development.

Blanchard, J.-M. 2011. “Chinese MNCs as China's New Long March: A Review and Critique of the Western Literature”. Journal of Chinese Political Science. 16 (1): 91-108.

Blázquez-Lidoy, J., Rodríguez, J. y Santiso, J. 2007. “Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets”. En: J. Santiso, editor. The Visible Hand of China in Latin America. París: OCDE.

Bråtingam, D. y Gallagher, K. P. 2014. “Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America”. Global Policy. 5 (3): 346-352.

Calderón, C. 2009. “Trade, Specialization, and Cycle Synchronization: Explaining Output Comovement between Latin America, China, and India”. En: D. Lederman, M. Olarreaga y G. Perry, editores. China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?. Washington D.C.: Banco Mundial.

Camaal-Olivera, C. y Rangel-González, E. 2015. “Measuring the impact of the Chinese competition on the Mexican labor Market, 1990-2013”. North American Journal of Economics and Finance. 34: 351-363.

Castro, L., Olarreaga, M. y Saslavsky, D. 2009. “The Impact of Trade with China and India on Argentina's Manufacturing Employment”. En: D. Lederman, M. Olarreaga y G. Perry, editores. China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?. Washington D.C.: Banco Mundial.

Chantassasawat, B., Fung, K. C., Lizaka, H. et al. 2004. Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is there a People's Republic of China Effect?. Documento de debate del ADB Institute N.º 17. Beijing, China: BID-ADB Institute.

Cesa-Bianchi, A., Pesaran, M. H., Rebucci, A. et al. 2011. China's Emergence in the World Economy and Business Cycles in Latin America. IDB Working Paper Series N.º 266.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2013. Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce. Documento de trabajo. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

—. 2015. América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

De la Cruz Gallegos, J. L., Ivanova Boncheva, A. y Ruiz-Porras, A. 2008. “Competition between Latin America and China for US Direct Investment”. Global Economy Journal. 8 (2).

Devlin, R., Esteveadoral, A. y Rodríguez-Claire, A., editores. 2006. The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean. Cambridge: Harvard University Press.

Dos Santos, E. y Zignago, S. 2012. “The impact of the emergence of China on Brazilian international trade”. En: K. C. Fung y A. García-Herrero, editores. Sino-Latin American Economic Relations. Londres: Routledge.

Dussel Peters, E. 2012. Chinese FDI in Latin America: Does Ownership Matter?. Documento de debate N.º 33. Working Group on Development and Environment in the Americas.

Esteveadoral, A., Mesquita Moreira, M., Volpe Martincus, C.

et al. 2012. “Is India the Next Big Thing for Latin America? A Comparative Analysis of China and India's Trade”. En: K. C. Fung y A. García-Herrero, editores. Sino-Latin American Economic Relations. Londres: Routledge.

Ferchen, M. 2011. “China-Latin America Relations: Long-term Boom or Short-term Boom?”. The Chinese Journal of International Politics. 4: 55-86.

Gallagher, K. e Irwin, A. 2013. “Chinese Mining in Latin America: A Comparative Perspective”. Journal of Environment and Development. 22 (2): 207-234.

—. “China's Economic Statecraft in Latin America: Evidence from China's Policy Banks”. En: C. Wise y M. Myers, editores. Brave New World: The Political Economy of China-Latin American Relations in the New Millennium. De próxima publicación.

Gallagher, K., Irwin, A. y Koleski, K. 2012. The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.

—. 2013. Chinese Finance in Latin America: Brown or Green?. TEMTI Series of Economic Perspectives on Global Sustainability. EP 03-2013. TEMTI-CEESP/IUCN.

Gallagher, K., Moreno-Brid, J. C. y Porzecanski, R. 2008. “The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation?”. World Development. 36 (8): 1365-1380.

Gallagher, K. y Porzecanski, R. 2007. “What a Difference a Few Years Makes: China and the Competitiveness of Mexican Exports”. Oxford Development Studies. 35 (2): 219-223.

—. 2010. The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization. Stanford: Stanford University Press.

García-Herrero, A. y Santabábara, D. 2007. “Does China Have an Impact on Foreign Direct Investment to Latin America”. En: J. Santiso, editor. The Visible Hand of China in Latin America. París: OECD.

Gransow, B. 2015. “Chinese Investment in Latin American Infrastructure: Strategies, Actors, and Risks”. En: E. Dussel Peters y A. Armony. Beyond Raw Materials Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?. Buenos Aires: Red ALC-China.

Gruss, B. 2014. After the Boom-Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Documento de trabajo del FMI WP/14/154.

Hanson, G. y Robertson, R. 2009. “China and the Recent Evolution of Latin America's Manufacturing Exports”. En: D. Lederman, M. Olarreaga y G. Perry, editores. China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?. Washington D.C.: Banco Mundial.

He Li. 2008. “China-Taiwan Rivalry in Latin America and its Implications”. En: C. Arnsom, M. Mohr y R. Roett, editores. Enter the Dragon? China's Presence in Latin America. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars.

Hiratuka, C., Cunha, S. 2011. Qualidade e diferenciação das exportações brasileiras e chinesas: evolução recente no Mercado mundial e na ALADI. Texto de debate 1622. Brasília: IPEA.

Hiratuka, C., Castilho, M., Sarmiento, K. et al. 2012. “Avaliação da competição comercial chinesa em terceiros mercados”. En: G. Bittencourt, coordinador. El Impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones. Montevideo: Red Mercosur.

Hogenboom, B. 2014. “Latin America and China's Transnationalizing Oil Industry: A Political Economy Assessment of New Relations”. Perspectives on Global Development and Technology. 13 (5-6): 626-647.

Iacavone, L., Rauch, F. y Winters, L. A. 2013. “Trade as an engine of creative destruction: Mexican experience with Chinese competition”. Journal of International Economics. 89 (2): 379-392.

Jenkins, R. 2010. “China's Global Growth and Latin American Exports”. En: A. Santos-Paulino y G. Wan, editores. The Rise of China and India: Houndsmill: Palgrave Macmillan.

—. 2011. “El ‘efecto China’ en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina”. Revista CEPAL. 103: 77-93.

—. 2012. “Latin America and China-a new dependency?”. Third World Quarterly. 33 (7): 1337-1358.

—. 2014. “Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures”. Oxford Development Studies. 42 (3): 395-418.

Jenkins, R. y Barbosa, A. 2012. “Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America”. China Quarterly. 209: 59-81.

Jiang, S. 2008. “Three Factors in Recent Development of Sino-Latin American Relations”. En: C. Arnsom, M. Mohr y R. Roett, editores. Enter the Dragon? China's Presence in Latin America. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars.

Kawai, M. y Zhai, F. 2012. “China-Latin America economic cooperation: going beyond resource and manufacturing complementarity”. En: K. C. Fung y A. García-Herrero, editores. Sino-Latin American Economic Relations. Londres: Routledge.

Koch-Weser, I. 2014. Chinese Mining Activity in Latin America: A Review of Recent Findings. Washington D.C.: Inter-American Dialogue.

—. 2015. Chinese Energy Engagement with Latin America: A review of Recent Findings. Washington D.C.: Inter-American Dialogue.

Kotschwar, B., Moran, T. y Muir, J. 2012. Chinese Investment in Latin American Resources: The Good, the Bad, and the Ugly. Documento de trabajo WP12-3. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Lall, S., Weiss, J. y Oikawa, J. 2005. “China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002”. Oxford Development Studies. 33 (2): 163-194.

Lederman, D., Olarreaga, M. y Perry, G. 2009. “Latin America's Response to China and India: Overview of Research Findings and Policy Implications”. En: D. Lederman, M. Olarreaga y G. Perry, editores. China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?. Washington D.C.: Banco Mundial.

Lederman, D., Olarreaga, M. y Soloaga, I. 2009. “The Growth of China and India in World Trade: Opportunity or Threat for Latin America and the Caribbean?”. En: D. Lederman, M. Olarreaga y G. Perry, editores. China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?. Washington D.C.: Banco Mundial.

Lin, Y. 2013. “Inversión extranjera directa de China en América Latina”. En: E. Dussel Peters, editor. América Latina y el Caribe-China: Economía, Comercio e Inversiones. México D.F.: Red ALC-China.

López, A. y Ramos, D. 2009. “The Argentine Case”. En: R. Jenkins y E. Dussel Peters, editores. China and Latin America: Economic Relations in the Twenty-first Century. Bonn: German Development Institute.

Mendez, O. 2015. “The effect of Chinese import competition on Mexican local labor markets”. The North American Journal of Economics and Finance. 34: 364-380.

Mesquita Moreira, M. 2007. “Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?”. World Development. 35 (3): 355-376.

Montenegro, C., Pereira, M. y Soloaga, I. 2011. “El efecto de China en el comercio internacional de América Latina”. Estudios de Economía. 38 (2): 341-368.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2015. Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China. París: OCDE.

Paus, E. 2009. “The Rise of China: Implications for Latin American Development”. Development Policy Review. 27 (4): 419-456.

Perrotti, D. 2015. “La República Popular de China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas”. Revista CEPAL. 116: 47-60.

Ray, R., Gallagher, K., Lopez, A. et al. 2015. China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development. Boston: Boston University, Global Economic Governance Initiative.

Rosales, O. y Kuwayama, M. 2012. China and Latin America and the Caribbean: Building a strategic economic and trade relationship. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

RPC. 2008. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Beijing: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China.

Sargent, J. y Matthews, L. 2007. “China versus Mexico in the Global EPZ Industry: Maquiladoras, FDI Quality and Plant Mortality”. World Development. 37 (6): 1069-1082.

—. 2008. “Capital Intensity, Technology Intensity, and Skill Development in Post China/WTO Maquiladoras”. World Development. 36 (4): 541-559.

Shellekens, P. 2013. A Changing China: Implications for Developing Countries. Economic Premise, N.º 118. Banco Mundial.

Shigeoka, H., Verhoogen, E. y Wal-Poi, M. 2006. Chinese Competition and Mexican manufacturers: Plant-level Evidence and Implications for Policy. Nueva York: Columbia University. Documento mimeografiado.

Stallings, B. “Chinese Foreign Aid to Latin America: Trying to Win Friends and Influence People”. En: C. Wise y M. Myers, editores. Brave New World: The Political Economy of China-Latin American Relations in the New Millennium. De próxima publicación.

Utar, H. y Torres Ruiz, L. 2013. “International competition and industrial evolution: Evidence from the impact of Chinese competition on Mexican maquiladoras”. Journal of Development Economics. 105: 267-287.

Yuan, F. y Gallagher, K. 2015. Greening Development Finance in the Americas. Boston: Boston University, Global Economic Governance Initiative.

Zhao, X. 2012. “Chinese Investments in Latin America: An Analysis of the Distribution of Industries”. En: S. He, editor. China-Latin America Relations: Review and Analysis. Beijing: Social Sciences Academic Press.

Zheng, B., Sun, H. y Yue Y. 2012. “The Present Situation and Prospects of China-Latin American Relations: A Review of the History since 1949”. En: S. He, editor. China-Latin America Relations: Review and Analysis. Beijing: Social Sciences Academic Press.



# COMERCIO MAGNÉTICO

A FIN DE 2016, LA OMC DEBERÁ DECIDIR SI OTORGA EL ESTATUS DE ECONOMÍA DE MERCADO A CHINA. EN TANTO, TRES PAÍSES DE LA REGIÓN, CHILE, COSTA RICA Y PERÚ, YA FIRMARON TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON EL GIGANTE DE ASIA. CUÁLES FUERON LAS CLAVES DE LA NEGOCIACIÓN Y CUÁL FUE EL IMPACTO PARA LAS ECONOMÍAS DOMÉSTICAS. CUÁL ES EL

CONTENIDO DE LOS NUEVOS ACUERDOS Y CUÁL ES EL GRADO DE LIBERTAD QUE TIENEN LOS NEGOCIADORES PARA AMOLDAR LA LETRA CHICA A LAS NECESIDADES DE CADA PAÍS. CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE EL INCREMENTO DE LAS VENTAS EXTERNAS Y LOS CAPITALES RECIBIDOS PARA FINANCIAMIENTO Y OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.

**“Los acuerdos comerciales ya no son sobre intercambio de bienes”**

**Kevin Gallagher**  
Boston University

**Cómo negociar con China**

**Marco Vinicio Ruiz**  
Costa Rica  
**Andrés Rebolledo**  
Chile  
**Eduardo Ferreyros**  
Perú

**América Latina y China después del auge. Los costos del comercio agropecuario**

**Mauricio Mesquita Moreira y André Soares**  
BID

**Hecho a medida. Cómo evolucionaron los tratados chinos de libre comercio**

**Renato Baumann**  
IPEA. Brasil

**China en la OMC. Política comercial y status de economía de mercado**  
**Romina Gayá y Rosario Campos**  
INTAL

**Socios estratégicos. Evolución de la relación comercial entre China y América Latina**  
**Infografía**

**Inversión extranjera y exportaciones: dos caras de la misma moneda**  
**Qianru Song y Rodrigo Wagner**  
Universidad de Chile

**Los turistas chinos son una gran oportunidad para el Caribe**

**BID**  
Turismo



“  
Los  
**acuerdos  
comerciales**  
ya no son sobre  
**intercambio  
de bienes**”

**KEVIN GALLAGHER**

Profesor de la Universidad de Boston

Transferencia de conocimiento y tecnología, inversiones, patentes, leyes de propiedad intelectual, movilidad de capitales, apertura del sistema financiero, intercambio de información bancaria. Los llamados tratados comerciales cada vez tienen menos páginas sobre comercio y más sobre otros temas. Para Kevin Gallagher, uno de los mayores referentes mundiales en el análisis de la relación entre China y América Latina, los préstamos sin condiciones que ofrece el gigante asiático representan una novedad y un enorme desafío. Según Gallagher, profesor en la Universidad de Boston, si los países utilizan los recursos para cerrar la brecha de infraestructura, fomentar la innovación y la diversificación productiva, sacarán provecho al nuevo contexto. De lo contrario, habrán desperdiciado una buena oportunidad para subirse definitivamente al tren del desarrollo.

#### ¿Por qué sostiene que los acuerdos comerciales ya no son sobre comercio?

Me preocupa bastante que el mundo parezca estar abandonando la OMC. Es la única institución global donde cada país tiene un voto. En el FMI o el Banco Mundial, los Estados Unidos tienen poder de veto. La OMC se mueve lento porque es más democrática, y muchos países están algo frustrados debido a esa lentitud. Estados Unidos en particular giró hacia una estrategia de acuerdos bilaterales y regionales con economías que representan un 80% de la producción mundial. Sin embargo, los beneficios en términos de comercio no son tan grandes. Por ejemplo, la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), el acuerdo entre Estados Unidos y Europa, otorgará beneficios de 0,3% del PIB para 2025 en materia de comercio. ¿Por qué los países se preocupan tanto por esto si el impacto en el comercio es menor? Lo

# 0,3%

DEL PIB ES APENAS  
EL BENEFICIO  
EN TÉRMINOS  
EXCLUSIVAMENTE  
DE COMERCIO QUE  
BRINDA EL TTIP

estrictamente comercial es el único segmento que se puede cuantificar. No obstante, hay una enorme parte del tratado, cientos de páginas sobre otros temas, como propiedad intelectual y patentes, que nada tienen que ver con la perspectiva del libre comercio. En el TTIP se extiende el régimen de patentes hasta doce años, algo que Estados Unidos pretende globalmente y no beneficia a los países en desarrollo. Por ejemplo, en el sector farmacéutico, países como Brasil tienen una política de compra de medicamentos genéricos para ofrecerlos más baratos a su población. Con un régimen de patentes de doce años, el precio de esas medicinas se incrementará y habrá menos competencia debido a la protección. Es, en realidad, la idea opuesta al libre comercio.

#### ¿Es positiva la amplitud de temas en las negociaciones?

La teoría del libre comercio es muy robusta en economía y sus conclusiones son claras bajo ciertas condiciones: cuando se liberaliza el comercio, ambos socios se benefician. Pero no hay una teoría semejante para la liberalización de la inversión. Los nuevos tratados se focalizan en liberalizar la inversión, no sólo las importaciones y las exportaciones de bienes, sino en abrir el sistema bancario y dejar ingresar capitales de corto plazo. Pero hay muchos estudios econo-



métricos que muestran que el flujo de capitales de corto plazo es en realidad desestabilizador para los países. Algunos incluso realizados por el Fondo Monetario Internacional. A Estados Unidos, como tiene ventajas comparativas en el sector financiero, eso no le importa tanto, incluso si no es beneficioso para los países emergentes. Esas condiciones no se incorporan a los acuerdos negociados en la OMC, donde los países emergentes tienen un peso relativo igualitario. Cuando se trata de negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y un país emergente más pequeño, es más fácil para los Estados Unidos obtener lo que quiere.

#### ¿Es posible regular los capitales de corto plazo de manera exitosa?

Claro, Perú lo hace muy bien. Chile lo hizo en los 90, Colombia en el 2000 y Brasil a partir de 2010. Todos ellos hicieron buenos trabajos en regular el capital golondrina a través de la política cambiaria o colocando impuestos a la compraventa de activos financieros de corto plazo. Con algunos de estos tratados, esas medidas pasarán a ser ilegales. En el presente, hay un gran debate en Estados Unidos acerca del tema, porque asegurarse de que los socios sean estables financieramente puede a la larga ser más

# 80%

DE LA ECONOMÍA  
GLOBAL  
CONTEMPLAN LOS  
TRATADOS FIRMADOS  
POR ESTADOS UNIDOS

provechoso que el beneficio que pueda obtener el sector financiero al levantar las regulaciones a los flujos de capitales de corto plazo. Los Estados Unidos han aceptado al menos discutir la inclusión de estas medidas en el TTIP. Si se avanza en esto, sería el primer acuerdo en incluir restricciones a los capitales.

#### ¿Cuáles son las lecciones del modelo de crecimiento chino para América Latina?

China pasó a ser más grande que toda América Latina junta a partir de 2003. En 1980, la economía china representaba sólo la mitad de la de Latinoamérica. Los ejes del crecimiento chino fueron la inversión y la transformación estructural. Tanto China como América Latina trataron de integrarse a la economía mundial, pero los chinos se abrieron de manera gradual. Un poco de apertura, y luego se adaptaron; otro







**US\$ 119  
MIL MILLONES**

SUMAN LOS  
PRÉSTAMOS A LA  
REGIÓN DESDE 2005

poco de apertura, y más adaptación. Así se crearon nuevas industrias a medida que la economía se fue abriendo. Mientras que América Latina se abrió por completo y sufrió una apertura que la dejó muy expuesta a shocks externos. La lección más importante que deja China es que tanto los mercados como el Estado tienen un rol importante, pero la apertura debe ser más gradual que en forma de shock.

#### ¿Cómo evalúa la mayor intensidad de los lazos entre China y los países latinoamericanos?

Soy optimista en general, porque me gusta la diversidad. Latinoamérica siempre fue muy dependiente de la demanda de Europa y Estados Unidos. Añadir a China es bueno porque si un socio tiene crisis, quizás el otro no. Si no fuera por el vínculo de Latinoamérica con China, la crisis financiera habría golpeado muy fuerte a la región. China compra mucho y eso ayudó a mantener alto el precio de los commodities. Pero mi optimismo puede pasar a ser pesimismo si los gobiernos de la región no aprovechan ese vínculo para un beneficio de largo plazo. Un aspecto importante de la relación son los préstamos a los gobiernos. Desde 2005, China prestó US\$ 119 mil millones a países de la región, y sólo US\$ 22

mil millones en 2014, más que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial juntos. La novedad es que, en lugar de poner condiciones, como hace el Fondo Monetario Internacional, China ofrece el dinero para que los países hagan lo que quieran con él.

#### ¿Cree que esos fondos se están usando de forma apropiada?

A los países de América Latina no les gustan las condiciones de los organismos multilaterales. Bueno, ahora tienen dinero sin condiciones. Es un gran desafío. El mundo está observando si van a invertir adecuadamente en infraestructura, diversificación, educación y cuidado del ambiente. América Latina quería otro tipo de acuerdos y ahora lo tiene. Algunos países parecen estar haciendo un buen uso de esos préstamos. Un caso es Ecuador, donde se ven con facilidad las nuevas rutas, plantas energéticas, y hay mucha inversión en formación de capital fijo. En otros países no se ven estos avances. Los gobiernos deben pensar creativamente sobre cómo usar



**6,2%**

DEL PIB ES LA  
BRECHA DE  
INFRAESTRUCTURA  
DE AMÉRICA LATINA

esos capitales para transformar sus economías y dejar atrás las ataduras a los vaivenes de los precios de los commodities, conectarse a las cadenas globales de valor industriales, elevar el comercio intrarregional, crear patrones de comercio con Asia, Europa y Estados Unidos. Es un reto muy grande, pero es también una oportunidad única, que no se le presentaba a la región en mucho tiempo.

#### ¿Estima que se mantendrá la demanda china de recursos naturales?

En la actualidad, el consumo per cápita de China en términos de cobre, soja o acero es aún más bajo que el de Japón, Estados Unidos o Corea del Sur. Por esa razón, creemos que la demanda de recursos naturales seguirá creciendo. Sin embargo, es fundamental que los países de la región protejan el medioambiente y se aseguren que los recursos estén disponibles por largo tiempo. También deberían asegurar que los beneficios del sector primario se inviertan en innovación, diversificación, educación y áreas que no tengan necesariamente relación directa con los recursos naturales.

#### ¿Considera mejor negociar con China de forma bilateral o multilateral?

Puede ser bilateral o multilateralmente. En 2009, la cumbre CELAC-China fijó una agenda muy extensa de negociación en ciencia y tecnología, cooperación, exportaciones, medioambiente, inversión. Pero cada país tiene su propia necesi-

dad. Argentina probablemente estaba más interesada en swaps de monedas que Perú. Creo que el poder de negociación de América Latina está subestimado. Casi la mitad de las importaciones de cobre que hace China vienen de Perú y Chile. Y casi toda la importación de soja proviene de la región, un contexto que brinda un poder de negociación muy grande. En la industria, uno puede negociar siempre con la amenaza de ir en busca de competidores si la negociación no avanza. Pero en los sectores primarios no hay muchos competidores. Hay pocos lugares donde China pueda adquirir esos recursos estratégicos esenciales para su funcionamiento. A cambio, los chinos están dispuestos a negociar y trabajar en forma conjunta. Aún no fue explorada la estrategia donde el MERCOSUR trabaje más unidamente en la negociación con China. La cooperación Sur-Sur es diferente, un experimento apasionante.

#### ¿Cuál es su opinión sobre el proyecto para unir la costa atlántica de Brasil con el Pacífico hasta un puerto peruano con financiamiento chino?

Todo el mundo está mirando esos proyectos. Por un lado, la región necesita más comercio intrarregional y que los países del Atlántico tengan más llegada a Asia. Lleva mucho tiempo atravesar el canal de Panamá y se necesita con urgencia una mejor infraestructura en la región. Por otro lado, hay riesgos sociales

#### KEVIN P. GALLAGHER

PROFESOR DE POLÍTICA DE DESARROLLO GLOBAL EN LA UNIVERSIDAD DE BOSTON, DESDE DONDE DIRIGE LA INICIATIVA PARA UNA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL. ES AUTOR DE LOS LIBROS THE CHINA TRIANGLE: LATIN AMERICA'S CHINA BOOM AND THE FATE OF THE WASHINGTON CONSENSUS, Y THE DRAGON IN THE ROOM: CHINA AND THE FUTURE OF LATIN AMERICAN INDUSTRIALIZATION (CON ROBERTO PORZECANSKI), ENTRE OTRAS PUBLICACIONES.



y ambientales considerables con estos proyectos, como el de Amazonia, que tiene implicancias para el cambio climático. También hay comunidades de pueblos originarios a las que debe consultarse y respetarse. Si no se hace, los proyectos tendrán muy mala prensa y habrá riesgos políticos asociados y protestas sociales, que tienen dimensiones éticas y morales, pero también económicas. En la represa hidroeléctrica Belo Monte de Brasil no se hicieron las consultas con los pobladores locales ni el estudio de impacto ambiental y se generó mucha controversia. Lo que iba a ser un proyecto de cuatro o cinco años se alargó mucho por esos conflictos, con el consecuente costo económico. Lo aconsejable es realizar buenos análisis de impacto ambiental, no sólo por una cuestión de derechos humanos, sino porque reduce considerablemente los costos asociados al proyecto. Si éste puede llevarse adelante de un modo que sea socialmente inclusivo y con bajas consecuencias ambientales, quizás pueda ser un modelo a seguir para la región. América Latina tiene una brecha de infraestructura de 6,2% del PIB, pero hay modos correctos de cerrar la brecha y otras formas que ocasionan problemas.

**¿Cuál es la conclusión de su nuevo libro, *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*?**

China y América Latina tuvieron un crecimiento muy fuerte entre 2003 y 2013. Algunos países lograron utilizar ese crecimiento para reducir la desigualdad social y mejorar los indicadores sociales. El problema es que la demanda de China ya no crece al ritmo de antes y el precio de los commodities tampoco sube tanto. La región no hizo lo suficiente para invertir en alternativas que la sostengan cuando

SI SE HACEN  
MALAS INVERSIONES,  
LA REGIÓN HABRÁ  
PERDIDO UNA  
GRAN OPORTUNIDAD  
Y CHINA, MUCHO  
DINERO

ese motor de crecimiento ya no sea tan poderoso. No ahorró lo suficiente, los gobiernos no mejoraron la recaudación, no manejaron los tipos de cambio para combatir la maldición de los recursos naturales ni invirtieron suficiente en innovación. En el nuevo escenario de menor crecimiento, otros motores también están débiles: el desempeño del sector industrial no es bueno, hay inestabilidad financiera y las preocupaciones ambientales son más grandes que nunca. En el libro exploro estos temas, y sostengo que aún no es tarde para América Latina porque tiene mercados internos más fuertes y más opciones para exportar. Pero llevará tiempo coordinar una estrategia basada en la innovación, el cuidado ambiental, la educación y la diversificación de las economías locales para lograr un desarrollo sostenible. China ofrece una oportunidad para América Latina. Pero solo los latinoamericanos pueden rescatarse a sí mismos. Les ofrece préstamos a plazos más largos y sin condiciones. ¿Podrán los latinoamericanos transformar esa inversión en desarrollo productivo, inclusivo y con escaso impacto ambiental? Si pueden, China será parte de la solución, pero América Latina debería llevarse la mayoría del crédito. Si no pueden, la región habrá desperdiciado una gran oportunidad y China habrá perdido mucho dinero. ■

# DESCUBRÍ COMPARTÍ DESCARGÁ

TODA LA INFORMACIÓN SOBRE  
INTEGRACIÓN FÍSICA EN SURAMÉRICA

[www.iirsa.org/cosiplan.asp](http://www.iirsa.org/cosiplan.asp)

Más de 60.000 visitas al año

COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA

**INTAL**  
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

 **BID**  
Banco Interamericano  
de Desarrollo

 **CAF** BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA

 **FONPLATA**



# CÓMO NEGOCIAR CON CHINA

**FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL DE LA REGIÓN BRINDAN LAS CLAVES PARA LLEGAR A ACUERDOS EXITOSOS**

Marco Vinicio Ruiz  
Costa Rica

Andrés Rebolledo  
Chile


Eduardo Ferreyros  
Perú

**EL INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL) REUNIÓ A LOS GESTORES DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO (TLC) CON CHINA. REPRESENTANTES DE PERÚ, CHILE Y COSTA RICA COMPARTEN SU EXPERIENCIA. CUÁLES SON LOS OBSTÁCULOS Y LAS OPORTUNIDADES DE LA NEGOCIACIÓN Y CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS OBTENIDOS DESPUÉS DE LOS ACUERDOS.**




TRES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SUSCRIBIERON TRATADOS DE LIBRE COMERCIO (TLC) CON CHINA. EN ESTA NOTA, SUS PRINCIPALES NEGOCIADORES EXPLICAN LOS PORMENORES DEL PROCESO QUE DERIVÓ EN LA FIRMA DE LOS ACUERDOS. MARCO VINICIO RUIZ (COSTA RICA), ANDRÉS REBOLLEDO SMITMANS (CHILE), Y EDUARDO FERREYROS, (PERÚ) COINCIDEN EN QUE EL VÍNCULO CON EL GIGANTE ASIÁTICO CONTRIBUYÓ AL DESARROLLO DE SUS ECONOMÍAS, A DIVERSIFICAR LAS EXPORTACIONES Y A FOMENTAR EL CONSUMO INTERNO.

### ¿CUÁLES SON LAS PARTICULARIDADES A LA HORA DE NEGOCIAR CON CHINA? ¿EN QUÉ SE DIFERENCIA DE OTROS PAÍSES?

 La característica especial es que ellos piden de requisito un estudio de factibilidad del acuerdo comercial futuro. No estamos acostumbrados a hacer eso en América Latina y es algo sumamente interesante. Al menos para nosotros, fue un ejercicio de ocho meses y conocer de primera mano sus sensibilidades, sus preocupaciones y obviamente sus fortalezas, y al final del estudio de factibilidad se toma la decisión si es interesante un tratado o no. Esto es normal cuando son países que no habían tenido relaciones económicas muy fuertes a lo largo de los años, como fue el caso Costa Rica y China. Otra característica de ellos es el pragmatismo. China es muy directa en su estilo negociador y más bien el proceso es tratar de convencerlos de que se salgan de esa posición tal vez muy dura. En tercer lugar, China tiene sus sensibilidades por algunos de los productos que nosotros hacemos. Es fundamental cómo se negocia el ac-


ceso de productos agrícolas a China. Todo queda sujeto a la aprobación de una autoridad sanitaria que es todopoderosa, y es un proceso largo. Ellos no aceptan instituciones internacionales en alimentos, hay que ir producto por producto y hacer un protocolo, un proceso que lleva muchos años. Por eso es fundamental tener paciencia.

 Nosotros negociamos con ellos un tratado de libre comercio hace diez años. Es distinto lo que ha venido haciendo China durante esta década. Cuando negociamos el acuerdo con China, era nuestro quinto mercado y hoy ya es nuestro primer mercado. Fue muy significativo para nosotros y tuvo un impacto muy importante respecto a lo que luego de esa negociación hicimos con el resto de los países asiáticos. En ese sentido, para nosotros, China también nos dio de alguna manera una suerte de sello respecto al resto de las negociaciones, nos hizo quizás más atractivos respecto a otros acuerdos, a otros países que probablemente se preguntaron por qué negociaron con Chile, y nos permitió abrir las puertas en ese sentido para otros países.



 En términos generales, el Perú con China hizo un proceso de negociación para un tratado de libre comercio similar a los que habíamos hecho con Estados Unidos y la Unión Europea. ¿Cuáles eran las diferencias? La cobertura, en el sentido de que Perú con China sí tenía sensibilidades en ciertos productos industriales, básicamente textiles y calzados, y nosotros los quisimos excluir y logramos excluirlos de la negociación, es decir, esos productos no iban a eliminar el arancel por la eventual competencia que se venía de China. Nunca se bajaron los aranceles. Hubo también diferencias con respecto a la cobertura en inversiones y servicios, a diferencia de otros acuerdos que tenía China. Fue en este sentido un acuerdo moderno: se fortaleció el que teníamos de inversiones, se amplió y se incluyeron mecanismos que promovían el comercio de servicio transfronterizo. Pero no tenemos un capítulo de compras gubernamentales. China no pone el énfasis como Estados Unidos en los temas de propiedad intelectual. El capítulo con China de propiedad intelectual es muy ligero.

### ¿CUÁLES FUERON LOS OBSTÁCULOS QUE ENCONTRÓ DURANTE SU PARTICIPACIÓN COMO NEGOCIADOR CON CHINA Y CÓMO LOGRÓ SUPERARLOS?


 Me parece que hay obstáculos de dos tipos, al menos en Costa Rica todos los acuerdos comerciales son llevados para aprobación final al Congreso, a la Asamblea Legislativa. Paralelamente a la negociación, hay un proceso de consulta muy amplio a los diferentes grupos de la sociedad, y se tiene que explicar la negociación para que, cuando llegue el momento de que el acuerdo sea enviado, tenga el apoyo necesario. Hay que dimensionar en qué áreas puede ser China una amenaza para los productores locales. En Costa Rica había una preocupación del sector industrial, porque China podía matar industrias nacientes, por ejemplo futuros desarrollos que se pudieran dar en metalmecánica. Entonces hay en ese negocio una condición especial para aquellos proyectos. Eso no se había negociado en ningún tratado hasta ese momento y así lo hicimos. El otro tema era que China tenía especial interés en llantas, que es un producto que producimos y logramos negociar un plazo largo de desgravación. Nosotros teníamos especial interés en los productos lácteos por ejemplo, y que China importa, pero tenía mucha regulación, y también se logró negociar. Era complicado el tema de visa de negocios, porque los aspectos de visas en ciertos sectores son muy sensibles, sobre todo por situaciones que se dan en relación con actividades ilegales de algunos grupos. Encontramos una manera bastante creativa de otorgar permiso para ingresar al país. Hicimos que si se tenía visa de Estados Unidos, Japón o la Unión Europea, podían ingresar sin necesidad de visa a Costa Rica. De esa manera, la comunidad empresarial, que era la que nos interesaba, pudo ingresar fácilmente a nuestro país. Esos fueron algunos de los aspectos interesantes de la negociación.





## LA CARACTERÍSTICA PRINCIPAL DE LOS NEGOCIADORES CHINOS ES EL PRAGMATISMO


 Teníamos cierto prejuicio de que iba a ser una negociación compleja, en la que China iba a tener mucho conservadurismo respecto a abrir su mercado. Sin embargo, no fue así. Al final, la negociación, que fue bastante fluida, demoró sólo diez meses, y eso es bastante inédito también en una negociación comercial. Chile y China son países que dependen del comercio exterior y, por lo tanto, son países que están disponibles a abrir sus economías rápido. Las dificultades tenían que ver con la cuestión más cultural de la negociación. Es relevante el hecho de que China sea una economía donde el sector estatal tiene una participación tan alta. Esto implica un desafío desde el punto de vista de entender los procesos de negociación.

 Nosotros comenzamos a negociar en enero de 2008, y todo ese año el Perú era sede de las reuniones de APEC y al final, en noviembre, iba a haber una cumbre de presidentes en Lima, y era interesante tanto para el presidente chino como para el presidente del Perú, pero más para el presidente chino, anunciar la culminación del acuerdo. Entonces estuvimos todo un 2008 de una negociación muy ardua, pero con un objetivo de terminar ese año. Hubo dificultades como las que hay en todos los acuerdos, por ejemplo las dificultades para

que China acepte excluir de la negociación los sectores textil y calzado. Pero básicamente fue una negociación bastante occidentalizada, en inglés y en un formato tradicional, una muy amigable relación. Hubo un tema al principio de la negociación en que nosotros queríamos que se nos otorgue el principio del trato especial y diferenciado de una economía pequeña con una economía grande. Los negociadores chinos supieron voltearnos la tortilla diciendo que China es un país más pobre que el Perú, porque si divides el PIB chino entre sus habitantes, sale menos que el ingreso per cápita peruano. Entonces no se logró que se aceptara ese principio. De cualquier forma, nosotros excluimos más partidas de las que excluyó China y ellos abrieron más su mercado de lo que nosotros lo abrimos.





## ¿ES MEJOR LA NEGOCIACIÓN EN BLOQUE O BILATERAL?

 Nuestro caso es muy particular porque nosotros formamos parte del bloque de la unión aduanera más antigua del continente, que es Centroamérica. Y estábamos en medio del proceso de negociación con la Unión Europea, que ya finalizó, incluso como región. Y negociamos como región el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. La particularidad es que Costa Rica era el único país de la región centroamericana que tenía relaciones diplomáticas con la República Popular China, entonces no podíamos ir en bloque. Creo que es deseable negociar en bloque. Pero si no pueden negociar otros países, tampoco es malo que uno solo vaya adelante, porque después ese uno tiene la experiencia y facilita el camino al resto. No creemos en el inmovilismo, el bloque regional no debe ser una limitante. Además, el tratado también beneficia a las empresas centroamericanas que tienen sede en Costa Rica, o tienen subsidiarias y operaciones. Entonces realmente hay un beneficio directo.



## A DIFERENCIA DE ESTADOS UNIDOS, CHINA NO PONE ÉNFASIS EN TEMAS DE PROPIEDAD INTELLECTUAL

 Las distintas maneras de negociar han sido de beneficio para nuestro sector exportador. En ese sentido, nosotros tenemos 25 acuerdos comerciales bilaterales que han sido el fundamento desde el punto de vista del crecimiento y desarrollo del sector exportador en nuestro país. Actualmente existe una configuración distinta desde el punto de vista del comercio internacional. Las negociaciones se están desarrollando en torno a estos megabloques económicos. Y, probablemente, los poderes de negociación en ese sentido van a ir cambiando y, en ese contexto, la opción de negociar entre bloques pueda cobrar algún sentido. Nosotros vamos a concurrir a una negociación, ya sea de carácter bilateral, plurilateral o multilateral, en la medida que vaya en beneficio y en la lógica de lo que Chile ha venido haciendo por más de 20 años, que es insertarse en el mundo de manera muy profunda.

 Se tiene que negociar con países que tengan el mismo modelo de desarrollo. En la Comunidad Andina, Perú y Colombia tienen un modelo de desarrollo basado en la integración al mundo, en la apertura de mercados. Por otro lado, Bolivia y Ecuador tienen un modelo que es más cerrado. Entonces no podemos negociar como bloque Comunidad Andina ni con la Unión Europea ni con Estados Unidos. Por eso Colombia y Perú proponen crear la Alianza del Pacífico con países que tienen el mismo modelo de desarrollo: Chile y México. Los cuatro países buscan abrir fronteras, que entren productos, quitar barreras al comercio. Y está funcionando, nuestros países vienen creciendo, nuestras industrias más competitivas se están diversificando. Pero lograr que un producto peruano cruce la frontera



ES NECESARIO TENER EN CUENTA LA IMPORTANCIA DEL SECTOR ESTATAL Y SU INFLUENCIA EN TODO TIPO DE INSTITUCIÓN

para ingresar a Argentina o a Brasil es muy difícil, muchos trámites, muchas barreras, que no es el arancel, sino licencias previas, certificados de circulación. Entonces hay países donde el comercio fluye y hay otros con dificultades. El Perú está yendo por el lado del libre comercio. Acabamos de terminar de negociar el Acuerdo Transpacífico (TPP, por su sigla en inglés) y estamos fortaleciendo la Alianza del Pacífico. Eso sin descuidar las relaciones bilaterales con el MERCOSUR, pero queremos que este no sólo baje aranceles, sino que elimine las barreras al comercio.

¿HA CAMBIADO LA MATRIZ EXPORTADORA Y PRODUCTIVA DE SU PAÍS TRAS LA FIRMA DE LOS ACUERDOS CON CHINA?



Un tratado es bilateral, no solo es para facilitar y abaratar la importación. Costa Rica importa del mundo muchísimos productos que China fabrica muy bien y que son de gran beneficio para la población. Por ejemplo, algo tan simple como zapatillas hoy son más baratos en el país que antes. En el modelo cerrado, sólo grandes exportadores tenían acceso a los productos chinos. Hoy se ha democratizado mucho y eso ha hecho que haya más competencia en sectores como juguetes o teléfonos celulares. Son fáciles de importar de China y eso ha traído un gran beneficio. En exportación queríamos participar en productos agrícolas donde tenemos capacidad exportadora. Costa Rica exporta productos de madera, tenemos bosques certificados de teca, que es una madera de alta demanda en China. Nosotros producimos jugos, concentrados de fruta, y China es un gran mercado. Estamos potenciando nuestro café. Los productos lácteos han ingresado a China tras un largo proceso de certificación, al igual que la carne de bovino. Nuestro plan es colocar en ese mercado de consumo los muchos productos agrícolas que Costa Rica tiene y lo fuimos logrando poco a poco.



EN COSTA RICA AHORA SE PUEDEN CONSEGUIR ZAPATILLAS Y CELULARES MUY BARATOS, COSAS QUE NOSOTROS NUNCA FABRICAMOS



Todavía tenemos una concentración muy importante en commodities, en minería, en cobre en el caso de Chile. Pero quizás el sector más relevante que ha emergido durante esta década y que probablemente marca la ventaja comparativa donde Chile tiene una competitividad cada vez mayor en el mundo tiene que ver con la exportación de alimentos. Cuando negociamos el TLC con China, vendíamos alrededor de US\$ 200 millones, hoy vendemos alrededor de casi US\$ 2.000 millones en alimentos. Por lo tanto, si bien es cierto que el cobre sigue siendo más del 60% de lo que vendemos a China, creo que los alimentos son el sello específico que está marcando la diversificación de las ventas de Chile a Asia y a China en particular.



La matriz exportadora no ha cambiado radicalmente. Hacer un acuerdo de libre comercio es construir una tremenda carretera y lo que tienes que tener son carros que estén listos para usar esa carretera. Nosotros estamos en un proceso de diversificación productiva. El Perú, felizmente, posee esa bendición de tener materias primas para exportar al mundo y las vamos a vender con o sin tratado de libre comercio. El país tiene grandes exportaciones de minerales, pero que ahora han caído por la recesión internacional y el menor crecimiento de China. Pero también exportamos productos agrícolas, pesqueros, que tienen valor agregado en conservas,

congelados e industria textil. Hay un proceso de diversificación productiva que toma su tiempo. Lo que ha sucedido es que no ha desaparecido la industria en el Perú, como todos decían a la hora de firmar tratados de libre comercio. Se decía que iba a desaparecer la industria y eso no ha pasado. Lejos de quebrar empresas, se están abriendo nuevas.

¿CÓMO CREE QUE IMPACTARÁN LOS NUEVOS ACUERDOS COMERCIALES, COMO EL TPP, EN LA RELACIÓN ENTRE CHINA Y LA REGIÓN?



El TPP va en la línea de las reformas chinas. Lo que China necesita es tiempo, ya no se la considera la fábrica del mundo como lo hacíamos hace diez años. Ellos van por mayor valor agregado, tienen necesidades de mano de obra. Entonces el TPP a nosotros nos parece un gran paso en tanto pueda involucrar a otros actores. Y China ha cambiado su discurso. Una vez que tengan su programa de reformas, estoy



ABRIR NUESTRAS FRONTERAS FUNCIONÓ MUY BIEN. PARA EXPORTAR COBRE NO SE NECESITA UN TLC. LEJOS DE DESAPARECER INDUSTRIAS, SE CREARON NUEVAS EMPRESAS







LA MAYORÍA DE LAS  
VENTAS SON PRODUCTOS  
PRIMARIOS.  
SU DIVERSIFICACIÓN  
PRODUCTIVA  
LLEVA TIEMPO

seguro de que van a ingresar al TPP. El dinamismo económico ya no está en la Unión Europea ni en Estados Unidos. Asia es donde está el crecimiento económico y de consumo de la clase media, que puede consumir nuestros productos. Entonces tenemos que ligarnos de una manera más inteligente a Asia. Tanto el TPP como la Alianza del Pacífico, en este caso, son iniciativas que pueden ayudar en esa dirección.



Hoy día el mundo se configura a partir de acuerdos plurilaterales. El multilateralismo comercial, históricamente el GATT, luego la OMC, no ha logrado dar un salto ni un avance importante en materia de crear normas nuevas de comercio internacional. Tiene que ver con que el mundo ha cambiado, con que hay un rol distinto de los países emergentes. El TPP es el acuerdo en ese sentido más relevante después de 20 años de haber negociado la OMC. Y en el mapa en materia de comercio internacional, el TPP es una pieza de muchas negociaciones en curso. Lo que está sucediendo en el mundo es que se están segmentando estas nuevas reglas del comercio internacional. Hay una tensión, sin duda, hay una competencia para países como Chile, que representamos el 0,4% de la economía mundial y que tenemos una porción significativa de nuestro producto que vendemos fuera de nuestra frontera. Debemos participar de la crea-

ción de estas nuevas normas del comercio internacional. Nos gustaría tener un multilateralismo más robusto que aplicara a toda la región, pero por lo pronto trabajamos en este "segundo mejor", que es la manera de ir desarrollando las normas hacia el futuro.



China está tratando de promover otros acuerdos para generar balances en el comercio. El TPP es el acuerdo comercial más importante del mundo, es decir, somos ahora doce economías esperando que más economías de APEC se incorporen, y tenemos reglas claras de comercio entre nosotros. Los acuerdos de libre comercio desvían comercio. Yo dejo de comprarle a alguien y comienzo a comprarles ahora a estos nuevos socios donde no pago aranceles. Eso tiene un impacto. Yo no creo que solamente China deba ponerle atención a esto, sino que el MERCOSUR debe hacerlo porque el comercio va a ir cambiando de un lado hacia otro. Abrir fronteras funcionó bien en Perú desde la década del 90. Nuestro arancel promedio es de 1,6%, es como si no existiera. China eliminó la política del hijo único en 2015. Eso va a aumentar el mercado de alimentos, el consumo; el impacto en la región será positivo.



LA NEGOCIACIÓN  
ES DURA. SE NECESITA  
MUCHA PACIENCIA Y UNA  
ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA.  
LO IDEAL SERÍA  
NEGOCIAR  
EN CONJUNTO  
CON OTROS PAÍSES

¿CÓMO INCORPORAR VALOR  
AGREGADO A LAS EXPORTACIONES  
QUE SE HACEN A CHINA Y EVITAR  
EL RIESGO DE PRIMARIZACIÓN  
DE LA ECONOMÍA?



Costa Rica definió ciertas pautas. Por ejemplo, nosotros, por ser un país de una vocación conservacionista, no priorizamos la industria minera. De hecho, las actividades mineras o de extracción en nuestro país son mínimas. Entonces no podíamos ofrecer a China tal vez el producto que ellos más buscan. Tampoco nos caracterizamos por la exportación de commodities o productos básicos, siempre hemos hecho especialidades. Nuestros productos, como el banano por ejemplo, como el café, se cotizan a nivel internacional muy por encima del promedio porque son productos con valor agregado como prácticas de siembra de alto nivel, trabajo justo, incluso orgánicos. Desde un principio intentamos ubicar productos con valor agregado. También

tenemos un programa de inmersión en la economía china, donde preparamos a las empresas por un año, se las lleva a China y se las ayuda con la oficina comercial allá. Hay toda una estrategia país de posicionar la marca Costa Rica Esencial, que involucra a un grupo de productos sobre todo para el mercado asiático. Cuando uno analiza el déficit comercial es muy favorable para el país, porque no producimos automóviles y cada vez los automóviles chinos están siendo más populares y entran a menor precio. Nosotros no producimos teléfonos móviles. Las importaciones son de artículos que de todas maneras se hubieran importado de otros países y ahora se están importando de China más baratos.



Lo importante es desarrollarse a partir de sus ventajas comparativas y tener conciencia de que los países tienen estructuras productivas e instituciones económicas distintas. Debemos complementarnos en nuestra producción, que es lo que sucede en el caso de Chile con China. Hoy no es lo mismo



LO IMPORTANTE ES  
DESARROLLARSE EN  
BASE A LAS VENTAJAS  
COMPARATIVAS. HOY  
EXPORTAR ALIMENTOS  
NO ES COMO HACE DIEZ  
AÑOS, HAY MÁS VALOR  
AGREGADO EN  
LOS SERVICIOS



exportar alimentos que hace diez años atrás. Hay más valor agregado incorporado aquí. Hay más servicios asociados a la venta en un rubro. El valor agregado en materia de exportaciones también tiene que ver con la posibilidad de vender servicios. Sólo el turismo es una de las áreas de exportación de nuestros países en la medida en que uno genere las condiciones regulatorias y de promoción para traer turistas chinos que hoy día salen masivamente al mundo. El valor agregado se puede expresar en la venta directa o con más servicios, tecnología y logística asociada.



La mayoría de lo que le exportamos a China son productos primarios, y eso va a seguir así. Pero los no primarios, los que tienen valor agregado, han aumentado un 83% en los primeros años del acuerdo con China. Hay 411 nuevos productos que se han comenzado a exportar y más de 200 empresas se han incorporado a la exportación a China. Es un proceso que ya se inició. La diversificación productiva no se da de un momento a otro, los tratados de libre comercio ayudan a eso, porque para exportar cobre no se necesita ningún acuerdo de libre comercio.

### ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES LECCIONES QUE DEJAN HASTA AHORA LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES CON CHINA?



La negociación es relativamente fácil, pero al mismo tiempo es dura. Se enfoca en los temas importantes, hay cosas periféricas, pero lo más importante es el acceso al mercado chino, que pasa por la preparación de la clase exportadora, por la preparación del sector privado, por el apoyo que el Gobierno

tiene que darles y por tener una oficina de facilitación del comercio que pueda derribar las barreras tradicionales que existen en instituciones públicas en China por las limitaciones del idioma y por el desconocimiento de muchas actividades chinas de los mercados internacionales. Ellos son nuevos en los mercados internacionales, entonces se requiere una gran alianza público-privada para ingresar, no pueden los sectores privados solos, no tenemos el tamaño para ir. Idealmente, lo tendríamos que hacer junto a un grupo de países.



Hay tres conceptos que son aplicables a otras negociaciones. En primer lugar, paciencia. Los procesos en general con los países asiáticos requieren tiempo desde el punto de vista de la profundización de los vínculos económicos, políticos e incluso personales. En segundo lugar, se necesita de mucha flexibilidad. Y en tercer lugar, de mucho pragmatismo.



Lo importante es tener un equipo negociador que no sea improvisado, sino que sea multisectorial, que abarque a los distintos ministerios con liderazgo, en nuestro caso del Ministerio de Comercio Exterior, pero que sea un equipo que esté convencido en el libre comercio, en la apertura comercial. También es clave unificar posiciones, muchas veces el Ministerio de Agricultura tiene intereses distintos del Ministerio de Trabajo. Entonces tiene que haber una decisión política del más alto nivel que indique el camino a seguir. También hay que ser muy persistente, tener muy claro cuáles son tus líneas rojas, qué no eres capaz de conceder como país, incluido el riesgo de que no llegues a terminar un acuerdo. Yo participé en 17 negociaciones de acuerdos de libre comercio. Los mejores son los que desde el primer día se genera la confianza con el otro, con la contraparte. Esas negociaciones son muy rápidas y muy sinceras. ■



**MARCO  
VINICIO RUIZ**

Es ingeniero Industrial por la Universidad de Costa Rica y tiene un MBA por la Universidad de Nueva York. Fue Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica entre 2006 y 2010 y condujo las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, así como las negociaciones de TLC con Panamá, Singapur y la República Popular de China. Fue Embajador de Costa Rica ante la República Popular de China entre 2010-2014.



**ANDRÉS  
REBOLLEDO SMITMANS**

Director General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Chile. A fines de los 90 estuvo a cargo del área México, Centroamérica y ALADI en el Departamento de América Latina e Integración. Luego, asumió como Jefe de este mismo Departamento, desde donde tuvo a su cargo la preparación, negociación y administración de los Acuerdos de Libre Comercio suscritos con los países de la región latinoamericana.



**EDUARDO  
FERREYROS**

Gerente General de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX Perú). En el año 2007 fue nombrado viceministro de Comercio Exterior. Tuvo a su cargo la agenda de negociaciones bilaterales y multilaterales del Perú, e impulsó la aprobación del Acuerdo de Promoción Comercial con los EE.UU. y las negociaciones de libre comercio con la UE, EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), Canadá, Chile, México, Singapur y China.



**COSTA RICA**

En noviembre de 2008 ambos países rubricaron un memorandum de entendimiento para iniciar las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio. La primera ronda tuvo lugar en enero de 2009. En febrero de 2010, luego de seis rondas de negociaciones, concluyó el proceso. El TLC se firmó el 8 de abril de 2010 en Beijing.



**CHILE**

En junio de 2002, China propuso a Chile comenzar las negociaciones de un acuerdo comercial y el lanzamiento de las tratativas se llevó a cabo en la Cumbre de Líderes APEC celebrada en Santiago en 2004. Las negociaciones comenzaron en Beijing en enero del 2005 y, luego de cinco rondas, culminaron en octubre del mismo año.



**PERÚ**

Las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre Perú y China comenzaron el 23 de enero de 2008. Luego de seis rondas, las partes concluyeron las negociaciones en noviembre de 2008. El 28 de abril de 2009, los países suscribieron el TLC Perú-China que entró en vigencia el 1 de marzo de 2010.



ANÁLISIS

# América Latina y China después del auge

LOS COSTOS  
DEL COMERCIO  
AGROPECUARIO

TRAS EL BOOM DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS QUE IMPULSÓ EL INTERCAMBIO ENTRE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y EL GIGANTE ASIÁTICO, LA POLÍTICA COMERCIAL RECOBRA PROTAGONISMO. CUÁL ES EL IMPACTO DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS Y CÓMO AVANZAR EN UNA ESTRATEGIA MÁS SOFISTICADA.

Mauricio Mesquita Moreira  
BID

André Soares  
BID



EN SÓLO DIEZ AÑOS, DOS ECONOMÍAS QUE APE-  
NAS COMERCIABAN ENTRE SÍ SE HAN CONVERTIDO  
EN IMPORTANTES SOCIOS COMERCIALES. EL BOOM  
EN LOS PRECIOS DE PRODUCTOS PRIMARIOS FUE  
CLAVE. SIN EMBARGO, PRECIOS MÁS BAJOS PERMITEN  
PREVER UN ROL MÁS IMPORTANTE PARA LA POLÍTICA  
COMERCIAL. ESTE ARTÍCULO PRESENTA LOS RESULTADOS  
PRELIMINARES DE UNA INVESTIGACIÓN EN CURSO POR PARTE  
DEL SECTOR DE INTEGRACIÓN Y COMERCIO DEL BID Y SU OBJETIVO ES  
ANALIZAR EN DETALLE LAS BARRERAS COMERCIALES Y SU IMPACTO SOBRE  
LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A CHINA. SE CEN-  
TRA, PRINCIPALMENTE, EN LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LOS MERCADOS  
PARA LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS, IDENTIFICADOS EN FUNCIÓN A UN  
ANÁLISIS DE BASES DE DATOS SOBRE COMERCIO Y DOCUMENTOS OFICIALES,  
COMO TAMBIÉN A PARTIR DE UNA SERIE DE ENTREVISTAS CON FUNCIONARIOS  
GUBERNAMENTALES Y EMPRESARIOS.

Impulsada por el auge del intercam-  
bio de commodities por bienes manu-  
facturados, China se ha posicionado  
como el segundo socio comercial más  
importante de América Latina y el Cari-  
be –representando el 12,9% del comercio  
de la región en 2014–, y como el princi-  
pal socio comercial de países como Bra-  
sil, Chile y Perú. No obstante, a partir de  
2012, dicho auge parece haber llegado  
a su fin. El crecimiento del comercio bi-  
lateral se ha desacelerado bruscamen-  
te hasta tornarse negativo en 2014, en  
un contexto de fuertes y entrelazadas  
ralentizaciones en el crecimiento tanto  
de China como de América Latina y el  
Caribe, cuyas causas van desde una re-  
cuperación demasiado prolongada de  
la economía mundial a los beneficios  
decrecientes del crecimiento chino y a  
la mala administración macroeconómi-  
ca en algunas de las economías más im-  
portantes de América Latina y el Caribe.

Este cambio en el escenario ha ge-  
nerado cuestionamientos en torno al  
futuro de la relación. ¿Acaso esta ralen-  
tización implica una nueva estructura y

pérdida de dinamismo en el comercio  
bilateral o es simplemente un fuerte  
ajuste cíclico producido por un ciclo de  
commodities de una duración inusual-  
mente larga?

La respuesta correcta a esta pre-  
gunta parecería contener elementos de  
ambas teorías, pero el componente de  
ajuste cíclico explicaría la mayor parte,  
aunque sólo fuera porque no han ocu-  
rrido cambios significativos en las con-  
diciones que causaron el dinamismo de  
la última década. En efecto, es poco  
probable que China retorne a tasas de  
crecimiento de dos dígitos dado que  
la inversión ya muestra retornos decre-  
cientes. A medida que se incrementa el  
stock de capital y las ganancias de pro-  
ductividad derivadas de la reasignación  
de trabajadores hacia actividades de  
mayor rendimiento se van extinguien-  
do, los retornos sobre la inversión tien-  
den a caer, al igual que el crecimiento.  
Esto último, a su vez, agravado por la  
creciente participación de los servicios  
en el PIB, se traduce en una demanda  
de commodities menos dinámica.

De todas maneras, con un PIB per  
cápita de US\$ 7.600, China aún está le-  
jos de tener los bajos índices de rentabi-  
lidad presentes en países desarrollados  
o sus niveles de participación de los ser-  
vicios en el PIB. Si a esto se añade el he-  
cho de que las restricciones del país en  
materia de recursos naturales no expe-  
rimentarán mejoría alguna, no es difícil  
avizorar un escenario en el que el creci-  
miento de la demanda de commodities  
provenientes de América Latina y el Ca-  
ribe continúe siendo robusto, si bien no  
excepcional como en la última década.  
Por lo tanto, no hay razón de peso para  
creer que el comercio bilateral perde-  
rá su relevancia o que su estructura se  
verá alterada radicalmente.

Mirando hacia adelante, habrá una

menor tolerancia hacia esa suerte de ne-  
gligencia con la que se trató la política de  
barreras al comercio y que fue caracterís-  
tica durante la época de auge. Este es el  
caso de la mayor parte de los países de  
América Latina y el Caribe, los cuales se  
vieron beneficiados por el acceso “repen-  
tino” a un mercado de grandes propor-  
ciones para sus commodities y que, a raíz  
de ello, tuvieron poco incentivo para di-  
señar políticas comerciales más estrictas.

En este contexto, esperamos que la  
política comercial adquiera una mayor  
relevancia, si bien una política más ac-  
tiva deberá enfrentar un obstáculo no  
menor. No existe suficiente información  
acerca de las especificidades del régi-  
men comercial chino, como tampo-  
co análisis que midan sus impactos

CUADRO 1  
Aranceles de China a la importación. 2013

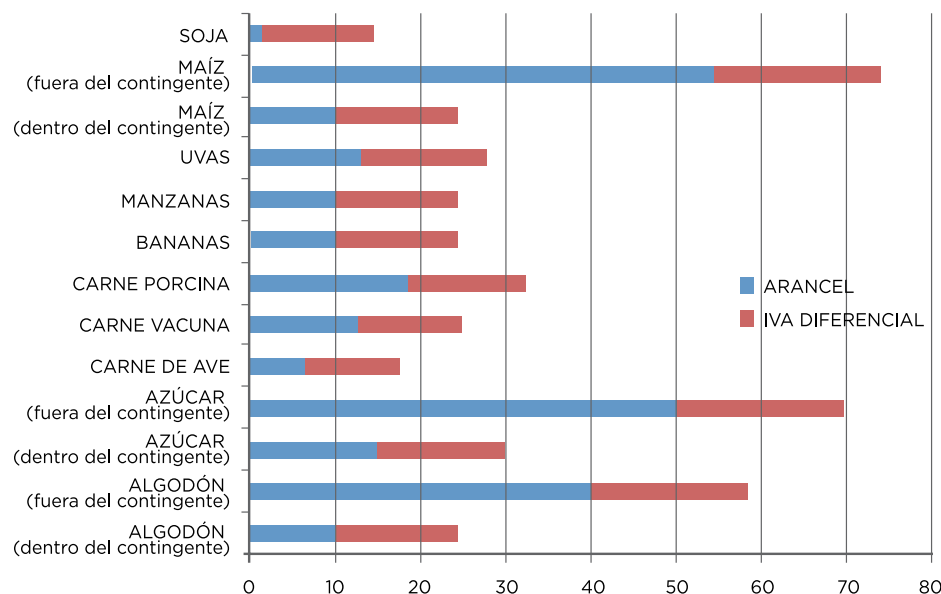
PROMEDIO DE ARANCEL NMF APLICADO (%)	TOTAL	AGRICULTURA	MANUFACTURAS	MINERÍA
Promedio simple (6 dígitos)	9,9	13,4	9,3	3,2
Promedio ponderado por:				
Importaciones de China	4,6	10,3	5,4	1
Exportaciones de Argentina al RdM	14,4	17,3	13,1	1,7
Exportaciones de Brasil al RdM	10,1	17	9,2	0,8
Exportaciones de Colombia al RdM	4,1	12,3	9,5	1,4
Exportaciones de México al RdM	9,6	16,1	10,9	0,7
Exportaciones del mundo al RdM	8	16,1	8,5	2,4

Nota: Véase la clasificación en el apéndice técnico.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), para los aranceles, y COMTRADE de la ONU,  
para el comercio, 2013.



GRÁFICO 1  
ARANCELES DE IMPORTACIÓN E IVA DIFERENCIAL (VAT WEDGE)



Nota: El IVA diferencial (VAT wedge) ilustra la discrepancia entre las tasas efectivas de IVA para la producción nacional y para las importaciones.

Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de TRAINS para los aranceles, y entrevistas y Departamento de Agricultura de Estados Unidos (2007) para el IVA diferencial.

sobre los flujos de comercio e inversión. Este artículo presenta los resultados preliminares de una investigación en curso por parte del Sector de Integración y Comercio del BID y su objetivo es contribuir a subsanar esta falta de información a partir de un análisis más detallado de las barreras comerciales y su impacto sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe a China. No pretende ser exhaustivo. Se centra, principalmente, en aquellos problemas más urgentes de acceso a los mercados para los productos agropecuarios, los cuales se identificaron a través de un extenso análisis de bases de datos sobre comercio y documentos oficiales, como también a partir de una serie de entrevistas con funcionarios gubernamentales y ejecutivos de empresas, tanto de América Latina y el Caribe como de China. Se deja para futuras investigaciones el

análisis de los temas relacionados con las políticas de apoyo por parte de los gobiernos, los cuales exceden en complejidad el objetivo de este trabajo, pero no por ello son menos importantes.

### ¿CONTINUÁN SIENDO RELEVANTES LOS ARANCELES?

Las ya conocidas dificultades de América Latina y el Caribe para diversificar sus exportaciones hacia China van mucho más allá de los costos del comercio y tienen su origen en las evidentes ventajas comparativas, como también en inversiones en educación y tecnología que han sido históricamente bajas. No por ello debe interpretarse que las barreras al comercio no han tenido un rol importante en dichas dificultades o que la política comercial es inefectiva.

A decir verdad, a pesar de los gran-

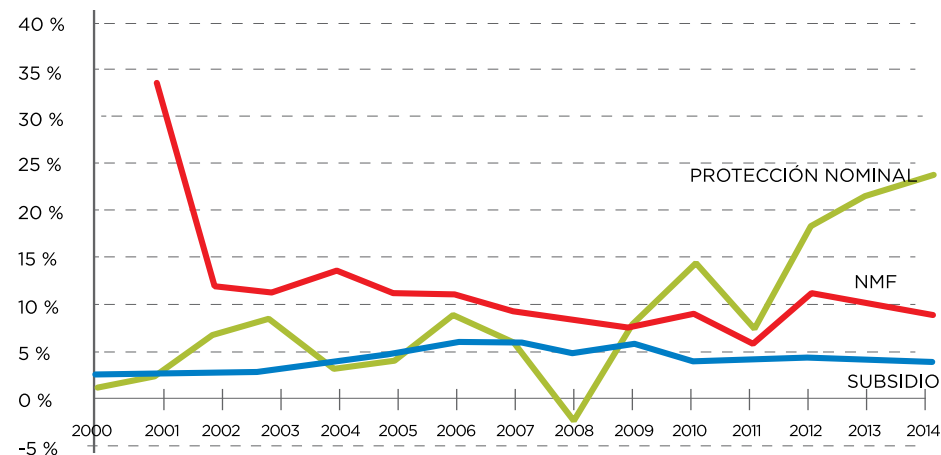
des avances que ha hecho China hacia la liberalización comercial, los exportadores de América Latina y el Caribe aún enfrentan serias restricciones para penetrar en el mercado chino, las cuales son particularmente estrictas en el caso de los sectores intensivos en recursos naturales, en los que precisamente América Latina y el Caribe poseen importantes ventajas comparativas y donde la diversificación es más factible. Más preocupante aún es el hecho de que, con frecuencia, a mayores niveles de procesamiento y sofisticación de las exportaciones, mayor es la importancia de estas barreras.

Una breve mirada a la estructura de los aranceles de importación actualmente vigente en China, presentada

en el Cuadro 1, permite afirmar que la agricultura debería ser el tema principal en la agenda del comercio bilateral de América Latina y el Caribe. El arancel promedio para los productos agropecuarios es significativamente mayor que aquellos que se aplican en otros sectores, y puede llegar a alcanzar hasta un 65%. Los aranceles no sólo son más elevados, sino que, además, se concentran en las exportaciones de América Latina y el Caribe. Exceptuando a Colombia, el promedio ponderado por la composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe al resto del mundo es significativamente mayor que el promedio simple o ponderado por las importaciones actuales de China.

Si bien son reveladores, los arance-

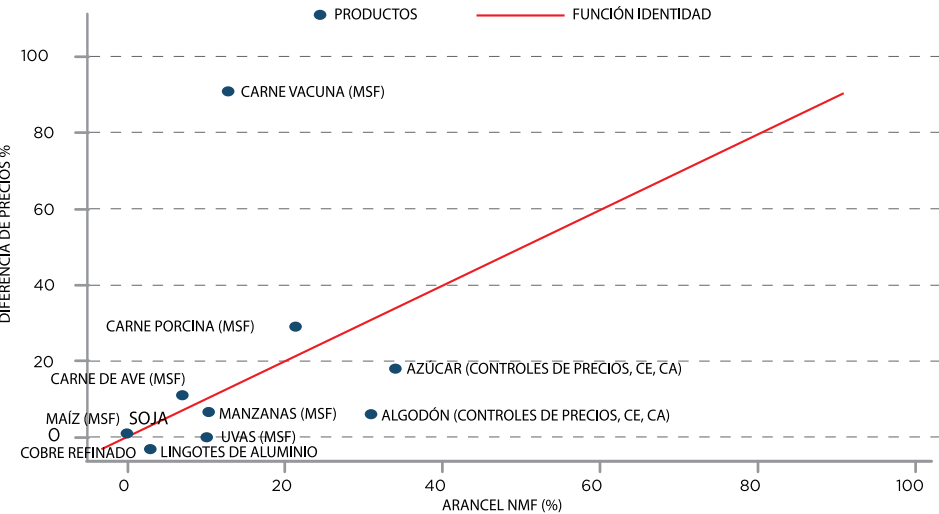
GRÁFICO 2  
PROTECCIÓN NOMINAL, SUBSIDIOS Y ARANCELES NMF DE CHINA PARA PRODUCTOS AGROPECUARIOS



Nota: La protección nominal es el cociente entre el precio promedio recibido por los productores en la explotación agrícola (incluidos los pagos por tonelada de producción actual) y el precio en frontera (medido en la explotación agrícola). El subsidio (expresado como porcentaje del valor de la producción) incluye pagos por uso de insumos, superficie, ingresos y otros criterios no relacionados con los productos. Se estima que los pagos por producción son prácticamente nulos para la mayor parte de los bienes (véase la Base de Datos de la OCDE, 2015). NMF es el promedio ponderado por las importaciones chinas desde el RdM del arancel de nación más favorecida aplicado.

Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio y OCDE (datos sobre subsidios y protección nominal) y OMC (datos sobre aranceles).

GRÁFICO 3  
DIFERENCIA DE PRECIOS Y ARANCELES A LA IMPORTACIÓN PARA COMMODITIES SELECCIONADOS (2014)



Nota: La diferencia de precios es la discrepancia entre los precios domésticos mayoristas y los precios internacionales en frontera. MSF son las medidas sanitarias y fitosanitarias. CA son los contingentes arancelarios. CE es comercio de Estado. HK se utiliza cuando se toman como referencia las importaciones de Hong Kong ante la presencia de prohibiciones para importar a China continental.

Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de la base TRAINS de la UNCTAD, del Centro de Monitoreo de Precios de la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma de China, del Ministerio de Agricultura de China y de la base COMTRADE.

les promedio no ilustran el panorama completo, sobre todo si se consideran las complejidades del régimen comercial de China. De manera similar a lo sucedido con otras economías del este de Asia en el pasado, el tráfico de perfeccionamiento juega un rol primordial en las negociaciones de China con el resto del mundo, con importaciones que enfrentan niveles de protección radicalmente diferentes de acuerdo con su uso (por ejemplo, productos intermedios, bienes de capital o bienes de consumo) y su destino final. Aquellos bienes importados a fin de ser procesados y reexportados no pagan aranceles bajo ciertos regímenes especiales, y consisten, en su mayor parte, en productos intermedios (manufacturados). Según cálculos recientes (2010), se estima que las importaciones de productos para

ser procesados representan el 45% del total de las importaciones, porcentaje que es sustancialmente mayor cuando se excluyen del cálculo las importaciones de commodities.<sup>1</sup>

En la práctica, esto implica que si un país exporta bienes que forman parte de la cadena de valor de las exportaciones de China, tendrá acceso libre de aranceles a un mercado que en la actualidad se valúa en US\$ 881.000 millones. Desafortunadamente, este no es el caso de los exportadores de América Latina, los cuales exportan a China una cantidad limitada de bienes manufacturados. Es difícil hallar estimaciones más recientes, pero datos del año 2006 de la Administración de Aduanas de China indican que en dicho año sólo un 25% de las importaciones provenientes de América Latina y el Caribe se conside-

CUADRO 2  
Características de las empresas estatales de comercio, los contingentes arancelarios y los controles de precios de China

PRODUCTO	CÓDIGO DEL SISTEMA ARMONIZADO	CONTROL DE PRECIOS	CANTIDAD DEL CONTINGENTE ARANCELARIO (TONELADAS)	ARANCELES APLICADOS FUERA DEL CONTINGENTE
TRIGO	10011000; 10019010; 10019090; 11010000; 11031100; 11032100	Sistema de precios mínimos para la compra	9.636.000	65%
MAÍZ	10051000; 10059000; 11022000; 11031300; 11042300	Reservas establecidas a precios de mercado	7.200.000	20%-65%
ARROZ	10061011; 10061019; 10061091; 10061099; 10062010; 10062090; 10063010; 10063090; 10064010; 10064090; 11023010; 11023090; 11031921; 11031929	Sistema de precios mínimos para la compra	5.320.000	10%-65%
AZÚCAR	17011100; 17011200; 17019100; 17019910; 17019920; 17019990	Programa temporal de precios	1.945.000	50%
FERTILIZANTES	31021000; 31052000; 31053000; 31022100; 31022900; 31023000; 31024000; 31025000; 31026000; 31027000; 31028000; 31029000; 31031000; 31032000; 31039000; 31041000; 31042000; 31043000; 31049000; 31051000	Precios ex fábrica de referencia y fluctuaciones	13.650.000	50%
ALGODÓN	52010000; 52030000	Programa temporal de precios	894.000	40%
LANA	51011100; 51011900; 51012100; 51012900; 51013000; 51031010	No se encuentra regulada por este tipo de medida	287.000	38%
TABACO	24011010; 24011090; 24012010; 24012090; 24013000; 24021000; 24022000; 24029000; 24031000; 24039100; 24039900; 48131000; 48132000; 48139000; 55020010; 56012210; 84781000; 84789000	El precio del tabaco se establece a nivel central	No se encuentra regulado por este tipo de medida	No se encuentra regulado por este tipo de medida
PETRÓLEO CRUDO	27090000	No se encuentra regulado por este tipo de medida	No se encuentra regulado por este tipo de medida	No se encuentra regulado por este tipo de medida
PETRÓLEO PROCESADO	27100011; 27100013; 27100023; 27100024; 27100031; 27100033; 27100039	El precio se determina en base al precio del petróleo crudo en el mercado internacional más el derecho medio de elaboración, impuestos y derechos de transporte razonables aplicados en China	No se encuentra regulado por este tipo de medida	No se encuentra regulado por este tipo de medida

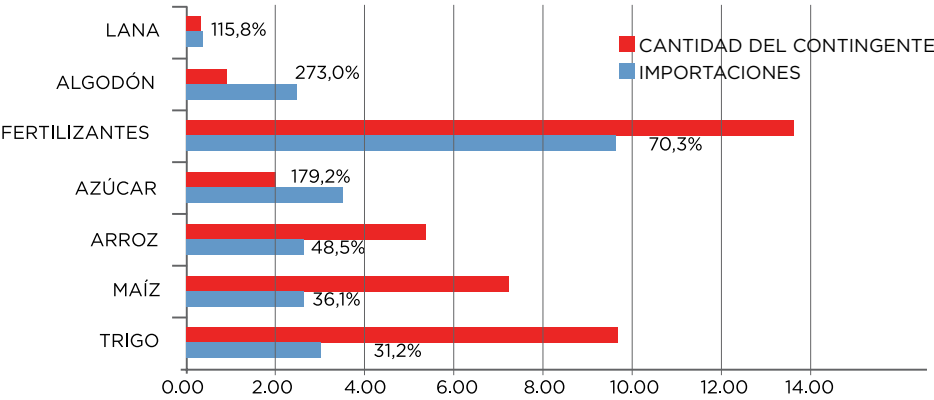
Continúa en la siguiente página.



PRODUCTO	ARANCELES APLICADOS DENTRO DEL CONTINGENTE	PORCENTAJE DE CONTINGENTES ARANCELARIOS ASIGNADOS A EMPRESAS ESTATALES DE COMERCIO EN 2014	EMPRESA ESTATAL DE COMERCIO
TRIGO	1%-10%	90%	COFCO- Compañía Nacional China de Exportaciones e Importaciones de Cereales, Aceites y Alimentos (Grupo empresario)
MAÍZ	1%-10%	60%	COFCO- Compañía Nacional China de Exportaciones e Importaciones de Cereales, Aceites y Alimentos (Grupo empresario)
ARROZ	1%-15%	50%	COFCO- Compañía Nacional China de Exportaciones e Importaciones de Cereales, Aceites y Alimentos (Grupo empresario)
AZÚCAR	15%	70%	COFCO- Compañía Nacional China de Exportaciones e Importaciones de Cereales, Aceites y Alimentos (Grupo empresario). Compañía Nacional China de Bases Exportadoras para el Desarrollo Compañía China del vino y el azúcar (Grupo empresario) Compañía China de Comercio Exterior
FERTILIZANTES	4%	90% para la urea, 51% para los abonos ternarios (NPK), 51% para el fosfato diamónico y n.a. para el resto	Compañía Nacional China de Importaciones y Exportaciones Químicas Compañía Nacional China de Medios de Producción para la Agricultura
ALGODÓN	1%	33%	Compañía Nacional China de Importaciones y Exportaciones Textiles Corporación Nacional China de Reservas Algodoneras Compañía Grupo Textil Beijing Jiu Da Compañía de Marketing y Oferta Textil Industrial Tianjin Compañía de Materias Primas para Textiles Shanghai
LANA	1%-3%	No se encuentra regulada por este tipo de medida	No se encuentra regulada por este tipo de medidas
TABACO	No se encuentra regulado por este tipo de medida	No se encuentra regulado por este tipo de medida	Compañía Nacional China para la Importación y Exportación de Tabaco (Grupo empresario)
PETRÓLEO CRUDO	No se encuentra regulado por este tipo de medida	No se encuentra regulado por este tipo de medida	Compañía Nacional China de Importaciones y Exportaciones Químicas Compañía China Internacional del Petróleo y los Químicos Compañía Nacional China del Petróleo Compañía Zhu Hai Zhen Rong
PETRÓLEO PROCESADO	No se encuentra regulado por este tipo de medida	No se encuentra regulado por este tipo de medida	Compañía Nacional China de Importaciones y Exportaciones Químicas (todo el petróleo procesado) Compañía China Internacional del Petróleo y los Químicos (todo el petróleo procesado) Compañía Nacional China del Petróleo (todo el petróleo procesado) Compañía Zhu Hai Zhen Rong (todo el petróleo procesado) Sociedad de Responsabilidad Limitada de China para la importación y exportación de combustibles para aviación (kerosene para aviación) Otras 64 compañías (Fuel oil)

Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio en base a las notificaciones de China a la OMC.

GRÁFICO 4  
IMPORTACIONES Y CONTINGENTES ARANCELARIOS CHINOS POR PRODUCTO  
2014 (EN MILES DE TONELADAS)



Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE, del Ministerio de Comercio de la República Popular de China y de la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma de China (NDRC).

rabán “productos para procesamiento” y gozaban, por lo tanto, de acceso libre de aranceles. Si los exportadores apuntan a penetrar en el mercado doméstico, algo que, como se indicó, es lo que ocurre con la mayoría de los exportadores latinoamericanos, entonces los aranceles promedio aplicados tienden a subestimar y no a sobreestimar los niveles de protección que enfrentan.

IMPUESTOS Y SUBSIDIOS  
A LA AGRICULTURA

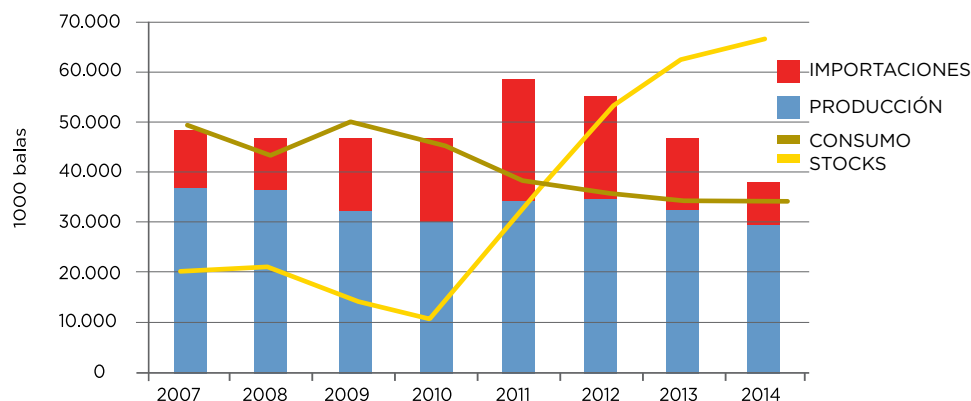
Como fue mencionado previamente, los obstáculos que enfrentan los exportadores de América Latina y el Caribe para acceder al mercado chino no se limitan únicamente a los aranceles, sino que involucran, además, otras formas de protección. Las políticas de impuestos y los subsidios, sobre todo para los productos agropecuarios, son algunas barreras de este tipo, que se caracterizan por una menor visibilidad pero que, no por ello, son menos efectivas. Los impuestos se destacan tanto en términos de su baja visibilidad como de su impacto sobre las exportaciones.

La protección adicional deriva, prin-

cialmente, de la forma en que se aplican los impuestos al valor agregado (IVA) a los productos nacionales y a los importados. Esta política otorga a los agricultores una serie de exenciones del IVA, incluido el impuesto del 13% sobre la venta de sus productos a mayoristas.<sup>2</sup> Para una mejor comprensión de cuánta protección suma el IVA diferencial (VAT wedge) a los aranceles, el Gráfico 1 presenta estimaciones para algunas de las principales exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe. En promedio, el IVA diferencial aumenta la protección en un 63%, liderado por los porotos de soja, cuyo arancel de importación pasa de 1,5% a 13,2% (arancel más IVA diferencial). Como se examinará más adelante, dado que la demanda de estos productos primarios es, en general, muy sensible a los precios, esta protección adicional puede traducirse fácilmente en ingresos no percibidos por los exportadores por miles de millones de dólares.

A pesar de que el IVA diferencial implica ingresos no percibidos y no gastos, corresponde a la categoría de subsidios a la agricultura, según la definición incluida en el Acuerdo sobre la Agricul-

## PRODUCCIÓN, CONSUMO, IMPORTACIONES Y STOCKS DE ALGODÓN DE CHINA



Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

tura de la OMC.<sup>3</sup> De todas maneras, no es el único subsidio agropecuario por el que deberían preocuparse los exportadores de América Latina y el Caribe. La OCDE, por ejemplo, ha identificado 24 programas vigentes en China, que van desde pagos por uso de insumos hasta pagos por superficie cultivada, número de animales o ingresos. Estos se han estimado en un valor de US\$ 4.200 millones, equivalente al 4% del total de la producción agropecuaria durante el año 2014.<sup>4</sup> Se trata de un monto considerable, si bien sustancialmente menor a los ingresos no percibidos bajo el régimen de exenciones del IVA, que pueden llegar hasta US\$ 1,1 billones o el 13% de la producción agropecuaria total, suponiendo la plena implementación de dicho régimen.<sup>5</sup>

### LA IMPORTANCIA DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS

Adicionalmente al escollo de los aranceles y subsidios, los exportadores de América Latina y el Caribe deben sortear el obstáculo de aún mayor complejidad que representan las barreras no arancelarias, las cuales se dividen y analizan en dos grupos, dependiendo de cuál sea su motivación: medidas técnicas y no técnicas. Entre las primeras se encuentran, básicamente, obstáculos regulatorios tales como las normas técnicas (barreras técnicas al comercio) y las medidas

sanitarias y fitosanitarias. Las segundas incluyen el comercio de Estado, los contingentes arancelarios y los controles de precios. Al igual que lo que ocurre con el resto de las barreras, los productos agropecuarios son los más afectados y constituyen el objeto de este análisis. Hay suficiente evidencia que sugiere que las barreras no arancelarias han acrecentado su importancia durante la última década, y sin duda han reemplazado a los aranceles como la principal limitación para una cantidad significativa de exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe.

El Gráfico 2 ilustra esta tendencia. En tanto los aranceles de los productos agropecuarios han experimentado un marcado descenso con posterioridad a la adhesión de China a la OMC, y los subsidios (excluido el IVA diferencial) se han estabilizado alrededor del 4% de la producción agropecuaria, la

# 24

SON LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS AGRARIOS VIGENTES EN EL GIGANTE ASIÁTICO

## AMÉRICA LATINA Y CHINA DESPUÉS DEL AUGE

diferencia entre los precios domésticos e internacionales ha crecido exponencialmente desde 2008, situación que sólo se explica por la existencia de otras medidas de intervención gubernamental. El Gráfico 3 muestra un análisis más detallado, con la diferencia de precios e información importante acerca de las barreras no arancelarias que se aplican a las exportaciones de los commodities más importantes de América Latina y el Caribe. Como puede observarse, las carnes vacuna, porcina y de ave son los productos más afectados, con diferencias de precios sustancialmente mayores a sus aranceles de importación.

### MEDIDAS NO TÉCNICAS

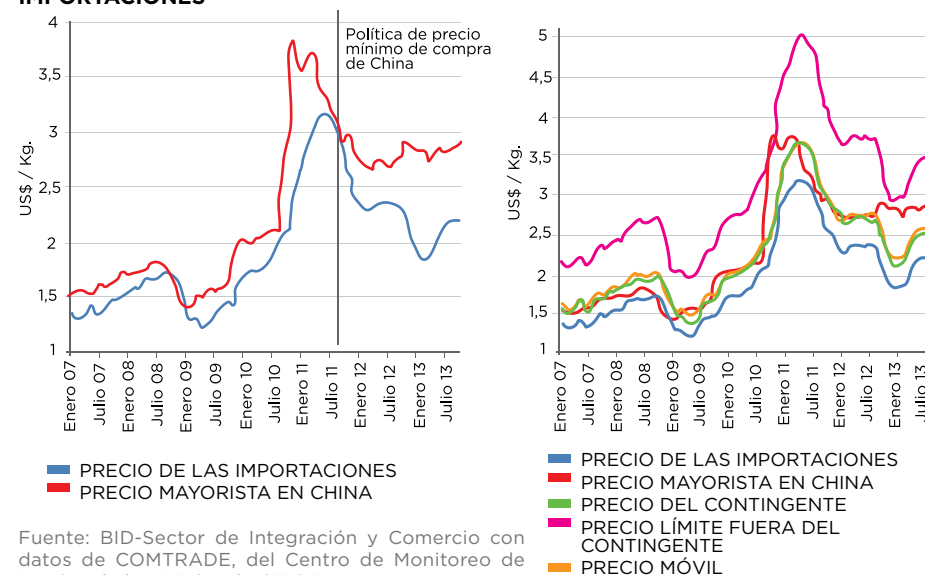
Durante la última década, las importaciones de China de un pequeño pero importante grupo de commodities agropecuarios han sido reguladas por empresas comerciales estatales y con-

tingentes arancelarios, y también han sido objeto de controles de precios. Las importaciones de cereales (trigo, arroz y maíz), azúcar, fertilizantes y algodón son controladas por empresas estatales y están sujetas a contingentes arancelarios; las importaciones de lana sólo se encuentran sujetas a contingentes arancelarios; y las importaciones de tabaco y de petróleo crudo y procesado están controladas por empresas estatales de comercio, pero no sujetas a contingentes arancelarios. Además, únicamente el petróleo crudo y la lana no son objeto de ningún tipo de control de precios (véase el Cuadro 2).<sup>6</sup>

Este tipo de medidas tienden a perjudicar las exportaciones de América Latina al menos de tres maneras. En primer lugar, el comercio de Estado permite que las empresas estatales de comercio se comporten como “monopsonistas”, presionando los precios de las importaciones a la baja. En segundo lu-

GRÁFICO 6

### DIFERENCIAS DE PRECIO DEL ALGODÓN EN CHINA: PRECIO DOMÉSTICO Y DE LAS IMPORTACIONES

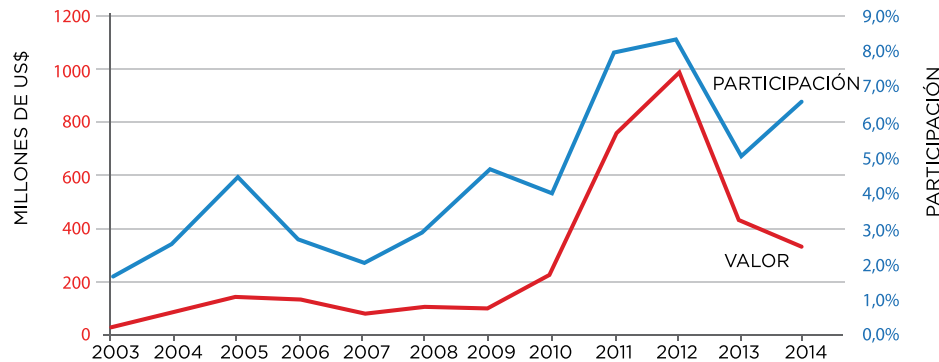


Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE, del Centro de Monitoreo de Precios de la NDRC y de CEIC Data.



GRÁFICO 7

# IMPORTACIONES CHINAS DE ALGODÓN DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE VALOR Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE IMPORTACIONES, 2003-2014



Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE.

gar, si bien es cierto que los contingentes arancelarios son menos distorsivos que las prohibiciones directas sobre las importaciones e incluso que los simples cupos, aun así pueden generar grandes pérdidas para los exportadores (y los consumidores) según cuán elevados sean los aranceles para la mercadería incluida y no incluida en los contingentes y cómo estos últimos (y sus rentas derivadas) se distribuyen entre importadores y exportadores y entre los países exportadores.<sup>7</sup> En tercer lugar, los controles de precios pueden establecer los precios domésticos en niveles menores a los internacionales, desalentando de esta manera las importaciones.

Al igual que sucede con la mayoría de los sistemas de contingentes arancelarios del mundo, los contingentes de China se encuentran, en su mayoría, subutilizados. Las únicas excepciones son el algodón, el azúcar y la lana (véase el Gráfico 4). Mientras que la subutilización puede interpretarse como evidencia de una restricción no vinculante, también se puede relacionar con altos aranceles para la mercadería incluida en los contingentes y con la forma en que estos son administrados. De hecho, algunos socios comerciales de China con intereses agropecuarios han planteado inquietudes respecto de posibles “prácticas de manejo poco transparentes”, sobre todo en términos de los montos y los

beneficiarios de los contingentes.<sup>8</sup> Saber con exactitud cuán perjudiciales han resultado estas prácticas para los intereses exportadores de América Latina y el Caribe requeriría de un análisis empírico complejo y riguroso, lo cual está fuera del alcance de este artículo. No obstante, un análisis detallado de la dinámica de los precios y las importaciones chinas de uno de los principales commodities agropecuarios de América Latina y el Caribe –el algodón– puede ayudar a entender un poco más este asunto.<sup>9</sup>

Las importaciones chinas de algodón se han ubicado sistemáticamente por encima del umbral cuantitativo establecido para el contingente, a pesar del punitivo arancel del 40% para las importaciones excedentes. En tiempos más recientes, estas importaciones experimentaron un auge como resultado del programa de precio mínimo de compra lanzado en marzo de 2011 en medio de una caída significativa de los precios del algodón.<sup>10</sup> El programa ha incrementado la diferencia entre el precio doméstico y el internacional, lo que generó que el Gobierno acumulara grandes reservas (el 60% de las reservas mundiales de algodón en 2014, de acuerdo con datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos), mientras las fábricas de hilados recurrían al algodón importado, que era mucho más barato y de mejor calidad (véanse los Gráficos 5 y 6).

# 65%

ES EL ARANCEL PROMEDIO  
PARA PRODUCTOS  
AGROPECUARIOS, EL  
MAYOR DE TODOS  
LOS SECTORES

Irónicamente, esta mayor distorsión producida por el programa de apoyo a los precios ha sido fundamental para poner de manifiesto cuánto potencial poseen las exportaciones de algodón de América Latina y el Caribe en China o lo mucho que se han visto obstaculizadas por el contingente arancelario. Como se desprende del Gráfico 7, las importaciones procedentes de América Latina y el Caribe se elevaron luego de la implementación del programa de apoyo a los precios, en especial en los casos de

## AMÉRICA LATINA Y CHINA DESPUÉS DEL AUGE

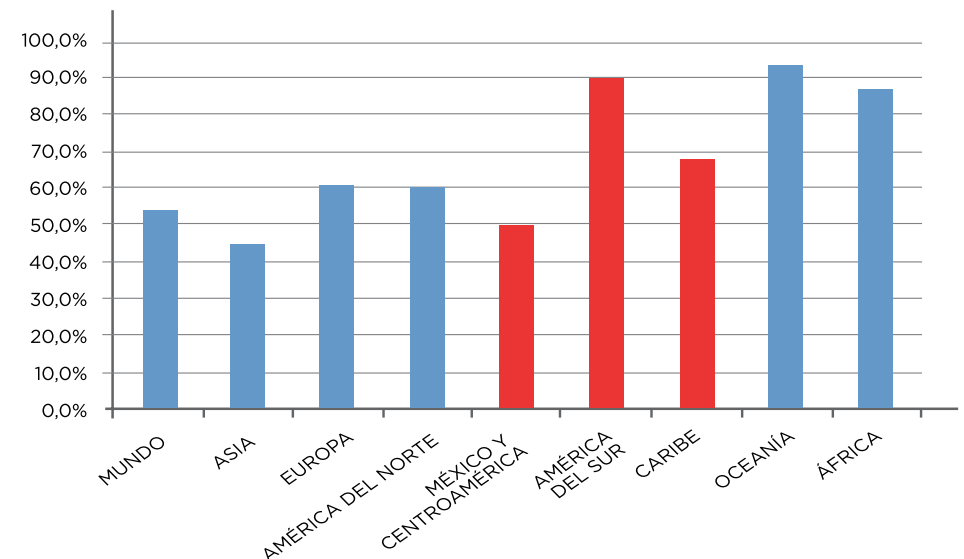
Brasil y México. De US\$ 103 millones en 2008, pasaron a US\$ 984 en 2012, con lo que prácticamente triplicaron su participación en el mercado hasta un 8,3%. Sin embargo, este auge no perduró en el tiempo, ya que en 2014 el Gobierno comenzó a vender sus abultadas reservas a través de subastas públicas, incurriendo en grandes pérdidas.<sup>11</sup>

### MEDIDAS TÉCNICAS

Mientras que las medidas no técnicas tales como los contingentes arancelarios persiguen el claro objetivo de proteger a los productores locales e impedir el ingreso de importaciones, las medidas técnicas como las barreras técnicas al comercio y las medidas sa-

GRÁFICO 8

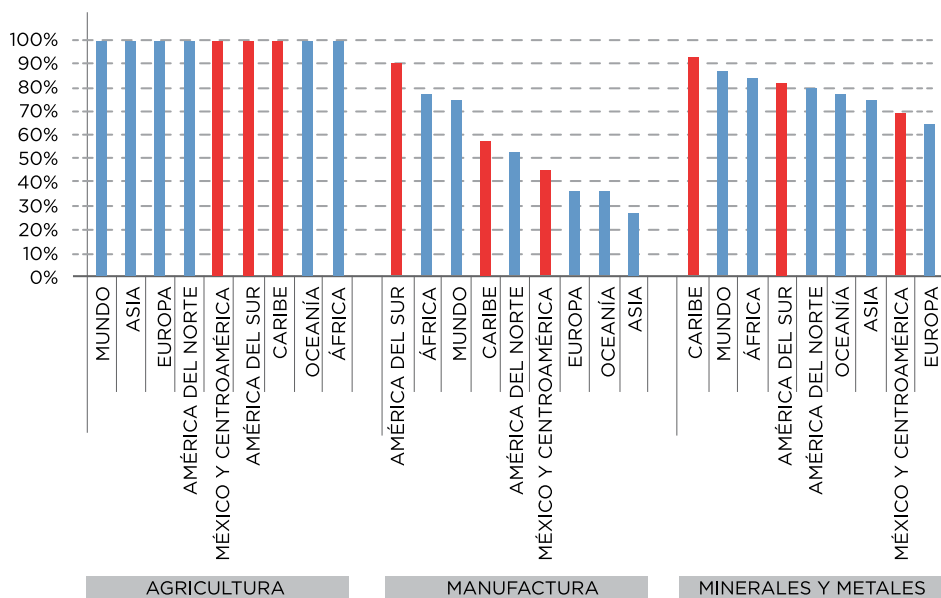
### PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES CHINAS SUJETAS, AL MENOS, A UNA MEDIDA TÉCNICA, POR REGIÓN DE ORIGEN. PROMEDIO (%) DE 2011-2014



Nota: Para determinar el porcentaje de importaciones sujetas a medidas técnicas, se agruparon estas medidas a nivel de línea arancelaria de seis dígitos del Sistema Armonizado. Cada partida de seis dígitos se considera afectada si existe al menos una línea arancelaria sujeta a medidas técnicas.

Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio en base a datos de la Administración General de Aduanas de China.

# **PORCENTAJE DE IMPORTACIONES CHINAS SUJETAS, AL MENOS, A UNA MEDIDA TÉCNICA, POR INDUSTRIA Y REGIÓN DE ORIGEN, 2014**



Nota: Para determinar el porcentaje de importaciones sujetas a medidas técnicas, se agruparon estas medidas a nivel de línea arancelaria de seis dígitos del Sistema Armonizado. Cada partida de seis dígitos se considera afectada si existe al menos una línea arancelaria sujeta a medidas técnicas.  
Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio en base a datos de la Administración General de Aduanas de China.

nitarias y fitosanitarias buscan, en teoría, objetivos políticamente legítimos, como la protección de la salud y la seguridad humanas o bien salvaguardar el medioambiente. No obstante, en la práctica, pueden tornarse discriminatorias y crear obstáculos innecesarios al comercio. Sea o no este el caso, es una cuestión de carácter empírico. Los datos no sugieren que las medidas estén dirigidas específicamente a perjudicar a América Latina y el Caribe, pero dado que los esfuerzos regulatorios –tanto de China como del resto del mundo– se centran, mayoritariamente, en la agricultura y la minería, y que las exportaciones de América Latina se concentran en estos sectores, es más probable que deban soportar los costos asociados a estas medidas. Esto puede observarse en el Gráfico 8, el cual pone de manifiesto que las importaciones provenientes de América del Sur, como también de otras regiones exportadoras de commodities, son las que se ven más afectadas; y en el

Gráfico 9, en el que queda en claro que tal exposición se da en la agricultura (o la industria alimenticia) y la minería.

Una revisión a las regulaciones existentes y entrevistas a exportadores de América Latina y el Caribe sugieren que prácticamente la totalidad de las dificultades se concentran en las exportaciones agropecuarias y se deben a medidas sanitarias y fitosanitarias poco transparentes y a largas esperas para poder certificar los productos, muchas veces con resultados inciertos. Las exportaciones de América Latina y el Caribe parecen ser particularmente afectadas por el largo y a veces poco claro proceso de aprobación de las plantas de procesamiento y de los organismos genéticamente modificados por parte de la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ, por su sigla en inglés) y por medidas sanitarias y fitosanitarias que muchas veces son más estrictas que los estándares internacionales. Esto se ha

dado sobre todo con las exportaciones de carne, porotos de soja y maíz, cuyas tribulaciones se examinan con mayor detalle en los párrafos siguientes.<sup>12</sup>

**Carnes.** El lento proceso de aprobación por parte de la AQSIQ ha sido de particular relevancia en el caso de las exportaciones de carne, cuyas plantas de procesamiento deben ser certificadas. Hasta agosto de 2015, la AQSIQ había aprobado 232 plantas extranjeras exportadoras de carne porcina, 146 de carne de ave y 71 de carne vacuna.

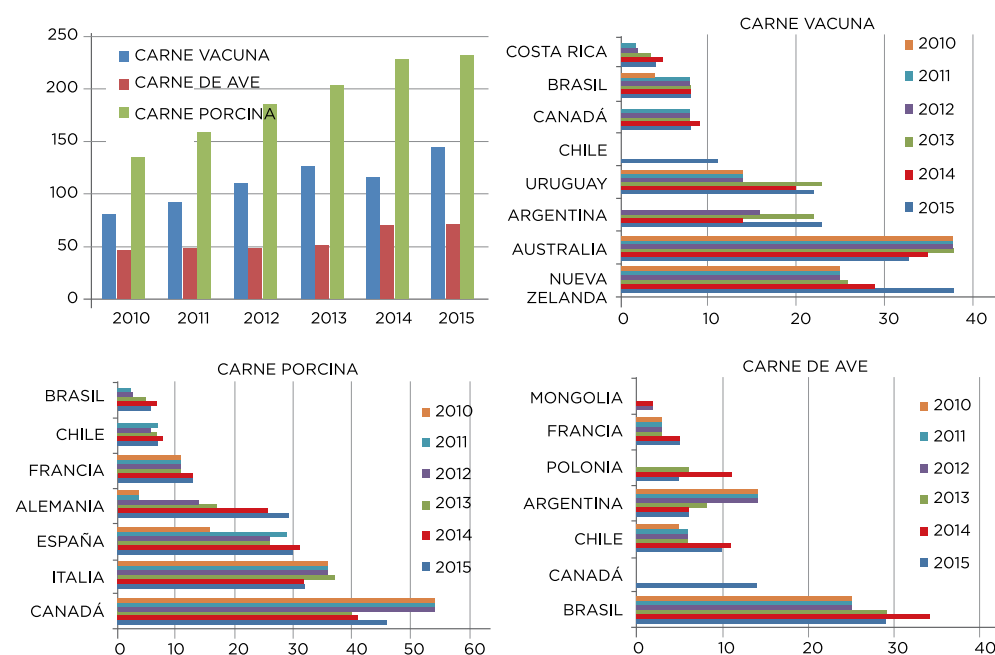
A primera vista, estos números indican que China es particularmente estricta en las aprobaciones para los establecimientos de carne de ave y vacuna. En los últimos cuatro años, recibieron per-

miso para exportar un promedio anual de 5,5 y 9,5 nuevos establecimientos de carne de ave y vacuna, respectivamente. Por el contrario, el segmento de carne porcina muestra un promedio de 23 nuevas plantas aprobadas por año (Gráfico 10).

El Gráfico 10 también ilustra la dificultad de los países latinoamericanos y caribeños para expandir el número de plantas de exportación, si bien hay una considerable heterogeneidad entre países. Brasil es el que mayor cantidad de establecimientos logró agregar, con 14 plantas de carne de ave y cuatro de carne porcina –aún una pequeña fracción de su capacidad de producción–, mientras que se suspendieron ocho plantas

GRÁFICO 10

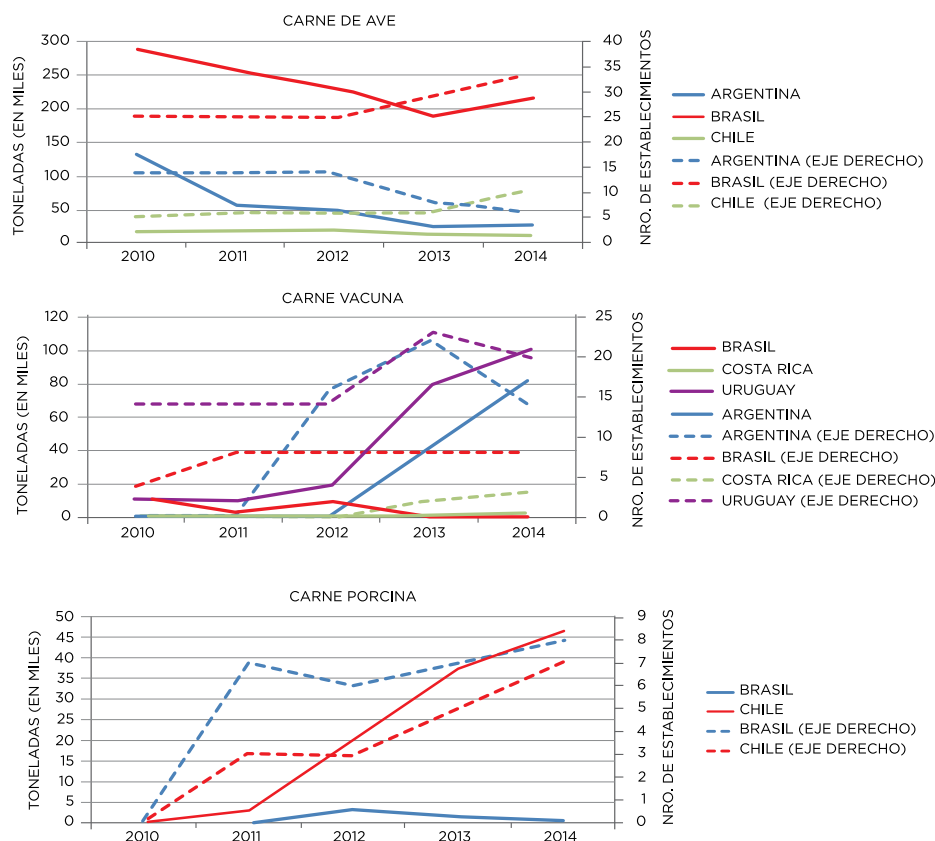
## **NÚMERO DE PLANTAS EXTRANJERAS DE EXPORTACIÓN APROBADAS POR LA AQSIQ (DATOS A AGOSTO DE 2015)**



Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio en base a la lista Procedimientos de inspección y cuarentena para el ingreso de productos cárnicos de la AQSIQ - Informes de agosto (肉类产品检验检疫准入名单).



GRÁFICO 11  
NÚMERO DE PLANTAS EXTRANJERAS DE EXPORTACIÓN APROBADAS POR LA  
AQSIQ Y CANTIDADES EXPORTADAS PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE



Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio en base a la lista Procedimientos de inspección y cuarentena para el ingreso de productos cárnicos de la AQSIQ (肉类产品检验检疫准入名单).

de carne vacuna y de ave de Argentina por razones que se desconocen.<sup>13</sup>

No está claro qué tan vinculantes han sido estas restricciones a la capacidad para las exportaciones de América Latina y el Caribe. El Gráfico 11 muestra que no existe una clara correlación entre las exportaciones de carne y el número de plantas aprobadas, lo que sugiere que hay otros factores de oferta, demanda y regulatorios en juego.

En el caso de la carne de ave, por ejemplo, los precios parecerían ser el mayor obstáculo, dado que han sido sistemáticamente más elevados que los de

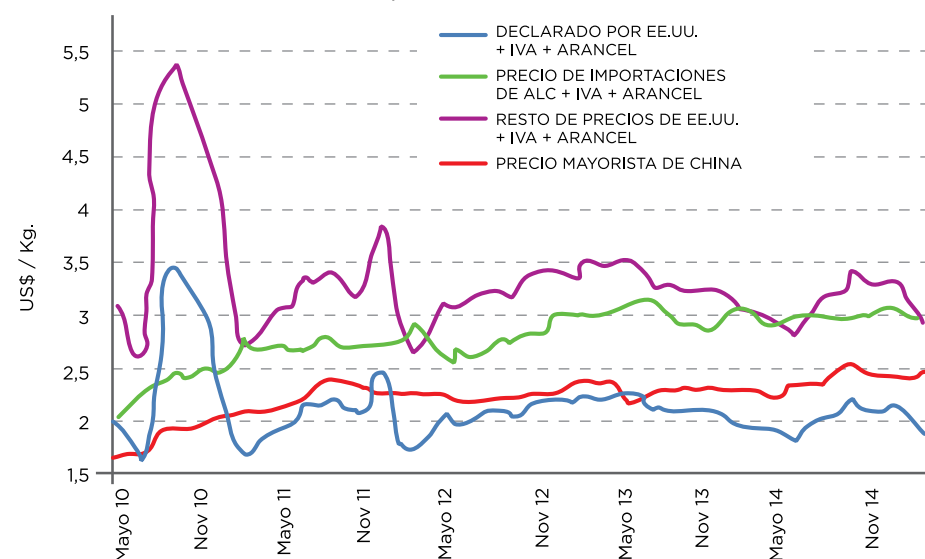
las exportaciones de Estados Unidos y que los precios domésticos mayoristas con inclusión del IVA y el arancel (específico) de importación (Gráfico 12). La carga de los derechos antidumping y compensatorios impuesta sobre las exportaciones de Estados Unidos en 2010 contribuyó a que América Latina y el Caribe redujeran, y en algunos casos eliminaran, la diferencia de precios con Estados Unidos, lo que propició un auge en sus exportaciones (Gráfico 13).<sup>14</sup> Pero esto no habría sido posible si Brasil no hubiera tenido su grupo inicial de plantas aprobado en diciembre de 2009.

Es probable que las restricciones impuestas por las certificaciones de plantas se vean más claramente en el volumen de exportaciones de América Latina y el Caribe que toman la ruta de Hong Kong, que tiene un acuerdo de libre comercio con China continental, con el objetivo de evadir los controles sanitarios y fitosanitarios de China. Como se pone de manifiesto en el Gráfico 14, las exportaciones de Brasil a Hong Kong luego de que un grupo relevante de plantas obtuviera la certificación en 2009, pero desde entonces se mantienen en niveles comparables a pesar de la vasta diferencia de tamaño de ambos mercados. Esto parece deberse al hecho de que sólo 34 plantas obtuvieron la certificación de las 61 que la solicitaron (CEBC, 2014). Este tipo de

triangulación se observa también en las exportaciones de carne de ave de Argentina y Chile ante las barreras que plantean las medidas sanitarias y fitosanitarias.<sup>15</sup>

Si bien es efectiva, la ruta de Hong Kong también trae aparejados cuantiosos costos. El uso de un intermediario eleva los costos de transacción, lo que obliga a las compañías de América Latina y el Caribe a exportar por precios significativamente menores. De 2013 a 2014, por ejemplo, los precios de las exportaciones de la región a Hong Kong fueron, en promedio, un 60% inferiores a los de sus exportaciones a China y 39% menores que los precios mayoristas en China continental; esto sugiere que los intermediarios se apropiaron de una proporción nada desdeñable de las rentas generadas.<sup>16</sup>

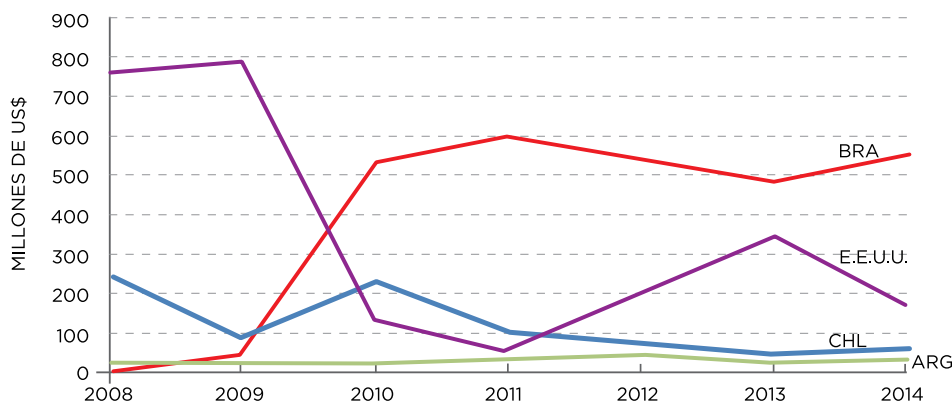
GRÁFICO 12  
PRECIO DOMÉSTICO Y DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE DE AVE EN CHINA POR  
SOCIOS SELECCIONADOS: US\$/KG, MAYO DE 2010-ENERO DE 2015



Nota: Los precios de las importaciones están calculados en base a valores unitarios promedio. Véase en la nota al pie 14 la definición de los precios de Estados Unidos.

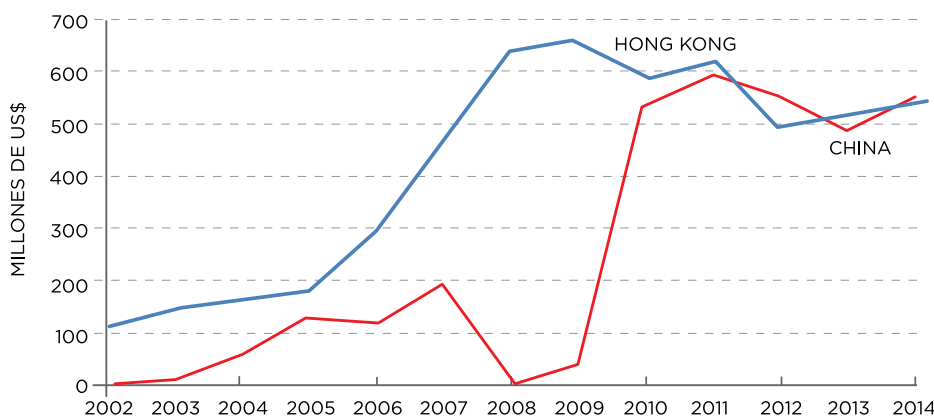
Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE, del Departamento de Agricultura de Estados Unidos y del Ministerio de Agricultura.

GRÁFICO 13  
IMPORTACIONES CHINAS DE CARNE DE AVE.\* PAÍSES SELECCIONADOS,  
EN MILLONES DE US\$, 2008-2014



\* Código del Sistema Armonizado (seis dígitos) 020714, trozos y despojos, congelados.  
Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE.

GRÁFICO 14  
IMPORTACIONES DE CARNE DE AVE\* DE CHINA Y HONG KONG DESDE BRASIL.  
EN MILLONES DE US\$, 2002-2014



\* Código del Sistema Armonizado (seis dígitos) 020714, trozos y despojos, congelados.  
Fuente: BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE.

## UNA POLÍTICA COMERCIAL MÁS ACTIVA Y MEJOR INFORMADA

Habiendo dejado atrás los años gloriosos, las ganancias adicionales que se deriven de la relación entre América Lati-

na y el Caribe y China dependerán de que los gobiernos dejen atrás la retórica del pasado y centren su atención en las más triviales barreras comerciales, cuya eliminación beneficiaría mucho la calidad de la relación. Para ello, necesitarán un mejor entendimiento de este tipo de restricciones y de su impacto so-

bre los flujos comerciales, un imperativo que este artículo trató de comenzar a abordar.

El esfuerzo por tratar de eliminar esta falta de conocimiento puede ser más efectivo si es sistemático y colaborativo entre el Gobierno, el sector privado, las universidades y los think-tanks, y está dirigido a identificar los obstáculos más importantes y así comprender mejor sus impactos. Podría ser incluso más efectivo si se realiza a nivel regional, dado que muchos países de América Latina y el Caribe tienen intereses comerciales en

común respecto de productos similares y todos podrían beneficiarse si mejoraran la información comercial y su análisis.

En lugar de anunciar una época de conflictos comerciales crecientes, esta visión más pragmática centrada en las barreras comerciales debería considerarse un requisito indispensable para ampliar y consolidar los beneficios del pasado de una relación que, para madurar, demanda que los desafíos que plantea sean abordados de manera más técnica y menos política. ■

### NOTAS

<sup>1</sup> Yu y Tian (2012).

<sup>2</sup> Véase un análisis más detallado acerca de las exenciones del IVA en Huang, Rozelle y Chang (2004) y Departamento de Agricultura de Estados Unidos (2007).

<sup>3</sup> Véase el Anexo 3 del Acuerdo.

<sup>4</sup> [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/analytic\\_index\\_s/agriculture\\_02\\_s.htm#ann\\_3A1](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/analytic_index_s/agriculture_02_s.htm#ann_3A1).

<sup>5</sup> OCDE (2015).

<sup>6</sup> En otras palabras, suponiendo que la totalidad de la producción agropecuaria local está exenta del 13% del IVA. El monto de US\$ 1,1 billones surge de multiplicar la estimación de la OCDE del total de producción agropecuaria del año 2014 por el 13% de la tasa del IVA.

<sup>7</sup> Véase más detalles en la notificación que envió China a la OMC.

<sup>8</sup> [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDDocuments/22941/Q/G/STR/N9CHNA1C1.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDDocuments/22941/Q/G/STR/N9CHNA1C1.pdf).

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Li y Carter (2009).

<sup>10</sup> Véase Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2014), p. 100.

<sup>11</sup> De acuerdo con información del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Brasil era el tercer exportador mundial de algodón en 2014, detrás de Estados Unidos e India. Argentina se situaba en el puesto número 16 y México, en el número 26. En términos de producción, Brasil se encontraba dentro de los seis principales; México, dentro de los 11 y Argentina, entre los 14. <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>.

<sup>12</sup> El programa de precio mínimo de compra fue una iniciativa promocionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma de China en conjunto con el Ministerio de Comercio de la República Popular China, el Ministerio de Finanzas y otros cinco ministerios. Véanse detalles acerca de la regulación en 发改委等联合发布今年起实行棉花临时收储制度 (lanzamiento de una política de almacenamiento temporario de algodón este año para implementar el sistema).

<sup>13</sup> Ministerio de Finanzas (2015). Este proceso parece no haber sido del todo regular, ya que durante las subastas hubo inconvenientes de precio y calidad (véanse Hornby, 2014, y China Cotton Association, 2014). Por ejemplo, en una subasta organizada por la Corporación de Producción y Construcción Xinjiang, en agosto de 2014, se ofre-

cieron 12.322 toneladas de algodón, de las cuales sólo se vendieron 708 (5,7% del total ofrecido) debido a la baja calidad del algodón.

<sup>14</sup> En la Circular N.º 49 del Consejo Estatal ("Varias opiniones del Consejo Estatal sobre el fortalecimiento de las importaciones"), el gobierno chino reconoce que la AQ-SIQ debería acelerar su proceso de aprobación. Véanse más detalles en "Interpretación del Departamento de Comercio acerca de las opiniones del Consejo Estatal sobre el fortalecimiento de las importaciones" (商务部解读国办关于加强进口的若干意见, 国办发[2014]49号).

<sup>15</sup> No parece haber motivos de origen sanitario y fitosanitario relevantes que justifiquen la suspensión de los establecimientos argentinos. El informe de la AQSIQ no cita las especificidades de la resolución y tampoco fue posible obtener información detallada del Departamento de Agricultura a través de la Embajada de Argentina en Beijing.

<sup>16</sup> Los derechos antidumping y compensatorios se implementaron en febrero y octubre de 2010, respectivamente. El derecho antidumping era del 53,4% para aquellas compañías que respondieron a la investigación (empresas declarantes) y del 105% para las restantes. El derecho compensatorio era 12,5% y 30,3%, respectivamente. Luego de una decisión de la OMC que benefició a Estados Unidos, el Ministerio de Comercio chino redujo el derecho de antidumping a 46,6% para las empresas declarantes y a 73,8% para el resto. Los derechos compensatorios también se redujeron en 4% y 4,5%, respectivamente. Véanse más detalles en OMC, Diferencia DS427: "China — Medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre los productos de pollo de engorde procedentes de los Estados Unidos".

<sup>17</sup> Las exportaciones de Argentina a Hong Kong se cuadruplicaron a partir de la revocación china de las certificaciones de ocho plantas de exportación en marzo de 2013. Del mismo modo, las exportaciones de Chile a Hong Kong se septuplicaron en septiembre de 2013 luego de que sus exportaciones a China continental fueran suspendidas a raíz de la presencia de un químico no autorizado (dioxina) en sus envíos (BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE).

<sup>18</sup> BID-Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE, del Ministerio de Agricultura de China y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

### BIBLIOGRAFÍA

Departamento de Agricultura de Estados Unidos. 2007. "China, Peoples Republic of Trade Policy Monitoring VAT Protections: The Rest of the Story 2007". GAIN Report Number: CH7018. 19 de marzo.

Huang, J., Rozelle, S. y Chang, M. 2004. "Tracking Distortions in Agriculture: China and Its Accession to the World Trade Organization". World Bank Economic Review. 18 (1): 59-83.

Li, X. y Carter, C. A. 2009. "The Impacts of Tariff-rate Import Quotas on Market Access". Departamento de Economía Agraria y de Recursos Naturales, Universidad de California. Docu-

mento mimeografiado.

OCDE. 2015. Base de datos Producer and Consumer Support Estimates Database. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>.

Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales-USTR. 2014. 2014 Report to Congress on China's WTO Compliance. United States Trade Representative, Diciembre.

Yu, M. y Tian, W. 2012. "China's Processing Trade: A Firm-level Analysis". En: H. McKay y L. Song, editores. Rebalancing and Sustaining Growth in China. Camberra, Australia: ANU E Press.



# Hecho a medida

DE FORMATOS RÍGIDOS A NEGOCIACIONES ABIERTAS DONDE SE HACE LUGAR A LAS DEMANDAS DE LOS SECTORES PRIORITARIOS DE CADA PAÍS. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y TRAS ACUMULAR EXPERIENCIA EN LA REGIÓN, LA DIPLOMACIA COMERCIAL CHINA SE MOSTRÓ MÁS DISPUESTA A INCLUIR CONDICIONES ESPECÍFICAS EN CADA CONVENIO. CUÁLES SON LOS PRINCIPALES EJEMPLOS EN LA REGIÓN Y EN EL RESTO DEL MUNDO.

**Renato Baumann**  
IPEA y Universidad de Brasilia<sup>1</sup>

SON LOS ACUERDOS  
QUE SE ANALIZAN:  
CHILE, PERÚ, COSTA RICA,  
SINGAPUR, AUSTRALIA,  
COREA DEL SUR,  
NUEVA ZELANDA Y ASEAN



CHINA HA TENIDO UN PAPEL MUY ACTIVO EN LA NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS PREFERENCIALES Y, DE HECHO, HA FIRMADO VARIOS CON PAÍSES DE DIFERENTES REGIONES. YA TIENE TRES ACUERDOS SUSCRITOS CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA –CHILE, PERÚ Y COSTA RICA– Y HA INICIADO NEGOCIACIONES CON COLOMBIA. EN ESTE ARTÍCULO SE ANALIZAN OCHO

ARREGLOS COMERCIALES PREFERENCIALES (CHILE, PERÚ, COSTA RICA, SINGAPUR, AUSTRALIA, COREA DEL SUR, NUEVA ZELANDA Y ASEAN). EL ANÁLISIS COMPARATIVO MUESTRA QUE TIENEN ALGUNAS CARACTERÍSTICAS EN COMÚN Y, AL MISMO TIEMPO, PRESENTAN CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS QUE REFLEJAN LOS INTERESES REALES DE CHINA EN CADA RELACIÓN BILATERAL. LUEGO, SE COMPARA LA ESTRUCTURA BÁSICA DE ESTOS ACUERDOS SUSCRITOS CON CHINA CON AQUELLOS FIRMADOS POR PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA. QUEDA DEMOSTRADO QUE SI BIEN ESTOS ÚLTIMOS CON FRECUENCIA SE BASAN EN MODELOS PREVIAMENTE DEFINIDOS (“UN ÚNICO MODELO PARA TODOS”), LOS ACUERDOS CON CHINA ESTÁN MÁS “HECHOS A MEDIDA”, YA QUE TIENEN EN CUENTA LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS QUE PRESENTAN LOS SOCIOS.

La relación entre China y América Latina no es nueva. Entre mediados del siglo XVI y principios del XIX, por la llamada “Ruta de la Seda”, a través de Filipinas, China y América mantenían un intenso intercambio de mercancías. China exportaba no sólo seda, sino también joyas, pólvora, tela de algodón, arte y artesanías, además de otros productos, e importaba alimentos, jabón, zapatos, sombreros y otros artículos de América Latina.<sup>2</sup>

Esta relación adquirió una nueva dimensión en el siglo XIX con la migración de trabajadores chinos a las costas del Pacífico en América del Sur y Central, así como hacia el sector de la construcción de ferrocarriles en América del Norte.

La convulsión política de mediados del siglo XX naturalmente condujo a una disminución de la relación entre

China y América, pero a partir del inicio de la década del noventa se observa una intensificación gradual de los lazos económicos entre ambos, que comenzó con una importancia cada vez mayor de China como socio comercial y, en forma más reciente, también como importante inversor potencial o real en diversas economías de América Latina.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, se desarrolla un fenómeno inédito en Asia. La mayoría de los países de esa región se han resistido tradicionalmente a firmar acuerdos comerciales preferenciales. Durante varias décadas, en América Latina (y en África), el énfasis estuvo puesto en la promoción de iniciativas regionales formales. Desde fines de la década del noventa, sin embargo, ha habido una multiplicidad de acuerdos preferenciales

firmados por países asiáticos, en cantidades que igualan o incluso superan el número de acuerdos suscritos por los países latinoamericanos en ese período.

En parte, ello se debe a que las principales economías asiáticas son importantes productoras y exportadoras de manufacturas, y la producción en este sector se ha convertido en un proceso cada vez más fragmentado: las llamadas “cadenas de valor” requieren –casi por definición– libre acceso a bienes de producción y, por ende, surge la necesidad de proporcionar un entorno comercial favorable.<sup>4</sup>

Sin duda, este es sólo uno de los motivos por los que existen numerosos acuerdos. Tal como se demostrará más adelante, otros elementos (como la necesidad de regular el trato bilateral ofrecido a los inversores o a los migrantes y las condiciones para resolver las diferencias entre agentes económicos y el Estado en otro país) también están presentes en este movimiento.

China ha tenido un papel muy activo en la negociación de acuerdos preferenciales y, de hecho, ha firmado varios con países de diferentes regiones. Ya tiene tres acuerdos firmados con países latinoamericanos –Chile, Perú y Costa Rica– y ha iniciado negociaciones con Colombia. Ello no debe sorprender-

nos, porque Chile, Perú y Colombia son miembros de la Alianza del Pacífico, y Costa Rica está solicitando su incorporación. Chile y Perú también son miembros de APEC, además de socios en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su sigla en inglés). Desde la firma del TPP, China ha dado señales de pretender compensar los efectos de ese acuerdo intensificando la firma de nuevos arreglos preferenciales, así como las iniciativas vinculadas a su estrategia Un cinturón, una ruta (One Belt, One Road).

En este artículo se analizan ocho de estos acuerdos preferenciales de comercio (Chile, Perú, Costa Rica, Singapur, Australia, Corea del Sur, Nueva Zelanda y ASEAN). El análisis comparativo muestra que tienen algunas características en común y que, al mismo tiempo, presentan características específicas que reflejan los intereses reales de China en cada relación bilateral. Asimismo, algunos temas de preocupación para la región –como las condiciones para el movimiento sindical– se incluyen en los acuerdos firmados con los vecinos de China, a diferencia de lo que ocurre en aquellos suscritos con países latinoamericanos. Luego, se compara la estructura básica de estos acuerdos suscritos con China con ejemplos de





LA REALIDAD PUEDE DIFERIR  
MUCHO DE LO QUE PLANTEAN  
LOS LIBROS DE TEXTO

acuerdos firmados por países latinoamericanos con EE.UU. y la UE. De la valoración de estos documentos se desprenden algunos aspectos que deberían tenerse en cuenta en negociaciones ulteriores.

LA BRECHA CON LA TEORÍA

Los libros de texto sobre economía internacional nos enseñan que el proceso de aproximación económica entre dos o más países tiene diferentes niveles. El listado más común de dichos niveles fue adoptado por Bela Balassa (1961) y se lo conoce con el nombre de “taxonomía de Balassa”. De acuerdo con esta taxonomía, un primer nivel de aproximación es la firma de un acuerdo preferencial de comercio. Esto implica la reducción o la eliminación de aranceles de importación para un conjunto predefinido de productos. A menudo consiste en un grupo limitado de artículos y no es necesario aplicar ninguna medida adicional fuera de

informar al personal de aduanas de los países que intervienen en el proceso. El siguiente nivel es la creación de un área de libre comercio. En esta etapa, la mayoría de las mercancías –si no todas– que circulan entre dos o más países se comercializan con aranceles cero o muy bajos. Esto plantea la posibilidad de que un agente importe un producto de otro lugar y lo venda en el país socio, dado que tiene acceso total al mercado. Para evitarlo, las partes deben adoptar como criterio la cantidad de valor que se ha agregado en uno de los países participantes. Sólo la producción nacional puede gozar del acceso total a los mercados. A fin de tener mejor control de

este proceso, suele considerarse que es más probable que el área de libre comercio se forme entre países vecinos.

Otra condición es, por supuesto, evitar una situación en la que uno de los socios se vea beneficiado con un superávit comercial sistemático en relación con los otros signatarios del tratado, a raíz de la condición de acceso total a los mercados. Esto se logra coordinando las políticas cambiarias de los países participantes.

Esta es la realidad que plantean los libros de texto.

Una característica básica de los acuerdos firmados por China es que todos tienen la finalidad de crear áreas de libre comercio. Como es de esperar, todos tienen condiciones específicas respecto de la prueba de origen. Pero abarcan países que no son vecinos<sup>5</sup> y no tienen nada relacionado con la coordinación de las políticas cambiarias, como podría esperarse.

La carga de la prueba del porcentaje de valor nacional agregado les corresponde a los agentes comerciales, quienes cada año deben presentar certificados de origen de los productos comercializados y que dependen de las condiciones especificadas en relación con los mecanismos de solución de controversias de cada tratado.

Esto no constituye sólo un cambio en la jerga económica. Los acuerdos con China también son el resultado de una relación más ambiciosa, que va más allá del simple comercio de mercancías, y a menudo comprende disciplinas rela-

tivas al comercio de servicios, los flujos de inversión y, en algunos casos, la cooperación en la elaboración de políticas para algunos sectores.

CARACTERÍSTICAS COMUNES  
DE LOS ACUERDOS

Además de estar todos encaminados a la creación de áreas de libre comercio, los acuerdos revisados comparten otras cuantas características.

Esta sección se basa, en parte, en los diversos artículos publicados en Oliveira y Sanchez Badin (2013). Los capítulos incluidos en ese volumen presentan un análisis detallado de cinco tratados firmados por China, que incluyen los tres acuerdos celebrados con países latinoamericanos más aquellos firmados con Nueva Zelanda y Singapur. Este artículo suma otros tres acuerdos y adopta un enfoque levemente diferente para examinar los textos.

En los ocho acuerdos revisados en esta oportunidad, existe una referencia específica al hecho de que todas las comunicaciones bilaterales así como la documentación requerida deberán estar redactadas en inglés. Esa es una condición necesaria, dado el limitado conocimiento que se tiene del chino.

En todos los acuerdos se explicita el interés de proporcionar el máximo grado de transparencia en las políticas, así como en las decisiones específicas que afecten las relaciones bilaterales.

Además, excepto en el firmado con Australia, se incluye una cláusula espe-

CUADRO 1  
ESTADÍSTICAS BÁSICAS  
ACUERDOS SELECCIONADOS FIRMADOS POR CHINA

SOCIO	AÑO	CANTIDAD DE ARTÍCULOS	CANTIDAD DE PÁGINAS	CANTIDAD DE ANEXOS
ASEAN	2004	23	275	3
Chile	2005	121	82	9
Nueva Zelanda	2008	214	121	14
Singapur	2008	115	75	7
Perú	2009	201	123	12
Costa Rica	2010	168	94	13
Australia	2015	222	161	11
Corea del Sur	2015	305	216	14

Fuente: China FTA Network en fta.mofcom.gov.cn.

cífica según la cual las partes acuerdan negociar en el futuro la aceleración del proceso de reducción de aranceles y derechos aduaneros bilaterales o de la implementación de compromisos.

Asimismo, excepto en los acuerdos suscriptos con ASEAN y Singapur, se pone especial atención al trato nacional y al trato de la nación más favorecida, así como a las condiciones de acceso a los mercados, tanto de las mercancías, como de los servicios.<sup>6</sup> En algunos casos, también se hace referencia a las inversiones, como en los acuerdos con Perú y Corea.

Los dos acuerdos más antiguos –los de China con ASEAN y con Chile– son las excepciones y no hacen referencia a ello, pero cada uno de los otros acuerdos contiene una descripción bastante detallada de los procedimientos aduaneros acordados, que incluye aspectos como los criterios de revisión y apelación, la necesidad de cooperación y consulta mutua, la posibilidad de que una parte proporcione una resolución anticipada antes de importar una mercancía, la implementación, los procedimientos de valoración en aduana y la identificación de las autoridades competentes.

En general, China vincula sus acuerdos a las normas de la OMC. Pero estos reglamentan las subvenciones para el comercio de mercancías con un alcance mayor al de las normas OMC (OMC-plus)<sup>7</sup> o por medio de referencias explícitas al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Todos los tratados reafirman la intención de eliminar las subvenciones y prohíben su adopción en el comercio bilateral entre las partes. Esto es válido para la mayoría de los acuerdos examinados, con la única excepción del acuerdo con Corea del Sur. En este caso, sólo se hace referencia a las subvenciones a los servicios.

## LOS OCHO ACUERDOS HACEN REFERENCIA A LAS NORMAS DE LA OMC SOBRE MEDIDAS ANTIDUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS

A excepción del acuerdo con ASEAN, que hace referencia al Acuerdo de la OMC, todos los demás establecen reglas para tratar tanto las salvaguardias globales como las medidas bilaterales/sectoriales.

En lo que concierne a las reglas de origen, todos los acuerdos presentan las mismas normas de identificación que las de la OMC. La fórmula básica para determinar el Valor de Contenido Regional (VCR) adoptada, a excepción del acuerdo firmado con ASEAN, es [(el valor de la mercancía menos el valor del material no originario)/ el valor de la mercancía] multiplicado por 100. El VCR no debería ser inferior al 40%. Los acuerdos celebrados con Nueva Zelanda y Perú también especifican que las mercancías deben ser consideradas a valor FOB, mientras que los materiales no originarios se expresan en valor CIF.

El acuerdo con ASEAN presenta una fórmula diferente, si bien se mantiene la condición del 40% de valor agregado nacional. El VCR es [(el valor del producto que se origina fuera del territorio de una de las partes + el valor de los materiales de origen indeterminado)/el precio FOB] multiplicado por 100 < 60%.

En cuanto a las medidas antidumping, los derechos compensatorios y la limitación voluntaria de las exportaciones, los ocho acuerdos también hacen referencia a las normas de la OMC. En general, consideran la posibilidad de adoptar el mecanismo de solución de

CUADRO 2  
ACUERDOS DE LA UNIÓN EUROPEA CON CHILE Y CON PERÚ Y COLOMBIA

CHILE	PERÚ Y COLOMBIA
Parte I - Disposiciones generales e institucionales	I - Disposiciones iniciales
Título I - Naturaleza y ámbito de aplicación del Acuerdo	Elementos esenciales
Título II - Marco institucional	Disposiciones generales
Parte II - Diálogo político	Definiciones de aplicación general
Parte III - Cooperación	II - Disposiciones institucionales
Título I - Cooperación económica	III - Comercio de mercancías
Título II - Ciencia, tecnología y sociedad de la información	Acceso a mercados de mercancías
Título III - Cultura, educación y audiovisuales	Medidas de defensa comercial
Título IV - Reforma estatal y administración pública	Aduanas y facilitación del comercio
Título V - Cooperación en materia social	Obstáculos técnicos al comercio
Título VI - Otros ámbitos de cooperación	Medidas sanitarias y fitosanitarias
Título VII - Disposiciones generales	Circulación de bienes
Parte IV - Comercio y cuestiones relacionadas	Excepciones
Título I - Disposiciones generales	IV - Comercio de servicios, establecimiento y comercio electrónico
Título II - Libre circulación de mercancías	Disposiciones generales
Capítulo I - Eliminación de derechos de aduana	Establecimiento
Capítulo II - Medidas no arancelarias	Suministro transfronterizo de servicios
Capítulo III - Excepciones	Presencia temporal de personas físicas con fines de negocios
Título III - Comercio de servicios y derecho de establecimiento	Marco reglamentario
Capítulo I - Servicios	Servicios de informática
Capítulo II - Servicios financieros	Servicios postales y de mensajería
Capítulo III - Derechos de establecimiento	Servicios de telecomunicaciones
Capítulo IV - Excepciones	Servicios financieros
Título IV - Contratación pública	Servicios de transporte marítimo internacional
Título V - Pagos corrientes y movimientos de capital	Comercio electrónico
Título VI - Derechos de propiedad intelectual	Excepciones
Título VII - Competencia	V - Pagos corrientes y movimientos de capital
Título VIII - Solución de controversias	VI - Contratación pública
Capítulo I - Objetivo y ámbito de aplicación	VII - Propiedad intelectual
Capítulo II - Prevención de controversias	Disposiciones generales
Capítulo III - Procedimiento de solución de controversias	Protección de la biodiversidad y el conocimiento tradicional.
Capítulo IV - Disposiciones generales	Disposiciones relacionadas con derechos de propiedad intelectual
Título IX - Transparencia	Observancia de derechos de propiedad intelectual
Título X - Tareas específicas en cuestiones comerciales de organismos establecidos en el presente acuerdo	Transferencia de tecnología
Título XI - Excepciones en el ámbito del comercio	Cooperación
Parte V - Disposiciones finales	VIII - Competencia
	IX - Comercio y desarrollo sostenible
	X - Transparencia y procedimientos administrativos
	XI - Excepciones generales
	XII - Solución de controversias
	Objetivo, ámbito de aplicación y definiciones
	Consultas
	Procedimientos para solución de controversias
	Disposiciones generales
	XIII - Asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades comerciales
	XIV - Disposiciones finales

Fuente: [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).



CUADRO 3  
ACUERDOS DE LOS ESTADOS UNIDOS CON CHILE Y COLOMBIA

CHILE	COLOMBIA
I – Disposiciones iniciales	I – Disposiciones iniciales y definiciones generales
II – Definiciones generales	II – Trato nacional y acceso de mercancías al mercado
III – Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	
Trato nacional	
Eliminación arancelaria	
Regímenes especiales	
Medidas no arancelarias	Regímenes especiales
Otras medidas	Medidas no arancelarias
Agricultura	Otras medidas
Textiles y vestuarios	Disposiciones institucionales
Disposiciones institucionales	Agricultura
Definiciones	Definiciones
IV – Reglas y procedimientos de origen	III – Textiles y vestido
Definiciones	IV – Reglas y procedimientos de origen
	V – Procedimiento aduanero y facilitación del comercio
V – Administración aduanera	VI – Medidas sanitarias y fitosanitarias
VI – Medidas sanitarias y fitosanitarias	VII – Obstáculos técnicos al comercio
VII – Obstáculos técnicos al comercio	VIII – Medidas comerciales correctivas
VIII – Defensa comercial	Medidas de salvaguardia
Salvaguardias	Antidumping y derechos compensatorios
Antidumping y derechos compensatorios	IX – Contratación pública
IX – Contratación pública	X – Inversiones
X – Inversiones	Inversión
Inversión	Solución de controversias inversor-Estado
Solución de controversias inversor-Estado	Definiciones
Definiciones	XI – Comercio transfronterizo de servicios
XI – Comercio transfronterizo de servicios	XII – Servicios financieros
XII – Servicios financieros	XIII – Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado
XIII – Telecomunicaciones	XIV – Entrada temporal de personas de negocios
XIV – Entrada temporal de personas de negocios	
XV – Comercio electrónico	XIV – Telecomunicaciones
XVI – Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado	XV – Comercio electrónico
XVII – Derechos de propiedad intelectual	XVI – Derechos de propiedad intelectual
XVIII – Laboral	XVII – Asuntos laborales
XIX – Medioambiente	XVII – Medioambiente
XX – Transparencia	XIX – Transparencia
XXI – Administración del Tratado	XX – Administración del Acuerdo y fortalecimiento de capacidades comerciales
XXII – Solución de controversias	XXI – Solución de controversias
XXIII – Excepciones	XXII – Excepciones generales
XXIV – Disposiciones finales	
	XXIII – Disposiciones finales

Fuente: [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).



+40%

ES EL VALOR  
DE CONTENIDO REGIONAL  
(VCR) SEGÚN LAS REGLAS  
DE ORIGEN ESTIPULADO  
EN LOS ACUERDOS

controversias de la OMC como alternativa al definido específicamente en el acuerdo. Se registra una aceptación similar en relación con el comercio de servicios. Los artículos que reglamentan el acceso a los mercados a menudo siguen el Artículo XVI del AGCS.

Una característica peculiar de los acuerdos con China es que tienden a manejar el acceso a los mercados con una lista positiva cuando se trata de servicios (si bien el acuerdo con Australia hace referencia tanto a una lista positiva como negativa) y con una lista negativa para las mercancías.

Los acuerdos firmados por China reflejan su posición en cuanto a que se resiste a la ampliación de las disciplinas sobre propiedad intelectual. En los ocho casos revisados aquí, salvo por Singapur, las partes hacen referencia al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC. Asimismo, manifiestan de manera explícita que las partes deben establecer y mantener leyes y procedimientos internacionales transparentes en materia de derechos de propiedad. Llama la atención tanto el hecho de que no se haga referencia al término “propiedad intelectual” en el acuerdo con Singapur como que el acuerdo con Corea del Sur menciona en forma explícita al menos 12 acuerdos internacionales que rigen la propiedad intelectual. Asimismo, en estos acuerdos es común encontrar referencias a la importancia de la propiedad intelectual como medio para promover el desarrollo económico y social, así como a la necesidad de lograr un equilibrio entre los derechos de los autores y los “derechos legítimos” de los consumidores.

En todos los acuerdos se indica que las cuestiones específicas –tales como la adopción de obstáculos técnicos al comercio por parte de los signatarios– deben ser tratadas por comités bilaterales específicos, y los textos de los tratados identifican de manera explícita a los responsables.

También todos contienen referencias a los compromisos de la OMC relativos a los obstáculos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias, con explícita referencia al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, y se menciona la cuestión de la transparencia y la cooperación.

Las compras del sector público constan en todos los acuerdos, excepto en el de ASEAN, aunque con importantes diferencias. Mientras que los tratados con Australia y Corea del Sur explícitamente dicen que las partes comenzarán las negociaciones después de la adhesión de China al Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, en todos los demás el tema se menciona bajo el encabezado “cooperación” (como en el caso del acuerdo con Chile –“establecer y desarrollar mecanismos para... compras de Gobierno”–) o indicando que las compras de Gobierno no se rigen por las condiciones acordadas para la inversión y el comercio de servicios.

China incorpora el tema de la competencia en la mayoría de los acuerdos (salvo en el tratado con ASEAN), aunque con distinto énfasis. Lo menciona en relación con la propiedad intelectual

en tanto puede perjudicar las condiciones competitivas (Chile) o lo presenta como un instrumento contra el monopolio (Nueva Zelanda), mientras que en otros le asigna a este tema un artículo específico o incluso (como en el caso de Singapur) un capítulo entero.

Los acuerdos se refieren al intercambio de información como medio para lograr una regulación más eficaz de la competencia. La provisión de asistencia técnica, el intercambio de experiencia y la calificación del personal son algunos de los ejes más importantes de los acuerdos en materia de competencia.

A excepción del acuerdo con ASEAN,

todos los demás incorporan disciplinas que rigen las inversiones bilaterales, ya sea en un artículo específico (como en el caso de Chile y Costa Rica –en este hay una referencia a un tratado bilateral anterior sobre inversiones–) o un capítulo entero (como en los otros acuerdos). En general, las disposiciones abarcan tanto las inversiones de cartera como las inversiones directas y permiten la libre transferencia de fondos.

Por último, ninguno de los acuerdos hace referencia a algún tipo de coordinación de políticas a nivel macro, como cabría esperar en un proceso de creación de un área de libre comercio.

CUADRO 4  
ACUERDOS DE CHINA CON CHILE Y SINGAPUR

CHILE	COLOMBIA
I – Disposiciones iniciales	I – Disposiciones iniciales
II – Definiciones generales	II – Definiciones generales
III – Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	III – Comercio de mercancías
IV – Reglas de origen	IV – Reglas de origen
V – Procedimientos relacionados con las reglas de origen	V – Procedimientos aduaneros
VI – Defensa comercial	VI – Defensa comercial
Salvaguardias bilaterales	VII – Obstáculos técnicos al comercio
Salvaguardias globales, derechos antidumping y compensatorios	Medidas sanitarias y fitosanitarias
VII – Medidas sanitarias y fitosanitarias	VIII – Comercio de servicios
VIII – Obstáculos técnicos al comercio	IX – Movimiento de personas físicas
IX – Transparencia	X – Inversiones
X – Solución de controversias	XI – Cooperación económica
XI – Administración del Tratado	XII – Solución de controversias
XII – Excepciones	XIII – Excepciones
XIII – Cooperación	XIV – Disposiciones generales y finales
XIV – Disposiciones finales	

Fuente: [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).

### ALGUNAS DIFERENCIAS

Los ocho acuerdos fueron negociados y suscriptos por China en distintos períodos desde 2004, como se indica en el Cuadro 1. Once años separan al primero, con ASEAN, de los últimos dos, con Australia y Corea del Sur.

No sorprende que la estructura de un acuerdo determinado pueda tener alguna influencia en el proceso de negociación de los tratados subsiguientes. Tal como se demostró en la sección anterior, hay una serie de aspectos que son comunes a estos textos. Sin embargo, lo que resulta preocupante, desde la perspectiva de aquellos países que no han establecido acuerdos de libre comercio con China, es que las condiciones convenidas en los acuerdos ya firmados podrían transformarse en un techo para negociaciones ulteriores, de modo tal que los países que suscriban un convenio en un futuro podrían, a la larga, verse obligados a aceptar condiciones que no estaban originalmente dentro de su interés inmediato.

Basta una rápida mirada al Cuadro 1 para observar que la secuencia en el tiempo no implicó un aumento lineal en la extensión de los acuerdos: varían considerablemente en extensión y alcance. En todo caso, puede decirse que los más recientes son más detallados en

cuanto a cantidad de temas, como lo refleja el número de artículos.

Un aspecto que surge del análisis comparativo de los acuerdos chinos es que aun cuando hay numerosos puntos en común, en general los acuerdos están, en su mayoría, “hechos a medida”, es decir que presentan especificidades que varían de acuerdo con el país socio. No se puede hablar de que se adopta el mismo modelo para todos los casos.

Una primera diferencia importante que hay que destacar es que sólo el acuerdo China-ASEAN hace referencia explícita al reconocimiento de la condición de China como Economía de Mercado, un reclamo recurrente del país asiático en sus relaciones políticas con otros países, y una cuestión que está más allá del alcance de un acuerdo comercial. La ausencia de esta cuestión en los tratados que se celebraron posteriormente puede ser una consecuencia del hecho de que algunos países ya han reconocido formalmente esa condición, o bien de que otros consideran que dicho reconocimiento es un tema demasiado sensible desde el punto de vista político y económico como para aceptar su inclusión.

En lo que respecta a las consultas en materia de subvenciones, sólo los acuerdos con Costa Rica, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Perú mencionan en forma explícita que si existe la sospecha de que una de las partes está adoptando subvenciones a las exportaciones, la otra parte puede solicitar que se lleven a cabo consultas sobre la base de los mecanismos específicos de solución de controversias establecidos en los artículos del acuerdo.

Otra de las diferencias se da en cómo los diversos acuerdos abordan el tema de la propiedad intelectual. En el caso de Australia, el tema se trata en forma detallada, con referencias espe-

# 95%

DE LA INVERSIÓN CHINA  
SE LLEVÓ A CABO  
EN SÓLO SIETE PAÍSES  
DE LA REGIÓN



cíficas a la salud pública, las patentes, las marcas comerciales, las indicaciones geográficas, los derechos de los fitomejoradores y los derechos de autor o copyright. Corea del Sur es aún más cuidadosa que Australia y, como se dijo en la sección anterior, menciona 12 tratados internacionales e incluye 26 ítems de cuestiones específicas, como transmisión y comunicación al público, protección de marcas comerciales, recursos genéticos, protección de las variedades vegetales, diseños industriales, protección de los derechos de autor, entre otros. En el caso de Singapur no se alude al tema.

En el caso del acuerdo con Nueva Zelanda, la propiedad intelectual se presenta en las disposiciones generales y se incluye una referencia específica a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. El acuerdo con Chile hace referencia a dos acuerdos de la OMC, a la salud pública, a la promoción del desarrollo social y económico en la economía digital, y a la propiedad intelectual como herramienta de investigación. En el caso del acuerdo con

Perú, también se mencionan los acuerdos de la OMC y se incluye una mención específica a los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y las indicaciones geográficas. Por último, el acuerdo con Costa Rica hace referencia al Acuerdo sobre los ADPIC y menciona en forma explícita los recursos genéticos, el conocimiento tradicional, la salud pública, la innovación técnica y transferencia tecnológica, así como las indicaciones geográficas, con una lista positiva de elementos.

La posibilidad del comercio electrónico se menciona con cierto nivel de detalle en el acuerdo con Australia y con Corea del Sur. El primero establece el compromiso de no imponer derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas entre dos países, enfatiza la transparencia, el respeto por la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico, la autenticación electrónica y los certificados digitales, la protección de los consumidores y de los datos en línea, el comercio sin papel y la cooperación en este ámbito. El acuerdo con Corea del Sur también prohíbe la aplicación de

11

AÑOS PASARON DE LOS PRIMEROS ACUERDOS CON ASEAN Y CHILE AL ACUERDO CON AUSTRALIA



CUADRO 5  
ACUERDOS DE CHINA CON ASEAN Y NUEVA ZELANDA

ASEAN	NUEVA ZELANDA
I – Definiciones	I – Disposiciones iniciales
II – Trato nacional para regulación y aplicación de impuestos internos	II – Definiciones generales
III – Reducción y eliminación arancelaria	III – Comercio de mercancías
IV – Transparencia	IV – Reglas de origen y procedimientos operativos
V – Reglas de origen	V – Procedimientos aduaneros y cooperación
VI – Modificación de concesiones	VI – Defensa comercial
VII – Disciplinas de la OMC	Defensa comercial general
VIII – Restricciones cuantitativas y barreras no arancelarias	Medidas de salvaguardia bilaterales
IX – Medidas de salvaguardia	
X – Aceleración de compromisos	VII – Medidas sanitarias y fitosanitarias
XI – Medidas para proteger la balanza de pagos	VIII – Obstáculos técnicos al comercio
XII – Excepciones generales	IX – Comercio de servicios
XIII – Excepciones de seguridad	X – Movimiento de personas físicas
XIV – Reconocimiento de China como Economía de Mercado	XI – Inversiones
XV – Gobierno local, regional y central	Solución de controversias inversor-Estado
XVI – Arreglos institucionales	XII – Propiedad intelectual
XVII – Revisión	XIII – Transparencia
XVIII – Anexos e instrumentos futuros	XIV – Cooperación
XIX – Enmiendas	XV – Disposiciones administrativas e institucionales
XX – Disposiciones varias	XVI – Solución de controversias
XXI – Solución de controversias	XVII – Excepciones
XXII – Depositario	XVIII – Disposiciones finales
XXIII – Vigencia	

Fuente: [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).

impuestos aduaneros a las transmisiones, la autenticación y las firmas electrónicas, y fomenta la protección de la información personal, el comercio sin papel y la cooperación.

Los acuerdos con Australia, Corea del Sur, Perú y Nueva Zelanda son los más detallados en lo que respecta al establecimiento de procedimientos aduaneros. Son los únicos que hacen especial hincapié en los procedimientos sin papel a través del uso de sistemas automatizados.

También existen diferencias en cuanto al grado de detalle con el que se describen los mecanismos de solución de controversias. El acuerdo con Australia brinda una explicación bastante pormenorizada del papel y del funcionamiento del tribunal arbitral, las reglas de procedimiento, el laudo y su implementación, la revisión de su nivel de cumplimiento, la compensación y otros aspectos puntuales. El acuerdo con Singapur establece el papel y

CUADRO 6  
ACUERDO DE CHINA CON COSTA RICA, AUSTRALIA Y PERÚ

COSTA RICA	AUSTRALIA	PERÚ
I – Disposiciones iniciales	I – Disposiciones iniciales y definiciones	I – Disposiciones iniciales
II – Disposiciones de aplicación general	II – Comercio de mercancías	II – Trato nacional y acceso al mercado de mercancías
III – Trato nacional y acceso a mercados de mercancías	Contingentes arancelarios específicos a los países	Trato nacional
	Medidas de salvaguardia especiales para productos agrícolas	
Trato nacional	III – Reglas de origen y procedimientos de implementación	Eliminación arancelaria
Desgravación arancelaria	Reglas de origen	Regímenes especiales
Regímenes especiales	Procedimientos de implementación	Medidas no arancelarias
Medidas no arancelarias	Certificado de origen	Otras medidas
Otras medidas	Declaración de origen	Agricultura
Agricultura	IV – Procedimientos aduaneros y facilitación del comercio	Disposiciones institucionales
Disposiciones institucionales	V – Medidas sanitarias y fitosanitarias	Definiciones
Definiciones	VI – Obstáculos técnicos al comercio	III – Reglas de origen y procedimientos operacionales relacionados al origen
IV – Reglas de origen y procedimientos operativos relacionados	VII – Medidas comerciales correctivas	
	VIII – Comercio de servicios	IV – Procedimientos aduaneros y facilitación del comercio
V – Procedimientos aduaneros	Alcance y definiciones	V – Defensa comercial
VI – Medidas sanitarias y fitosanitarias	Criterios para establecer el cronograma	Medidas de salvaguardia global
VII – Obstáculos técnicos al comercio	Servicios financieros	Medidas de salvaguardia bilateral
VIII – Defensa comercial	IX – Inversiones	Medidas antidumping y compensatorias
Medidas de salvaguardia globales	Inversión	Cooperación
Medidas de salvaguardia bilaterales	Solución de controversias inversor-Estado	VI – Medidas sanitarias y fitosanitarias
Medidas antidumping y compensatorias	Código de conducta	VII – Obstáculos técnicos al comercio
Solución de controversias	Entrega de documentos a una parte	VIII – Comercio de servicios
Cooperación	X – Movimiento de personas físicas	IX – Entrada temporal de personas de negocios
IX – Inversión, comercio de servicios y entrada temporal de personas de negocios	Compromisos específicos relativos al movimiento de personas físicas	X – Inversión
	Compromisos específicos de China	XI – Derechos de propiedad intelectual
	XI – Propiedad intelectual	XII – Cooperación
	XII – Comercio electrónico	XIII – Transparencia
X – Propiedad intelectual	XIII – Transparencia	XIV – Administración del Tratado
XI – Cooperación, promoción y fortalecimiento de las relaciones	XIV – Disposiciones institucionales	XV – Solución de controversias
	XV – Solución de controversias	XVI – Excepciones
XII – Transparencia	Código de conducta	XVII – Disposiciones finales
XIII – Administración del Tratado	Modelo de reglamento para el tribunal arbitral	
XIV – Solución de controversias	XVI – Disposiciones generales y excepciones	
XV – Excepciones	XVII – Disposiciones finales	
XVI – Disposiciones finales		

Fuente: [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).



SÓLO EL ACUERDO  
CHINA-ASEAN  
HACE REFERENCIA  
EXPLÍCITA AL  
RECONOCIMIENTO DE LA  
CONDICIÓN DE CHINA  
COMO ECONOMÍA  
DE MERCADO

el funcionamiento del tribunal arbitral, su composición y reglas de procedimientos, cómo deben implementarse los laudos, cómo se define la compensación y otros aspectos. Corea del Sur y Perú, en cambio, centran su atención en el mecanismo de conciliación y arbitraje, el establecimiento de paneles, su composición, sus funciones, reglas de procedimiento, su informe, la revisión del nivel de cumplimiento, el código de conducta para los integrantes del panel, y demás. Los acuerdos celebrados con Nueva Zelanda y Costa Rica establecen los criterios para la elección del foro y el establecimiento de un tribunal arbitral, su composición, funciones, reglas de procedimiento y gastos, la finalización de su actuación, el informe que debe presentarse dentro de un “plazo razonable”, etcétera.

A excepción del acuerdo con ASEAN, todos los demás incluyen disciplinas relativas a las inversiones bilaterales, en los cuales la inversión es considerada lo suficientemente importante como para ser tratada en capítulos enteros. Esta es abordada de diversas maneras. El acuerdo con Australia contiene artículos que aluden al trato nacional, el trato NMF, las medidas disconformes, la denegación de ventajas, el comité de excepciones de inversión, el programa de trabajo futuro y la solución de controversias entre países e inversionistas. En cambio, el acuerdo con Chile enfatiza la promoción de las inversiones a través de difundir leyes relativas a políticas

de inversión, explorar la posibilidad de establecer mecanismos de promoción de inversiones, proporcionar información nacional para los inversionistas potenciales; la cooperación minera e industrial, los mecanismos de cooperación, como también establece normas para la solución de controversias.

El acuerdo con Singapur hace referencia, básicamente, al Acuerdo de Inversión entre ASEAN y China. Es muy diferente a los demás, en particular si se lo compara con el tratamiento pormenorizado que el acuerdo con Corea del Sur otorga a los siguientes temas: promoción y protección de las inversiones, trato nacional, trato NMF, nivel mínimo de trato, acceso a los tribunales de Justicia, prohibición de requisitos de desempeño, transparencia, expropiación y compensación, condiciones para las transferencias de fondos, subrogación, la solución de controversias en materia de inversiones entre una parte y un inversionista de la otra parte, las formalidades especiales y requisitos de información, excepciones por motivos de seguridad, denegación de beneficios, medidas ambientales, comisión administradora de inversiones, vinculaciones entre servicios e inversiones, y puntos



CUADRO 7  
ACUERDO ENTRE CHINA Y COREA DEL SUR

I – Disposiciones iniciales y definiciones	Redes y Servicios
II – Trato nacional y acceso a mercados de mercancías	Otras medidas Definiciones
Disposiciones comunes	XI – Movimiento de personas físicas
Trato nacional	Compromisos específicos de China
Reducción o eliminación de derechos aduaneros	Compromisos específicos de Corea
Regímenes especiales	XII – Inversión
Medidas no arancelarias	XIII – Comercio electrónico
Disposiciones institucionales	XIV – Competencia
Cuadro arancelario de China	XV – Derechos de propiedad intelectual
Cuadro arancelario de Corea	Disposiciones generales
III – Reglas de origen y procedimientos de implementación	Derechos de autor y conexos Marcas comerciales Modelo de patentes y utilidad Recursos genéticos y conocimiento tradicional
IV – Procedimientos aduaneros y facilitación del comercio	Protección de variedades vegetales
V – Medidas sanitarias y fitosanitarias	Información no divulgada
VI – Obstáculos técnicos al comercio	Diseños industriales
VII – Defensa comercial	Observancia de los derechos de propiedad intelectual
Medidas de salvaguardia	Otras disposiciones
Antidumping y derechos compensatorios	XVI – Medioambiente y comercio
Comité de defensa comercial	XVII – Cooperación económica
VIII – Comercio de servicios	Disposiciones generales
IX – Servicios financieros	Cooperación con el sector agrícola y de pesca
X – Telecomunicaciones	Cooperación industrial
Acceso y uso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones	Contratación pública Otros ámbitos de cooperación
Obligaciones relativas a la interconexión	XVIII – Transparencia XIX – Disposiciones institucionales XX – Solución de controversias
Obligaciones adicionales relativas a los proveedores	XXI – Excepciones XXII – Disposiciones finales

Fuente: [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).

de contacto para mejorar el clima para las inversiones.

El acuerdo con Costa Rica se parece al de Singapur en el sentido de que habla del acuerdo bilateral para la promoción y protección de las inversiones.

Con Nueva Zelanda y Perú es simi-

lar: establecen las condiciones relativas a trato nacional, trato NMF, requisitos de desempeño, medidas disconformes, transferencias libres para todos los pagos, trato justo y equitativo, reembolso por daños, expropiación, transparencia, puntos de contacto, subrogación, de-

# 84%

DE LAS IMPORTACIONES  
DE PANAMÁ, DESTINO  
INTERMEDIO, PROVIENEN  
DE CHINA

negación de beneficios, comisión de inversiones, promoción y facilitación de inversiones y solución de controversias entre una parte y un inversionista de la otra parte. El acuerdo con Perú incluye también medidas tributarias.

En lo que concierne a los servicios financieros, el acuerdo con Singapur es bastante conciso y hace referencia al Anexo sobre Servicios Financieros del AGCS. Lo mismo sucede con Perú, si bien agrega el artículo que establece que no se impedirá que una parte tome medidas relacionadas a servicios financieros por razones prudenciales. El acuerdo con Costa Rica se refiere a este tema para explicitar que el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios no incluye los servicios financieros.

A diferencia de los anteriores, el acuerdo con Australia establece que no se impedirá a una parte adoptar o mantener medidas razonables por motivos prudenciales, hace hincapié en la transparencia regulatoria y define el mecanismo para la solución de controversias a través de una comisión para los servicios financieros. Dicho mecanismo se trata con bastante cuidado en el acuerdo, donde se detallan las condiciones, la constitución de un tribunal, el procedimiento del arbitraje, la transparencia de los procedimientos arbitrales, los dictámenes de los expertos, etcétera. El acuerdo con Corea del Sur es aún más detallado con respecto a los servicios financieros, ya que desarrolla temas como el trato nacional, el acceso a los

mercados para las instituciones financieras, el tratamiento de determinada información, la transparencia, los sistemas de pago y compensación, el reconocimiento de medidas prudenciales, al tiempo que establece una comisión para servicios financieros y un sistema de consulta previa para las controversias en materia de inversiones en servicios financieros.

Los acuerdos con Nueva Zelanda, Perú y Corea del Sur incluyen el tema de la solución de controversias como una cuestión que debe abordarse en las directrices para las negociaciones futuras. Costa Rica se remite al acuerdo bilateral celebrado con China para la promoción y protección de las inversiones.

Australia y Chile presentan un modelo específico del Certificado de Origen en el texto del propio acuerdo, a diferencia de lo que ocurre en los otros, en los que se presentan sólo los términos y condiciones esenciales, como ocurre en el caso de Corea del Sur, Nueva Zelanda y Costa Rica, o bien en anexos específicos, como en el caso del acuerdo con Singapur.

El tema de la expropiación y compensación está incluido en varios acuerdos. Australia posterga el tema de la expropiación para un “futuro programa de trabajo”, mientras que en los acuerdos con Corea del Sur, Nueva Zelanda y Perú lo tratan en artículos específicos. A su vez, en los acuerdos con ASEAN, Chile, Singapur y Costa Rica, la compensación sólo se menciona en relación con una salvaguardia aplicada por la otra parte.

El acuerdo con Singapur es el único que hace referencia a empresas comerciales del Estado. El acuerdo con Perú es el único que preserva su Sistema de Franjas de Precios.

El acuerdo con Australia es singular en cuanto a la manera en que trata la posibilidad de que se adopten medidas

EL ACUERDO  
CON COSTA RICA  
ES EL ÚNICO  
QUE HACE REFERENCIA  
A CÓMO ACTUAR  
EN CASO DE  
DESASTRES  
NATURALES

CUADRO 8  
COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y CHINA - 2005-2013

	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	2005	2013	2005	2013
ARGENTINA	9,5%	7,9%	4,6%	11,9%
BOLIVIA	1,1%	2,3%	2,2%	5,7%
BRASIL	8,4%	22,4%	6,6%	15%
CHILE	11,9%	27%	6,5%	16,6%
COLOMBIA	1%	6,2%	4,4%	11,5%
COSTA RICA	12,9%	41,5%	2,5%	5,1%
REPÚBLICA DOMINICANA	0,5%	3,6%	3,9%	5,9%
ECUADOR	0,4%	3,1%	4,9%	11%
GUATEMALA	1,8%	1,7%	4,5%	8,4%
HONDURAS (*)	1,1%	5,3%	3%	12,2%
MÉXICO	1%	2,7%	2,5%	7,6%
NICARAGUA	1,6%	2%	4,5%	9,5%
PANAMÁ	2,3%	5,2%	75,8%	84,4%
PARAGUAY	3,5%	0,6%	7,7%	11,2%
PERÚ	13,3%	20,1%	4,9%	14,3%
URUGUAY	5,1%	27,2%	7,3%	20%
VENEZUELA	2,2%	14,9%	4,2%	13,5%

(\*) 2005 y 2012

Fuente: Base de datos COMTRADE de la ONU.

41%

DE LAS EXPORTACIONES  
COSTARRICENSES TIENEN  
COMO DESTINO EL  
MERCADO CHINO

de salvaguardia especiales para productos agrícolas (carne vacuna y leche). China podrá aplicar este tipo de medidas a productos específicos cuando el volumen anual de importaciones desde Australia supere el nivel de activación para dichos productos en ese año calendario.

Hay frecuentes referencias a la cooperación en determinados sectores. En el caso de Perú, estos incluyen investigación, ciencia y tecnología, tecnologías de la información, educación, pymes, minería e industria, turismo, medicina tradicional, asuntos laborales, seguridad social y medioambiente, silvicultura, pesca y agricultura. En el caso de Costa Rica, se contempla cooperación en el ámbito de las pymes, innovación, ciencia y tecnología, promoción de exportaciones y atracción de inversiones, cultura, deportes y actividades recreativas, agricultura y manejo de desastres naturales. El acuerdo con Corea del Sur le asigna prioridad a la cooperación en materia de pesca, silvicultura, industria, pymes, textiles, tecnología de la comunicación, seguridad alimentaria, energía, ciencia y tecnología, transporte marítimo, turismo, cultura, productos farmacéuticos, dispositivos médicos y cosméticos.

Algunos acuerdos también abordan el tema de la competencia a nivel nacional en cada una de las partes signatarias. En el caso del acuerdo con Australia, se establece que debería promoverse cooperación para mejorar las condiciones de la competencia. El acuerdo con Corea del Sur subraya la divulgación y el perfeccionamiento de las leyes en materia de competencia, el cumplimiento de la ley, la transparencia, la cooperación en materia de aplicación de la ley, la consulta, el intercambio de información y la solución de controversias. En el caso del acuerdo con Costa Rica, el énfasis está puesto en la im-

plementación de mecanismos para el cumplimiento de la ley y el intercambio de experiencias, mientras que en el suscripto con Perú se establece que debería impulsarse el intercambio de información y de experiencias.

Estas observaciones indican que los acuerdos con los diferentes países tratan de manera peculiar ciertos aspectos específicos. Otra clase de diferencias se vinculan a una dimensión de índole regional, tal como se explica en la próxima sección.

### CARACTERÍSTICAS REGIONALES

La proximidad con China, cuya cantidad de habitantes es inmensa, aumenta naturalmente el riesgo de que se produzca una migración masiva, en particular si se tienen en cuenta las diferencias en los ingresos per cápita. Esto ha llevado a hacer referencias específicas e incluir disciplinas relacionadas con el movimiento de las personas físicas. Los acuerdos con Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Corea del Sur tratan en detalle este tema. Los firmados con Perú y Costa Rica sólo lo mencionan dentro de las condiciones básicas para el comercio de servicios.

El acuerdo con Corea del Sur hace referencia a los complejos y parques industriales chino-surcoreanos, mientras que el acuerdo con Singapur menciona la necesidad de facilitar los esfuerzos de empresas chinas por salir al exterior en el marco de la iniciativa Go Global.



El acuerdo con Singapur incluso da un paso más y destaca su participación en el desarrollo regional de China al reforzar el papel de los consejos bilaterales de empresas provinciales como un mecanismo importante, lo que se suma al incentivo para participar en ferias comerciales regionales en China y la cooperación en materia de turismo.

El acuerdo con Corea del Sur hace referencia explícita a las telecomunicaciones al aludir a las condiciones para el acceso y el uso, a las obligaciones vinculadas a los servicios de interconexión que ofrecen los proveedores de redes o servicios públicos de telecomunicaciones, a los sistemas de cables submarinos, además de a una serie de obligaciones vinculadas a los principales proveedores.

Huelga decir que estos son buenos ejemplos de características regionales específicas que sólo resultan lógicos en tratados en los que intervienen partes que están próximas geográficamente. Son temas que difícilmente esperaríamos encontrar reflejados en los acuerdos celebrados, por ejemplo, entre China y los países de América Latina.

### CHINA VERSUS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

¿Cuán peculiares son los acuerdos firmados por China? ¿Son diferentes de los que negociaron los países latinoamericanos con otros países? Esta sección se propone responder a estas preguntas mediante la comparación de una serie de tratados suscritos por los países de América Latina con los Estados Unidos y la Unión Europea en contraposición con aquellos que se analizaron en las secciones anteriores.

Se trata de un análisis bastante elemental, en el que se compara la estructura de cada acuerdo en términos de los principales temas considerados y

los capítulos de cada tratado. Escapa a los propósitos de este trabajo comparar artículos puntuales y, menos aún, los anexos de cada documento. En el caso de los convenios suscritos por la Unión Europea, los dos que se tomaron en cuenta son aquellos que firmó con Chile, por un lado, y con Perú y Colombia, en forma conjunta. El Cuadro 2 presenta la estructura básica de ambos documentos.

El acuerdo firmado por la Unión Europea y Chile en 2002 es bastante extenso y detallado (206 artículos divididos en partes, títulos, capítulos y secciones). Su propósito va más allá de la facilitación del comercio, ya que apunta a promover “el desarrollo social y económico sostenible” y destaca el diálogo político, las cuestiones de seguridad y la dimensión social. Sin embargo, la parte que trata el comercio bilateral es equivalente a los puntos correspondientes de los textos revisados en este trabajo, así como a aquellos incluidos el acuerdo suscrito por la Unión Europea con Colombia y Perú.

Si pensamos en un modelo “estándar” para el texto de un acuerdo preferencial de comercio, el acuerdo de la Unión Europea con Colombia y Perú parece ajustarse perfectamente a esta descripción. Sus capítulos abordan los temas habituales, que tienen por objeto proporcionar un marco favorable para establecer relaciones comerciales bilaterales más libres. Prueba de ello es la existencia de un capítulo entero dedicado a las disciplinas relativas al comercio de textiles y confecciones, mientras que en los acuerdos revisados en este trabajo las referencias a los diversos sectores se asociaban mayormente a la cooperación o a la competencia.

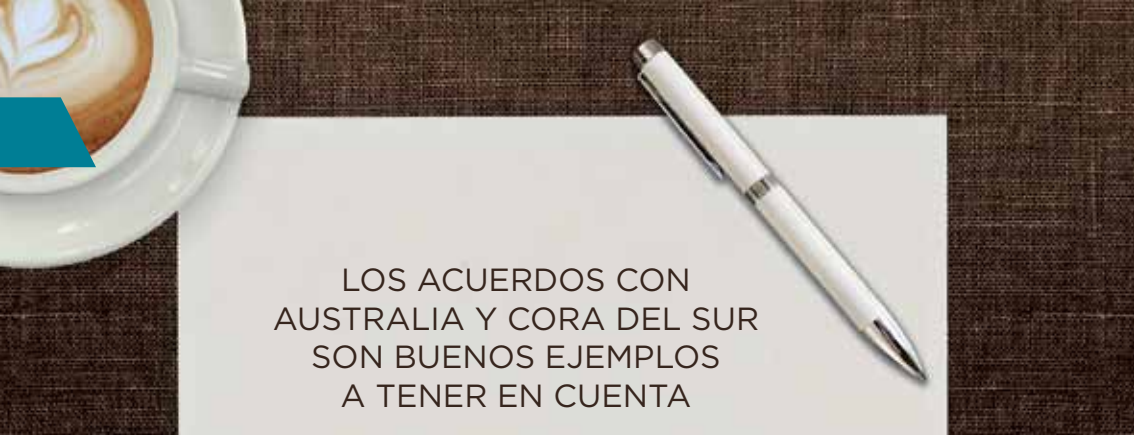
El Cuadro 3 presenta dos ejemplos de acuerdos firmados por Estados Unidos, uno con Chile y el otro con Colombia. Ambos documentos tienen una



CUADRO 9  
IED DESDE CHINA HACIA AMÉRICA LATINA (MILLONES DE DÓLARES)

	2005-2010	2011-2014
BRASIL	609,6	2.501,1
PERÚ	847,5	935,5
MÉXICO	264,4	546,9
ARGENTINA	96,6	803,9
ANTIGUA Y BARBUDA	0	500
JAMAICA	23	444,8
CUBA	226,7	0
GUYANA	166,7	86,8
VENEZUELA	154,9	100
COSTA RICA	108,9	0
PANAMÁ	0,5	5,9
CHILE	5,3	19,5
NICARAGUA	0	76
PARAGUAY	0,7	57,7
COLOMBIA	20,2	9,8
ISLAS CAIMÁN	25,9	0
URUGUAY	16,7	11,6
ECUADOR	11,8	1,1
HAÍTÍ	0	5,8
HONDURAS	0	3,2
BOLIVIA	0,5	0
TOTAL	2.559,2	6.109,6

Fuente: fDi Markets, Financial Times.



## LOS ACUERDOS CON AUSTRALIA Y CORA DEL SUR SON BUENOS EJEMPLOS A TENER EN CUENTA

estructura muy similar que se acerca al modelo “estándar” representado por el acuerdo suscrito por la Unión Europea con Colombia y Perú. El “modelo estadounidense” incorpora, además, otros siete temas, a saber: medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, servicios financieros, telecomunicaciones, asuntos laborales y transparencia. Por consiguiente, aun cuando estos textos aluden a la creación de un área de libre comercio, básicamente establecen las condiciones para fomentar un flujo de comercio bilateral más libre.

En el Cuadro 4 se describen dos de los primeros acuerdos suscritos por China: con Chile y con Singapur. A excepción de la incorporación de algunos temas en el caso del acuerdo con Singapur, que están estrechamente vinculados a cuestiones regionales (por ejemplo, la referencia a las empresas comerciales del Estado y los consejos bilaterales de empresas provinciales), podría decirse que la estructura de ambos tratados es del tipo “estándar”, centrada fundamentalmente en la creación de condiciones favorables para el comercio bilateral. Por otra parte, tal como se indicó en las secciones anteriores, en estos dos acuerdos no se contemplan algunos aspectos que sí aparecen incluidos en los acuerdos firmados más recientemente.

A partir del Cuadro 5, puede arribarse a una conclusión similar respecto de los acuerdos con ASEAN y Nueva Zelanda. Ambos pertenecen al grupo de los primeros tratados firmados (en 2004 y 2008, respectivamente). El acuerdo firmado con ASEAN es bastante estándar, ya que refleja la posición de un grupo

de países y, por lo tanto, evita entrar en asuntos específicos. De todos modos, contiene disciplinas relacionadas con el gobierno local, regional y central, así como el reconocimiento de China como economía de mercado. El segundo acuerdo es el primero en abordar la propiedad intelectual sobre los recursos, el conocimiento tradicional y los procedimientos aduaneros en detalle. Fuera de ello, ambos se parecen mucho a un modelo más genérico de tratado.

En el Cuadro 6 se presentan tres acuerdos más recientes. Se trata de los firmados con Perú, Costa Rica y Australia. Cuando se los compara con los acuerdos analizados en los cuadros anteriores, estos tres presentan una estructura mucho más detallada, con más temas y más capítulos; profundizan en las disciplinas que regulan el acceso al comercio (incluido el tema de la defensa comercial) así como la administración aduanera.

En líneas generales, el acuerdo más detallado del conjunto de textos revisados en este trabajo es el de China con Corea del Sur, que fue firmado dos semanas antes de que China suscribiera otro acuerdo con Australia, y que es casi tres cuartos más extenso. En el Cuadro 7 se describe su estructura.

Como se desarrolló anteriormente, el acuerdo con Corea del Sur contiene capítulos específicos que tratan temas que no aparecen en otros textos, como las telecomunicaciones, el medio ambiente y la cooperación comercial y económica. Se diferencia de los otros acuerdos por el profundo tratamiento que les otorga a varias cuestiones, tales como el acceso de las mercancías a los

mercados, la propiedad intelectual o la cooperación económica.

Lo que sugieren los cuadros presentados en esta sección es que la mayoría de los acuerdos preferenciales de comercio cubren un conjunto mínimo de temas que están directamente vinculados con el objetivo de mejorar las condiciones para el comercio bilateral.

Los ejemplos de acuerdos firmados por los Estados Unidos y la Unión Europea con países latinoamericanos considerados en este análisis siguen el mismo camino, con algunos ajustes menores.

Dicha observación también es válida para los primeros acuerdos firmados por China con países de América Latina.

Sin embargo, hay indicios de que, con el correr del tiempo, la estrategia de China ha ido evolucionando y los acuerdos más recientes están cada vez más “hechos a medida”, lo que significa que se han incorporado condiciones específicas en cada caso que no estaban presentes en acuerdos previos. Si bien sigue habiendo una cantidad considerable de características comunes, la cantidad e importancia de las diferencias son notables. Esto parece reflejar un enfoque más pragmático que el que se observa en los convenios de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Todavía falta inferir qué significa este cambio desde la perspectiva de la estrategia de aproximación a China por parte de los países de América Latina. En la siguiente sección se aportan algunas reflexiones al respecto.

### IMPLICANCIAS PARA AMÉRICA LATINA

En general, los países latinoamericanos han intensificado sus vínculos comerciales con China en los últimos años, no sólo como destino de sus exporta-

ciones, sino también como origen de sus importaciones, lo que resulta aún más llamativo. En el Cuadro 8 se demuestra cómo China ha ganado importancia, en términos porcentuales, en ambos flujos comerciales, ya que se presenta una comparación del flujo comercial en ambas direcciones registrado entre China y 17 países en dos momentos diferentes.

En todos los países, salvo en los casos de la Argentina, Guatemala y Paraguay, las exportaciones a China aumentaron su peso relativo en el total de exportaciones. En particular, el aumento fue extraordinario en Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En esos cuatro países, al igual que en Perú y Venezuela, la participación de las exportaciones totales absorbidas por China asciende a dos dígitos, lo que prueba lo importante que es esta relación.

Al mismo tiempo, China creció en importancia como proveedor de productos importados de los 17 países incluidos en el Cuadro 8. Los incrementos más significativos en términos de participación se observaron en Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela. Asimismo, en 11 de los 17 países, la participación de productos chinos en el total de importaciones asciende a dos dígitos.

Por consiguiente, en lo que atañe a flujos comerciales, hay pocas dudas acerca de que la relación con China hoy es un tema significativo en la agenda internacional de la mayor parte de los países de la región.

La historia de China demuestra -de hecho, es una de sus principales características- que siempre ha tenido una preocupación central por consolidar las fronteras de su territorio.<sup>8</sup> La Gran Muralla es, por supuesto, la prueba más contundente. Pero si tenemos presente que la idea del Imperio Medio está asociada a la visión china de que el centro del mundo es allí donde está el empera-



LA PRINCIPAL  
LECCIÓN ES QUE  
NO TIENE SENTIDO  
AJUSTARSE A MODELOS  
PREDISEÑADOS QUE  
NO PERMITEN TRATAR  
LAS CUESTIONES  
PARTICULARES DE  
INTERÉS DE CADA PAÍS

dor o la emperatriz y, a la vez, tenemos en cuenta los frecuentes conflictos territoriales que China ha tenido a lo largo de los años con sus vecinos, cabe concluir que, en efecto, la perspectiva china tradicional ha estado ligada principalmente a su propio territorio.

Desde su adhesión a la OMC, China ha modificado la intensidad de las relaciones comerciales con la mayoría de las economías del mundo. Más recientemente, la riqueza que ha acumulado a lo largo de los años ha estimulado un movimiento sin precedentes hacia la inversión en otras latitudes; al principio, dentro de su propia región, pero ahora cada vez más en otros continentes. América Latina no ha sido la excepción. Tal vez se haya sumado al proceso más tarde, pero sin dudas es un destino que exhibe flujos cada vez más importantes de inversión directa por parte de las empresas chinas.

En el Cuadro 9 se muestran algunos indicadores. Las cifras que allí se reflejan corresponden a proyectos productivos en 22 países de América Latina y el Caribe y, por ende, son estrictamente indicativas de la inversión directa, a diferencia de las cifras correspondientes a la balanza de pagos, que pueden no reflejar claramente algunos flujos financieros.

Si se compara la segunda mitad de la década pasada con los primeros cuatro años de la actual, se observa que el monto total invertido por China en esas economías se ha duplicado en unos pocos años y que, en el segundo período, superó la cifra de US\$ 6.000 millones.

Si bien esta base de datos indica una caída en el monto invertido en nueve de esos 22 países, en la mayoría de los otros el aumento ha sido considerable. En el Cuadro 9 también se refleja que esos flujos de inversión están bastante concentrados: el 95% del total invertido corresponde a proyectos en sólo siete

países, donde el flujo de inversión en el período 2011-2014 superó los US\$ 100 millones en cada caso.

Sea como fuere, nadie puede cuestionar la mayor importancia que reviste la relación económica con China para América Latina, tanto en términos de comercio de mercancías como de flujos de inversión, por no mencionar las proyecciones positivas en cuanto al crecimiento futuro de la producción y el consumo de la región asiática en su conjunto, que claramente expresan que se trata de una fuente importante de oportunidades comerciales.

El hecho de que algunos países de la región ya hayan firmado acuerdos preferenciales con China, sumado a las características señaladas en las secciones anteriores, que en algunos casos conducen a un contexto más amplio que excede el intercambio comercial, impone a otros países el desafío de tener que hacer frente a menos preferencias en el acceso al mercado chino u optar por iniciar las negociaciones de nuevos acuerdos con ese país.

## LECCIONES DEL PASADO

La intención de este artículo ha sido contribuir a la segunda opción. Ha quedado demostrado que China ha ido adaptando sus acuerdos preferenciales, ampliando el espectro de temas cubiertos en cada caso a fin de lograr que sus tratados resulten más efectivos en diferentes circunstancias.

Los socios rezagados de América Latina deberían tener en cuenta las características de los acuerdos más recientes suscriptos por China y considerar como buenos ejemplos aquellos firmados con Australia y con Corea del Sur en particular. Todo esto constituye un conjunto de lecciones que los países latinoamericanos, más allá de Chile, Costa Rica y Perú, pueden aprender a partir de las condiciones que China ya ha aceptado en negociaciones bilaterales.

Podría ocurrir que incluso los acuerdos ya firmados por Chile y Perú requieran alguna negociación adicional. Como ya se mencionó, los dos países son signatarios de la Alianza del Pacífico. Uno de los principales objetivos de política para esta alianza es la exclusividad de origen, es decir, que las piezas o insumos producidos en uno de los países miembro y utilizados en el proceso de producción de otro país miembro sean considerados como producción nacional en este último, lo que afectaría el porcentaje indicado en su certificado de origen. En la medida en que esto comprenda una cadena de valor para facilitar las exportaciones a China podría esperarse que sea formalmente aceptado como tal por los chinos.

Como se demostró en este trabajo, los ejemplos de procedimientos recomendados abundan. Les cabe a las economías de América Latina identificar con claridad cómo pretenden participar en el escenario económico internacional. Si implica negociar preferencias con China, la identificación de propósitos claros pasa a ser una condición previa (como el formato y el ritmo de la apertura bilateral de los mercados, la manera de tratar las cuestiones relativas a la propiedad intelectual, las posibilidades de explorar la cooperación bilateral en sectores específicos, las especificidades de la transferencia de tecnología o las iniciativas tecnológicas conjuntas, las disciplinas que regulan los flujos de inversión directa bilaterales, entre otros). Actualmente, hay un conjunto de buenos ejemplos a seguir o de malos pasos a evitar (por ejemplo, ajustarse a modelos prediseñados que no permiten tratar de manera específica las cuestiones de interés particular para un determinado país).

Es de esperar que este artículo haya hecho un aporte en este sentido al presentar de un modo sistemático las principales características de los acuerdos ya suscriptos por China, cuya economía es tan importante. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> Las opiniones aquí expresadas son exclusivamente del autor y no necesariamente reflejan las posiciones oficiales de estas dos instituciones.

<sup>2</sup> Menzies (2008) y Li (2006).

<sup>3</sup> Rosales y Kuwayama (2012).

<sup>4</sup> Baumann y Ng (2012).

<sup>5</sup> Como se verá más adelante, los nuevos TLC nos criaturas del progreso tecnológico: los medios y el comercio electrónicos que facilitan el intercambio de datos ayudan, en cierta medida, a superar

las limitaciones geográficas que existen en la formulación original.

<sup>6</sup> El acuerdo con Chile sólo hace referencia al comercio de servicios como algo que debería ser objeto de negociaciones futuras.

<sup>7</sup> Es decir, normas que hacen referencia a un tema que no está contemplado dentro de las normas de la OMC ya acordadas o que tratan un tema de una forma que excede lo que se acordó dentro del sistema de la OMC.

<sup>8</sup> Fairbank y Goldman (1998), Jacques (2012), Kissinger (2011), Lovell (2008) y Shaughnessy (2008).

## BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, B. 1961. Teoría de la integración económica. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.
- Baumann, R. y Ng, F. 2012. "Regional Productive Complementarity and Competitiveness". The International Trade Journal. 26 (4): 326-359.
- Fairbank, J. K. y Goldman, M. 1998. China: Uma Nova História. Puer to Alegre: L&PM Editores.
- Jacques, M. 2012. When China Rules the World. The End of the Western World and the Birth of a New Global Order. Londres: Penguin Books.
- Kissinger, H. 2011. Sobre a China. Rio de Janeiro: Editora Objetiva.
- Li, Q. 2006. Maritime Silk Road. Beijing: China Intercontinental Press.
- Lovell, J. 2008. A Grande Muralha: A China Contra o Mundo 1000

a.C.-2000 d.C. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Record.

Menzies, G. 2008. 1421: O Ano em que a China Descobriu o Mundo, 5.a edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Oliveira, I. T. M. y Sanchez Badin, M. R., editores. 2013. Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia. Brasília: IPEA.

Rosales, O. y Kuwayama, M. 2012. China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica. Santiago de Chile: CEPAL.

Shaughnessy, E. L. 2008. China: el mundo chino, creencias y rituales, creación y descubrimientos. Barcelona: Blume.

Wise, C. 2012. China's Free Trade Agreements in South America. Economics Brief, Inter-American Dialogue. Noviembre.



# CHINA

## EN LA OMC

### **POLÍTICA COMERCIAL Y STATUS DE ECONOMÍA DE MERCADO**

DESDE SU INGRESO AL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO, SE PRODUJO UNA IMPORTANTE APERTURA DE LA ECONOMÍA CHINA. SIN EMBARGO, LOS ARANCELES EN EL SECTOR PRIMARIO CASI DUPLICAN AL RESTO DE LOS SECTORES ECONÓMICOS. CUÁLES SON LAS IMPLICANCIAS DE LA ESTRATEGIA EXTERNA DEL GIGANTE ASIÁTICO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y CÓMO LOGRAR UNA MAYOR INSERCIÓN EN EL MERCADO MÁS GRANDE DEL MUNDO.

**Rosario Campos**  
Consultora del BID-INTAL

**Romina Gayá**  
Consultora del BID-INTAL





COMO PARTE DE UN PROFUNDO PROCESO DE REFORMAS PUESTO EN MARCHA DÉCADAS ATRÁS, EN 2001 CHINA SE INCORPORÓ A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC), DONDE HA PARTICIPADO DE LAS NEGOCIACIONES DE LA RONDA DE DOHA Y HA SIDO EL MIEMBRO MÁS ACTIVO DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DESPUÉS DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA. DESDE ENTONCES, MOSTRÓ UN GRAN DINAMISMO QUE LA CONVIRTIÓ EN LA PRINCIPAL EXPORTADORA Y LA SEGUNDA ECONOMÍA E IMPORTADORA A ESCALA GLOBAL.

ESTE ARTÍCULO EXAMINA EL ROL DE CHINA EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO. BRINDA UN PANORAMA DEL PROTAGONISMO DEL PAÍS ASIÁTICO Y SUS VÍNCULOS CON LA REGIÓN; ANALIZA LA EVOLUCIÓN DE SU ROL EN LA OMC CONSIDERANDO LOS COMPROMISOS ASUMIDOS, SU PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, EL STATUS DE ECONOMÍA DE MERCADO Y ALGUNOS RASGOS DE SU POLÍTICA COMERCIAL. FINALMENTE, PLANTEA ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS IMPLICANCIAS PARA AMÉRICA LATINA, DESTACANDO LA NECESIDAD DE NEGOCIAR ACUERDOS QUE FAVOREZCAN UNA MAYOR DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA.

En el marco de profundas reformas, en las últimas dos décadas China mostró un gran dinamismo que la convirtió en la principal exportadora y la segunda economía e importadora a escala global (luego de Estados Unidos). Este protagonismo se plasmó en un rol más activo en los foros internacionales de negociación. En 2001, se incorporó a la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde ha participado de las negociaciones de la Ronda de Doha y ha sido el miembro más activo del sistema de solución de controversias después de Estados Unidos y la Unión Europea, destacándose su rol como reclamante y demandado.

Por un lado, su adhesión a la OMC fortaleció la capacidad negociadora de los países en desarrollo (PED), lo cual generó inicialmente expectativas de mejores resultados que los alcanzados en la Ronda Uruguay para este grupo de países.

Por otro lado, si bien China es un PED, se diferencia de muchas economías de este grupo por su magnitud, su competitividad en varios sectores –especialmente en el manufacturero– y la intervención estatal en todas las esferas de la economía. Esta situación explica, junto a otros conflictos de intereses en el seno de la OMC, la dificultad en concluir las negociaciones de la Ronda de Doha. Por ejemplo, algunos países desarrollados (PD) reclaman que China y otras de las mayores economías emergentes asuman compromisos más profundos que el resto de los PED en la liberalización del comercio de manufacturas.

Asimismo, China ha suscrito diversos acuerdos comerciales con socios asiáticos y extrarregionales (entre ellos varios de América Latina, AL). Entre las negociaciones actuales, se destaca la del Acuerdo Comprehensivo Económico Regional (RCEP, por sus siglas



en inglés), que involucra a las principales economías de Asia-Pacífico.

En este contexto, el artículo tiene como objetivo examinar el rol de China en las negociaciones multilaterales y su impacto en AL. La primera sección brinda un panorama breve del protagonismo de China en la economía y el comercio mundiales y sus vínculos con la región. La segunda sección analiza el rol de China en la OMC considerando los compromisos asumidos, su papel en las negociaciones y el sistema de solución de controversias, el status de economía de mercado y algunos rasgos de su política comercial. La tercera sección plantea algunas reflexiones sobre las implicancias de lo anterior para AL y los principales interrogantes para el futuro.

### PROTAGONISMO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Desde su ingreso al sistema multilateral en 2001, China se convirtió en el actor más dinámico del comercio y la economía mundial. Su producto interno bruto (PIB) creció rápidamente (9,9% a.a. entre 2001 y 2014) y pasó de ser la sexta economía mundial a ocupar el segundo lugar, luego de Estados Unidos.<sup>1</sup>

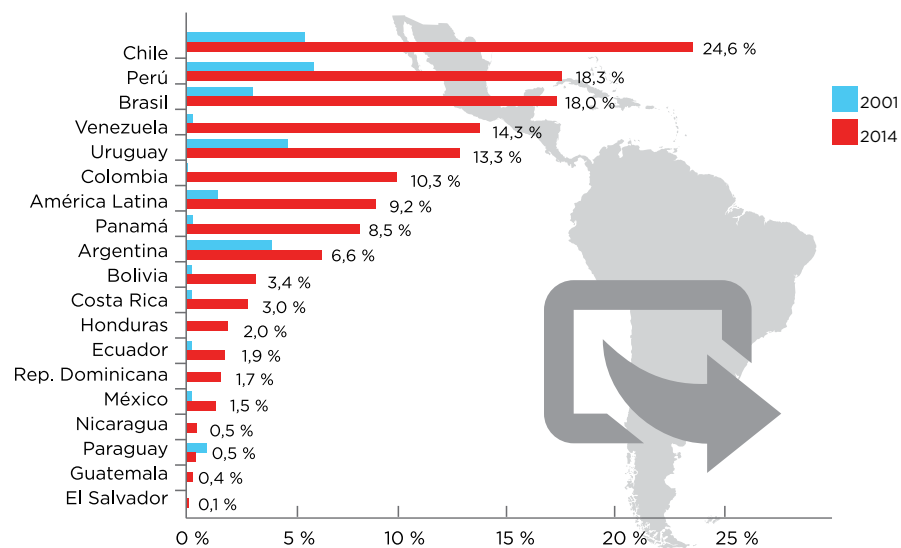
En gran medida, el crecimiento de China estuvo basado en el dinamismo de sus envíos al exterior, y también impulsó su demanda al resto del mundo. Así, las

# 18,2%

FUE EL RITMO  
PROMEDIO AL QUE SE  
EXPANDIERON  
LAS EXPORTACIONES  
CHINAS ENTRE  
2001 Y 2014

## GRÁFICO 1 PARTICIPACIÓN DE CHINA EN EL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA / 2001 Y 2014

### A. COMO DESTINO DE EXPORTACIONES



exportaciones chinas se expandieron a un ritmo promedio de 18,2% a.a. entre 2001 y 2014, en tanto que las importaciones crecieron 17,4% a.a. en el mismo período. En ese lapso, el país asiático pasó de ocupar la sexta posición en el comercio mundial a la primera en ventas (con una participación de 4,3% a 12,3% del total) y la segunda en compras externas (de 3,8% a 10,3%).<sup>2</sup> Así, se convirtió rápidamente en el primer socio para muchas economías del mundo. Esta evolución fue acompañada por la diversificación de sus relaciones comerciales: se redujo la participación de los PD como socios y se incrementó la de los PED. El impulso del comercio sur-sur se dio por dos vías.

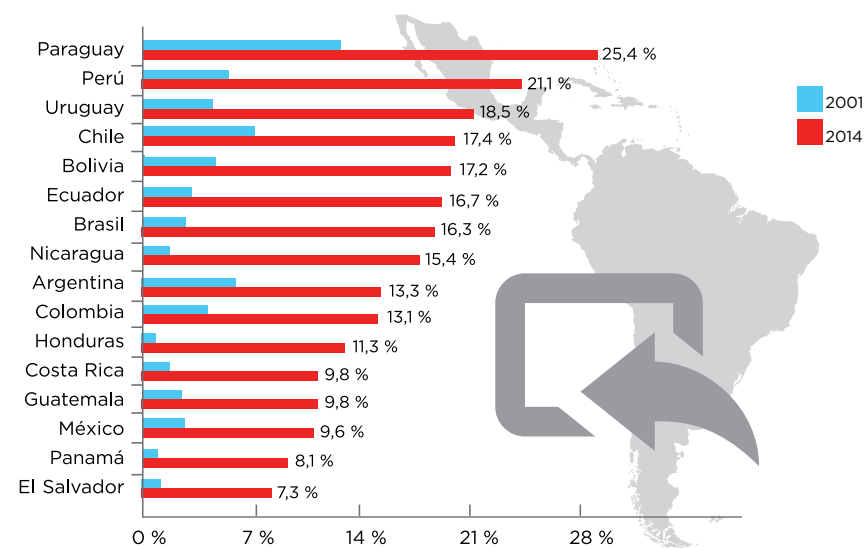
Por un lado, China se consolidó como un actor fundamental en las cadenas globales de valor (CGV), especialmente con sus socios asiáticos, que configuraron lo que se conoce como la “fábrica Asia”. Una medida de ello está dada por la participación de China en el comercio mundial de bienes intermedios: exporta 10,8% del total e importa 13,7%, y sólo es superado por la Unión Europea (UE).<sup>3</sup> Es el principal mercado regional

para los bienes intermedios, ensambla piezas y partes importadas desde otras economías de la región, y produce bienes finales que exporta principalmente

**9,8%**  
FUE EL ARANCEL PROMEDIO DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN, MUY POR DEBAJO DEL 43% DE PRINCIPIOS DE LOS 90

## CHINA EN LA OMC

### B. COMO ORIGEN DE IMPORTACIONES



Fuente: Elaboración propia con datos de DataINTAL.

a la UE y Estados Unidos. Además, los componentes extranjeros representan casi un tercio del valor de las exportaciones de China, superando con creces la media mundial (24,1%).<sup>4</sup> Por otro lado, el crecimiento de China incrementó significativamente la demanda de recursos naturales, lo cual impactó positivamente sobre los países especializados en la producción de estos bienes, entre ellos varios de AL durante el boom de precios de commodities.

Los países de la región aprovecharon esa fuente de crecimiento de la demanda mundial e intensificaron sus relaciones de intercambio con el país asiático, en un proceso caracterizado por un déficit comercial creciente y el carácter interindustrial de los flujos: AL exporta productos basados en recursos naturales –principalmente de América del Sur– e importa bienes manufacturados de diversa intensidad tecnológica.

Por una parte, las exportaciones latinoamericanas a China se multiplicaron por 15 entre 2001 y 2014, y este mercado pasó de absorber 1,6% de las ventas de la región a ser el tercer destino (con 9,2% del total), luego de Estados Uni-

dos y la UE. El país asiático se convirtió en un importante mercado para las ventas de países sudamericanos como Chile, Brasil y Perú (Gráfico 1a). China es un mercado menos relevante para Ecuador, los países centroamericanos y México. En los dos últimos casos, las exportaciones manufactureras –cuyo principal destino es Estados Unidos– se concentran en rubros que compiten directamente con producción china.

Una característica relevante de las ventas externas de AL es su concentración en bienes basados en recursos naturales, que constituyen el 75% de las ventas de América del Sur a China (productos agrícolas, mineral de hierro, minerales no ferrosos y petróleo crudo) y el 45% de las ventas de México (minerales no ferrosos, seguidos de mineral de hierro y petróleo crudo), mientras que Centroamérica exportaba 60% de bienes intermedios hasta 2014 por la venta de componentes electrónicos de Costa Rica, hasta el cierre de Intel (CEPAL, 2015a). Así, la situación es diferente para Centroamérica, México y América del Sur. Mientras que los países sudamericanos se especializan en productos



agropecuarios, minerales, metales y energía, las ventas de Centroamérica y México son principalmente sustitutivas de las exportaciones chinas (textiles y manufacturados), y en particular Centroamérica es demandante neto de recursos naturales (como el petróleo).

Por otra parte, entre 2001 y 2014 las importaciones latinoamericanas desde China<sup>5</sup> se multiplicaron por 13, y se convirtió en el segundo origen de las compras externas de la región (Gráfico 1b). AL mantiene un déficit comercial con el país asiático, especialmente por México y Centroamérica. El ingreso de manufacturas chinas plantea grandes desafíos para algunas ramas industriales en los países de AL, no solamente por la pérdida de market share en los mercados nacionales, sino también por el desplazamiento sufrido en terceros mercados. Así, la principal amenaza para todos los países de la región se concentra en este sector.



**A PARTIR DE DICIEMBRE DE 2016 SE INVIERTE LA CARGA DE LA PRUEBA: LOS IMPORTADORES DEBERÁN DEMOSTRAR QUE EXISTE DUMPING DE PRODUCTOS CHINOS**

Es importante resaltar que China es el principal importador mundial de algunos productos basados en recursos naturales con gran participación en la canasta exportadora de los países de la región. Es el caso del mineral de hierro, los porotos de soja y el cobre (Cuadro 1). China aparece como un destino muy relevante en las ventas externas de estos bienes de Brasil, los miembros fundadores del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Chile, respectivamente. Asimismo, ocupa la tercera posición en las compras mundiales de petróleo crudo, de gran relevancia en las canastas exportadoras de México, Brasil, Vene-

zuela, Colombia y Ecuador. Es necesario subrayar que la cadena de la soja es la única en la que AL exporta a China bienes con mayor grado de elaboración como aceite y pellets.

Si bien AL es un importante origen de importación para China en varios productos, como los porotos de soja y el cobre, en otros, como petróleo y mineral de hierro, ocupa una posición menor como proveedor (Cuadro 2).

## LA POLÍTICA COMERCIAL CHINA

En 1979 China puso en marcha una transformación gradual y profunda de apertura que afectó todas las dimensiones de su economía, incluyendo sus relaciones internacionales de comercio e inversión. En ese marco, el 10 de julio de 1986 presentó su solicitud para convertirse nuevamente en parte contratante del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) -había sido uno de los 23 signatarios originales del acuerdo en 1947, pero lo abandonó poco tiempo más tarde-, en tanto que en noviembre de 1995 presentó el pedido formal de acceso a la OMC. Un año antes, China había iniciado un ambicioso paquete de reformas que incluyó, entre otros, cambios en la estructura impositiva, el sistema cambiario, la regulación bancaria, de inversiones y financiera general, el comercio exterior, los derechos de propiedad, la determinación de precios (WTO, 2001). Luego de largas negociaciones, el 11 de diciembre de 2001 China se convirtió en el 143.<sup>er</sup> miembro de la OMC.

Su proceso de incorporación fue el más complejo y desafiante en la historia del organismo. Esto responde a que se

trata de una gran economía en transición, de un sistema socialista a una economía de mercado, con altos niveles de intervención estatal y una enorme fuerza laboral con salarios relativamente bajos en comparación con el resto del mundo, que le permiten producir gran variedad de mercancías a costos muy competitivos.

Por un lado, China debió realizar profundas reformas para lograr un sistema legal consistente con las normas de la OMC, incluyendo la derogación, modificación o promulgación de 3.000 leyes y regulaciones a nivel del gobierno central y 190.000 en la esfera de los gobiernos locales (Yi, 2011). China también redujo significativamente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional. Así, el arancel promedio sobre las importaciones cayó de 43,2% a principios de los 90 a 9,8% al final del período de transición (Sun, 2011).

Asimismo, el protocolo de adhesión del país asiático a la OMC incluyó diversas provisiones singulares que van más allá de los requerimientos habituales a otros países que se incorporan al organismo. Cabe destacar las disposiciones sobre transparencia, inversión extranjera, el mecanismo de examen de transición<sup>6</sup>, la no designación de China como economía de mercado<sup>7</sup> durante los primeros 15 años y el derecho de

**CUADRO 1**  
**PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO DE PRODUCTOS. PAÍSES SELECCIONADOS**  
AÑO 2014

PRODUCTO	CHINA		PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA		
	POSICIÓN	PARTICIPACIÓN (%) EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES	PAÍS	PARTICIPACIÓN DEL BIEN (%) EN LA CANASTA EXPORTADORA	PARTICIPACIÓN DE CHINA (%) COMO DESTINO DEL BIEN
Petróleo crudo	3	13%	México	9%	1%
Mineral de hierro	1	61%	Brasil	11%	48%
Porotos de soja	1	65%	Argentina	6%	81%
Cobre	1	39%	Chile	27%	43%

Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade y DataINTAL.

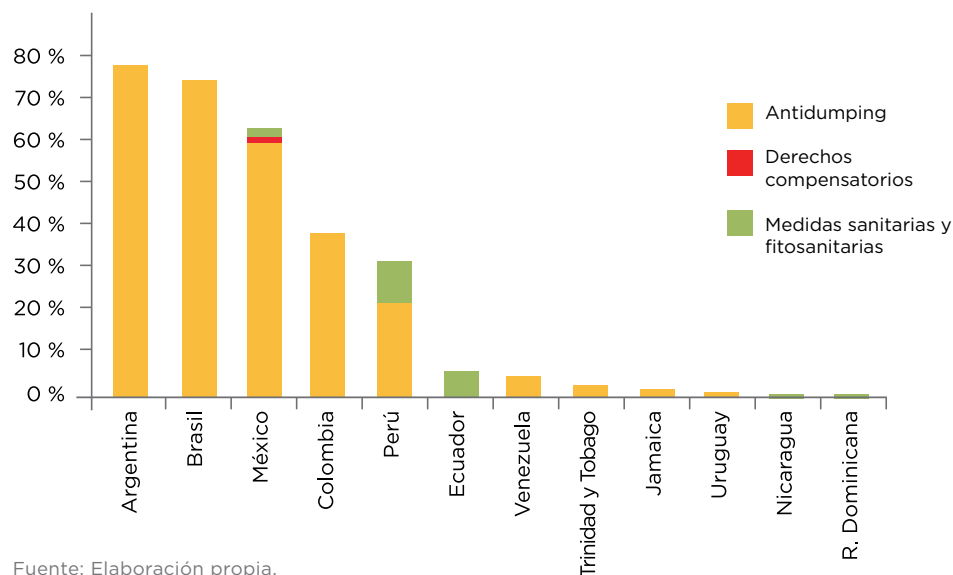
**CUADRO 2**  
**PRINCIPAL ORIGEN DE IMPORTACIÓN DE CHINA DE PRODUCTOS SELECCIONADOS**  
**PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA**  
AÑO 2014

PRODUCTO	PRINCIPAL ORIGEN	PARTICIPACIÓN DEL PRINCIPAL ORIGEN EN LAS IMPORTACIONES DE CHINA DEL BIEN	PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA COMO ORIGEN DEL BIEN
Petróleo crudo	Arabia Saudita	16%	10%
Mineral de hierro	Australia	58%	22%
Porotos de soja	Estados Unidos	41%	58%
Cobre	Chile	36%	42%

Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade.

## RESTRICCIONES IMPUESTAS POR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE LAS IMPORTACIONES ORIGINARIAS DE CHINA

AD, DC y MSF BILATERALES APLICADOS ENTRE EL 11/DIC/2001 AL 31/DIC/2014



Fuente: Elaboración propia.

los socios a aplicar salvaguardias especiales durante los primeros 12 años en caso de daño, o amenaza de daño, sobre la producción nacional como consecuencia de las importaciones chinas. En particular, sobresale el compromiso de China de permitir que las fuerzas de mercado determinen los precios en casi todos los sectores y los compromisos acerca de las empresas de propiedad e inversión estatal (Urdinez y Masiero, 2015).

Por otro lado, muchos miembros de la OMC enfrentaron dificultades para competir con China debido a factores tales como un tipo de cambio subvaluado, limitaciones a la inversión, acceso insuficiente a ciertos mercados, deficiencias en la observancia de los derechos de la propiedad intelectual, subsidios estatales, entre tantos otros (Kennedy, 2011).

Esto explica en gran medida por qué China se convirtió en el principal destinatario de medidas de defensa comercial y uno de los países más cuestionados a través del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Desde su ingreso al organismo, China fue el principal destino de los derechos antidumping (AD) y derechos compensatorios (DC) impuestos por los miembros res-

tantes, con 51,7% y 40,7% del total, respectivamente (973 AD y 72 DC). La mayor parte de estos derechos afectó a las importaciones originarias de China de metales comunes y sus manufacturas, productos químicos, maquinaria y textil y vestido. En varias industrias, las exportaciones chinas fueron objeto de más AD y/o DC que el resto de los miembros de la OMC conjuntamente. Las ventas de China a sus socios también se vieron afectadas por 38 medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) bilaterales<sup>8</sup>.

AL utilizó activamente estas restricciones sobre los productos chinos. En efecto, la región aplicó la mitad de las MSF bilaterales que afectaron a China y 28% de los AD. Los países de AL que más recurrieron a estos instrumentos fueron Argentina, Brasil, México –el único que también aplicó DC–, Colombia y Perú (Gráfico 2).<sup>9</sup> No es casual que quienes más restricciones impusieron a China sean las economías más grandes y con unas estructuras productivas más diversificadas que enfrentan dificultades para competir con las manufacturas chinas. Por su parte, el país asiático solamente aplicó antidumping sobre las importaciones originarias de México y Brasil.



Es importante señalar que la actuación de China en la OMC fue cambiando considerablemente desde su incorporación al organismo. Durante los primeros años, el rol del país asiático fue relativamente pasivo. Por una parte, dado que había realizado grandes concesiones para la adhesión, al inicio de la Ronda de Doha contaba con menos herramientas para negociar la liberalización comercial que aquellos países que no habían reducido sus aranceles desde la conclusión de la Ronda Uruguay (Gao, 2011). Por otra parte, China estaba relativamente menos interesada que otros países en los temas que predominaban en la agenda de discusión inicial de la Ronda de Doha (tales como inversiones, competencia, transparencia en la contratación pública, subsidios al algodón, entre otros) y recién comenzó a mostrar una

posición más ofensiva hacia 2008. Entre las condiciones impuestas a la hora de su adhesión y el mencionado cambio en la posición negociadora, en la actualidad los compromisos asumidos por China van más allá de los de muchos otros miembros. El país asiático ha consolidado la totalidad de sus aranceles, las alícuotas aplicadas son similares a las consolidadas y no solamente ha firmado los acuerdos multilaterales de la OMC –obligatorios para todos los países miembro–, sino que también es signataria del Acuerdo sobre Tecnologías de la Información, siendo observadora del Acuerdo sobre Comercio de Aeronaves Civiles y del Acuerdo sobre Contratación Pública (al cual está en proceso de incorporación), y es uno de los 51 países que ya ha ratificado el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

**CUADRO 3**  
**RECLAMOS DE CHINA EN EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA OMC**

DEMANDADO	SECTOR	MEDIDA	INICIO
Estados Unidos	Hierro y acero	Salvaguardias	2002
Estados Unidos	Papel, madera, celulosa	AD y/o DC	2007
Estados Unidos	Hierro y acero, Neumáticos	AD y/o DC	2008
Estados Unidos	Aves y/o carne aviar	MSF	2009
UE	Hierro y acero	AD y/o DC	2009
Estados Unidos	Neumáticos	Salvaguardias	2009
UE	Calzado	AD y/o DC	2010
Estados Unidos	Camarones, Hojas de sierra	AD y/o DC	2011
Estados Unidos	Varios	AD y/o DC	2012
Estados Unidos	General	AD y/o DC	2012
UE, Italia y Grecia	Energía renovable	Requisitos de contenido nacional	2012
Estados Unidos	General	AD y/o DC	2013
UE	Aves y/o carne aviar	Aranceles	2015

Nota: <sub>a</sub>/Recepción de la solicitud de celebración de consultas.

Fuente: Elaboración propia con información de la OMC.



# 15,2%

ES EL ARANCEL  
PROMEDIO DEL SECTOR  
AGRARIO EN CHINA,  
MUY POR ENCIMA  
DE OTROS RUBROS

## DISPUTAS Y DEMANDAS

Este cambio en la participación de China también se reflejó en el OSD. Desde su incorporación al organismo, el país asiático fue reclamante en 13 casos, demandado en 33 y se involucró como tercero interesado en 127 disputas.

Como se observa en el Cuadro 3, durante los primeros 6 años, China sólo realizó 2 reclamos ante la OMC. Gao (2011) destaca que hasta 2006 el país asiático tuvo un rol pasivo y se comportó como rule-taker, concentrando sus esfuerzos en conocer el funcionamiento del sistema de solución de controversias –para lo cual se involucró como tercero en la mayoría de las disputas-. A partir del 2006, comenzó a comportarse como rule-shaker: adoptó una postura más agresiva, en particular, al justificar legalmente los usos de las medidas cuestionadas por sus socios. La posición ofensiva se acentuó a partir 2008: desde entonces, China utiliza de forma más activa el sistema de solución de controversias e incluso busca cambiar las reglas (rule-maker), especialmente las vinculadas a las provisiones de su incorporación a la OMC. Hasta el momento, las demandas de China sólo han tenido como destinatarios a Estados Unidos y la UE (en un caso también fueron dos miembros individualmente), principalmente por la aplicación de DC y/o AD en distintos sectores, en que sobresalen los productos de

hierro y acero.

A partir de 2005, China fue demandada ante el OSD de la OMC en 33 oportunidades (Cuadro 4). La mayor parte de los reclamos se refiere a subvenciones a distintos sectores, medidas de efecto equivalente como las restricciones a las exportaciones de materias primas e insumos, así como a medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC) y restricciones al comercio de servicios. Estados Unidos y la UE son los países que más han cuestionado la política comercial china –en varias oportunidades presentando los reclamos conjuntos-, seguidos en importancia por Canadá y México. Otro país latinoamericano que ha demandado a China es Guatemala.

## ARANCELES Y BARRERAS COMERCIALES

Si bien China ha llevado a cabo un importante proceso de apertura antes de incorporarse a la OMC, aún existen barreras significativas para el comercio, muchas de las cuales se concentran en sectores de interés para AL.

En primer lugar, los aranceles son más elevados que la media mundial. Si bien son bajos en comparación con otras economías emergentes como Brasil e India, superan considerablemente a los de los países desarrollados y existen crestas arancelarias<sup>10</sup> que alcanzan 65% en el sector agropecuario y 50% en otras actividades (Gráfico 3).

En segundo lugar, China ha consolidado la totalidad de sus aranceles ante la OMC (en contraste por ejemplo con India, que solamente lo hizo para tres cuartas partes del universo arancelario)

CUADRO 4  
RECLAMOS CONTRA CHINA EN EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA OMC

RECLAMANTE	SECTOR	MEDIDA	INICIO a/
Estados Unidos	Circuitos integrados	Impuestos	2005
UE	Automotor	MIC, Subvenciones	2006
Estados Unidos			2006
Canadá	Automotor	MIC, Subvenciones. Normas de origen	2006
Estados Unidos	General	MIC, Subvenciones	2007
México			2007
Estados Unidos	General	Propiedad intelectual	2007
Estados Unidos	Audiovisual	Restricciones relacionadas con servicios	2007
UE	Servicios de información financiera	Restricciones relacionadas con servicios	2008
Estados Unidos			2008
Canadá			2008
Estados Unidos	General	Subvenciones	2008
México			2008
Guatemala			2009
Estados Unidos			2009
UE	Materias primas	Restricciones a exportaciones	2009
México			2009
UE	Hierro y acero	AD y/o DC	2010
Estados Unidos	Servicios de pago electrónico	Restricciones relacionadas con servicios	2010
Estados Unidos	Hierro y acero	AD y/o DC	2010
Estados Unidos	Energías renovables	Subvenciones	2010
UE	Aparatos de rayos X	AD y/o DC	2011
Estados Unidos	Aves y/o carne aviar	AD y/o DC	2011
Estados Unidos	Tierras raras	Restricciones a exportaciones	2012
UE			2012
Japón			2012
Estados Unidos	Automotor	Subvenciones, dumping	2012
Estados Unidos	Automotor	Subvenciones	2012
México	Textil y vestido	Subvenciones	2012
Japón	Hierro y acero	AD y/o DC	2012
UE			2012
Canadá	Papel, madera, celulosa	AD y/o DC	2014
Estados Unidos	General	Subvenciones	2015

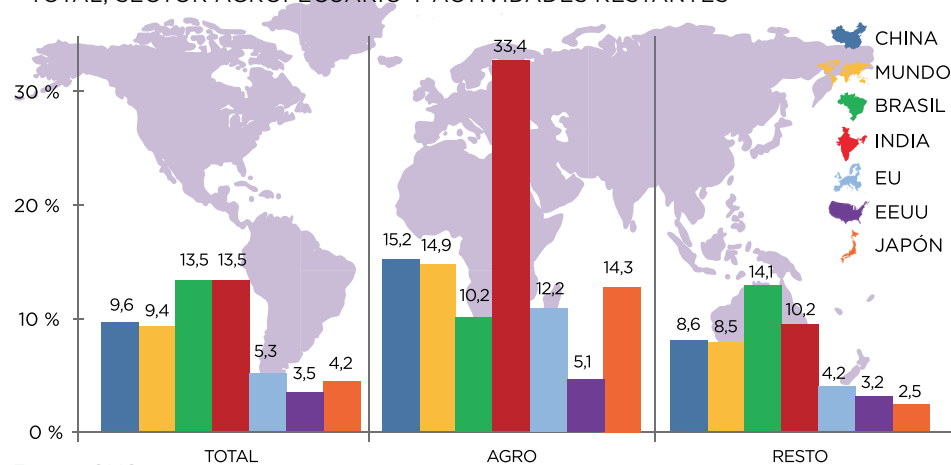
Nota: a/ Recepción de la solicitud de celebración de consultas.

Fuente: Elaboración propia con información de la OMC.

y las alícuotas consolidadas son similares a las aplicadas (10% y 9,6%, respectivamente).<sup>11</sup> Esto tiene relevancia por dos motivos. Por un lado, brinda mayor previsibilidad a los socios porque China tiene poco margen para incrementar los aranceles de manera arbitraria, ya

que no puede exceder los niveles consolidados sin negociar con las partes interesadas. Por otro lado, dado que en las negociaciones multilaterales los compromisos de reducción de aranceles se calculan a partir de los niveles consolidados, cualquier acuerdo impli-

GRÁFICO 3  
ARANCELES EN PAÍSES SELECCIONADOS  
PROMEDIO SIMPLE DEL ARANCEL NMF APLICADO:  
TOTAL, SECTOR AGROPECUARIO Y ACTIVIDADES RESTANTES



Fuente: OMC.

caría una reducción de la protección en China considerablemente mayor a la de las economías donde existe más “agua” en los aranceles.

En tercer lugar, los aranceles que gravan los sectores de mayor interés para algunos países de AL son más elevados. Tal como sucede en el resto del mundo, en China el sector agropecuario está más protegido que otras actividades, con aranceles de nación más favorecida (NMF) promedio de 15,2% y 8,6%, respectivamente (Gráfico 3). Esto se explica en parte por la particularidad del sector, en el que muchos países privilegian el autoabastecimiento alimentario en lugar de aprovechar las ventajas de especialización como puede ocurrir en otros sectores. Los mayores aranceles promedio corresponden a azúcar y productos de confitería, bebidas y tabaco, y cereales y derivados, rubros donde se registran las mayores crestas arancelarias (65%). Incluso los sectores agropecuarios con aranceles menores (10,4% en grasas, aceite y oleaginosas) tienen alícuotas superiores al promedio de las manufacturas (Gráfico 4). Asimismo, en el comercio de trigo, arroz, azúcar, tabaco, maíz, lana y algodón existen restricciones cuantitativas. Las empresas de comercialización del Estado tienen asignado entre un tercio (algodón) y la

totalidad de la cuota (tabaco) (Báez et al., 2015). Si bien la mayor protección corresponde al agro, algunos de los rubros restantes con mayores aranceles también corresponden a sectores de interés para la región como combustibles y pescados, entre otros (Gráfico 4).

En el cuarto lugar, el sector agropecuario en China se beneficia de distintos tipos de apoyo –incluyendo los incentivos tributarios, subsidios directos, sostén de precios, condiciones preferenciales de financiamiento, entre otros– con los objetivos de alcanzar un nivel de autoabastecimiento de 95% en la producción de granos, aumentar los ingresos de los productores rurales, entre otros. En 2012, los subsidios a productores representaban 2,3% del PIB (OECD, 2013) y aproximadamente 9% del valor de la producción agropecuaria (Gale, 2013). Los productos más beneficiados son arroz, trigo, maíz, caña de azúcar, soja, leche, colza, algodón y cerdo (Báez et al., 2015).

En quinto lugar, China aplica impuestos y/o restricciones cuantitativas a las exportaciones de diversos recursos naturales primarios y procesados como plomo, aluminio, acero, cobre, hierro, níquel, zinc, estaño, fósforo, arrabio, plata; maíz, arroz, tabaco, algodón, trigo, té, harinas; animales vivos; petróleo,



## SERÁ MÁS DIFÍCIL DEMOSTRAR DUMPING

Según la normativa de la OMC, cuando se realizan investigaciones para determinar la existencia de dumping o subvenciones, se compara el valor de venta en el exterior con el valor de mercado (VM) en el país exportador o a partir de una construcción de sus costos de producción. En el caso de China, las condiciones son diferentes. Dado que se encuentra en transición desde una economía socialista, el protocolo de adhesión a la OMC estableció que el país no sería considerado economía de mercado (EM) durante los primeros 15 años. Esto significa que el análisis de comparabilidad de precios para determinar la existencia de dumping o subvenciones a las exportaciones permite estimar el VM a partir de los datos de un tercer país que sea EM, a menos que el productor chino demuestre que opera en condiciones de mercado.

La posibilidad de utilizar una metodología que sea alternativa tiene consecuencias importantes. El exportador chino debe demostrar que el precio fue determinado en condiciones de mercado. Si no puede hacerlo, y se establece el VM mediante los datos de terceros países donde los costos y/o precios son más elevados, se incrementa la probabilidad de constatar prácticas desleales y es posible aplicar derechos AD o DC más elevados (Sica y Lico, 2014).

Con el objetivo de contrarrestar esta situación, China ha procurado ser reconocida como EM por otros miembros de la OMC. Sus principales socios comerciales –Estados Unidos y la UE– no le otorgaron este status, pero en 2014 China ya contaba con acuerdos para ser considerada EM con 66 economías, entre ellas varias de AL y el Caribe (Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela). En muchos casos el reconocimiento de ese status está garantizado en el marco de los tratados de libre comercio (TLC). Tal es el caso de

Chile, Costa Rica y Perú, quienes no sólo se comprometieron a utilizar los datos de China para la estimación del VM, sino también a no aplicar la salvaguardia de transición para productos específicos. En otros casos, los memorandos que otorgan a China el status de EM no están regulados y tampoco existen herramientas que garanticen el cumplimiento. Por ejemplo, los Parlamentos de Argentina y Brasil nunca legislaron el reconocimiento de China como EM, por lo cual en las investigaciones se la siguió considerando como si no lo fuera (Urdeñez y Masiero, 2015).

Según lo establecido en su protocolo de adhesión a la OMC, China sería considerada como EM a partir del 11 de diciembre de 2016. Esto significa que desde esa fecha se aplicarán las condiciones normales de los acuerdos sobre AD y subsidios y DC: se invertirá la carga de la prueba –ya no será el exportador chino quien tenga que demostrar que prevalecen las condiciones de mercado, sino el importador quien deberá probar que no se cumplen– para luego definir las condiciones que se utilizarán para determinar el VM en cada caso (Tietje y Nowrot, 2011).

En síntesis, para los países que no consideran a China como EM, la situación cambiará desde diciembre de 2016: si suponen que en China no prevalecen las condiciones de mercado, deberán demostrarlo y si no lo hacen, será más difícil probar la existencia de dumping o subvenciones y, cuando lo hagan, la diferencia entre el valor en el exterior y el VM será menor, por lo cual también serán inferiores los AD o DC que se apliquen. Asimismo, esto podría derivar en la revisión de los procesos anteriores de fijación de estos instrumentos (Sica y Lico, 2014). Este nuevo escenario plantea un desafío importante para los países de AL que han recurrido a estos instrumentos para limitar el impacto de la competencia china sobre la producción manufacturera doméstica, particularmente Argentina, Brasil y México.



entre otros (WTO, 2014). Los impuestos, contingentes y otras limitaciones a las exportaciones de tungsteno, molibdeno y las tierras raras (insumos clave de la industria electrónica) fueron desmanteladas en 2015 luego de que la OMC determinara que eran incompatibles con los compromisos asumidos ante el organismo. El reclamante, Estados Unidos, ya había argumentado que el objetivo de estas medidas no era evitar el agotamiento de recursos naturales no renovables –como sostenía China–, sino favorecer la producción en el país asiático mediante la reducción del precio en el mercado interno.<sup>12</sup>

Finalmente, China ha suscrito 22 TLC, en su mayoría con socios Asia-Pacífico. Fuera de la región, cuenta con acuerdos con dos socios europeos (Islandia y Suiza) y tres latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Perú). Algunos de estos TLC –principalmente los de países altamente competitivos en el sector agropecuario, como Nueva Zelanda (en vigor desde 2008) y Australia (suscrito en 2015)– ubican a las exportaciones de algunos países latinoamericanos en una situación desventajosa frente a estos socios que cuentan con acceso preferencial. Asimismo, China negocia

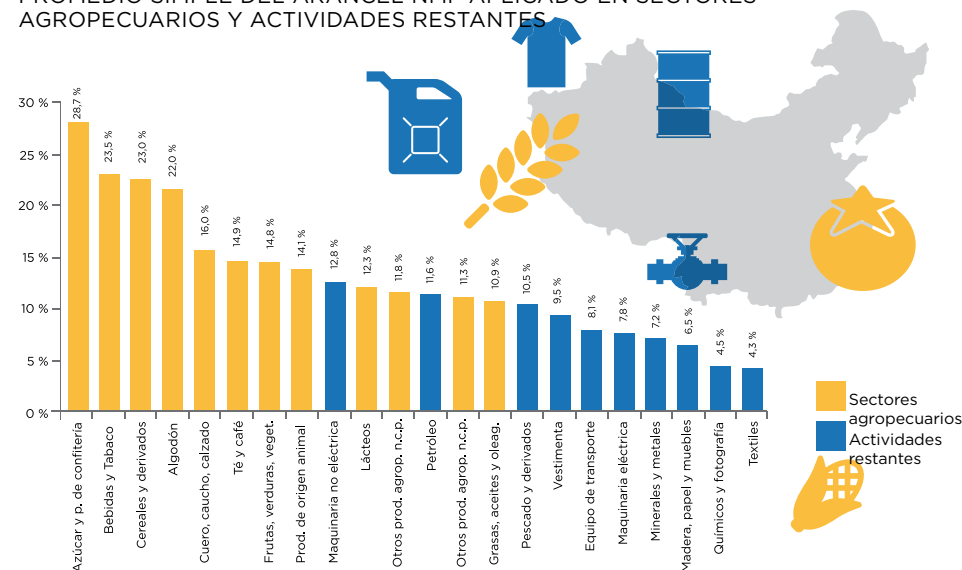
varios TLC entre los cuales se destaca el Acuerdo Comprehensive Económico Regional (RCEP), que involucra a 16 países de Asia-Pacífico (entre ellos, India, Japón y varios de los que ya cuentan con TLC con China).

### UN EFECTO HETEROGÉNEO

En China se están experimentando importantes cambios en su patrón de crecimiento. Por un lado, el ritmo de expansión es más lento que el de las últimas décadas, cuando el PIB aumentaba a unas tasas cercanas a 10% anual. Si bien seguirá siendo una de las economías más dinámicas, el Gobierno prevé una expansión en torno a 6,5% anual durante los próximos años. Es decir, seguirá traccionando a la economía global, pero con un ímpetu menor. Por otro lado, el motor de la demanda agregada china está trasladándose desde la inversión y las exportaciones hacia el consumo privado (CEPAL 2015a).

El “efecto China” es heterogéneo entre los países de la región según su especialización exportadora. Los países que venden principalmente recursos naturales y derivados seguirán beneficiándose de la demanda china. Aunque

GRÁFICO 4  
PERFIL ARANCELARIO SECTORIAL EN CHINA  
PROMEDIO SIMPLE DEL ARANCEL NMF APLICADO EN SECTORES AGROPECUARIOS Y ACTIVIDADES RESTANTES



Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC.

a un ritmo menor que en 2003-2011 por cierta desaceleración del crecimiento y de la inversión, China continuará importando hidrocarburos, metales y minerales no metálicos para abastecer su industria y construcción.

En el caso de los alimentos, las compras desde china seguirán siendo impulsadas por el aumento de la urbanización, la expansión del consumo de la clase media y el final de la política de hijo único. Estos fenómenos estimulan una mayor demanda de alimentos y un cambio cualitativo en la dieta, con más espacio para las proteínas y alimentos con mayor grado de procesamiento. En ese sentido, lograr colocar en el mercado chino alimentos con mayor grado de elaboración constituye una oportunidad que requiere crear capacidades productivas para nuevos productos y servicios exportables en el sector de la agricultura, alimentos y agroindustria. No obstante, ello se ve limitado por dos factores principales.

Por un lado, pese a la notable apertura de su mercado desde que ingresó a la OMC, China aún mantiene niveles arancelarios altos en algunos productos de la agroindustria, que son precisa-

mente los rubros de interés exportador para muchos países de AL.

Por otro lado, China impulsa el autoabastecimiento y también a la vez ha diversificado sus fuentes de aprovisionamiento y su red de acuerdos comerciales, lo que puede generar desvíos de comercio y pone a algunos países de AL en desventaja frente a la competencia de Australia, Nueva Zelanda y los países asiáticos.

En ese contexto, AL debe apuntar a las mejoras de competitividad mediante la diferenciación de productos que permita incorporar valor a partir de la mejora de calidad. En la actualidad, China ya importa desde la región algunos productos susceptibles de tal diferenciación, como carne de aves, aceites vegetales, frutas frescas (especialmente las uvas), más pescado congelado, crustáceos y moluscos, jugo de frutas y vegetales, vino y maderas procesadas, entre otros (Rosales y Kuwayama, 2012).

Para que AL pueda explotar mejor sus ventajas comparativas en recursos naturales, es necesario fortalecer y articular los vínculos del sector con toda la red de actividades relacionadas, incluyendo desarrollo tecnológico, insu-



mos y bienes de capital utilizados en la producción, logística, comercialización, distribución, calidad, marca, etcétera. En muchos casos, se trata de servicios intensivos en conocimiento que no solamente incorporan valor, sino que generan empleo de calidad. Asimismo, es preciso que AL establezca alianzas de cooperación con las empresas chinas, con el objetivo de fortalecer su posicionamiento en el país asiático.

En contraste con las actividades basadas en recursos naturales, la industria manufacturera de AL es más vulnerable a la competencia china. Esto conlleva más riesgos para los países más grandes, que presentan un sector manufacturero de mayor tamaño que se ve amenazado por la producción china, que es altamente competitiva y se beneficia de un apoyo estatal muy significativo. Es por ello que desde fines de 2008 las importaciones originarias del país asiático han sido objeto de numerosas investigaciones antidumping iniciadas en Argentina, Brasil y México, en los sectores siderúrgico, químico, textil, del calzado, electrodomésticos y neumáticos. Para Argentina y Brasil, los

principales riesgos se concentran en el mercado interno. En el caso de México, las dificultades se observan en el mercado estadounidense, donde también se ven amenazadas las exportaciones manufactureras centroamericanas en cadenas de valor como la de hilo-textil-confección.

En lo que tiene que ver con las negociaciones comerciales, los países latinoamericanos no cuentan con una estrategia común en sus vínculos comerciales con China. Las economías más grandes y más diversificadas como Argentina, Brasil y México tienen una posición defensiva, que deberá afrontar mayores dificultades cuando el país asiático sea considerado como economía de mercado. México ha tenido una estrategia más aperturista que incluye la participación en el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés), impulsada por Estados Unidos para fortalecer los vínculos con la región de Asia Pacífico y eventualmente negociar con China (Sica y Lico, 2014). De este acuerdo participan también Chile y Perú, que al igual que Costa Rica han ido más allá y suscribieron in-



**UNA ESTRATEGIA REGIONAL COORDINADA PERMITIRÍA MEJORAR LA INSERCIÓN EN EL MERCADO CHINO DE ALIMENTOS**

dividualmente TLC con China.

En el caso del MERCOSUR, sería conveniente que desarrollaran una estrategia coordinada con el objetivo de promover una mejor inserción en el mercado chino de agroalimentos, con énfasis en la exportación de productos diferenciados o bienes con mayor grado de elaboración. Teniendo en cuenta que la protección del sector agroindustrial en China es superior a la de muchas de las principales economías del mundo, las negociaciones comerciales que le permitan mejorar el acceso al mercado chino de estos productos deberían convertirse en una prioridad de la agenda externa.

En el ámbito de la OMC, la conclusión de la Ronda de Doha implicaría una reducción de las barreras comerciales en China mayor a la de otros mercados, debido a que sus niveles de apoyo y protección consolidados –a partir de los cuales se pactan los compromisos– son muy similares a los aplicados. Así, pues, un acuerdo obligará a reducir aranceles o subsidios en mayor proporción que en aquellos países donde la diferencia entre los niveles consolidados y aplicados (“agua”) es mayor. Sin embargo, la concreción de un acuerdo multilateral sustantivo no tendría lugar en el corto plazo.

De todos modos, es claro que los países latinoamericanos pueden aprovechar más el procedimiento de la OMC frente a conflictos comerciales, con una estrategia coordinada entre ellos como la que han llevado a cabo otros que demandaron conjuntamente a China. A pesar de sus limitaciones, el sistema de solución de controversias de la OMC es una herramienta útil para promover

el cumplimiento de los compromisos asumidos y sitúa a los países pequeños en una posición más simétrica que en ámbitos bilaterales de resolución de conflictos. Asimismo, sería conveniente que los países que no han utilizado activamente este sistema participaran con más frecuencia como terceros interesados en controversias que comprometan sus intereses, de modo que se familiaricen con los procedimientos y el funcionamiento del sistema, para adquirir la experiencia necesaria para enfrentar futuras controversias ante la OMC. Además, podrían asociarse con países desarrollados, lo que en general ha dado resultados más favorables que si los países latinoamericanos hubieran actuado aisladamente (Biggs, 2005).

En general, se ha resaltado la amenaza que implica China para el sector manufacturero en el mercado regional y en terceros mercados. Sin embargo, la protección en su propio sector agroindustrial continúa siendo elevada, incluso mayor a la de otras economías como la UE, Japón y Estados Unidos, con el objetivo de alcanzar el autoabastecimiento y la autosuficiencia alimentaria. De todas maneras, China ha firmado algunos acuerdos comerciales y aún negocia otros con productores agropecuarios altamente competitivos, que podrían amenazar las exportaciones de algunas economías latinoamericanas. Si bien varios países de AL continuarán teniendo ventajas en bienes agroindustriales, deben continuar negociando para mejorar su inserción en el mercado chino, especialmente en aquellos con mayor grado de elaboración y diferenciación. ■





# SOCIOS ESTRATÉGICOS

EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

## RESULTADO DE LA BALANZA COMERCIAL CON CHINA. EN MILLONES DE US\$, PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 2014



Fuente: Elaboración propia en base a INTradeBID

13%

DE LAS EXPORTACIONES  
LATINOAMERICANAS  
TIENEN COMO DESTINO  
EL MERCADO CHINO

3

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO  
TIENE CHINA CON PAÍSES DE LA  
REGIÓN: COSTA RICA, CHILE Y PERÚ

58<sup>US\$</sup>  
MIL  
MILLONES

FUE EL DÉFICIT COMERCIAL  
CON LA REGIÓN EN 2014

### ABREVIATURAS Y SIGLAS

a.a. / anual acumulativo  
ACP / Acuerdo sobre Contratación Pública  
AD / Antidumping  
ADPIC / Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio  
AGCS / Acuerdo General sobre Comercio de Servicios  
AL / América Latina  
CGV / Cadenas globales de valor  
DC / Derechos compensatorios  
EM / Economía de mercado  
GATT / Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio  
MERCOSUR / Mercado Común del Sur

MIC / Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio  
MSF / Medidas Sanitarias y Fitosanitarias  
NMF / Nación más favorecida  
OMC / Organización Mundial del Comercio  
OSD / Órgano de Solución de Diferencias  
OTC / Obstáculos Técnicos al Comercio  
PD / Países desarrollados  
PED / Países en desarrollo  
PIB / Producto interno bruto  
RCEP / Acuerdo Comprehensive Económico Regional  
TLC / Tratado de libre comercio  
TPP / Acuerdo de Asociación Transpacífica  
UE / Unión Europea  
VM / Valor de mercado

### NOTAS

<sup>1</sup> Su tamaño se multiplicó por 7 (US\$ 1,3 billones a US\$ 10,4). Fuente: FMI.

<sup>2</sup> Fuente: OMC.

<sup>3</sup> Fuente: OMC (2012).

<sup>4</sup> El valor agregado en el exterior de las exportaciones es una medida de cuán inserto está el país en las CGV. La media mundial representa 24,1%, en el caso de China es 32,6%. Fuente: OMC (2012).

<sup>5</sup> Sin considerar Venezuela y República Dominicana por falta de datos.

<sup>6</sup> El Mecanismo de Examen de Transición tiene como objetivo garantizar la transparencia relacionada con el régimen comercial de China y permite a los miembros restantes de la OMC comprender y evaluar mejor los progresos realizados por el país asiático en la aplicación y cumplimiento de los compromisos asumidos. Para ello se estipularon ocho exámenes anuales sobre diversos temas (contingentes arancelarios, cuotas y otras barreras no arancelarias, restricciones a las exportaciones, salvaguardias, licencias, obstáculos técnicos al comercio, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio -MIC-, contratación pública, regulaciones vinculadas al comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, entidades de propiedad

estatal) y un examen final al cabo de diez años.

<sup>7</sup> Véase recuadro 1.

<sup>8</sup> Solo se consideran las MSF bilaterales, no se incluyen las que afectan a todos los miembros. Dado que los derechos AD y DC son medidas de defensa comercial destinadas a contrarrestar prácticas comerciales desleales, son naturalmente bilaterales. Datos correspondientes al período 11/dic/2001 -31/dic/2014.

<sup>9</sup> Período 11/dic/2001-31/dic/2014.

<sup>10</sup> Aranceles considerablemente superiores al promedio.

<sup>11</sup> La consolidación de un compromiso ante la OMC establece el nivel máximo de protección o apoyo que un país puede otorgar a un producto determinado. Por ejemplo, si China consolidó un arancel del 10% para una mercancía, puede aplicar libremente alícuotas de entre 0% y 10% sobre la importación de ese bien. Sin embargo, si quisiera imponer aranceles superiores a ese nivel, debería negociar con las partes interesadas. El objetivo de la consolidación es garantizar transparencia y previsibilidad de las medidas comerciales. No obstante, en muchos países la diferencia entre los niveles de protección y apoyo aplicados y consolidados (usualmente denominada "agua") es elevada, lo cual brinda mayor margen para incrementarlos.

<sup>12</sup> Fuente: OSD. DS 431.

### BIBLIOGRAFÍA

Báez, G., Prieto, K., Petri, G. et al. 2015. Agroindustria, innovación y crecimiento económico en la Argentina. Buenos Aires, Argentina: EDICON.

Blustein, P. 2011. "China's impact on the Doha Round". En: R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y S. Cheng, editores. A Decade in the WTO. Implications for China and Global Trade Governance. ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions. Ginebra, Suiza: ICTSD.

CEPAL. 2012. La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

—. 2015a. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

—. 2015b. América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Dussel Peters, E. y Liu, X. 2004. Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica. México: CEPAL.

Gale, F. 2013. Growth and Evolution in China's Agricultural Support Policies. USDA, Economic Research Service.

Gao, H. 2011. "China in the WTO dispute settlement system: from passive rule-taker to active-rule makers". En: R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y S. Cheng, editores. A Decade in the WTO. Implications for China and Global Trade Governance. ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions. Ginebra, Suiza: ICTSD.

Herreros, S. y García-Millán, T. 2015. La participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Una mirada panorámica a los primeros 20 años. Santiago, Chile: CEPAL.

Kennedy, S. 2011. "Contrasting History and a Common Future". En: R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y S. Cheng, editores. A Decade in the WTO. Implications for China

and Global Trade Governance. ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions. Ginebra, Suiza: ICTSD.

OECD. 2013. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013. OECD Countries and Emerging. China. Paris: OECD Publishing.

OMC. 2014. China - medidas relacionadas con la exportación de tierras raras. Informe del grupo especial. DS 431.

Permanent Mission of China to the WTO. 2011. China in the WTO: past, present and future. Ginebra: OMC.

Rosales, O. y Kuwayama, M. 2012. China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica. Santiago, Chile: CEPAL.

Sica, D. y Lico, M. B. 2014. "Los desafíos que plantea China a América Latina: un análisis desde el marco del Protocolo de adhesión a la OMC". Boletín Informativo Techint, 344: 29-52.

Sun, Z. 2011. "China's Experience of 10 Years in the WTO". En: R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y S. Cheng, editores. A Decade in the WTO. Implications for China and Global Trade Governance. ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions. Ginebra, Suiza: ICTSD.

Tietje, C. y Nowrot, K. 2011. Policy Papers. 34. Halle (Saale): TELC.

Urdinez, F. y Masiero, G. 2015. "China and the WTO: Will the Market Economy Status Make Any Difference after 2016?". The Chinese Economy. 48 (2): 155-172.

WTO. 2001. Accession of the People's Republic of China. Ginebra, Suiza: World Trade Organization.

—. 2014. Trade Policy Review: China. Report by the Secretariat. Ginebra: World Trade Organization.

Yi, X. 2011. "A Decade in the WTO, a Decade of Shared Development". En: R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y S. Cheng, editores. A Decade in the WTO. Implications for China and global trade governance. ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions. Ginebra, Suiza: ICTSD.



Toda la información sobre integración y comercio está disponible en [intrade/dataintal](http://intrade/dataintal). [www.intradebid.org](http://www.intradebid.org).

Descubra 50 infografías dinámicas y fichas técnicas en [intal interactivo](http://www.iadb.org/intal/interactivo). [www.iadb.org/intal/interactivo](http://www.iadb.org/intal/interactivo).



# Inversión extranjera y exportaciones

dos caras de  
**LA MISMA**  
moneda

LOS PAÍSES QUE MÁS  
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)  
RECIBIERON DE CHINA FUERON AQUELLOS  
QUE TIENEN UN MAYOR GRADO DE  
COMPLEMENTARIEDAD COMERCIAL.  
A PESAR DE LO QUE SUGIERE  
LA LITERATURA TRADICIONAL,  
LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES  
ENCUENTRA POCA RELACIÓN  
CON EL VOLUMEN DE CAPITALES RECIBIDOS.

Qianru Song y  
Rodrigo Wagner  
Universidad de Chile







VARIOS ESTUDIOS HAN MOSTRADO QUE PAÍSES CON BAJOS NIVELES DE INSTITUCIONALIDAD TIENDEN A TENER MENOR INVERSIÓN EXTRANJERA. SIN EMBARGO, LA INVERSIÓN CHINA PARECE NO SEGUIR ESTE COMPORTAMIENTO. ESTE TRABAJO RESUME UNA INVESTIGACIÓN DE SONG Y WAGNER-BRIZZI (2014) DONDE SE ARGUMENTA QUE EL FACTOR VINCULADO A LAS COMPLEMENTARIEDADES COMERCIALES DE CHINA ES MÁS IMPORTANTE QUE LA INSTITUCIONALIDAD. LA EVIDENCIA MUESTRA QUE LOS PAÍSES RECEPTORES DE IED SON AQUELLOS CON ALTO GRADO DE EXPORTACIONES A CHINA. EL TEXTO DISCUTE EJEMPLOS E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA PARA AMÉRICA LATINA.

La importancia de instituciones fuertes y de derechos de propiedad muy bien definidos ha sido ampliamente discutida como factor determinante de la entrada de inversión externa a los países. A modo de ejemplo, Wei (2000) y Alfaro, Kalemli-Ozcan y Volosovych (2008) culpan a las instituciones débiles como la razón de por qué el capital no fluye desde los países ricos a los países más pobres. Desafortunadamente, las instituciones son difíciles y lentas para cambiar. En este contexto, es útil explorar alternativas para promover la Inversión Extranjera Directa (IED) en el mediano plazo, mientras las instituciones no puedan ser directamente mejoradas.

Casos recientes parecen indicar que China sigue un patrón de inversiones diferente al explicado por la literatura tradicional, en el cual no importa tanto la calidad institucional sino el grado de la complementariedad económica. Sanciones comerciales más creíbles que afectarían las exportaciones del receptor de la IED podrían funcionar como una especie de garantía que brinde luz verde a las empresas chinas para invertir en países con menos estabilidad en

las reglas de juego. En los casos estudiados, son relevantes inversiones en bienes no transables (infraestructura, caminos, carreteras, servicios financieros) que pueden ser eficientemente operados por extranjeros.

Si bien China aun representa una pequeña fracción de la IED a nivel global, está creciendo a una tasa anual de dos dígitos, tres veces más rápido que la IED global y el doble de rápido que el PIB de China, acorde a fDi Markets. Los principales destinos de la inversión china han sido hacia Venezuela, Argentina y Ecuador, países con bajo rating de crédito soberano, pero que aún exportan una creciente e importante fracción de su producción a China.

Empíricamente, Song y Wagner-Brizzi (2014) han encontrado que una inversión china significativa ha venido acompañada por un alto porcentaje de exportaciones hacia China del país receptor. Cuantitativamente, se puede observar que un país que envía el 25% de sus exportaciones hacia China puede tener más de 2 puntos porcentuales adicionales de IED, doblando casi al promedio global de IED china.



2%

ADICIONAL DE IED  
RECIBE UN PAÍS  
QUE ENVÍA 25%  
DE SUS  
EXPORTACIONES  
A CHINA

Además, los proyectos chinos de IED son 50% más grandes comparados con otros inversores en igual destino e industria.

Desde el punto de vista de Song y Wagner-Brizzi (2014) la interacción entre instituciones y comercio con China permite viabilizar mayor IED desde China. Estas conclusiones tienen lugar más allá de las teorías de integración vertical de las multinacionales que plantea Antràs (2003), quien se orienta sólo a bienes transables, que no es el caso de la IED china estudiada.

Existe una literatura importante que ha explorado el rol de las sanciones comerciales en estos vínculos. Eaton y Engers (1990) muestran un modelo en el cual la credibilidad juega un rol central en las transacciones entre un receptor y hacia un inversor. Dixit (2007) muestra que estas consideraciones de credibilidad son igualmente importantes en contextos de castigos de facto, más allá de lo que hace un Estado o lo que dice en una ley.

Otros autores plantean esquemas específicos de sanciones. Por ejemplo en el caso de Dooley, Garber y Folkerts-

Landau (2007) argumentan que dado que China tiene sus reservas en Nueva York, esto disuade al Gobierno chino de expropiar inversiones estadounidenses en China, pues en su argumento Estados Unidos podría dejarlo sin reservas en caso de que China decida en el extremo una expropiación. Esto de una u otra manera es parecido a lo que se plantea en Song y Wagner-Brizzi (2014), por el hecho de que hay una amenaza de sanción en otro mercado, distinto al expropiado. Pero también la idea de Dooley et al. (2007) es muy distinta a Song y Wagner-Brizzi (2014), porque la sanción de Estados Unidos a China no parece tan creíble. Por un lado, porque la expropiación de las reservas chinas paralizaría el mercado financiero mundial, lo que sería altamente perjudicial para EE. UU., y además, al ser ambos países grandes, se podría llevar a una escalada de violencia innecesaria. En cambio, en el caso que se estudia aquí, al ser un país grande (China) contra uno pequeño, que le exporta mucho, la relación de sanción comercial es más unidireccional y poco probable que escale en violencia u otros problemas diplomáticos.

## PAÍSES DE LA REGIÓN QUE AUMENTEN SUS EXPORTACIONES A CHINA TAMBIÉN PODRÍAN BENEFICIARSE DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN



Otros autores, como Maurer (2013), han discutido algunos mecanismos para evitar las posibles expropiaciones, tales como el aseguramiento ante riesgo político y los sistemas internacionales de disputas para inversiones. El mecanismo descrito en el caso de la IED china puede entenderse relacionado a un complemento adicional a los seguros cuando hay una alta tentación expropiatoria del país receptor, así como dificultad para ejercer los mecanismos de la compensación o arbitraje en organizaciones como CIADI.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. La sección 2 detalla el marco teórico. La sección 3 muestra los datos y la evidencia empírica, mientras que en la sección 4 se culmina con algunas conclusiones.

### CALIDAD INSTITUCIONAL

China tiene una manera de castigar potenciales incumplimientos de contratos, lo que ofrece una ventaja comparativa en IED en países donde las reglas pueden fluctuar de manera abrupta. Así resulta desprendido de las predicciones del modelo de Song y Wagner-Brizzi (2014) que reseñaremos más adelante.

Esto sería más importante en la medida que la inversión tenga mayor riesgo de expropiación o menor tasa de recuperación posterior a la expropiación. Por ejemplo, Maurer (2013) explica cómo el Gobierno de Perú tuvo que compensar las expropiaciones mineras que hizo a inicios de 1970, porque las empresas

afectadas estaban demandando a los compradores de los metales exportados, por lo cual los compradores de mineral peruano estaban pagando menores precios por las referidas exportaciones. Según explica Maurer (2013) esto fue determinante también en el hecho que Chile compensara a compañías mineras de EE. UU., como Anaconda, para poder exportar el cobre sin ser demandado por la expropiación de 1971.

Ese canal de castigo no aparece disponible para el caso de los bienes no transables, donde sólo la legislación local es la que opera. Las excepciones serían los castigos reputacionales y los veredictos del CIADI. No es que no haya posibilidades de frenar una expropiación en los no transables, sino que es más difícil de concretar.

En el modelo que presentamos, el país pequeño elige a los inversores que efectúan IED, para posteriormente decidir si se expropia o no después de haberse efectuado la inversión. Esta decisión es anticipada por el país que efectúa la inversión, ya sea un país desarrollado o un país en vías de desarrollo, como China. Después de hecha la inversión, la firma multinacional inversora se puede beneficiar de una gran sanción potencial efectuada por el país de origen de los capitales, disuadiendo potenciales expropiaciones.

Pero para que sea lo suficientemente alta esta sanción, se requiere un poder negociador como importador de bienes desde el país receptor y así amenazar con sancionar bloqueando una gran cantidad de las exportaciones de

un país. El modelo supone una coordinación entre los agentes chinos (inversores, importadores y el Gobierno) que les permita actuar más fácilmente como agente único y que pueda compensar fácilmente a los perdedores internos resultantes de la sanción.

Además, como se mencionó, se requiere un poder de negociación que implique una alta dependencia del mercado chino. El modelo predice que la fracción de IED china en un país será mayor cuanto más alto sea el vínculo comercial y menor la percepción de apego a las leyes otorgado por la comunidad internacional.

### EVIDENCIA EMPÍRICA

Se utilizan datos de fDi Markets (subsidiaria del grupo Financial Times) y se contrastan con datos del Ministerio de Comercio de China, usando datos de IED a nivel de proyectos, cubriendo un amplio set de sectores y países, y distinguiendo entre proyectos nuevos y expansiones de capital. No se consideran fusiones y adquisiciones, sino que sólo la llamada IED greenfield. Adicionalmente, se calculan la fracción de exportaciones destinadas hacia China usando el World Trade Indicator del Banco Mundial, la calidad institucional

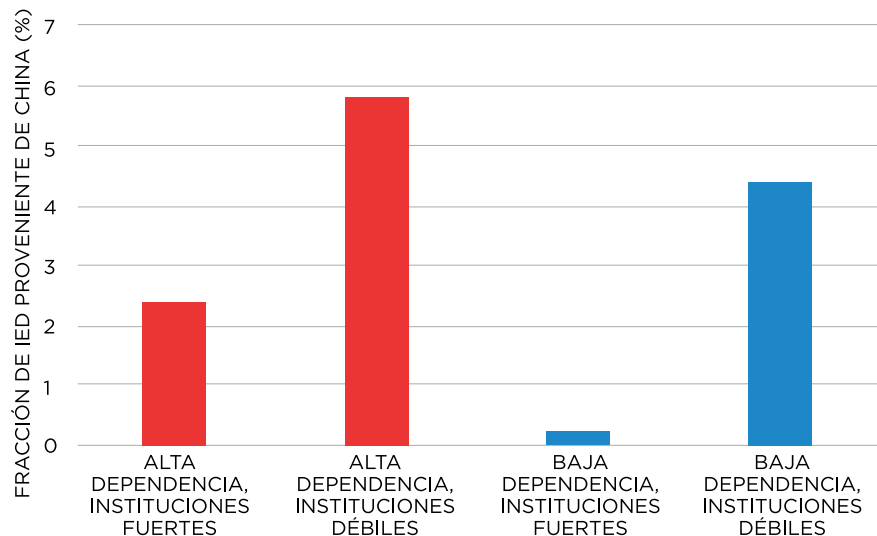
CUADRO 1  
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

VARIABLES	TAMAÑO MUESTRA	MEDIA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	MIN.	MÁX.
FRACCIÓN DE IED DESDE CHINA	143	0,029	0,106	0	0,998
FRACCIÓN DE EXPORTACIONES HACIA CHINA	143	0,04	0,093	0	0,751
CALIDAD INSTITUCIONAL	143	0,068	0,976	-1,691	1,951
PIB (LOGARITMO NATURAL)	143	24,17	2,119	19,96	30,16
DISTANCIA (LOGARITMO NATURAL)	143	8,987	0,539	6,862	9,868

Nota: los datos abarcan el período comprendido para la muestra, que va desde 2003 a 2007. La calidad institucional es el índice de rule of law del World Governance Indicators. El PIB está medido en millones de dólares, y se obtiene del World Development Indicators del IMF. La distancia representa la distancia física, en línea recta, entre Beijing y la capital del país de destino, y está disponible en la base GeoDist de CEPIL. La fracción de IED desde China se obtiene de fDi Markets, del Financial Times, y representa la fracción de IED entrante que representa la IED china. La fracción de exportaciones hacia China es la fracción de exportaciones del país receptor con destino China, y se obtiene de World Trade Indicators del Banco Mundial.



GRÁFICO 1  
FRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA PROVENIENTE DESDE CHINA  
(PROMEDIOS CONDICIONALES)



Nota: datos de la muestra de 143 países. Alta dependencia e instituciones fuertes se definen como estar igual o sobre el promedio; al contrario, baja dependencia e instituciones débiles se definen a partir de estar bajo el promedio. Los valores, por ende, son promedios condicionales. Dependencia corresponde a la fracción de exportaciones a China.

con el índice de Rule of law del World Governance Indicators, hecho en base a Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009);<sup>1</sup> y se utilizan controles adicionales con variables como el PIB, cultura y distancia entre el país receptor y China de otras fuentes. La estadística descriptiva se muestra en el Cuadro 1.

Sobre la base del análisis teórico de la sección 2, altos niveles de exportación hacia China están asociados con una mayor ventaja comparativa de China como inversionista extranjero, más allá del lugar que el país ocupe en el ranking del indicador de rule of law.

Como una evidencia preliminar, se separan los países de la muestra entre los que tienen calidad institucional sobre la media y los que tienen calidad institucional bajo la media, y también entre aquellos que tienen dependencia comercial de China sobre la media (altamente dependientes) y aquellos que tienen dependencia comercial hacia China bajo la media (poco dependientes), y se calcula qué

fracción de la IED entrante representan los capitales provenientes de China. Esta comparación empírica está en el Gráfico 1, donde se observa cómo China se caracteriza por ser un inversor relativamente más importante en países con baja calidad institucional en relación a la media, pero por sobre todo si adicionalmente existe una alta dependencia del país receptor respecto a China en cuanto a sus exportaciones. La diferencia promedio resulta de casi 2 puntos porcentuales entre los de alta y baja dependencia comercial, dada la baja calidad institucional del país receptor.

El análisis anterior es consistente con la hipótesis de que China tiene ventajas justamente en los países que cumplen las dos condiciones de dependencia en China como cliente y con instituciones débiles. Sin embargo, hay que reconocer que el análisis presentado no controla por una serie de otros factores que podrían estar confundiendo la hipótesis con otras explicaciones. Por eso, ahora

mostramos un análisis de regresión que controla por otros factores.

### UN ANÁLISIS DE REGRESIÓN CON CONTROL POR MÁS VARIABLES

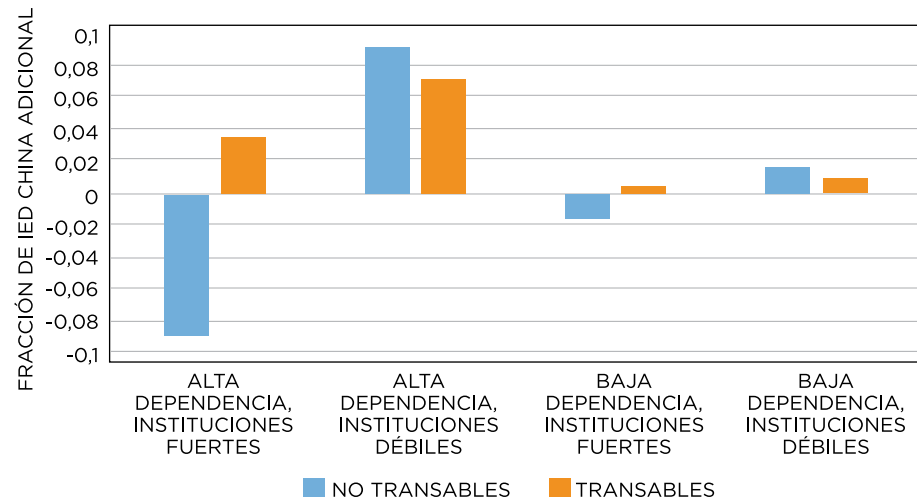
Para llevar a cabo esto, se realiza un análisis de regresión lineal, donde la fracción de la IED china en cada país es explicada por la calidad institucional, la fracción de exportaciones a China y la interacción entre ambas variables, pero además se controlan otros determinantes de la IED, tal como distancia geográfica y cultural, el tamaño del PIB del país de destino y la población (estas cuatro últimas en logaritmo natural). También se distingue entre IED en bienes transa-

bles y en los no transables. Para simplificar la explicación de los resultados, se hace un sencillo experimento simulando cuatro países, según su nivel de exportaciones a China y su grado de calidad institucional, incluyendo a las variables de control mencionadas. Se realizó un ejercicio adicional, que agrega como variables de control la región geográfica y el grupo de ingresos, a nivel de países.

Los resultados se muestran en el Gráfico 2 y confirman una vez más que la ventaja comparativa de la IED china está orientada a países con alta dependencia y má baja calidad institucional promedio, aunque en inversiones relativas al sector de bienes transables.

Hasta ahora, el análisis se ha remi-

GRÁFICO 2  
FRACCIÓN ADICIONAL DE IED CHINA, CON CONTROL POR EFECTOS REGIONALES Y DE NIVEL DE INGRESO (SIMULACIÓN EN BASE A DATOS ESTIMADOS)



Nota: elaborado a partir de resultados de estimación en Tabla 4 de Song y Wagner (2014), con división entre países según dependencia de exportaciones a China (Alta y Baja) y calidad institucional (Fuerte o Débil). Se considera de alta dependencia con China a un país con 70% de sus exportaciones hacia el país asiático, y de baja dependencia con un 10% de sus exportaciones hacia China. Se considera de instituciones débiles si el indicador de rule of law es igual a -1 y de instituciones fuertes si es igual a +1. Los datos son simulaciones hechas con los resultados de regresiones lineales, explicadas por instituciones, dependencia y la interacción entre ambas variables, junto con efectos regionales y de grupos de ingreso. Sólo se consideran los estimadores puntuales, sin tener en cuenta intervalos de confianza.



## EL MODELO EN DETALLE

El modelo que resulta estimado por Song y Wagner-Brizzi (2014) para cuantificar el fenómeno está basado en Schuler (1998) y en la literatura acerca de cómo el flujo comercial puede llegar a ser utilizado como fuente de poder político.

Se trata de un modelo de equilibrio parcial estático en el que el costo del capital no se define por la IED, pero se da de forma exógena. Se supone que existen muchos pequeños países  $j$ , cada uno de ellos tiene un predeterminado marco legal y niveles de las exportaciones  $x_j^i$  a uno de los países  $i$ . El tipo de bienes exportados no está relacionado con la IED que recibe el país, a diferencia de Antràs (2003).

El juego de información perfecta y simétrica tiene tres períodos: 0, 1, 2; que por simplicidad no incluye descuento temporal. Durante el período  $t = 0$  se condensan las decisiones de inversión, mientras que en el período  $t = 1$  tiene lugar un evento institucional extremo, como puede ser una expropiación, y en el período  $t = 2$  se llevan a cabo las sanciones.

En cada país más pequeño hay oportunidades de inversión las cuales no pueden ser financiadas por inversores nacionales y que sólo se realizan si un país grande invierte. El país pequeño  $j$  está compuesto por un único agente, el Gobierno, el cual puede tomar dos

decisiones: (I) elegir qué inversor extranjero prefiere para la ejecución del proyecto de IED y (II) decidir si cambia las reglas (por ejemplo, si expropia o no esa inversión) una vez que la inversión fue realizada.

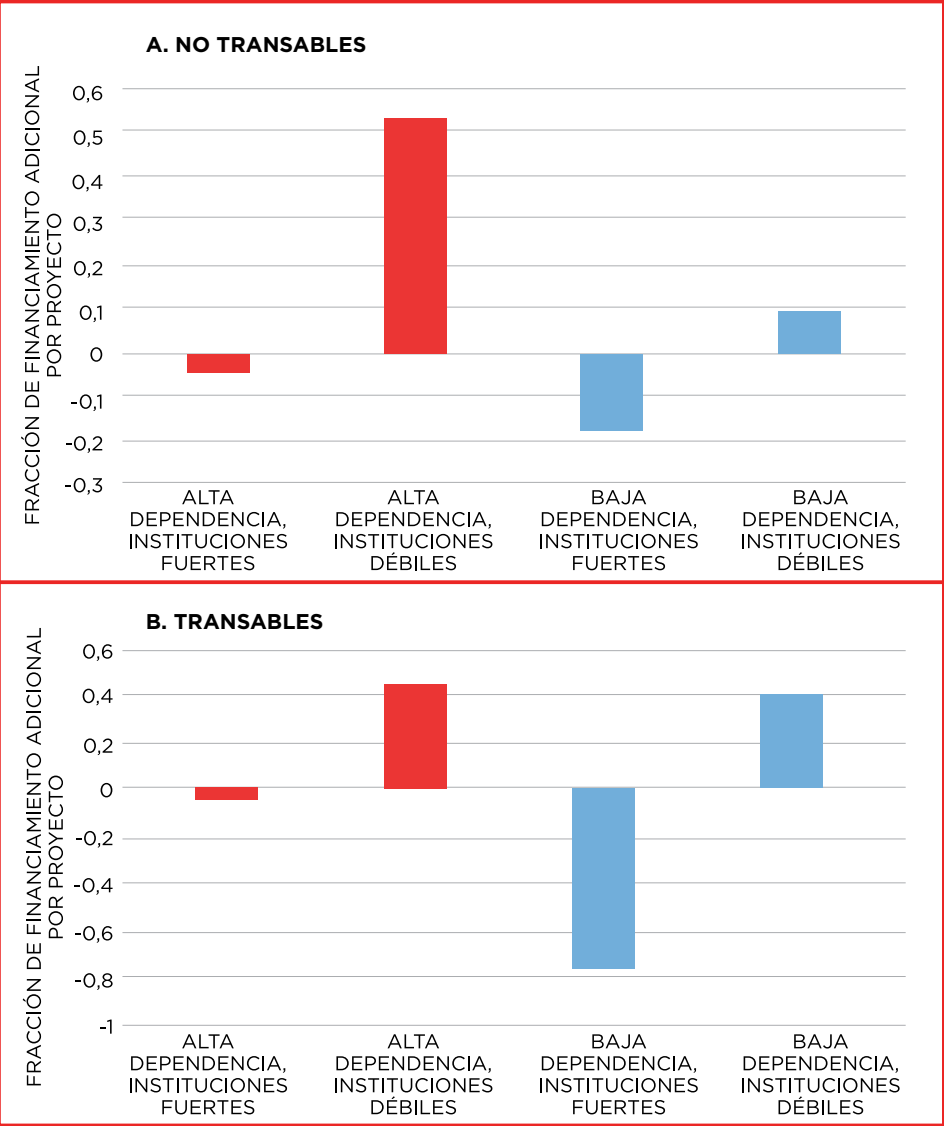
De esta manera, el país  $j$  afronta el siguiente problema:

$$\max_{i, \text{exprop}} u_j = \max_i \{b_j^i\} + \text{exprop} [e_j - \tilde{e}_j^i]$$

Donde  $b_j^i$  es la oferta que el país  $i$  está dispuesto a pagar para llevar a cabo el proyecto, exprop es una variable dummy que define si se decide expropiar o no una IED realizada. Mientras que  $[e_j - \tilde{e}_j^i]$  el beneficio neto de las decisiones tomadas por el Gobierno de  $j$ .  $e_j$  representa la tentación a romper las reglas, que está inversamente relacionada a la fortaleza institucional. Y  $\tilde{e}_j^i$  es el máximo castigo esperable que el país  $i$  puede infligir a  $j$  en caso de que se rompan las reglas. La sanción puede ser una proporción  $s$  de las compras que  $i$  haga de  $j$ . De forma tal que:  $\tilde{e}_j^i \equiv (1 - \rho \cdot s \cdot x_j^i) \tau$

Donde  $\tau$  mide la dependencia de las exportaciones que tiene  $j$  de  $i$ , y  $\rho$  mide el premio que puedan tener esas exportaciones para  $i$ . De esta forma, cuanto más grande es la importancia de las exportaciones para  $j$ , mayor será el castigo.

GRÁFICO 3  
PORCENTAJE ADICIONAL ESTIMADO DE TAMAÑO POR PROYECTO (ESTIMADORES)  
SEGÚN TIPO DE BIENES



Nota: elaborado a partir de resultados de estimación en Tablas 5 y 6 de Song y Wagner (2014). Las cifras corresponden al estimador del efecto de la variable consistente en una dummy que toma el valor 1 si la IED es desde China y 0 en otro caso, explicando el monto invertido por proyecto.

tido a medir la importancia de la IED china con respecto a la IED desde otros destinos en países con instituciones débiles y alta dependencia comercial con China; sin embargo, no se ha abordado el margen intensivo de la IED, es decir el tamaño de los proyectos de IED efec-

tuados por China. Por ello, se realiza una estimación similar a la planteada originalmente en Song y Wagner-Brizzi (2014), pero explicando ahora el logaritmo del tamaño de los proyectos, con control por el PIB y distancia (ambos en logaritmo natural) y variables a nivel del



# 50%

**MÁS GRANDES SON LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN CHINOS EN PAÍSES CON FUERTES LAZOS COMERCIALES**



## EXPORTAR PARA RECIBIR CAPITALES

La calidad institucional, a diferencia de lo que sugiere la literatura tradicional, no resulta un condicionante para la inversión china, siempre que los países receptores de la inversión tengan una más estrecha relación comercial con el gigante asiático.

En este artículo resumimos la evidencia recogida en Song y Wagner-Brizzi (2014), donde se argumenta que este oligopsonio de parte de China, unido a la rápida capacidad de respuesta en casos de sanciones comerciales, es una manera efectiva de proteger las inversiones, y que sería aún más notorio en el sector no transable.

Naturalmente, esto puede ser una estrategia para disminuir riesgo político en la región, quizás invirtiendo en joint-ventures con China lo que mitigaría la posibilidad de dicho riesgo. También puede ser interesante para países que no tienen mucho comercio con China y que, de aumentar esos flujos, podrían recibir mayor nivel de IED o préstamos desde ese país. ■

### NOTAS

<sup>1</sup>El índice de rule of law es una calificación estandarizada, entre -2,5 y +2,5, que refleja las percepciones de la medida en la que los agentes confían en el cumplimiento con las reglas de la sociedad, y en particular la calidad

de la ejecución de contratos, derechos de propiedad, policía y los tribunales, así como la probabilidad de delincuencia y violencia.

<sup>2</sup>Para un mayor análisis de robustez, consultar Song y Wagner-Brizzi (2014).

### BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, L., Kalemli-Ozcan, S. y Volosovych, V. 2008. "Why doesn't capital flow from rich to poor countries? An empirical investigation". The Review of Economics and Statistics. 90 (2): 347-368.

Antràs, P. 2003. "Firms, contracts, and trade structure". Working paper No. 9740. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Corruption Perception Index 2011. 2011. Washington D. C.: Transparency International.

Dixit, A. K. 2007. Lawlessness and economics: alternative modes of governance. Princeton: Princeton University Press.

Dooley, M. P., Garber, P. M. y Folkerts-Landau, D. 2007. "The two crises of international economics". Working paper No. 13197. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Eaton, J. y Engers, M. 1990. "Sanctions". Working paper No. w3399. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Gallagher, K. P., Irwin, A. y Koleski, K. 2012. "The new banks in town: Chinese finance in Latin America". Washington: Inter-American Dialogue.

Kaufmann, D. y Kraay, A. 2008. "Governance indicators: Where are we, where should we be going?". The World Bank Research Observer 23 (1): 1-30.

Where are we, where should we be going?". The World Bank Research Observer 23 (1): 1-30.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2009. "Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008". Working paper No. 4978. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team.

Maurer, N. 2013. The Empire Trap - The Rise and Fall of U.S. Intervention to Protect American Property Overseas 1893-2012. Princeton University Press.

Sanderson, H. y Forsythe, M. 2012. China's superbank: debt, oil and influence—how China Development Bank is rewriting the rules of finance. Singapur: John Wiley & Sons.

Schuler, F. E. 1998. Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexican foreign relations in the age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940. Albuquerque: University of New Mexico Press.

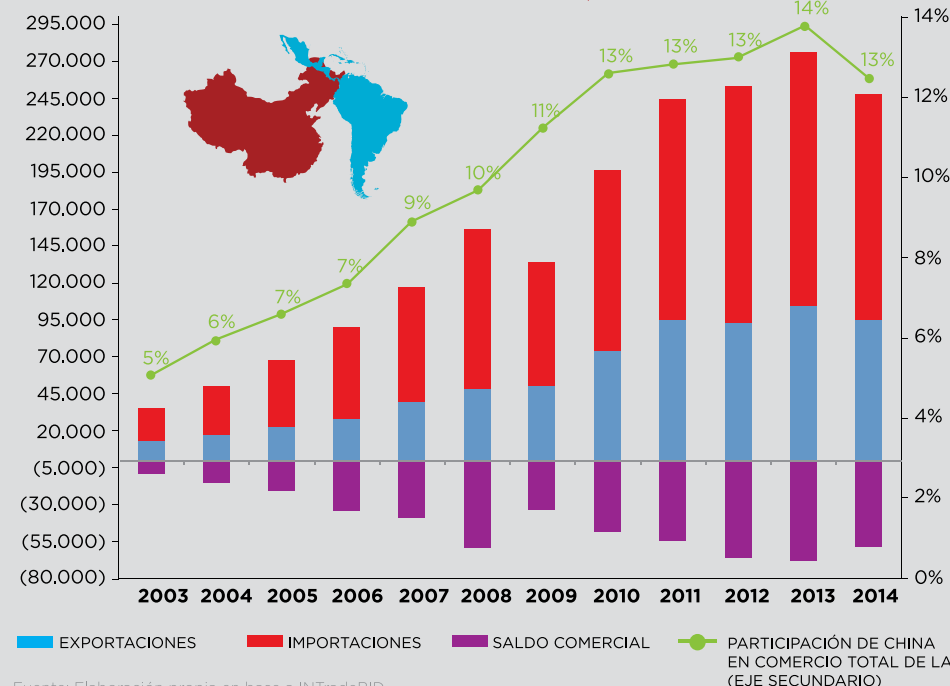
Song, Q. y Wagner-Brizzi, R. 2014. "How can China invest in Countries where others are Expropriated?". Paper presentado en el ciclo de seminarios del Departamento de Administración de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Wei, S.-J. 2000. "How taxing is corruption on international investors?". The Review of economics and statistics. 82 (1): 1-11.

# CRECIMIENTO EXPONENCIAL

LA IMPORTANCIA DE CHINA COMO DESTINO EXPORTADOR

## COMERCIO TOTAL DE AMÉRICA LATINA CON CHINA EN MILLONES DE US\$



# 18%



FUE LA TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DEL COMERCIO ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA ENTRE 2003-2014

# 2015

ES LA META DE COMERCIO CON LA REGIÓN PARA EL AÑO 2024

ES EL AÑO EN QUE SE INICIÓ LA NEGOCIACIÓN PARA FIRMAR UN TLC CON COLOMBIA

# US\$ 500 MIL MILLONES

Toda la información sobre integración y comercio está disponible en [intradebid.org](http://intradebid.org).

Descubra 50 infografías dinámicas y fichas técnicas en [www.iadb.org/intal/interactivo](http://www.iadb.org/intal/interactivo).



# Los turistas chinos son una gran oportunidad para el Caribe

Hacia el año 2020, 100 millones de turistas chinos buscarán destinos en el mundo donde realizar gastos por US\$ 120 mil millones. El Caribe apuesta al turismo como punto de atracción para la inversión china. En los últimos años, inversiones provenientes del gigante asiático contribuyeron a crear estadios deportivos y edificios modernos, y a financiar proyectos de infraestructura. Richard Bernal, consejero de Jamaica en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es uno de los hombres de la región que más conoce la dinámica comercial caribeña. Según Bernal, no

existe una estrategia única en la Comunidad del Caribe (CARICOM) en las relaciones con China. Los flujos de intercambio e inversiones dependen en gran medida de las relaciones diplomáticas y de la posición sobre el conflicto China-Taiwán.

## ¿Cuál es el estado de las relaciones diplomáticas entre China y el Caribe?

China ha ampliado y profundizado considerablemente todas sus relaciones diplomáticas con pequeños países en desarrollo del Caribe en el último decenio. También ha habido un au-



# 100

MILLONES DE TURISTAS  
CHINOS AL AÑO  
SALDRÁN AL MUNDO  
EN 2020

# US\$ 500 MILLONES

es la inversión  
extranjera  
que recibió  
la región



**Richard Bernal.** Fue embajador de Jamaica en Estados Unidos y representante ante la Organización de Estados Americanos (OEA). También fue negociador líder en la OMC y otros foros comerciales para la CARICOM.

mento sustancial en la asistencia para el desarrollo brindada a aquellos países que reconocen a la República Popular China (RPC) y no a Taiwán. China ha financiado y construido varios estadios, edificios prestigiosos y proyectos de infraestructura. El presidente Xi Jinping visitó la región dos veces, y al mismo tiempo casi todos los primeros ministros o presidentes caribeños fueron recibidos en Beijing. Los países caribeños, incluso los más pequeños, fueron visitados por delegaciones chinas. La RPC abrió embajadas en todos los países del Caribe que adhieren a la política de una sola China, e incrementó el número de becas para estudiar allá y crear varios institutos Confucio en la región.

## ¿Cuáles son los intereses estratégicos chinos en la región?

El principal interés estratégico de China gira en torno a la rivalidad entre la República Popular China y Taiwán alrededor del reconocimiento diplomático. En su calidad de superpotencia, China siente la necesidad de tener presencia diplomática en el mundo para apoyar sus exportaciones y sus oportunidades de inversión.

## ¿Cómo evolucionó la balanza comercial con los países del caribe?

La gran característica sobresaliente ha sido el aumento de la ayuda y los préstamos para el desarrollo a los países que reconocen a la República Popular China. Estos fondos se han utilizado en proyectos de construcción ejecutados por empresas chinas. El crecimiento de las exportaciones de China a la región ha superado al del Caribe y, por ello, hay un déficit comercial que se está ampliando. Por otro lado, ha comenzado a aumentar levemente la inversión extranjera directa (IED).

## ¿Qué diferencias encuentra en la relación de China con el Caribe y el resto de América?

La diferencia principal es la competencia entre la República Popular China y Taiwán en torno al reconocimiento diplomático. De los 26 países que reconocen a este último, siete pertenecen a América Central y el Caribe, pero esto no es un problema importante en América del Sur, donde sólo Paraguay reconoce a Taiwán. La presencia económica de China en el Caribe no exhibe las mismas características que en América del Sur y América Central. Por ejemplo, las





exportaciones de productos agrícolas de América Latina a China han crecido de manera extraordinaria en los últimos años, pero dichas exportaciones no son significativas en el caso del Caribe. De hecho, las exportaciones caribeñas a China han mostrado un crecimiento muy escaso.

#### ¿Qué países están recibiendo más inversiones?

La inversión extranjera directa de China en los países del Caribe es muy pequeña, como proporción del total de la IED china y también como porcentaje del total de la de cualquier fuente en el Caribe. La IED china es aún escasa comparada con las fuentes tradicionales de dicha inversión, como Canadá, Estados Unidos y también el Reino Unido. Los sectores que han recibido inversión extranjera directa china son la agricultura, el turismo, los minerales y la energía. Sobre la base de datos correspondientes al período 2005-2013, el total estimado de IED en el Caribe (sin incluir a Cuba) es de US\$ 500 millones. Hay grandes depósitos en los sistemas bancarios de las Bahamas, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas a los que, con frecuencia, se considera incorrectamente inversión extranjera o IED.

#### ¿Dónde están las mayores oportunidades y desafíos en materia de comercio?

Se prevé que China se convertirá en el cuarto origen mundial de turismo para el año 2020, cuando se calcula genere 100 millones de turistas al año con gastos estimados en unos US\$ 120 mil millones anuales. Esta es una oportunidad para la ya bien afianzada industria turística de nivel mundial del Caribe. Es mucho lo que resta por hacer para ingresar al mercado de turismo en China y establecer al Caribe como un destino atractivo. Se necesitan productos y programas de marketing específicamente diseñados e implementados para atraer a turistas de dicho país.

#### ¿Hay una estrategia común para atraer turistas?

No se verifica una única estrategia compartida de la CARICOM hacia China debido a que algunos países tienen relaciones diplomáticas con la República Popular y otros reconocen a Taiwán. La RPC no mantiene relaciones diplomáticas con aquellos países que reconocen a Taiwán. Las relaciones entre los países del Caribe y China se manejan en forma bilateral. ■

## SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS DEL COSIPLAN

La base de datos más completa  
sobre la infraestructura de integración  
de América del Sur

[www.iirsa.org/proyectos/](http://www.iirsa.org/proyectos/)

Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR  
Información actualizada por los países - Consultas avanzadas y reportes  
Sistema de Monitoreo Permanente - Disponible en 3 idiomas

COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA



# ECONOMÍAS COMPLEMENTARIAS

LA DEMANDA DE PRODUCTOS BÁSICOS POR PARTE DE CHINA Y LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE LA REGIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS GENERAN UN VÍNCULO CASI NATURAL ENTRE AMBAS REGIONES. SIN EMBARGO, PERSISTE EL DESAFÍO DE DIVERSIFICAR Y AÑADIR VALOR A

LAS EXPORTACIONES, Y DE PROFUNDIZAR LA INSERCIÓN DE LAS FIRMAS REGIONALES EN CADENAS GLOBALES DE VALOR. CÓMO HACER FRENTE AL CAMBIO DE CICLO EN EL PRECIO DE LOS BIENES PRIMARIOS Y ADOPTAR UNA MIRADA REGIONAL ESTRATÉGICA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.

El futuro de la demanda de alimentos.

**Martín Piñeiro y Eduardo Bianchi**  
Grupo Ceo

Cómo alimentar al 50% de la población mundial

**BRF**  
Alimentos

“Queremos profundizar la cooperación con el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico”

**Yang Wanming**  
Embajador de China en Argentina

El furor, ¿puede continuar? Sinergias en energía y minería.

**lacob Koch-Weser**  
U.S. Department of Commerce

Oro rojo: el metal que late en el corazón de la cordillera  
**CODELCO**  
Minería

Diversificación exportadora. Qué vendemos y qué compramos de China

**Infografía**

Más allá de la complementariedad

**Tang Jun**  
Universidad de Estudios Internacionales de Zhejiang

“Tenemos más financiamiento disponible para obras de infraestructura”

**Andrew Sheng**  
Fung Global Institute



## CLAVES PARA AGREGAR VALOR A LAS EXPORTACIONES PRIMARIAS A CHINA

LA DESACELERACIÓN DE LA ECONOMÍA CHINA TUVO UN FUERTE IMPACTO EN EL PRECIO DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS Y EN EL POTENCIAL EXPORTADOR DE CORTO PLAZO DE LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN. CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS A MEDIANO PLAZO PARA EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE AGROALIMENTOS Y CÓMO INCORPORAR VALOR A LAS VENTAS EXTERNAS PARA EVITAR LA DEPENDENCIA DE PRODUCTOS PRIMARIOS.

# EL FUTURO DE LA DEMANDA DE ALIMENTOS

Martín Piñeiro  
Grupo CEO

Eduardo Bianchi  
Grupo CEO y IUEAN





DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS, CHINA EXPERIMENTÓ UN EXTRAORDINARIO CRECIMIENTO ECONÓMICO QUE, CONJUNTAMENTE CON UNA RÁPIDA INDUSTRIALIZACIÓN, UNA IMPORTANTE URBANIZACIÓN Y ÉXITOSAS POLÍTICAS DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, GENERARON UNA SIGNIFICATIVA EXPANSIÓN DE LA DEMANDA POR ALIMENTOS. ESTE ARTÍCULO DESCRIBE LA DINÁMICA DE LAS EXPORTACIONES DE ALIMENTOS DE AMÉRICA LATINA A CHINA, Y RELACIONA LA DEMANDA PRESENTE Y FUTURA DE CHINA CON SU POLÍTICA AGROPECUARIA. TAMBIÉN PLANTEA LOS PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN PARA AUMENTAR SU INSERCIÓN EN EL MERCADO DE ALIMENTOS DE CHINA, Y PRESENTA UN CONJUNTO DE IDEAS A FIN DE APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN COMERCIAL, PRODUCTIVA Y TECNOLÓGICA ENTRE CHINA Y LOS PAÍSES DE LA REGIÓN.

En los últimos años, la producción agropecuaria de China aumentó de manera considerable. Sin embargo, ello no fue suficiente para satisfacer la mayor demanda de alimentos e impulsó un rápido incremento de las importaciones de productos de dicho rubro.<sup>1</sup>

Estas mayores compras fueron provistas por un número significativo de países, entre los cuales tienen especial importancia Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y los de América Latina. Nuestra región contribuyó con alrededor del 24% de las importaciones totales de alimentos, con una marcada concentración en términos de países exportadores y también de productos.

La mayor demanda de alimentos por parte de China se expresó tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos, es decir, un mayor consumo de proteínas de origen animal.

Esta alta concentración de las exportaciones de alimentos de América Latina a China, en pocos productos y en pocos

países, puede verse como un déficit de la región en su comercio con un país inmenso en términos de habitantes, pero al mismo tiempo genera la posibilidad de oportunidades para su expansión, tanto en términos de productos como de países. Por otra parte, dado que las exportaciones desde América Latina son menos de un cuarto de las importaciones totales de alimentos de China, y siendo que la región es muy competitiva en muchos rubros agrícolas, tanto tradicionales como no tradicionales, existe también la posibilidad de aumentar la cuota de mercado en algunos de ellos. Si bien la expansión económica de China se ha desacelerado en años recientes, la tasa anual de crecimiento del PIB sigue siendo importante, sugiriendo por tanto que la demanda de alimentos y las necesidades de importación seguirán aumentando rápidamente. América Latina y especialmente los países del Cono Sur, que tienen un alto potencial para expandir su producción agropecuaria, tendrán

## EL FUTURO DE LA DEMANDA DE ALIMENTOS

# 24%

DE LAS IMPORTACIONES  
DE ALIMENTOS  
DE CHINA PROVIENEN  
DE AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE

un muy importante papel como abastecedores de esta demanda.

Debe tenerse en cuenta que la mayor parte de la demanda actual de China hacia la región está concentrada en productos primarios con muy poco valor agregado. El desafío para los países de América Latina es también, entonces, cómo aumentar el contenido de valor agregado de estas ventas. Hasta ahora la estrategia seguida por China ha sido la importación de bienes primarios y mantener las actividades de procesamiento dentro de sus fronteras.

La reciente política China de realizar inversiones en empresas de otros países, tanto de producción primaria como de procesamiento y/o comercialización de alimentos, podría significar un cambio en su estrategia y en sus condiciones comerciales. Estos cambios podrían resultar en la necesidad de definir, por parte de nuestros países, nuevas estrategias de negociación y vinculación con China. En este contexto, el mayor desafío para América Latina es cómo lograr una mayor articulación y colaboración productivas y tecnológicas con China. Ello requerirá políticas públicas y capacidad de negociación, que muy seguramente puede potenciarse con una mayor coordinación e integración productiva dentro de América Latina y, en particular, entre los países del Cono Sur.





## EXPORTACIONES A CHINA: SITUACIÓN ACTUAL

Ha sido ampliamente documentado y comentado el significativo crecimiento del comercio en general, y del agroalimentario de modo particular, entre América Latina y China durante la primera década del siglo XXI. Así, en el año 2014 el intercambio comercial entre ambos sumó aproximadamente US\$ 260 mil millones (Casanova, Xia y Ferreira, 2015). Una característica crucial de este intercambio es que las exportaciones de América Latina hacia China están compuestas por productos primarios, mientras que las importaciones se concentran casi fundamentalmente en manufacturas.

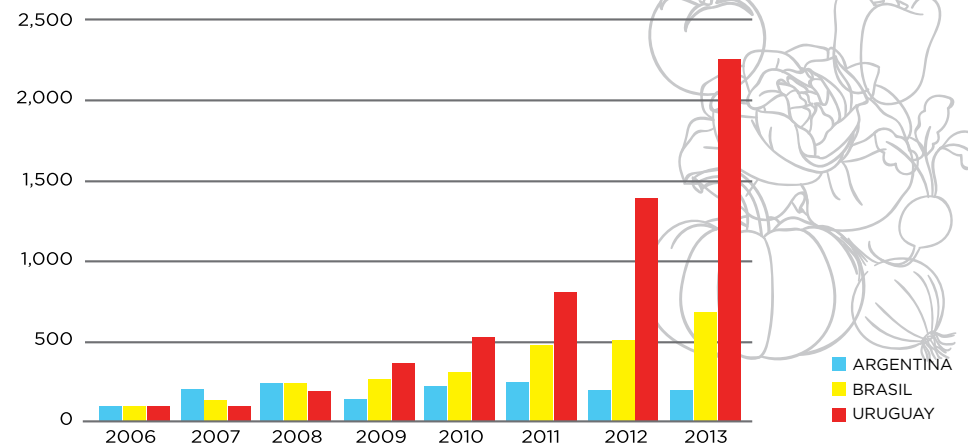
Este patrón de comercio ha sido ya explicado en términos de ventajas com-

parativas; mientras que América Latina es rica en recursos naturales, China es relativamente abundante en trabajo no calificado. El espectacular crecimiento económico, junto al rápido proceso de industrialización, la mejora en la distribución del ingreso y las altas tasas de urbanización, hicieron de China un demandante voraz de materias primas y alimentos. En el marco de las diferentes dotaciones relativas de factores, parte de esta demanda de recursos naturales se canalizó hacia los países de América Latina. Así, la participación de China como destino de las exportaciones totales de América Latina creció del 1,7% en los años 90 al 9,4% en los últimos años, alcanzando en 2014 alrededor de US\$ 130 mil millones (Casanova et al., 2015). Durante la primera década del presente siglo, las exportaciones de la región a China tomaron un gran impulso, con un incremento promedio anualizado del 24% (Perrotti, 2015). Ello se tradujo no sólo en mayor cantidad de demandas, sino también en un importante aumento del precio de los bienes primarios, mejorando sustancialmente los términos del intercambio de muchos países de la región (Piñeiro y Bianchi, 2012).

**US\$  
90.000  
MILLONES**

FUERON  
LAS EXPORTACIONES  
BRASILEÑAS A CHINA  
EN EL RUBRO ENTRE  
2006 Y 2011

GRÁFICO 1  
EXPORTACIONES DE ALIMENTOS A CHINA. AÑO 2006 = 100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de COMTRADE, considerando como alimentos los productos incluidos en los capítulos 01 a 24 del SA.

Además de este tan significativo dinamismo, también las exportaciones de América Latina a China muestran otras tres características fundamentales. En primer lugar, presentan una notable concentración en términos de canasta de productos, ya que sólo cuatro de ellos explican casi el 80% de las exportaciones totales de esta región a China: porotos de soja, petróleo crudo, mineral de hierro y cobre. En segundo lugar, la canasta exportadora de nuestra región compite abiertamente con las de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda, lo que permite a Chi-

na diversificar considerablemente sus fuentes de abastecimiento. Finalmente, cuando analizamos las exportaciones de América Latina hacia China por país, se advierten situaciones muy diferentes, especialmente entre Centroamérica y el Caribe, de un lado, y América del Sur, del otro. Así, América del Sur, abundante en recursos naturales, resultó más beneficiada, mientras que el resto de la región resultó en general menos favorecida, ya que sus exportaciones son competitivas con las de China al tiempo que son importadores netos de recursos naturales.<sup>2</sup> Jenkins (2011) distingue a los siguientes países beneficiarios: Bolivia, Chile y Perú, por ser exportadores de minerales, Ecuador, México y Venezuela, por ser exportadores de petróleo, y Argentina y Brasil, por ser exportadores de alimentos.

En consonancia con lo analizado y a fin de analizar la estructura actual de las exportaciones de alimentos de la región hacia China, nos centraremos en los casos de Argentina y Brasil, sumando el caso de Uruguay por las razones que serán expuestas más adelante.<sup>3</sup> A fin de no extraer nuestras observaciones a partir de un año en particular, hemos considerado las exportaciones de los tres países hacia el mundo y hacia China durante un lapso de ocho años, que va de 2006 a 2013, utilizando como fuente

la base Comtrade de Naciones Unidas.<sup>4</sup>

El Gráfico 1 presenta la evolución de las exportaciones de alimentos a China por parte de los tres países considerados. Las exportaciones desde Brasil son las más significativas, desde que exhiben un comportamiento claramente creciente durante el período, desde US\$ 3.300 millones en 2006 hasta alcanzar US\$ 22.600 millones en 2013 y sumando US\$ 90.000 millones en el lapso considerado. En términos de valor le siguen las ventas de Argentina, con una evolución errática, con US\$ 2.200 millones en 2006 y casi US\$ 4.500 millones en 2013 y US\$ 34.000 millones en el acumulado del período. Finalmente, se destaca el crecimiento continuo y significativo de las exportaciones de Uruguay, que pasaron de US\$ 50 millones en 2006 a US\$ 1.100 millones en 2013, con US\$ 2.800 millones durante el período considerado.

El Gráfico 2, por su parte, presenta la participación de las exportaciones de alimentos hacia China en el total de las ventas externas de estos productos de cada país. Consecuentemente con la evolución comentada anteriormente, la participación de China mostró una importancia creciente tanto en el caso de Brasil como en el de Uruguay, que aumentaron entre puntas del 9% al 27% y del 2% al 19%, respectivamente; en el acumulado del período, la participación de China en las exportaciones totales de alimentos de Brasil fue del 18%, mientras que en el caso de Uruguay fue del 9%. En el caso de Argentina, en el marco de un comportamiento errático, la participación de China fue descendente, desde un 16% en 2007 a un 11% en 2013, con una participación del 12% en el acumulado del lapso analizado.

Por otro lado, la canasta de alimentos que cada país exportó a China durante este lapso muestra, en los tres ca-

sos, una marcada concentración, donde son preponderantes los porotos y el aceite de soja, tal como se presenta en el Cuadro 1. En el caso de Argentina, los primeros representaron el 68% de las ventas de alimentos a China, mientras que el aceite de soja representó el 21%; ambos productos constituyeron el 89% de las exportaciones de alimentos de Argentina a China. Nótese que China representa el 80% del total de exportaciones de porotos de soja de Argentina al mundo, mientras que en el caso del aceite de soja dicha participación fue del 22%. Por otro lado, en el acumulado de los años considerados, no aparece ningún otro alimento que supere el 1% de las exportaciones argentinas totales de alimentos a China.

Las exportaciones de Brasil a China muestran también una concentración en el caso de la soja, aunque menor que en el caso de la Argentina. Los porotos de soja representaron el 71% del total y el aceite de soja, el 5%, y suman entre ambos el 76% del total de ventas de alimentos a China. En ambos casos, China constituye un importante destino para las exportaciones de Brasil de ambos productos. La canasta exportadora desde Brasil a China se completa con productos de la cadena de carne vacuna (7% del total), carne aviar (6%) y azúcar en bruto (5%). Todos estos productos

representaron conjuntamente el 94% de las exportaciones a China en el lapso considerado.

Finalmente, el Uruguay presenta la menor concentración en la soja. Las exportaciones de los porotos de soja representaron el 56% del total, en tanto no se registraron ventas a China de aceite de soja. La canasta exportadora desde Uruguay a China se completa con carne vacuna congelada (17% del total) y otros productos de la cadena de carne vacuna (16%), que resultan así el 33%. Si a estos productos sumamos lácteos (4%) y pescado (4%), este conjunto representa el 97% de las exportaciones de alimentos de Uruguay a China.<sup>5</sup>

### POLÍTICAS DE ABASTECIMIENTO

La concentración en tan pocos productos que muestran los países de América Latina que están exportando alimentos a China, tal como se mostró en la sección anterior, está íntimamente vinculada a las políticas de China para el abastecimiento de estos productos. Estas políticas determinan, en una buena medida, su demanda actual e influirán también en su demanda futura.

Al igual que muchos países que han experimentado crisis alimentarias, con porciones importantes de su población

sufriendo hambre, la autosuficiencia de alimentos básicos ha sido una política de Estado en China, desde la época de Mao hasta en la actualidad. Hay que tener presente que sólo un 13% del total de tierra en China es arable. Este déficit en un recurso básico para la actividad agropecuaria ha sido compensado, en parte, con la adopción de variedades de semillas de alto rendimiento, el uso de fertilizantes químicos y muy grandes inversiones públicas en irrigación que llevaron al aumento de la producción agrícola a partir de incrementos en la productividad.

En este marco, es que la producción agropecuaria está estructurada para satisfacer, primero, el consumo de granos por parte de la población y, en un segundo plano, otros productos agrícolas. Así, China es el mayor productor mundial de arroz y trigo, alrededor de los cuales se centra la dieta de la población.<sup>6</sup> También es un significativo productor de granos gruesos, como el maíz, utilizado preponderantemente en la alimentación animal para la produc-

80%

DE LAS EXPORTACIONES  
DE POROTOS DE SOJA  
DE ARGENTINA  
SE DIRIGEN AL  
GIGANTE ASIÁTICO







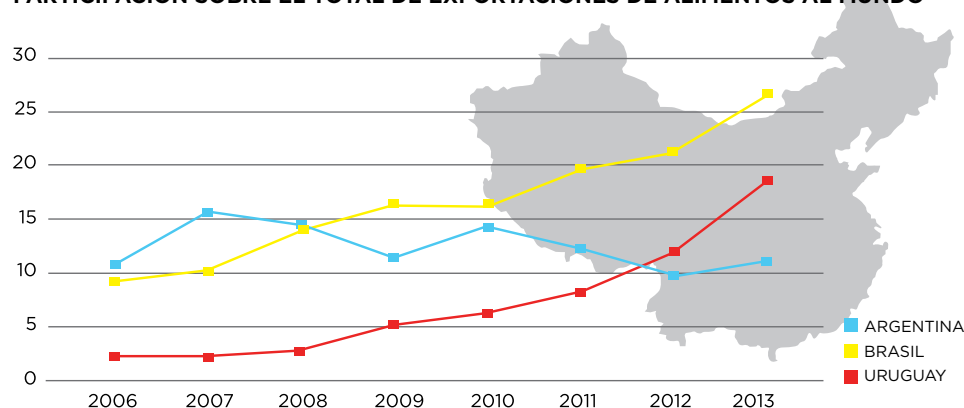
ción de carne aviar, porcina y vacuna. Al mismo tiempo, China tiene una producción de mano de obra intensiva de frutas y vegetales muy diversificada, y lidera la producción mundial en varios de estos productos.

Estos resultados en la producción agropecuaria han sido impulsados por las políticas del gobierno chino dirigidas a la autosuficiencia, tal como está plasmado en diversos documentos oficiales. A título de ejemplo, en 1996 el Gobierno estableció "The grain issues" y luego en 2008 el "Long Term Security Plan 2008-2020", en ambos casos con el objetivo de alcanzar el 95% de autoabastecimiento en granos. En 2014, las metas de autoabastecimiento fueron reformuladas y se estableció el objetivo de un 100% de autoabastecimiento en el consumo de arroz y trigo, y un 80% en el conjunto de

cereales y oleaginosas.

Los cambios ocurridos en China en las dos últimas décadas implicaron un más alto consumo de carnes, pescado, aceites vegetales, lácteos, frutas, verduras y alimentos procesados. En consecuencia, la mayoritaria demanda de alimentos y su diversificación llevaron a China a tener una presencia significativa en los mercados internacionales y lo convirtieron en el segundo mayor importador de alimentos del mundo. China comenzó a participar en el comercio internacional a fines de la década del 90, a partir de un conjunto de reformas que redujeron su nivel de protección comercial en el sector agropecuario. Luego de su acceso a la OMC en 2001, sus importaciones de alimentos crecieron en forma continuada hasta convertirse en importador neto de alimentos en 2003.

GRÁFICO 2  
**EXPORTACIONES DE ALIMENTOS A CHINA**  
**PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE EXPORTACIONES DE ALIMENTOS AL MUNDO**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de COMTRADE, considerando como alimentos los productos incluidos en los capítulos 01 a 24 del SA.

Así, las importaciones de agroalimentos superaron los US\$ 100 mil millones en 2013, sumando casi US\$ 485 mil millones en el lapso 2006-2013. En 2006, China representaba el 3% de las importaciones mundiales de alimentos, cifra que creció hasta alcanzar el 8% en 2014. Por su parte, China explica el 14% del aumento de las importaciones mundiales de alimentos entre 2006 y 2014; mientras que las importaciones mundiales de alimentos aumentaron un 76% entre estos dos años, las compras de alimentos de China aumentaron un 350%.

Es interesante notar que, a pesar de estas magnitudes en el valor de las compras externas de alimentos, ellas representaron tan sólo entre el 4% y 5% de las importaciones totales de China, concentrándose en pocos productos. El Cuadro 2 muestra que en el año 2014 el 60% de las importaciones de alimentos por parte de China estaban concentradas en diez productos, en que los porotos de soja representan el 37,4% de las importaciones de alimentos de China. El análisis de las importaciones de estos productos por país proveedor señala también una significativa concentración, tal como lo muestra el Cuadro 3. Así, Brasil y Estados Unidos explican el 87% de las importaciones chinas de porotos de soja; Nueva Zelanda representa casi el 80% de las importaciones de leche en polvo, Malasia e Indonesia el 100% de las compras de aceite de palma, y Rusia y Estados Unidos el 55% de las importaciones de pescado congelado. Niveles similares de concentración por proveedor se registran en los otros seis productos principales.

Como comentamos anteriormente, tanto los mayores ingresos como la diversifi-

13%

DE LA TIERRA DE CHINA  
ES ARABLE, UN DÉFICIT  
QUE ES COPENSADO  
CON SEMILLAS  
DE ALTO RENDIMIENTO

cación de la dieta ampliaron el espectro de alimentos importados. El consumo de productos más sofisticados, como frutas frescas (uvas, cerezas y manzanas), quesos, vegetales, vinos y las proteínas de origen animal, está aumentando en forma vertiginosa. Por ejemplo, la población urbana consume el doble de carne per cápita que la población rural. Por otra parte, el aumento en los ingresos per cápita genera también otros cambios culturales que han resultado en un mayor consumo de alimentos procesados, tales como fideos, galletitas, repostería, snacks y comidas preparadas. Estas tendencias, conjuntamente con la mayor proporción del consumo que se realiza fuera de la unidad familiar, por ejemplo en los restaurantes, tienen un impacto importante en el desarrollo de la industria de alimentos y en la conformación de cadenas de valor más largas, complejas y que requieren tecnologías altamente sofisticadas.

La producción local podría acompañar este aumento de la demanda por alimentos en el caso de las producciones intensivas en mano



de obra, como las frutas y vegetales, pero tendría mayores dificultades para hacerlo en el caso de las proteínas animales y, en particular, en el caso de la carne bovina y los productos lácteos, puesto que ambos requieren una mayor cantidad de tierra y agua por unidad de producto. Por ejemplo, durante el período 2006-2013, las importaciones de carne se duplicaron y las de lácteos se cuadruplicaron. Así, el mayor consumo per cápita de proteínas de origen animal continuará aumentando en el futuro, como ha ocurrido en otros países y regiones más desarrollados, y generará una importante demanda adicional.

Los cambios que se proyectan en relación con los hábitos alimentarios favorecerán todas las posibilidades de incrementar el comercio en productos con un mayor valor agregado. Por

ejemplo, el mayor consumo de frutas creará condiciones favorables para países como Costa Rica y Chile, que exportan estos productos. Estas tendencias estarán afectadas favorablemente por los acuerdos comerciales que se han firmado entre estos dos países y también Perú, en años recientes. Dichos acuerdos otorgan distintas ventajas comerciales y facilitan la obtención de autorizaciones en temas sanitarios. Cabe tener presente que China regula sus importaciones de alimentos principalmente con cuotas tarifarias y medidas fitosanitarias. Estas políticas se relajan cuando las autoridades gubernamentales consideran que las importaciones son necesarias, ya sea por un déficit en la oferta de un producto o para combatir aumentos de precios.

De esta manera, la mayor capaci-



LOS CAMBIOS  
EN LOS HÁBITOS  
ALIMENTARIOS  
FAVORECERÁN  
LAS POSIBILIDADES DE  
INCREMENTAR  
EL COMERCIO  
EN PRODUCTOS  
CON UN MAYOR  
VALOR AGREGADO

dad de insertarse en el mercado chino por parte de América Latina estará dificultada por los acuerdos comerciales que dicho país tiene con Nueva Zelanda, Australia y los países de ASEAN, que son también productores y exportadores de frutas y hortalizas, y también carnes y lácteos en el caso de Nueva Zelanda y Australia, a través de los cuales les otorga las concesiones arancelarias bastante significativas. El arancel promedio que aplica China aún para los productos agropecuarios es más alto que el que impone sobre las manufacturas industriales, además del escalonamiento arancelario, que incentiva la importación de materias primas y desincentiva las compras de productos agropecuarios con mayor procesamiento.

#### INSERCIÓN EN EL MERCADO CHINO

En este contexto difícil, pero posible, para poder aumentar las exportaciones agroalimentarias, en particular aquellas con un mayor valor agregado, surgen con claridad dos grandes desafíos para América Latina. En primer lugar, la enorme importancia de lograr acuerdos comerciales que nos permitan equiparar las ventajas arancelarias otorgadas a países competidores y que establezcan condiciones que faciliten el comercio, incluyendo los acuerdos sanitarios. En

este sentido, la falta de interés expresada por algunos países de América Latina, en particular los miembros del MERCOSUR, es una limitación significativa.<sup>7</sup>

En segundo lugar, debe comprenderse que la autosuficiencia ha dejado de ser la única opción para el gobierno chino, que desarrolla actualmente una estrategia que combina producción local con abastecimiento externo. Así, China está buscando aumentar su producción agropecuaria, al mismo tiempo que implementa acciones ofensivas de aprovisionamiento directo en países productores de alimentos, esto es, una estrategia llamada “dos mercados, dos recursos naturales”.

Esta estrategia estuvo basada, en un principio, en la compra de tierras o derecho de uso sobre tierras en países en desarrollo. Esta política de inversiones, implementada principalmente en África, pero también en América Latina, tuvo varias repercusiones políticas negativas. Adicionalmente, no fue muy exitosa en términos productivos y económicos, por lo que en los años recientes las inversiones transnacionales

CUADRO 1  
EXPORTACIONES DE SOJA A CHINA. AÑO 2006-2013

		POROTOS	ACEITE	POROTOS + ACEITE
ARGENTINA	US\$ MILLONES	23.339	7.205	30.544
	% total exportaciones a China	68	21	89
	% total exportaciones producto al mundo	80	22	49
BRASIL	US\$ MILLONES	64.047	4.670	68.717
	% total exportaciones a China	71	5	76
	% total exportaciones producto al mundo	63	34	59
URUGUAY	US\$ MILLONES	1.592	-	-
	% total exportaciones a China	56	-	-
	% total exportaciones producto al mundo	27	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de COMTRADE.





de China no se han concentrado en la adquisición de derechos de uso sobre la tierra, sino en la adquisición de empresas en la cadena agroalimentaria,

CUADRO 2  
**PRINCIPALES IMPORTACIONES DE  
ALIMENTOS DE CHINA 2014**

N	PRODUCTO	MILLONES US\$	% TOTAL ALIMENTOS
1	Porotos de soja	40.266	37,4
2	Leche en polvo	4.460	4,1
3	Aceite de palma	4.383	4,1
4	Pescado congelado	3.601	3,3
5	Semillas de colza	2.800	2,6
6	Raíces de mandioca	2.113	2,0
7	Extracto de malta	2.109	2,0
8	Harina y pellets para pienzo	1.700	1,6
9	Azúcar de caña	1.494	1,4
10	Aceite de soja	1.092	1,0
	SUBTOTAL	64.018	59,5
	TOTAL ALIMENTOS	107.601	
	TOTAL IMPORTACIONES	1.958.167	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE.

NOTA: Se consideran alimentos a los productos incluidos en los capítulos 01 a 24 del Sistema Armonizado.

con el objetivo de tener un mayor control sobre los suministros de alimentos a su mercado interno y sobre sus precios. Algunos analistas han señalado que un objetivo importante en esta estrategia es obtener flexibilidad con respecto a Estados Unidos, el principal proveedor de productos agropecuarios de China.

Un ejemplo de esta estrategia es el creciente interés de China de competir a través de COFCO, su principal empresa comercializadora de los cereales, con las principales empresas trasnacionales comercializadoras de cereales y las oleaginosas, las seis hermanas: ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus y Nidera. Como parte de esta estrategia, COFCO compró a Nidera a fines del año 2014. Esta compra posiciona a China en el mercado de granos de una manera diferente. Incluso, dado que Nidera tiene una importante actividad en la producción de semillas, China se hace presente también en este sector, en el que es muy dependiente de otros países para su aprovisionamiento de semillas mejoradas genéticamente, principalmente desde Estados Unidos, Canadá, Europa y los países del Cono Sur.

Este nuevo posicionamiento de China en las cadenas de aprovisionamiento de alimentos a nivel mundial cambia las

relaciones comerciales con los países exportadores que son sus principales fuentes de aprovisionamiento. Ya no es un mercado en el cual países exportadores interactúan con países importadores en mercados transparentes. La nueva arquitectura se basa en la organización de cadenas trasnacionales, en las cuales el comercio es, en realidad, una actividad intrafirma, y en donde los precios y la apropiación de excedentes se rigen por lógicas distintas a las tradicionales. Esta es una nueva situación estructural que tiene que ser cuidadosamente considerada en el diseño de la estrategia comercial de los países de América Latina.<sup>8</sup>

## INTEGRACIÓN COMERCIAL, PRODUCTIVA Y TECNOLÓGICA

La integración comercial es el objetivo principal que se busca a través de los acuerdos comerciales, ya sean bilaterales o regionales. Sin embargo, la expe-

riencia de los últimos años sugiere que, con la creciente globalización y conformación de cadenas globales de valor, la integración está acompañada, necesita y desarrolla sinergias importantes con una integración productiva y tecnológica que complementa y apunala la relación comercial. Ejemplos de procesos de integración que incluyen componentes importantes en los sectores productivos son algunas industrias altamente tecnológicas como la automotriz, la electrónica y la informática. Por el contrario, estas características sólo se han manifestado tíbiamente en el sector agroindustrial, incluyendo las industrias de los alimentos, en las cuales las cadenas globales de valor tienden a ser más cortas y el comercio de bienes primarios, que son los insumos principales, presenta dificultades mayores debido tanto a las barreras sanitarias como a otras medidas paraarancelarias que muchos países imponen con bastante arbitrariedad.

Con el propósito de analizar las



UNA  
ORGANIZACIÓN  
DE CADENAS  
TRANSNACIONALES  
EN LAS CUALES  
EL COMERCIO ES UNA  
ACTIVIDAD INTRAFIRMA  
BRINDA UNA NUEVA LÓGICA A LA  
ARQUITECTURA DEL INTERCAMBIO



oportunidades para expandir el comercio y la integración comercial y productiva entre América Latina y China, es útil tener presente los tres ejes a través de los cuales se podría expandir el comercio agroindustrial: a) mayor participación en productos ya comercializados, b) apertura de mercados en productos que no se comercializan en la actualidad y c) exportación de productos con mayor valor agregado, incluyendo nichos de mercado vinculados a specialties.

La posibilidad de aumentar la participación en mercados existentes está estrechamente asociada a tres instrumentos específicos: a) la disponibilidad de una mayor oferta, b) la competitividad en precio con relación a posibles competidores y c) el establecimiento de acuerdos bilaterales especiales. El primer instrumento está definido, en adición a las condiciones agrícolas naturales del país, por las políticas económica y tecnológica que se implementen. El segundo instrumento, la competitividad en el mercado, depende también de la política económica y tecnológica aplicada por el país y de las negociaciones bilaterales y regionales que China firme con competidores importantes tales como

Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda. Tal como ya se ha mencionado, estos acuerdos existen y podrían dificultar la capacidad de expandir las exportaciones en algunos productos exportados actualmente por América Latina.

Finalmente, el tercer instrumento es un área aún poco explotada por algunos países de la región. Por ejemplo, la Argentina representa un socio comercial importante para China en el complejo agroindustrial de la soja, y más parcialmente en el maíz y las menudencias aviares. Por su parte, China tiene una estrategia de aprovisionamiento en la cual el Estado participa activamente, ya sea en forma directa o a través de empresas estatales. Frente a la alta volatilidad del mercado internacional y de sus consecuencias altamente negativas para la economía china, parecería razonable intentar establecer acuerdos comerciales de largo plazo dirigidos a asegurar el suministro y estabilizar las expectativas de precio. Un acuerdo bilateral de comercio sería un paso en esta dirección. Sin embargo, los acuerdos comerciales en general no han incluido componentes más específicos en los cuales se pudieran hacer compromi-

tos de largo plazo en relación al suministro de cantidades preestablecidas. La implementación de estos acuerdos es compleja y no hay muchas experiencias previas. Por otra parte, requeriría a su vez acuerdos entre gobiernos y entre el gobierno del país exportador y su sector privado, que es quien realizaría las operaciones de exportación.

La posibilidad de entrar en nuevos mercados aparece amplia. En secciones anteriores se señaló la alta concentración, en unos pocos productos, que tie-

nen las exportaciones agroindustriales de América Latina a China. Estos pocos productos representan tan sólo una pequeña porción de la mucho más amplia gama de productos alimenticios que son importados por China del resto del mundo. Modificar esta situación requiere prestar atención a los dos instrumentos complementarios: por un lado, desarrollar una activa política de promoción de exportaciones en forma conjunta por el sector público y el sector privado. Las agencias de promoción de exportación,

CUADRO 3

**PRINCIPALES IMPORTACIONES Y PROVEEDORES DE ALIMENTOS DE CHINA. AÑO 2014**

PRODUCTO / PAÍS	MILLONES US\$	%
<b>POROTOS DE SOJA</b>		
Brasil	18.724	46,5
Estados Unidos	16.332	40,6
Argentina	3.362	8,3
Uruguay	1.367	3,4
RESTO	481	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>40.266</b>	<b>100</b>

<b>LECHE EN POLVO</b>		
Nueva Zelanda	3.540	79,4
Estados Unidos	217	4,9
Australia	163	3,7
Uruguay	63	1,4
Argentina	61	1,3
RESTO	416	9,3
<b>TOTAL</b>	<b>4.460</b>	<b>100</b>

<b>ACEITE DE PALMA</b>		
Malasia	2368	54
Indonesia	2.015	46
<b>TOTAL</b>	<b>4.383</b>	<b>100</b>

<b>PESCADO CONGELADO</b>		
Rusia	1.223	33,9
Estados Unidos	776	21,5
Chile	113	3,1
Uruguay	11	0,3
RESTO	1.478	41
<b>TOTAL</b>	<b>3. 601</b>	<b>100</b>



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE.





**US\$  
485.000**

MILLONES SUMARON  
LAS IMPORTACIONES  
DE AGROALIMENTOS  
ENTRE 2006 Y 2013

tanto a nivel nacional como a los niveles subnacionales, tienen una importante papel que cumplir. La realización de misiones comerciales y una clara campaña de difusión e información sobre productos producidos en América Latina son elementos centrales de esta política.

Un segundo instrumento es el desarrollo de acuerdos comerciales con China, tanto de carácter bilateral como participando como región. La participación en estos acuerdos debe buscar el otorgamiento de concesiones comerciales, a fin de equiparar o incluso mejorar las preferencias otorgadas a los principales países competidores. Sin embargo, algunos de los principales países exportadores de alimentos de la región han estado poco activos, tanto en negociaciones regionales como bilaterales. Por otra parte, en el caso particular de China, algunos países han privilegiado la relación financiera y política, y no han definido una posición estratégica de largo plazo en cuanto a la relación comercial, área de trabajo que requiere una detenida atención.

La exportación de productos con mayor valor agregado, por su parte, es un desafío difícil, pero altamente necesario para mejorar el perfil exportador de la región. Las dificultades derivan no sólo de la necesidad de contar con un sector agroindustrial competitivo y tecnológicamente avanzado, sino también por los costos logísticos impuestos por la distancia geográfica y por las barre-

ras comerciales que China impone sobre el comercio de alimentos, como por ejemplo el escalonamiento arancelario. Es probable que China mantenga esta política en el futuro y la complementen con su reciente política de aprovisionamiento a través de la compra de empresas agroindustriales de dimensión internacional. Frente a esta situación, los países de América Latina deben considerar cómo implementar una amplia estrategia de inversiones y transferencia de tecnología, en ambos sentidos, que promueva la integración productiva, tanto en los territorios nacionales de América Latina como en territorio de China.

Los objetivos perseguidos a través de las inversiones de China en América Latina desde el sector agroindustrial estarían principalmente vinculados al aprovechamiento de las materias primas que se producen en la región con bajos costos y con alta calidad. Las acciones de promoción que los países de América Latina deberían desarrollar para lograr estas inversiones son: a) regímenes favorables para la inversión extranjera, b) facilitación del comercio

y acuerdos sanitarios para el transporte de estas materias primas en la región para facilitar el acceso a grandes volúmenes, c) desarrollo de la infraestructura física con el mismo objetivo y d) acuerdos que faciliten tanto la investigación y el desarrollo tecnológico como el acceso a dicha tecnología.

A su vez, las inversiones de América Latina en China tendrían el objetivo principal del acceso al mercado. Para facilitar y promover estas inversiones, los países de América Latina deberían concentrar el esfuerzo en: a) desarrollar acuerdos bilaterales que otorguen facilidades a dichas inversiones en términos de las regulaciones relacionadas con las inversiones y la transferencia y protección de la tecnología, b) desarrollar acciones para entender la cultura alimentaria China y encontrar nichos de mercado para productos especiales y c) proveer financiamiento público para estos emprendimientos.

### EXCEDENTE ECONÓMICO

En el momento de estar finalizando estas líneas, la desaceleración en el crecimiento económico de China junto con

la devaluación del yuan han generado una importante volatilidad en los mercados internacionales. A pesar de las posibles visiones sombrías sobre el estado de la economía china, varias proyecciones realizadas por organismos internacionales y el propio gobierno chino estiman que tanto el consumo como las importaciones de alimentos continuarán creciendo a tasas importantes.

En este marco, y teniendo en cuenta las nuevas estrategias de abastecimiento de alimentos por parte de China, los países de América Latina tienen grandes desafíos y oportunidades en su búsqueda de una mayor inserción y diversificación en el mercado de alimentos de China. Tal como hemos planteado, lograr un alto nivel de integración productiva en el sector agroindustrial es de enorme importancia para la región. Exportar sólo materias primas con poco valor agregado tendrá como resultado una baja apropiación de excedentes económicos por parte de nuestros países y, consecuentemente, una baja capacidad para crecer y desarrollarse a partir de las ventajas comparativas que la región tiene en el sector de los recursos naturales renovables. ■

### NOTAS

<sup>1</sup>A lo largo del trabajo nos referiremos a "China" en lugar de "República Popular de China". Asimismo, por "América Latina" entenderemos "América Latina y el Caribe".

<sup>2</sup>Algunos de estos países, en particular México, debieron enfrentar además la competencia de China en el mercado de Estados Unidos.

<sup>3</sup>Cabe mencionar que Paraguay muestra un nivel creciente de exportaciones de alimentos, al superar en 2013 los US\$ 5.000 millones. Del mismo modo, son también crecientes sus ventas a China, particularmente de productos de la cadena de la soja y de la de carne vacuna, aunque todavía no alcanzan niveles significativos.

<sup>4</sup>Considerando como alimentos los productos incluidos en los capítulos 01 a 24 del Sistema Armonizado.

<sup>5</sup>El incremento de las exportaciones de soja y carne vacuna de Uruguay a China en los últimos años ha sido tan notable que, sobre la base de las cifras del año 2014, Casanova et al. (2015) plantean que Uruguay muestra en ambos productos la mayor dependencia de China en toda América Latina.

### BIBLIOGRAFÍA

Casanova, C., Xia, L. y Ferreira, R. 2015. "Measuring Latin America's export dependency on China". Working Paper N.º 15/26. Hong Kong, China: BBVA Research.  
Jenkins, R. 2011. "El 'efecto China' en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina". Revista CEPAL, 103: 77-93.  
Perrotti, D. E. 2015. "La República Popular de China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas". Revista

<sup>6</sup>La mitad del consumo calórico diario per cápita proviene de una mezcla de arroz y trigo.

<sup>7</sup>La posibilidad de realizar acuerdos comerciales con China permitiría un mayor acceso a su mercado de alimentos. En este sentido, es interesante el caso de los Estados Unidos, el principal proveedor de alimentos de China, que ha logrado una mayor inserción en el mercado chino a partir de negociaciones con las autoridades regulatorias. A pesar de ello, USTR (2014) considera que el mercado chino está entre los menos transparentes y predecibles del mundo, debido principalmente a las regulaciones fitosanitarias con bases científicas cuestionables y un régimen regulatorio "opaco". USTR (2015) plantea, por ejemplo, las dificultades de Estados Unidos para exportar a China carne vacuna, aviar y porcina.

<sup>8</sup>China tiene acuerdos de libre comercio con varios países, incluso con América Latina (Chile, Perú y Costa Rica), además de Nueva Zelanda y países asiáticos. La fecha de entrada en vigor de estos acuerdos es relativamente reciente, por lo cual no es posible todavía conocer el impacto.

CEPAL, 116: 47-60.

Piñeiro, M. y Bianchi, E. 2012. "América Latina y las exportaciones de recursos naturales agrícolas". Revista Integración & Comercio, 35 (16): 37-46. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID-INTAL.

USTR. 2014. Report to Congress on China's WTO Compliance. Office of the United States Trade Representative.  
— 2015. 2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Office of the United States Trade Representative.

BRASIL



ALIMENTOS

# Cómo alimentar al 50% de la población mundial

Los negocios en Asia no se hacen de un día para el otro. Antes es necesario establecer variados contactos, encontrar proveedores, aprender los hábitos de consumo, identificar a los canales de distribución, en definitiva, entender la lógica de cada país. Esta es la tarea que el gigante Brasil Foods (BRF) encomendó a Marcos Jank, vicepresidente de Desarrollo de Negocios y Asuntos Corporativos para Asia. En la actualidad, BRF es la séptima empresa de alimentos más grande del planeta, cotiza en la Bolsa de Nueva York y se encuentra entre las cien empresas más innovadoras y sustentables del mundo.

En su estrategia de expansión, Jank advierte las dificultades de sortear las barreras al comercio que presentan las diferentes naciones, en particular para el rubro de los alimentos, y recomienda un modelo de negocios que permita integrarse en la cadena alimentaria y transferir la tecnología para encontrar una mayor receptibilidad en aquellos países importadores.

## ¿Cómo nace BRF?

BRF nació de la fusión de las dos compañías más grandes del rubro alimentos en Brasil, que eran Sadia y Perdigão. El proceso se inició en 2008, se completó en 2011 y estuvo muy vinculado a las dificultades que enfrentaron ambas compañías tras la crisis. Las empresas que dieron origen a BRF eran

muy tradicionales en Brasil: una tenía 70 años en el mercado y la otra, 80 años. El modelo que se siguió estaba basado en agregar valor en Brasil. Logramos llegar a numerosos consumidores del país al distribuir nuestros productos en 150.000 puntos de venta todos los días.

# 150.000

SON LOS PUNTOS DE VENTA  
DIRECTOS QUE TIENE LA  
EMPRESA EN BRASIL

## ¿En qué países opera la empresa?

La empresa lleva mucho tiempo exportando productos primarios. La mitad de sus ingresos proviene de sus exportaciones, que llegan a 125 países del mundo. Somos el cuarto exportador más grande de Brasil. Nuestra experiencia en términos de internacionalización se limitaba principalmente al área de productos básicos, como la comercialización de pollos enteros o trozados, o de cerdo trozado, que vendíamos a importadores de otros países. A partir de la creación de BRF, invertimos mucho dinero para llegar a los consumidores finales de otros países. El gran desafío de la empresa es pasar del enfoque “empresa a empresa” al enfoque “empresa a consumidores”, lo que significa que aspiramos no sólo a exportar produc-

# 10

veces puede multiplicarse el valor de las exportaciones primarias en el proceso productivo



**Marcos Jank.** Antes de dirigir la unidad de negocios en Asia, fue director de Asuntos Corporativos de BRF y presidente de UNICA, la asociación de empresas azucareras de Brasil.

tos básicos tradicionales, como pollos enteros, sino a centrarnos en las marcas y movernos hacia la distribución y producción en otros países. El año pasado instalamos una planta completamente nueva en los Emiratos Árabes Unidos para abastecer con nuestros productos a todos los países del Golfo, a Medio Oriente, donde tradicionalmente está nuestro principal mercado. Allí, nuestra marca Sadia es muy fuerte. Antes sólo exportábamos productos desde Brasil; en cambio, ahora, además estamos produciéndolos localmente en los Emiratos, cerca de Dubái, y reexportando estos productos a todos los países tradicionales de la región. Hoy somos una compañía local con base en Medio Oriente. Y este es también nuestro reto en Asia. Tenemos el desafío de llevar adelante emprendimientos conjuntos, instalar nuevas plantas y también comprar empresas. Este año empezamos con una operación en Singapur. Estamos contemplando la posibilidad de hacer más operaciones en la región, en muchos sentidos, no sólo en materia de distribución o de mayor procesamiento en las industrias de esta región, sino también llegando a los consumidores finales, haciendo marketing, armando cadenas de abastecimiento, desarrollando nuestras marcas en Asia.

# 125

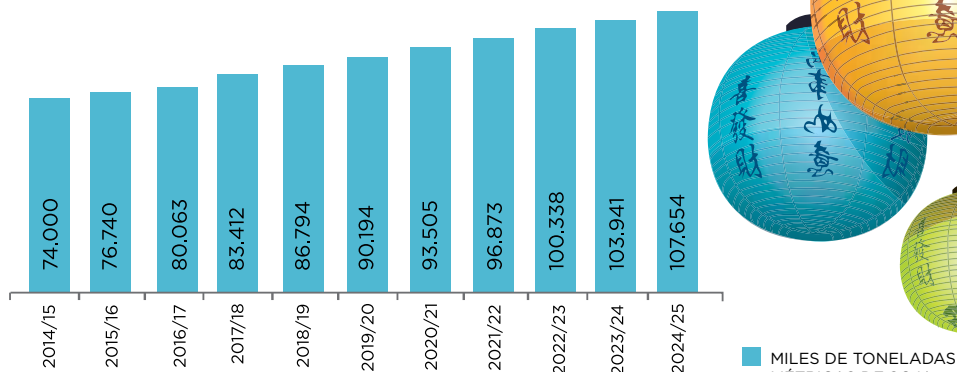
SON LOS PAÍSES HACIA DONDE  
BRF EXPORTA SUS PRODUCTOS

## ¿Por qué instalaron la base en Singapur y no en otro país de la región?

Es una buena pregunta. En el mundo, una de las regiones que plantea más desafíos es Asia. ¿Por qué? Porque en Asia vive más del 50% de la población mundial y no tiene recursos naturales propios. Entonces, por ejemplo, tiene menos del 20% del agua que hay en el mundo y sólo una pequeña parte de la tierra cultivable, lo que significa que la tendencia de las importaciones en dicho continente estará en aumento. Si prestamos atención a la relación de América Latina con Asia, observamos que se exportan muchos granos, por ejemplo, soja. Pero, en el rubro carne y proteínas animales, muchos países de Asia todavía están cerrados a las importaciones de América Latina y Brasil. Todavía hay muchas restricciones para entrar en varios países asiáticos. La mitad de la población de Asia no tiene acceso a nuestros productos porque ese porcentaje de la población vive en países a los que para nosotros es imposible exportar. Por eso, estamos tratando



## DEMANDA ESPERADA DE ALIMENTOS DE CHINA



Fuente: Fundación Getulio Vargas.

de desarrollar operaciones y emprendimientos conjuntos en Asia para tratar de convertirnos en un jugador local en esta región, tal como lo somos ahora en Singapur. Entonces, radicarnos allá nos abre una esperanza interesante porque podemos llegar a la región del sudeste asiático, que tiene un gran potencial, donde viven 600 millones de habitantes. Pero, desde acá, también podemos acceder a China y a Japón. Entonces, nuestra sede está en Singapur, pero tenemos oficinas comerciales en Shanghai, en Seúl y en Japón. Nuestro principal mercado en Asia es Japón, pero este ya es un mercado muy maduro y nosotros buscamos nuevos desafíos, como son el sudeste asiático y también China.

### ¿Han podido ingresar algunos productos para comercializarlos en China?

Hemos venido exportando productos de empresa a empresa a China desde hace tiempo, más de diez años, pero recién ahora estamos lanzando una operación de empresa a consumidores. Por ahora, lo que hemos hecho es comercializar productos dirigidos al consumidor final en algunas ciudades de China. Pero es muy interesante que los productos más populares sean los que no lo son en América Latina. Por ejemplo, la parte inferior de las patas de pollo. Hay un gran mercado para las patas de pollo en China, que no se consumen mucho en América Latina.

### ¿Qué hace falta para que una empresa se convierta en un jugador de peso en el mercado chino?

Creo que es más difícil que en Medio Oriente, porque allí no hay agricultores o los que hay no son suficientes. Por tal motivo, como resultado de sus condiciones naturales, Medio Oriente necesita importar. En cambio, cuando analizamos el caso de Asia, esta región está más desarrollada y viene creciendo mucho en las áreas urbanas, pero la población campesina en la mayoría de los países asiáticos todavía es muy numerosa y el tamaño de las explotaciones rurales es muy pequeño comparado con la extensión de los campos en América Latina. La mayoría de los países de Asia, sobre todo los grandes, están muy interesados por el estándar de vida de los pequeños agricultores. En América Latina ya estamos urbanizados, es decir, el 90% de la población de América Latina ya vive en ciudades. Pero, en Asia, alrededor del 50% de la población todavía vive en ciudades y el otro 50%, en zonas rurales. De modo que una gran cantidad de habitantes vive en pequeñas granjas en zonas rurales, lo que ejerce presión para no abrir la economía a las importaciones. Cuando uno se posiciona como jugador local, significa que no estamos sólo interesados en la exportación, sino que también nos interesa llevar a los países de Asia una cadena alimentaria integrada, productividad, más calidad, seguridad de los productos, inversión, tecnología. Entonces los países se interesan más en nuestra presencia. El gran desafío que tenemos por delante es abrir el mercado, pero queremos posicionarnos como una

# US\$ 55.000

ES EL INGRESO PER CÁPITA EN SINGAPUR, UNO DE LOS MÁS ALTOS EN ASIA

empresa capaz de ayudar a los países de Asia a dar productos de alta calidad y accesibles a sus consumidores.

### ¿Cómo agregar valor a las exportaciones que se hacen a Asia?

Somos el comprador de maíz y soja más grande de Brasil y estamos elaborando los productos de alto valor agregado, a partir de pollo y cerdo, con la soja y el maíz que compramos en Brasil. Cuando exportamos pollo y cerdo, estamos pasando de US\$ 500 la tonelada de granos a productos cuyo valor asciende de US\$ 2.000 a US\$ 5.000, de modo que el valor aumenta de cuatro a diez veces si exportamos pollo y cerdo, y no sólo maíz o soja. Pero, cuando hacemos inversiones en Asia, allí está el verdadero valor agregado, porque logramos llegar a los consumidores finales con nuestras marcas mediante la integración de la cadena alimentaria. Necesitamos llegar hacia los consumidores finales en asociación con actores asiáticos. Creo que este modelo de empresa multinacional, una empresa latinoamericana en Asia, representa un modelo donde todos ganan.

### ¿Cuál es la diferencia entre hacer negocios en América Latina y hacerlos en China?

Creo que el gran desafío en China es saber cómo estar presentes, cuál es la mejor manera de participar. Lo que estamos aprendiendo aquí es cómo encontrar socios adecuados para hacer negocios, establecer los vínculos para tratar con los gobiernos, enfrentar las diferencias culturales y lingüísticas, los hábitos alimentarios, todo eso hace que el desafío sea aún más complejo. Hay muchas diferencias, y posiblemente necesitemos tiempo hasta dar con los socios adecuados para desarrollar el negocio y pasar del contacto con los importadores al contacto con los consumidores finales. Estamos desarrollando una marca brasileña, una marca latinoamericana en Asia, en países con una

historia bien diferente de la nuestra: los productos son diferentes, la manera en que la gente los prepara es diferente, la manera en que los compra, también, y los canales de distribución son otros. Hay innumerables diferencias que necesitamos comprender en profundidad. Eso lleva tiempo y necesitamos muchos contactos, muchos estudios, muchas conversaciones para lograr entender la lógica de cada país. Otro punto muy importante es que, aun cuando hablamos de Asia como un único continente, las diferencias entre los quince países que lo forman son inmensas. Por ejemplo, Singapur es un país cuyo ingreso per cápita es de US\$ 55.000 por año. Al otro lado está Myanmar, Birmania, donde el ingreso per cápita es de US\$ 800 anuales, de modo que hay una inmensa diferencia, no sólo en cuanto a los ingresos, sino también en cuanto a idioma, religión, clima, tamaño de la economía, infraestructura, capacidad para hacer negocios. Por esa razón, no podemos decir que Asia nos plantee una estrategia homogénea. En cada región necesitamos pensar en una estrategia diferente.

### ¿Considera que las economías asiáticas y latinoamericanas son complementarias?

La gente a veces ve a China y a Asia como competidores, como una amenaza para América Latina. Pero nosotros aprendimos que existen más complementariedades que amenazas. Hay más oportunidades que amenazas para nuestros países, para nuestras economías. De hecho, muy pocos países de América Latina han estado desarrollando vínculos de largo plazo con Asia porque nuestra cultura nos hizo estar mucho más próximos a Estados Unidos y a Europa, de modo que realmente pienso que el trabajo que el BID está llevando adelante en términos de acercar a las empresas de estas dos regiones y propiciar acuerdos de comercio es sumamente importante para empresas como la nuestra. ■



“  
**Queremos  
profundizar la  
cooperación**  
con el  
**MERCOSUR**  
**y la Alianza**  
**del Pacífico**”

**YANG WANMING**

Embajador  
de la República Popular China  
en Argentina



El embajador de China en la Argentina, Yang Wanming, no solamente habla a la perfección el español, sino que es una de las personas con mayor experiencia diplomática en la región. Ocupó cargos relevantes en el Ministerio de Relaciones Exteriores de su país y en las embajadas chinas de México y Chile. En esta entrevista, describe la estrategia de China en América Latina, la intención de su país de fortalecer todos los lazos comerciales y financieros, facilitar el comercio y promover una diversificación que permita un intercambio más amplio de los productos y los servicios de base tecnológica.

#### ¿Cuáles serán las claves del vínculo entre China y la región en el futuro?

En los últimos diez años, las relaciones económicas entre China y América Latina han logrado un enorme progreso, especialmente desde el año 2014, en que el presidente chino Xi Jinping junto con líderes de los países latinoamericanos definieron la Asociación Integral Chino-latinoamericana, caracterizada hacia la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo conjunto. Xi planteó el nuevo marco de cooperación sustancial “1+3+6” y el primer ministro Li Keqiang propuso, en 2015, el nuevo modelo de cooperación de capacidad productiva “3x3”. Todo esto contribuye a la formación gradual de una configuración con interacción positiva, en la que la cooperación entre China y América Latina en aquellas áreas de comercio, inversión y finanzas se apoya mutuamente y se desarrolla con equilibrio. En 2015, durante la Primera Reunión Ministerial China-América Latina y el Caribe, el presidente Xi Jinping anunció la previsión de inversión directa por una suma de US\$ 250.000 millones destinada a la región en los próximos diez años. De cara al futuro, considero que ambas partes podrían profundizar la cooperación en varios aspectos.

FOMENTAMOS EL  
DESARROLLO MUTUO  
EN PETRÓLEO Y GAS,  
AGRICULTURA, MINERÍA,  
TELECOMUNICACIONES,  
INDUSTRIA  
MANUFACTURERA,  
SECTOR AEROESPACIAL  
Y NUEVAS ENERGÍAS

#### ¿Cuáles son los sectores económicos prioritarios en esta relación?

Debemos aprovechar las ventajas comparativas. En primer lugar, estamos dispuestos a mejorar los mecanismos sobre la construcción de zona franca y la protección de inversión, promoviendo la facilitación del comercio. Al mismo tiempo, fomentamos la diversificación de las exportaciones y acogemos más productos de más alto valor agregado de América Latina al mercado chino. Apoyamos la inversión mutua en sectores del petróleo y el gas, en la agricultura, la minería, las telecomunicaciones, la industria manufacturera, el sector aeroespacial y la nueva energía, entre otros, con el fin de profundizar las alianzas estratégicas empresarias. También promovemos activamente la cooperación financiera de manera profunda en el ámbito crediticio y monetario para contribuir a la economía real. En segundo lugar, pretendemos fortalecer el acoplamiento de la política industrial y la cooperación de las cadenas industriales, promover la construcción de proyectos como el Ferrocarril Bioceánico y el Túnel Bioceánico, y fomentar así la modernización de las relaciones económicas y comerciales bilaterales. En tercer lugar, ambas partes deben aprovechar los mecanismos como el G20, BRICS y el Foro China-CELAC para estrechar la coordinación de las políticas y elevar la voz e influencia de los países emergentes en la gobernanza económica y financiera mundial. Estamos dispuestos a explorar

US\$  
500.000  
MILLONES

ALCANZARÁN LAS  
INVERSIONES CHINAS  
EN EL RESTO DEL MUNDO

y profundizar la cooperación con las organizaciones regionales, tales como la CELAC, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, para inyectar energía positiva a la integración de América Latina y la cooperación Asia-Pacífico.

#### ¿Cuáles son los obstáculos que encuentra para una mayor integración comercial?

En los últimos años, el comercio bilateral entre China y América Latina se desarrolla con cierta ralentización en lo referido a su ritmo, debido al contexto externo, la reducción del crecimiento del comercio global y la baja de precios de los commodities. Al mismo tiempo, esto refleja cierto defecto existente en la estructura comercial bilateral. Las exportaciones de China y de América Latina entre sí se concentran respectivamente en manufacturas y materias primas, y dejan un gran espacio para el comercio interindustrial y de los servicios. En la actualidad, los países latinoamericanos se enfrentan a dificultades en

distintos niveles, mientras la economía china se encuentra en proceso de transformación y ajustes. Bajo este contexto, el fomento de la integración comercial bilateral contribuye no sólo a elevar el nivel de la cooperación económica y comercial, sino también a impulsar el crecimiento de la economía nacional de cada uno a través del mercado de ultramar. Tenemos la mejor disposición de trabajar juntos para renovar el modelo de cooperación comercial. Por ejemplo, fomentando la sincronización de la inspección y cuarentena de las mercancías, de los estándares de consumo de energía y de las normas de contabilidad y ambientales.

#### ¿Cómo cree que impactarán los nuevos tratados como el Acuerdo Transpacífico (TPP)?

China siempre apoya con firmeza la integración económica global y el sistema comercial multilateral, y mantiene una postura abierta en relación con los arreglos del comercio regional que sean favorables a la integración económica de Asia-Pacífico. También aboga para que los arreglos comerciales respeten los principios de la OMC y las negociaciones de la Ronda de Doha. En cuanto a los impactos del TPP, las instituciones de China harán las evaluaciones completas y sistemáticas del texto del acuerdo. En general, tenemos la con-

visión de que, sobre la base de una participación igualitaria, apertura e inclusión, los acuerdos de libre comercio de la región ofrecerán una vitalidad renovada a la economía global. China desarrolló una economía abierta e impulsó arreglos de libre comercio con el resto del mundo. Hasta el momento, hemos firmado 14 Tratados de Libre Comercio (TLC), que involucran 22 países y regiones del mundo, entre los que se encuentran Chile, Perú y Costa Rica. Además, está en proceso el estudio de factibilidad de TLC con Colombia. Hace poco, el Gobierno chino publicó la estrategia de la zona franca, donde planteó establecer zonas francas con la mayoría de las economías emergentes, países en vías de desarrollo y los principales grupos económicos regionales. La cooperación comercial es importante para el vínculo Sur-Sur. China está abierta a iniciativas que sean favorables a la integración económica y la prosperidad común, y tiene la mejor disposición para dialogar y negociar con los países u organizaciones de la región en relación con arreglos sistemáticos en materia de inversión y libre comercio.

#### ¿Es posible promover la transferencia tecnológica para acelerar el aprendizaje en materia de innovación?

Durante la V Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comu-

HEMOS PLANTEADO  
ESTABLECER ZONAS  
FRANCAS CON LA  
MAYORÍA DE LOS PAÍSES  
EMERGENTES COMO  
UNA FORMA DE  
INCENTIVAR EL  
COMERCIO

nista de China, se plantearon conceptos en torno al desarrollo innovador, coordinado, verde, abierto y compartido, y se alistó la innovación científica y tecnológica en el primer lugar del plan de desarrollo para el próximo lustro. Durante el XIII Plan Quinquenal, China buscará aplicar con más fuerza la estrategia de desarrollo impulsado por la innovación, alentando el espíritu emprendedor y la innovación. De modo que la cooperación en este aspecto entre China y América Latina se encuentra en una época estratégica prometedora. Además del intercambio de jóvenes científicos, que ya realizamos, es clave promover la construcción conjunta de laboratorios binacionales.

#### ¿Cuáles son las posibilidades de financiamiento que ofrece China para el sector privado?

Hasta el final de 2014, el stock de inversión directa no financiera de China

#### YANG WANMING

NACIÓ 1964 E INICIÓ SU CARRERA EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE AMÉRICA LATINA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN 1989, CON SÓLO 25 AÑOS. DE 1993 A 1995 CUMPLIÓ MISIÓN EN ARGENTINA COMO TERCER SECRETARIO DE EMBAJADA. ENTRE 2001 Y 2003 FUE CONSEJERO DE LA EMBAJADA CHINA EN MÉXICO, PARA LUEGO OCUPAR DIFERENTES CARGOS PÚBLICOS EN SU PAÍS. ENTRE 2012 Y 2014 FUE EMBAJADOR EXTRAORDINARIO Y PLENIPOTENCIARIO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN CHILE.



# INTAL-LAB

EL EMBAJADOR YANG WANMING PARTICIPÓ, JUNTO CON ACADÉMICOS CHINOS, FUNCIONARIOS Y NEGOCIADORES DE LA REGIÓN, DEL SEMINARIO INTERNACIONAL "LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE CHINA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA VISIÓN PROSPECTIVA", QUE SE LLEVÓ A CABO EN EL INTAL-LAB EN NOVIEMBRE DE 2015. TODAS LAS PRESENTACIONES ESTÁN DISPONIBLES EN EL SITIO WEB DEL INTAL.

en América Latina ha superado los US\$ 100.000 millones, equivalentes a un 12% de la inversión china total en el exterior. Entre los primeros once meses de 2015, la inversión china en la región y el monto de los proyectos contratados crecieron en un 43,8% y 31,7% respectivamente, lo cual constituye el punto más destacado en la cooperación económica y comercial bilateral. Ya contamos para cumplir las metas con instrumentos clave, como el Fondo de Cooperación China-América Latina, y el Préstamo Especial para la Infraestructura y el Fondo de Capacidad Productiva. También debemos explorar herramientas como el crédito de grupo de bancos, la hipoteca de proyectos y la inversión de acciones, para brindar así apoyo político a proyectos prioritarios de cooperación bilateral de manera más flexible.

#### ¿Cuál es su evaluación de la relación específica entre China y la Argentina en los últimos años?

Los intercambios de alto nivel son frecuentes, la confianza política mutua se ha consolidado y se ha mantenido una intensa colaboración en torno a los asuntos internacionales y los regionales fundamentales, como son la gobernanza económica mundial y la reforma de la ONU. China ya figura como el segundo socio comercial, el primer destino de los productos agropecuarios argentinos y la tercera fuente de inversión extranjera hacia la Argentina. La cooperación sustancial bilateral en los terrenos de

energía, minería, agricultura, finanza e infraestructura avanza a pasos seguros. Además, se ha formado consenso sobre la importancia de las relaciones con China en la sociedad local.

#### ¿Considera que se mantendrá la demanda de commodities desde China a pesar de la desaceleración del crecimiento?

Desde el año 2015, a pesar de los desafíos derivados de la debilidad económica mundial y de las múltiples contradicciones domésticas, la economía china funciona de forma estable en general, con un crecimiento anual de 6,9%. El valor total de la importación de commodities se mantiene en alza, por ejemplo la importación del mineral de hierro y la de hidrocarburos crecieron a un ritmo anual de 2,2% y 8,8% respectivamente. El tamaño de la economía china es considerable y posee buena tenacidad, gran potencia y suficiente espacio de maniobra. En los próximos cinco años, la elevación del nivel del consumo de sus más de 1.300 millones de habitantes constituirá el mercado con mayor demanda del mundo, y esto requerirá importaciones de bienes por un valor superior a los US\$ 10 trillones y una inversión en el exterior por más de US\$ 500.000 millones. China se adaptará a la nueva normalidad económica y continuará brindando mayores oportunidades a los mercados, crecimiento, inversión y cooperación para el resto del mundo, incluyendo América Latina. ■



ANÁLISIS

# EL FURORE, ¿PUEDE CONTINUAR?

SINERGIAS EN ENERGÍA Y MINERÍA

LOS SECTORES ENERGÉTICO Y MINERO SON DOS DE LOS EJES POR DONDE PASA LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS ECONOMÍAS CHINA Y LATINOAMERICANA. CÓMO SEGUIRÁ LA DEMANDA EN ESTOS RUBROS TRAS LA DESACELERACIÓN DE CHINA Y CUÁLES SON LOS CAMINOS POSIBLES PARA PROFUNDIZAR EL COMERCIO EN RECURSOS NATURALES CON VALOR AGREGADO.

Iacob Koch-Weser  
Departamento de Comercio de Estados Unidos







TRAS LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS Y DE LA DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL DE CHINA, RESULTA BIEN OPORTUNO HACER UN BALANCE DE LOS SECTORES MINERO Y ENERGÉTICO, Y DEL PAPEL QUE DESEMPEÑAN EN LAS RELACIONES ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ESTE ARTÍCULO ESTÁ DIVIDIDO EN CUATRO SECCIONES. EN LA PRIMERA, SE PRESENTA UN ANÁLISIS DEL COMERCIO DE RECURSOS NATURALES ENTRE CHINA Y LA REGIÓN, ASÍ COMO TAMBIÉN SU IMPACTO ECONÓMICO. EN LA SEGUNDA, SE DESTACA EL INCREMENTO DE LAS INVERSIONES CHINAS EN PROYECTOS MINEROS E HIDROCARBURÍFEROS UPSTREAM Y LOS PRÉSTAMOS SOBERANOS. EN LA TERCERA, SE TRAZA UNA COMPARACIÓN HISTÓRICA ENTRE LA ACTUAL COYUNTURA ECONÓMICA Y ENTRE LA SITUACIÓN QUE IMPERABA CUATRO DÉCADAS ATRÁS, CUANDO LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA DE JAPÓN Y LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS REDUJERON EL COMERCIO. EN LA ÚLTIMA SECCIÓN, SE ANALIZAN LOS ESFUERZOS DE CHINA POR MEJORAR LA EFICIENCIA DE SUS RECURSOS Y CÓMO ESTO PUEDE IMPACTAR EN SUS IMPORTACIONES DE RECURSOS NATURALES. LA TESIS QUE SE PRESENTA ES QUE LAS REFORMAS DE CHINA NO IMPACTARÁN EN EL COMERCIO EN EL CORTO PLAZO.

En el nuevo milenio, China impulsó el crecimiento económico de América Latina y el Caribe. La segunda economía más grande del mundo es ahora el segundo socio comercial más importante de la región. Sus préstamos soberanos a la región superan a los otorgados por las instituciones de Bretton Woods. En el primer foro de nivel ministerial entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que tuvo lugar en enero de 2015, el presidente Xi Jinping comprometió inversiones directas por US\$ 250 mil millones en América Latina y el Caribe a lo largo de la próxima década.<sup>1</sup>

Sin embargo, la relación entre China y la región está construida sobre bases pequeñas. En el período 2012-2014, los productos primarios representaron el 73% de las exportaciones de América Latina y el Caribe a China, comparadas con el 42% de las exportaciones dirigidas al mundo (CEPAL, 2015). La mitad de los préstamos soberanos de China han beneficiado a Venezuela, el mayor productor de petróleo de la región (Gallagher y Myers, 2014). Durante el período 2010-2013, casi el 90% de las in-

versiones estimadas chinas en América Latina y el Caribe se destinó a recursos naturales (CEPAL, 2015).

A medida que la economía china se desacelera, los desafíos que presenta el comercio basado en recursos naturales se hacen más evidentes. Los precios de los productos primarios han caído a la par de la caída de las exportaciones de América Latina y el Caribe y de su PIB. China, por supuesto, no es un factor aislado en una economía global débil. Sin embargo, las críticas al comercio entre China y América Latina y el Caribe van en aumento. En mayo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advirtió que China está provocando una “preocupante reprimarización exportadora” en la región, lo que exige “avances en productividad, innovación, infraestructura, logística y formación y capacitación de recursos humanos” (CEPAL, 2015).

¿Acaso llegó a un punto de inflexión la relación entre China y América Latina y el Caribe? Tal vez sea imperioso apuntar a nuevas áreas de cooperación, como son los productos agropecuarios, las plantas de montaje automotor y los



ferrocarriles transcontinentales. Pero mientras tanto, la minería y la energía siguen siendo claves para la participación de China en la región, lo que tiene implicancias macroeconómicas y estratégicas.

Este artículo está sustentado en investigaciones previas del autor para el Inter-American Dialogue.<sup>2</sup> Al principio, se describe el impacto económico del comercio de recursos naturales entre China y América Latina y el Caribe, y se analizan las tendencias de China en materia de inversión y préstamos. A continuación, se considera la actual desaceleración del mercado, para lo cual se trazan comparaciones históricas entre la China de hoy y el Japón de hace cuatro décadas. Por último, se describen las políticas internas de China y se presentan los desafíos para los países de América Latina y el Caribe en materia de políticas.

## COMERCIO DE RECURSOS NATURALES

El período de 2000 a 2013 marcó el boom de las exportaciones de recursos naturales de la región de América Latina y el Caribe a Asia. El valor de las exportaciones mineras y energéticas aumentó cinco veces, hasta alcanzar un monto aproximado de US\$ 50 mil millones. Durante el mismo período, China

desplazó a Japón como principal consumidor asiático de recursos de la región. En el año 2000, Japón aún representaba el 48,9% de las importaciones minerales de Asia y el 42,8% de la energía que el continente asiático importaba de la región. En 2013, China representaba el 62,4% y 44,1%, respectivamente. La composición de los países exportadores de recursos naturales también se modificó. Perú y Brasil fueron los que más se beneficiaron del boom minero, ya que su participación en las exportaciones de minerales de América Latina y el Caribe a Asia aumentó veinte puntos porcentuales. En el sector energético, el grueso de las exportaciones de América Latina y el Caribe a Asia tiene como origen a Venezuela, Colombia y Brasil, y no a Ecuador y México (Espinasa, Marchán y Sucre, 2015).

Las exportaciones de América Latina y el Caribe a China están muy concentradas, no sólo en términos de tipos de productos –primarios–, sino también en términos geográficos. En el período 2012-2014, cuatro países –Brasil, Chile, Venezuela y Perú– exportaron más del 80% de las mercancías de la región que se destinaron a China, mientras que México –una economía basada en productos manufacturados– concentró el 77% del déficit comercial de la región con China (CEPAL, 2015). Ray y Gallagher (2014) demuestran el verdadero nivel de concentración exportadora: de todos los productos primarios de América Latina y el Caribe enviados a China en 2012, el 86% del mineral de hierro partió de Brasil; el 92% del cobre refinado, de Chile; el 83% del mineral de cobre, de Chile y Perú; y el 75% del petróleo crudo, de Venezuela y Brasil.

La forma en que este comercio concentrado y basado en productos primarios impacta en las economías de la región de América Latina y el Caribe es objeto de mucho debate. Por cierto, el crecimiento en las exportaciones de la región a China en la década de 2000 coincidió con el aumento a nivel mun-



dial de los precios de los productos primarios, lo que contribuyó a mejorar los términos de intercambio y la balanza de pagos de la región. Sin embargo, las causas detrás de esta tendencia eran complejas.

- La fuerte demanda de China estuvo impulsada, en parte, por un mal asesoramiento en materia de inversiones en infraestructura e industria pesada.

- La especulación financiera y el alto precio del petróleo inflaron los precios mundiales de los productos primarios.

- En el caso del mineral de hierro, la asimetría en el poder de negociación entre las grandes compañías mineras y la fragmentada industria metalúrgica de China creó un “mercado de vendedores”, en virtud del cual los compradores chinos se vieron forzados a participar en costosos contratos de suministro y compras al contado (Economy y Levi, 2014).

- Las economías de América Latina y el Caribe se beneficiaron de la dinámica del tipo de cambio. El banco central de China devaluó deliberadamente el yuan para impulsar las exportaciones industriales, a la vez que puso a disposición sus reservas de divisas para financiar importaciones de productos primarios. Al mismo tiempo, las monedas de los países de América Latina y el Caribe se apreciaron como función de los flujos monetarios que ingresaban, lo que redujo el costo de las importaciones y estimuló el consumo interno.

A la luz de todo ello, es difícil aceptar la idea de que los países de América Latina y el Caribe simplemente aprovecharon su “ventaja comparativa” en las industrias extractivas. De hecho, los críticos alegan que el comercio centrado en los recursos naturales redujo la competitividad de la región. Jaramillo, Lehmann y Moreno (2009) identificaron un movimiento correlativo entre el crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe, los precios de



los productos primarios y la producción industrial de China. Cunha et al. (2011) explican que el comercio de Brasil con China en la década de 2000 fue intersectorial y no intrasectorial, lo que efectivamente obstaculizó las posibilidades de integración de la cadena de suministro. Y nada menos que las estadísticas comerciales demuestran que las exportaciones chinas han desplazado los productos manufacturados de América Latina y el Caribe en terceros mercados. Los insumos industriales provenientes de China podrían reducir los costos de los fabricantes de América Latina y el Caribe y producir un incremento general del comercio (Montenegro, Pereira y Soloaga, 2011).

#### FLUJOS DE CAPITAL CHINO

##### Inversiones en el sector energético

Es difícil medir a nivel agregado las inversiones chinas en el exterior.<sup>3</sup> Sin embargo, si se analiza caso por caso, la inversión extranjera directa (IED) de China en la región ha sido significativa, sobre todo en el sector energético (Palacios, 2008). Ya en 1993, la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) firmó un contrato de servicios por recuperación mejorada de petróleo con el Ministerio de Energía y Minas de Perú, lo que derivó en la primera planta de gas y petróleo de la compañía en el exterior (CNPC, 2015). A partir de 2006, las cuatro compañías nacionales de pe-

tróleo de China –la CNPC, Sinopec, la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) y Sinochem– han cerrado más de diez grandes adquisiciones de gas y petróleo en la región por un valor acumulado estimado en US\$ 50 mil millones. En algunos casos, se trató de desinversiones de empresas occidentales del sector energético, como YPF, Galp Energía S.A., Emerald Energy, Statoil y Total,<sup>4</sup> y en otros casos, de la compra de empresas energéticas con sede en países de América Latina y el Caribe, como Encana, Petrobras, Bidas y Pan American Energy.<sup>5</sup>

Si bien las compañías nacionales de petróleo de China aprovecharon la oportunidad que les ofreció el proceso de desinversión de algunos de sus competidores necesitados de efectivo, también mostraron un genuino interés en la exploración offshore y no convencional. Los hallazgos en el presal de Brasil que se produjeron en el año 2006 constituyeron una excelente oportunidad para adquirir activos upstream. La decisión adoptada por el Congreso brasileño en 2010 de otorgar a la petrolera nacional Petrobras una participación obligatoria en todos los yacimientos del presal, sumada a las onerosas exigencias en materia de royalties y contenido local, desalentó las inversiones de compañías internacionales de petróleo. No perturbadas por estos factores, CNPC y CNOOC se unieron para conformar un

## US\$ 50.000 MILLONES

SUMA EL VALOR  
DE LAS EXPORTACIONES  
MINERAS Y ENERGÉTICAS  
DE LA REGIÓN

consorcio y presentarse en la subasta del bloque Libra en 2013.

La inversión china en el bloque Libra, estimada en US\$ 20 mil millones, fue la mayor realizada en la región de América Latina y el Caribe hasta la fecha, pero algunos analistas se sorprendieron por el hecho de que CNPC y CNOOC se conformaran con una participación del 10% cada una en el consorcio. Hoy, Petrobras, Royal Dutch Shell y Total ejercen el control mayoritario. Una posible explicación de esta circunstancia es que las compañías de petróleo chinas están más interesadas en la construcción de sus propias capacidades antes que en la rentabilidad. Al trabajar junto a empresas internacionales de petróleo, pueden adquirir conocimiento técnico para aplicar en futuros proyectos de perforación offshore en el mar de China Meridional y en otros lugares. China está adoptando una estrategia similar en el segmento del petróleo no convencional (shale) de América del Norte. Más aún, Libra es

sólo un componente en la alianza de largo plazo entre las compañías de petróleo chinas y Petrobras, que ya incluye contratos de suministro, acuerdos sobre préstamos y un gasoducto de construcción conjunta (Mendoza, 2014).

#### **Inversiones en el sector de la minería**

Las inversiones chinas en el campo de la minería han sido, en promedio, de poca envergadura. Debido a que la industria minera de China está fragmentada, sus inversores constituyen un grupo heterogéneo, que incluye a fabricantes de acero y mineros especializados, empresas públicas nacionales y provinciales.

Perú recibe una participación desproporcionada de la IED china en el sector minero. Si bien el volumen de sus exportaciones minerales a China está muy por debajo de los volúmenes comercializados por Chile y Brasil, la nación andina acaparó un tercio de la IED china en

América Latina y el Caribe en el período 2012-2013.<sup>6</sup> De hecho, el clima abierto del país para las inversiones atrae a las firmas chinas desde hace más de veinte años.<sup>7</sup> En 1992, el fabricante de acero de China, la empresa estatal Shougang, compró Hierro Perú, la minera de hierro privatizada por el gobierno de Fujimori. En los últimos años, las adquisiciones más grandes que China realizó en Perú han sido en el sector del cobre; en 2014, un consorcio de firmas chinas gastó US\$ 5,85 mil millones para comprar la mina de cobre Las Bambas de manos de Glencore, la compañía multinacional suiza de minería y comercialización de productos primarios.<sup>8</sup> En cambio, China no tiene inversiones significativas en Brasil ni en Chile, donde ha optado por firmar contratos de suministro de largo plazo con la minera brasileña Vale do Rio Doce y la chilena Codelco (Asset, 2015) (véase el recuadro 1).

Los inversores chinos en el sector minero han sido criticados por el trato

## 4

SON LAS COMPAÑÍAS NACIONALES DE PETRÓLEO DE CHINA: CNPC, SINOPEC, CHINA NATIONAL OFFSHORE OIL CORPORATION (CNOOC) Y SINOCHEN



### LA NUEVA NORMALIDAD DE CHINA

En los medios occidentales, la frase “nueva normalidad” se ha convertido en un sinónimo del fin de la era de crecimiento rápido de China. Una lectura más detenida del uso oficial de dicha frase revela más significados. La frase “nueva normalidad” se impuso en el año 2014, cuando la dirigencia de China comenzó a reconsiderar su práctica de fijar metas anuales de PIB. Antes, la meta le permitía al país asiático darles confianza a los mercados sobre el compromiso del Gobierno con el crecimiento, y el país casi nunca incumplió sus metas. Cuando la Asamblea Popular Nacional se congregó en marzo de 2014, el recién designado Ministro de Finanzas, Lou Jiwei, se expresó más reticente a alcanzar metas rígidas.<sup>31</sup> Se dice que, dos meses después, durante una visita a Henán, una provincia del interior, el presidente Xi Jinping manifestó por primera vez que China debía “ajustarse a la nueva normalidad”, e instó a sus compatriotas “a distanciarse de las características de la actual etapa de desarrollo económico”.<sup>32</sup>

En un discurso muy publicitado ante funcionarios extranjeros durante la conferencia del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en noviembre de 2014, el presidente Xi amplió el significado de la frase “nueva normalidad” para referirse a tres transiciones en el desarrollo de China: (1) de una alta tasa de crecimiento a una de mediana

a alta, (2) de un crecimiento basado en los factores de producción y en la inversión a un crecimiento basado en la innovación y (3) la optimización y mejora de la estructura económica. Describió la “nueva normalidad” como una oportunidad para el desarrollo y no como un medio para manejar las expectativas sobre la economía. Defendió la trayectoria económica de China en 2014 al destacar que, en los primeros tres trimestres, el consumo había superado el ritmo de la inversión, los servicios habían superado la producción industrial y la producción de alta tecnología había superado a la actividad industrial general. También consideró un avance el reducir el uso intensivo de los recursos naturales y hacer un mejor manejo de la urbanización, la modernización agrícola y la transición a la era digital. Para ilustrar que China estaba dando más rienda suelta a las fuerzas del mercado, citó el incremento interanual del 60% en el número de nuevas empresas creadas, crecimiento que atribuyó a las recientes reformas en el sistema de inscripción de empresas. Es más, el presidente Xi argumentó que la “nueva normalidad” marcaba un punto de inflexión en las iniciativas en materia de cooperación regional de China; en adelante, China ofrecería más bienes públicos, incluido el Fondo de la Ruta de la Seda de US\$ 40 mil millones, para financiar obras de infraestructura en Asia.<sup>33</sup>



irresponsable dado a trabajadores, comunidades locales y medioambiente. Por ejemplo, un importante grupo de académicos ha puesto al descubierto las malas prácticas observadas en el proyecto Hierro Perú de Shougang (Gonzalez-Vicente 2013). Y, sin embargo, hay indicios de que las prácticas corporativas de China evolucionan con el tiempo. Kotschwar, Moran y Muir (2012) han detectado que la empresa productora de aluminio Chinalco, que ingresó en el Perú con posterioridad a la llegada de Shougang, se ha adaptado mejor a las normas de gestión locales al establecer un fondo social, invertir en infraestructura y celebrar audiencias públicas con la comunidad local.

#### Créditos

De acuerdo con la Base de Datos de Finanzas China-América Latina, China ha otorgado más de US\$ 119 mil millones en créditos a países y empresas latinoamericanos desde 2005. El Cuadro 1 muestra la distribución de estos prés-

tamos en los distintos sectores y países. De manera similar a lo que ocurre con el comercio de mercancías, los préstamos soberanos de China se concentran en las economías productoras de recursos naturales: Venezuela y Ecuador -respectivamente, la séptima y octava economías más grandes de la región- han recibido el 56,5% de los préstamos de China; en cambio, México, la segunda economía, ha recibido apenas el 2%.

Oficialmente, la energía y la minería representan menos de la tercera parte de los compromisos de préstamo de China. No obstante, muchos préstamos para infraestructura y otras categorías están indirectamente vinculados al comercio de recursos naturales. Venezuela es un buen ejemplo de ello: los desembolsos de Beijing en favor de Caracas son, básicamente, acuerdos de préstamos por petróleo, pero China ha intentado que los préstamos se vuelquen a proyectos específicos, por ejemplo de infraestructura, que a menudo incluyen la compra de bienes y servicios chinos.



# 2%

APENAS DE LOS  
PRÉSTAMOS SOBERANOS  
CHINOS EN LA REGIÓN  
TUVIERON A MÉXICO  
COMO DESTINO

Este acuerdo difiere de los préstamos de energía otorgados por China a Brasil, que son negociados directamente con Petrobras (Downs, 2011).

China ha desembolsado préstamos generosos a países que, por su mala calificación crediticia, tienen dificultades para obtener préstamos de los mercados financieros internacionales. Tal como Gallagher, Irwin y Koleski (2012) han se-



La brasileña Vale do Rio Doce es una de las tres grandes mineras de hierro junto con la australiana BHP Billiton y Rio Tinto. En Brasil, la compañía controla enormes reservas de un mineral de alta calidad, así como infraestructura ferroviaria y portuaria. No obstante, en la década del 2000, el envío internacional se volvió el talón de Aquiles de Vale, cuando sus competidores australianos aprovecharon su proximidad con

el mercado chino y los costos de envíos de larga distancia sufrieron un alza. Para resolver este problema, en 2008 Vale ordenó a los astilleros de China y Corea del Sur que comenzaran la construcción de más de diez enormes barcos cargueros para transporte de minerales que operarían bajo la titularidad y gestión de Vale. El Valemax, con un peso muerto de más de 400.000 toneladas, es un 40% más grande que el carguero de mayo-

## EL ACUERDO DE VALE DO RIO DOCE CON CHINA

res dimensiones que pueda zarpar de un puerto australiano que opere con mineral de hierro, y puede reducir el costo del flete en un 25%, aproximadamente.<sup>27</sup>

El primero de los cargueros Valemax se entregó en 2011. Pero, en 2012, el Ministerio de Transporte de China prohibió que los megabuques atracaran en puertos chinos, lo que puso en peligro el plan de Vale. Si bien el Ministerio alegó razones de seguridad, China también estaba preocupada por el hecho de que el Valemax competiría con las empresas chinas de transporte marítimo.<sup>28</sup>

En 2014, Vale y China llegaron a un arreglo histórico. El Ministerio de Transporte de China levantó la prohibición de tres años sobre los cargueros Vale-

max y las dos navieras más grandes de China, COSCO y CMES, acordaron comprar barcos Valemax. A cambio de ello, Vale firmó contratos de flete de largo plazo con estas compañías y acordó emitir órdenes de compra en favor de los astilleros chinos para la construcción de más barcos Valemax.<sup>29</sup> Otro elemento importante del acuerdo es un préstamo otorgado por China para ayudar a financiar la expansión de S11D de Vale, el proyecto de minería de mineral de hierro más grande del mundo. Está previsto que para fines de 2016, aproximadamente, esté en plena producción. China probablemente obtenga un contrato de suministro favorable a cambio del préstamo.<sup>30</sup>



EN EL SECTOR  
ENERGÉTICO,  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE TIENE  
HOY UN PESO  
GEOESTRATÉGICO  
PARA CHINA MAYOR  
QUE EL QUE TUVO ALGUNA  
VEZ PARA JAPÓN

ñalado, China hace uso de diversas herramientas para manejar los riesgos. En primer lugar, los mayores prestamistas chinos son bancos de desarrollo; a diferencia de los bancos comerciales, estas instituciones no tienen depositantes privados y están respaldadas por bonos de deuda soberana. En segundo lugar, las tasas de interés pueden ser flotantes, indexadas a la cotización del petróleo que el país que recibe el préstamo despacha a China. En tercer lugar, una línea de crédito chino a América Latina y el Caribe en realidad puede ser una línea de crédito a una firma china a cargo de ejecutar un proyecto bajo contrato, lo que significa que los fondos permanecen en China.

Al mismo tiempo, cabe subrayar que los préstamos de China no son tan preferenciales como se suele decir. Gallagher, Irwin y Koleski (2012) sostienen que el Export-Import Bank de China ofrece

tasas de interés apenas más bajas que las del Export-Import Bank de Estados Unidos. El Banco de Desarrollo de China ofrece tasas de interés en su mayoría comerciales que superan las tasas ofrecidas por el Banco Mundial.

DESACELERACIÓN DEL MERCADO

El impacto en América Latina

Los valores globales de los productos primarios han caído abruptamente en los últimos tres años. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el precio por tonelada métrica de cobre disminuyó de US\$ 7.958 en 2012 a US\$ 5.833 en junio de 2015. Los precios del mineral de hierro cayeron de US\$ 129 a US\$ 62 por tonelada.<sup>9</sup> Un barril de crudo Brent, que cotizaba a más de US\$ 100 en julio de 2014, rondaba los US\$ 50 en septiembre de 2015.<sup>10</sup> Los efectos colaterales de los precios bajos de los productos primarios están comenzando a sentirse en el comercio entre China y la región de América Latina y el Caribe. A pesar del crecimiento de las exportaciones de la región a China, su valor aumentó en sólo 1,4% en 2013-2014, a diferencia de la tasa anual compuesta del 29,1% de los diez años anteriores.<sup>11</sup>

86,8%  
DEL AUMENTO  
DE PRODUCCIÓN  
SIDERÚRGICA GLOBAL  
EN EL PERÍODO  
2000-2013  
PROVINO DE CHINA

CUADRO 1  
PRÉSTAMOS DE CHINA A AMÉRICA LATINA POR PAÍS Y SECTOR



UNIDAD: Millones de US\$	INFRA- ESTRUCTURA	ENERGÍA	MINERÍA	OTROS (1)	TOTAL PAÍS	PORCENTAJE PAÍS
Venezuela	\$28.400	\$6.000	\$2.400	\$19.500	\$56.300	47,4%
Brasil	\$800	\$12.200	\$1.400	\$7.500	\$21.900	18,4%
Argentina	\$14.000	\$4.900	-	\$60	\$18.960	16,0%
Ecuador	\$392	\$8.400	-	\$2.000	\$10.792	9,1%
Bahamas	\$2.900	-	-	-	\$2.900	2,4%
México	\$1400	\$1.000	-	-	\$2.400	2,0%
Perú	\$100	-	\$2.000	\$150	\$2.250	1,9%
Jamaica	\$1.200	-	-	\$189	\$1.389	1,2%
Bolivia	\$300	\$60	-	\$251	\$611	0,5%
Costa Rica	-	-	-	\$401	\$401	0,3%
Honduras	-	\$298	-	-	\$298	0,3%
Chile	\$150	-	-	-	\$150	0,1%
Guyana	\$130	-	-	-	\$130	0,1%
Colombia	\$75	-	-	-	\$75	0,1%
Uruguay	-	-	-	\$10	\$10	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>\$49.900</b>	<b>\$32.900</b>	<b>\$5.800</b>	<b>\$30.100</b>	<b>\$118.700</b>	<b>100,0%</b>
PORCENTAJE DEL SECTOR %	42,0%	27,7%	4,9%	25,4%	100,0%	
CANTIDAD DE PRÉSTAMOS	31	21	6	18	76	
PROMEDIO DE PRÉSTAMOS	\$1.610	\$1.567	\$967	\$1.672	\$1.562	

Fuente: Adaptado de Gallagher y Myers (2014).  
(1) Otros tipos de préstamos incluyen bonos del Gobierno, financiamiento del comercio, un préstamo de desarrollo de pequeñas y medianas empresas en Uruguay, desarrollo de satélites en Bolivia, los relacionados con el Fondo Conjunto China-Venezuela

Por supuesto, la desaceleración del mercado no afecta de igual manera a todos los productores de recursos naturales de América Latina y el Caribe. Para compensar el bajo precio de los productos primarios, los productores pueden aumentar las ventas, reducir sus costos o adquirir activos devaluados. Es importante advertir que también pueden aprovechar los costos más bajos de despacho para expandir su participación en el mercado asiático (gracias al bajo precio del petróleo y al excedente de fletes).<sup>12</sup> Por otra parte, son particularmente vulnerables los nuevos proyectos extractivos que suponen grandes adelantos de capital y altos costos

operativos. Un yacimiento offshore puede ser rentable cuando el barril de petróleo se cotiza a US\$ 100, pero puede dejar de serlo a US\$ 50 el barril. Esto explica, en parte, por qué las compañías petroleras chinas e internacionales no expresaron mucho interés en la subasta lanzada por Brasil en octubre de 2015 para la exploración de bloques de petróleo ni en los esfuerzos de México por encontrar oferentes para proyectos de perforación en mar profundo.<sup>13</sup>  
Cualquiera sea la situación de la industria, los efectos macroeconómicos se han sentido en toda la región.  
• El país más golpeado ha sido Venezuela, que depende de un precio alto



EL BANCO CENTRAL  
DE CHINA SE HA  
MOSTRADO ATÍPICAMENTE  
ACTIVO DESDE SEPTIEMBRE  
DE 2014 REDUCIENDO  
LAS TASAS DE REFERENCIA,  
DISMINUYENDO EL ENCAJE  
BANCARIO Y PERMITIENDO  
LA DEVALUACIÓN  
DEL YUAN

del crudo para atender el servicio de la deuda y equilibrar su presupuesto (EMIS, 2015b). En noviembre de 2014, China relajó las condiciones para el reembolso de sus préstamos por casi US\$ 50 mil millones que le había otorgado a Venezuela desde 2007, y Caracas redobló sus esfuerzos para lograr una nueva ronda de préstamos con Beijing.<sup>14</sup>

• Brasil está en una posición más fuerte que Venezuela, pero también atraviesa un largo período de crecimiento negativo y alta inflación (EMIS, 2015a). Sorprendentemente, en el primer trimestre de 2015, el valor agregado nominal de la extracción minera en Brasil se derrumbó 36,5% anual, mientras que el conjunto de la economía tuvo un incremento nominal del 6,5%.<sup>15</sup> El conglomerado petrolero y minero del multimillonario Eike Batista presentó su quiebra en 2014, lo que provocó pérdidas a la metalúrgica china Wuhan Iron and Steel, que había realizado una in-

versión de US\$ 400 millones en 2009.<sup>16</sup> Mientras tanto, la carga de la deuda por US\$ 170 mil millones del gigante petrolero Petrobras está resultando más costosa a medida que los inversores pierden confianza y el real se deprecia.<sup>17</sup>

• Chile ha enfrentado mejor las dificultades producidas por la caída del precio del cobre. A agosto de 2015, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) estaba valuado en más de US\$ 14 mil millones. Chile retiró US\$ 499 millones del FEES en 2014 y otros US\$ 464 millones en el segundo trimestre de 2015, que representan los retiros más grandes realizados desde la crisis financiera mundial de 2009.<sup>18</sup> La firma consultora EMIS anticipa que el PIB real de Chile crecerá a un respetable 2,5% en 2014-2016 (EMIS, 2015c). Sin embargo, recientemente, el gobierno de Bachelet ha recibido presiones del FMI para desactivar su programa de estímulos.<sup>19</sup> Fundándose en la caída de la demanda de China, las empresas mineras de cobre han despedido a cientos de trabajadores.

#### China y Japón: ¿historias paralelas?

Es muy interesante observar la actual desaceleración y sus efectos sobre

el comercio entre China y la región de América Latina y el Caribe como una historia que se repite. Las décadas de 1960 y 1970 fueron testigos de un alza en los precios de los productos primarios y del surgimiento de Japón como la segunda economía más grande. No obstante, en la década de 1980, Japón de pronto redujo su comercio con América Latina y el Caribe. Al igual que ahora, el panorama económico mundial era desfavorable: la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de subir las tasas de interés de referencia entre 1979 y 1982 afectó la liquidez global y precipitó la crisis de la deuda latinoamericana. Los precios de los productos primarios habrían de permanecer desinflados durante las siguientes dos décadas. El hecho de que Japón se hubiese volcado a un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y en el uso menos intensivo de los recursos naturales aceleró la caída del comercio entre Japón y la región de América Latina y el Caribe.

A pesar de los paralelismos, hay claras diferencias entre la China de hoy y el Japón de cuatro décadas atrás. Por una parte, la demanda china de recursos naturales se encuentra en otra escala porque el país es mucho más grande en términos de población, territorio e industria de lo que era Japón en 1980. Aun cuando no fuese así, la realidad es que China ha invertido en la región de América Latina y el Caribe en un grado en que Japón nunca llegó a invertir. Así como China está “acorralando” los

recursos de América Latina y el Caribe a través de inversiones de capital y contratos de suministro de largo plazo, también está “acorralándose” en el largo plazo. Los prestamistas de China deben asegurarse de que los miles de millones en préstamos sean reembolsados en efectivo o a través de exportaciones de recursos naturales. Los proyectos multimillonarios como Las Bambas y Libra insumirán más tiempo e inversiones adicionales hasta estar en condiciones de cosechar dividendos.

Más aún, en el sector energético, la región de América Latina y el Caribe tiene hoy un peso geoestratégico para China mayor que el que tuvo alguna vez para Japón. Como primer importador mundial de petróleo, China importa actualmente más de la mitad del crudo que necesita del Medio Oriente y del norte de África, ambas regiones expuestas a la guerra y a la inestabilidad. Mientras que Japón no albergaba ambiciones militares en la década de 1980, China hoy debe contemplar la eventualidad de un conflicto armado importante; en tal escenario, los despachos de energía del Golfo podrían ser interceptados por armadas enemigas en los puntos forzosos de paso marítimo, como el Estrecho de Malaca. China logró idear una estrategia de ingeniería para la construcción de un gasoducto euroasiático con el objeto de recibir gas y, en abril de 2014, firmó un acuerdo histórico con Rusia para asegurarse el suministro de gas a futuro. Sin embargo, es poco probable que las tuberías puedan constituirse en una alternativa viable a los envíos por mar. Aumentar el abastecimiento de petróleo a través de los oleoductos podría exigir de China un financiamiento de alto riesgo en el Ártico y en Siberia, en suelo ruso. China y Rusia tienen una historia de tensiones en relación con la negociación y el cumplimiento de contratos de suministro energético. En la prácti-

# 36,5%

SE DESPLOMÓ  
EL VALOR NOMINAL  
DE LA EXTRACCIÓN  
MINERA EN BRASIL



LOS GOBIERNOS  
DE LA REGIÓN  
DEBEN ASEGURARSE  
DE QUE LAS INVERSIONES  
CHINAS AGREGUEN  
VALOR A LAS  
COMUNIDADES LOCALES  
Y CUIDEN EL  
MEDIO AMBIENTE

ca, las compañías nacionales chinas ya están trabajando activamente para mejorar la infraestructura para los envíos marítimos, mediante la construcción de unidades de almacenamiento sobre la costa y de refinerías dentro del país y en el exterior, y la expansión de una flota de barcos cisterna controlada por el Estado.

El petróleo de América Latina, históricamente, no era una opción para Asia, dada la extensión de la ruta así como las dificultades para refinar el crudo pesado de Venezuela. Hoy la situación es diferente. De acuerdo con un estudio realizado en 2014 por el Oxford Institute for Energy Studies, las importaciones de crudo de América Latina a China se ubicaron por primera vez en segundo lugar en septiembre de 2014. Más importante aún, dicho aumento no se debió a Venezuela, donde la producción está en baja, sino al suministro de las nuevas plantas en Colombia, Ecuador y Brasil. La refinería PetroChina Liaohe contribuyó a respaldar el incremento procesando el petróleo crudo colombiano por primera vez. Por su parte, los productores latinoamericanos están ofreciendo precios atractivos para así poner pie en el mercado asiático (Meidan, Sen y Campbell, 2015).

## DESARROLLOS POLÍTICOS EN CHINA

### La agenda de reformas del gobierno de Xi

Son numerosos los factores que explican la actual desaceleración del mercado mundial de productos primarios,

pero el factor China encabeza la lista. Oficialmente, su economía logró una expansión real del 7% en los primeros dos trimestres de 2015, o sea que cumplió o estuvo cerca de cumplir la meta oficial. Aunque el crecimiento real se muestra mucho más débil si se mide de otra manera, por ejemplo, en términos de emprendimientos de vivienda, consumo de electricidad, venta de automóviles, actividad industrial y confianza por parte del mundo empresarial. Para los mercados de productos primarios es una preocupación inmediata el excedente de capacidad china en el sector siderúrgico y de metales no ferrosos, así como en las industrias downstream, como maquinarias, equipos para energías renovables y astilleros.

El gobierno de Xi parece haber aceptado que la era de rápido crecimiento chino está llegando a su fin. En 2014, comenzó a usar el término “nueva normalidad” para describir la nueva etapa de desarrollo de China (véase el Recuadro 2). La “nueva normalidad” se inicia inmediatamente después del Tercer Plenario del Comité Central del

XVIII Congreso del PCCh en diciembre de 2013, durante el cual la dirigencia del partido adoptó una agenda de reformas de mercado para el mediano plazo. Una de las primeras prioridades del Gobierno es reducir el uso intensivo de los recursos naturales y proteger el medio ambiente. Hay varias iniciativas políticas en marcha:

- La ley china de protección ambiental fue enmendada en abril de 2014, sentando las bases para aplicar regulaciones ambientales más estrictas.

- En diciembre de 2014, el Ministerio de Finanzas cambió de un impuesto ad quantum a un impuesto ad valorem aplicable al carbón, una reforma fiscal que podría elevar el costo de la electricidad a base de carbón (Koch-Weser, 2014b). En junio de 2015, China también aprobó un proyecto de ley sobre tributación ambiental que propone combatir la contaminación del aire, del agua, sonora y de residuos sólidos a través de gravámenes a los responsables de contaminar.<sup>20</sup>

- Para mitigar el impacto del cambio climático, China incorporó metas de reducción de intensidad del uso de energía y emisiones de carbono en sus planes quinquenales a partir del XI Plan Quinquenal (2006-2010). En 2015, va-

rias municipalidades anunciaron una meta de reducción de emisiones de carbono para el año 2020. China busca alcanzar este objetivo combinando metas fijadas por el Estado e instrumentos de mercado, como es la indexación del precio de la energía. Sin dejarse disuadir por el accidente de Fukushima, además está construyendo más de veinte reactores nucleares en todo el país. A través de programas de subsidios y compras, el Gobierno está aumentando su capacidad para las energías renovables, poniendo mayor énfasis en proyectos distribuidos, más pequeños, abiertos a la integración de la red.

- El Ministerio de Tierra y Recursos ha desarrollado en los últimos dos años una “política de tres tarifas”, que exige que las empresas de minería y energía mejoren su eficiencia en la extracción de los recursos. A julio de 2015, quedaron comprendidos 22 minerales importantes, entre los que se encuentran el carbón, el petróleo crudo, el gas natural, el mineral de hierro, el cobre y la bauxita. Para monitorear y hacer cumplir la política, el Ministerio de Tierra y Recursos se ha abocado a la creación de una base de datos integral sobre todas las minas y los yacimientos petrolíferos y gasíferos de China.<sup>21</sup>







50%

DE LA PRODUCCIÓN  
GLOBAL DE  
ALUMINIO  
SE CONCENTRA  
EN CHINA

### Perspectivas de la demanda

Las iniciativas de reforma, sumadas a la desaceleración de su crecimiento económico, parecen indicar que China podría perder su posición dominante en el mercado global de productos primarios. Pero existen numerosas fuerzas compensatorias. En primer lugar, le llevará años reducir su industria pesada. Después de un período de reestructuración industrial en la década de 1990, en los años 2000 China volvió a una forma de industrialización de uso intensivo de capital. El acero fue central en esta transformación: China representó el 86,8% del aumento de la producción siderúrgica global en 2000-2013, lo que elevó su participación de 15,1% a 49,8%.<sup>22</sup> El país logró beneficios similares en el sector primario del aluminio, en el que ahora tiene la mitad de la producción global.<sup>23</sup> Asimismo, desarrolló una industria química masiva que hoy día abastece gran parte del consumo mundial de plástico, caucho, vidrio y materiales compuestos.

La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el principal organismo de planificación industrial de China, ha intentado restringir los excedentes de capacidad durante gran parte de la década. Pero muchas plantas que dependen de los gobiernos locales no han cerrado o simplemente se han reinstalado en las regiones del interior, donde la tierra es más barata y las fuentes de electricidad más económica

están más próximas. Un efecto perverso de la caída de los precios de los productos primarios es que baja el costo del petróleo y de la electricidad a partir del carbón e induce al acopio de productos primarios importados.

En segundo lugar, no es factible saber hasta qué punto el gobierno de Xi llevará adelante las reformas sacrificando el crecimiento de corto plazo. En abril de 2015, el Gobierno optó por reducir el impuesto en el caso del mineral de hierro para respaldar a las mineras nacionales.<sup>24</sup> El banco central de China, el Banco Popular Chino, se ha mostrado atípicamente activo desde septiembre de 2014 reduciendo las tasas de referencia, disminuyendo el encaje bancario y permitiendo la devaluación del yuan.<sup>25</sup> El Ministerio de Finanzas anunció un incremento del 10,6% en el gasto público en 2015, dirigido principalmente a los segmentos ferroviario, de infraestructura y de vivienda accesible, que estimulan la demanda de productos de la minería y del sector energético. Una motivación importante detrás de la estrategia de la Nueva Ruta de la Seda de China es generar demanda de los bienes industriales chinos en los países vecinos.

Finalmente, a medida que la economía de China madure, la demanda de recursos naturales se volcará a los segmentos que recién emergen. Por ejemplo, el proyecto de transferencia de electricidad del oeste al este, que apunta a transportar la electricidad generada en las regiones occidentales escasamente pobladas hacia los centros urbanos ubicados más al este, está aumentando la demanda de cobre y aleaciones especiales para las líneas de ultra alta tensión.<sup>26</sup> En los planes quinquenales y los específicos para cada tipo de industria, los ministerios clave de China –con el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma y el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información a la cabeza– han ideado proyectos para integrar los activos

CUADRO 2  
PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN CHINA DE ALGUNOS METALES

	INTERANUAL (%)								CAGR (%)*
	2012	2013	2014	2015f	2016f	2017f	2018f	2019f	2012-2019f
Bauxita	4,4	(2,0)	2,2	3,8	2,5	2,1	2,2	2,6	1,9
Carbón	3,8	4,6	(2,5)	(5,2)	(2,4)	(1,3)	0,1	1,0	(0,9)
Cobre	24,4	(1,8)	1,3	2,0	2,5	3,0	2,5	2,5	1,7
Oro	10,8	17,6	4,7	4,0	3,0	1,5	0,9	0,3	4,4
Mineral de Hierro	(1,5)	10,7	3,5	(12,0)	(10,0)	(5,0)	(3,0)	(1,0)	(2,7)
Plomo	19,2	3,6	1,7	0,0	0,2	0,5	0,3	0,2	0,9
Níquel	3,9	1,8	5,3	3,0	2,9	2,8	2,6	2,4	3,0
Latón	(8,3)	0,0	13,6	6,0	4,5	4,0	3,5	3,0	4,9
Zinc	13,7	2,0	0,0	0,1	1,5	2,7	1,8	0,2	1,2

\*Tasa de crecimiento anual compuesto.

Fuente: Proyección de BMI. Datos adaptados por el autor para calcular la tasa de crecimiento anual compuesto para el período 2012-2019.

minerales upstream con la producción downstream de tecnología de punta, como baterías para autos eléctricos, acero para instalaciones de energía nuclear y componenets para trenes de alta velocidad. En el sector energético, el gas natural está convirtiéndose en un sustituto importante del carbón para calefacción y generación de electricidad.

Lo que es más complicado para la demanda de recursos naturales es el lado de la oferta de la ecuación. Dado que China es un gran productor de minerales por derecho propio, su demanda de importaciones de materias primas varía según el producto y la época (véase el Cuadro 2). El alto grado de agotamiento de las principales minas indica la necesidad de aumentar la demanda de importaciones. En este contexto, hay que destacar el crecimiento del mercado chatarrero de China, que permite reducir la demanda de minerales importados. En el sector energético, cabe la pregunta acerca de hasta qué punto China podrá revivir la

producción petroquímica nacional; no se trata de un desafío estrictamente técnico, ya que muchos de los mejores yacimientos offshore en el mar de China Oriental y el mar de China Meridional son objeto de disputa por la soberanía entre China y sus vecinos.

### DESAFÍOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En los sectores minero y energético, los gobiernos de América Latina y el Caribe enfrentan dos desafíos inmensos: la influencia gigantesca de China y la naturaleza implacable de los mercados globales de productos primarios. Mientras que las transacciones bilaterales sobre recursos naturales suelen suponer compromisos de largo plazo, los mercados que respaldan estas transacciones están a merced de fluctuaciones de corto plazo. China no sólo impacta directamente en la región de América Latina y el Caribe a través de las mer-

cancias y los flujos de capital, sino a través de sus políticas internas, que también dan forma a la demanda agregada en la economía global.

Bajo la presidencia de Xi, el gobierno de China ha puesto en marcha reformas ambiciosas, desde la modificación del código tributario hasta la adopción de medidas muy estrictas contra la minería ilegal. Mantener esta agenda de reformas puede resultar difícil si el panorama económico de China sigue siendo negativo. Un desafío clave para los formuladores de políticas de la región de América Latina y el Caribe será acoger con beneplácito las reformas estructurales de China, aun cuando sus resultados impliquen una caída de la demanda de productos primarios en el corto plazo y un perjuicio para la balanza de pagos.

Al mismo tiempo, los gobiernos de América Latina y el Caribe deben equilibrar los beneficios de la inversión en recursos naturales –en condiciones menos estrictas que el régimen de licitación de los yacimientos del presal de Brasil– con políticas que aseguren que las inversiones chinas agreguen valor a las comunidades locales y no repliquen las prácticas ambientales del gigante asiático. Las mejoras recientes en la cultura corporativa de China, ejemplificada por la interacción de Chinalco con las comunidades locales de Perú, abren una ventana al optimismo. Más aún, la presencia cada vez más fuerte de la Corporación Estatal de la Red Eléctrica de China (State Grid) en el sector de la transmisión energética de Brasil es un ejemplo de una nueva forma de interacción energética, como lo son los parques eólicos de Chile ofrecidos por Goldwind, el fabricante de turbinas eólicas más importante de China. Asimismo, podrían redoblar los esfuerzos para procesar las materias primas antes de despacharlas desde los puertos de América Latina y el Caribe, por ejemplo,

## COMO CONSECUENCIA DEL ESTANCAMIENTO DE LA RONDA DE DOHA, EL COMERCIO PREFERENCIAL PODRÍA CONSTITUIRSE EN UN MECANISMO IMPORTANTE

convirtiendo el petróleo crudo en petróleo refinado y el mineral de hierro en acero crudo.

El aumento del comercio agropecuario también podría contribuir a una canasta más equilibrada de exportaciones de recursos naturales. Actualmente, los envíos de productos agropecuarios latinoamericanos a China se reducen básicamente a soja de Brasil y Argentina, usada para elaborar alimento para el ganado. A la luz del estancamiento de la Ronda de Doha, el comercio preferencial podría convertirse en un mecanismo importante para diversificar el comercio agropecuario entre China y América Latina y el Caribe con productos de mayor valor agregado, como maíz transgénico, alimentos procesados para animales y productos cárnicos y lácteos. Los envíos de alimentos de Chile a China aumentaron sustancialmente después de que en 2007 entrara en vigor el acuerdo de libre comercio entre ambos países. China también ha reducido los aranceles a las exportaciones de productos agropecuarios en sus acuerdos de libre comercio con Australia y Nueva Zelanda. En lugar de un acuerdo multilateral en la Ronda de Doha de la OMC, estos acuerdos preferenciales, junto con el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, concretado recientemente, ofrecen un camino alternativo al libre comercio de productos agropecuarios. ■

### NOTAS

<sup>1</sup> Xinhua, 8 de enero, 2015. [http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-01/08/c\\_133905137.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-01/08/c_133905137.htm).

<sup>2</sup> Véase Koch-Weser (2014a y 2015).

<sup>3</sup> Por ejemplo, las estadísticas suministradas por el Ministerio de Comercio de China no coinciden con las publicadas por los países receptores. <sup>3</sup> Véase en Koch-Weser y Ditz (2015) un mayor análisis sobre el tema.

<sup>4</sup> Sinopec adquirió una participación minoritaria en las unidades brasileñas de Repsol YPF (40%, 2006) y en Galp Energía SA (30%, 2011), y Sinochem compró el 40% de las acciones de Statoil en el yacimiento offshore Petrobrás de Brasil. Asimismo, Sinochem adquirió todos los activos de Emerald en Colombia y Perú (2009) y la filial colombiana de Total, con participación en yacimientos hidrocarbúricos y oleoductos (2012) (HSBC, 2013).

<sup>5</sup> CNOOC apuntó agresivamente al sector energético argentino con una participación mayoritaria en Bidas (50%, 2010) y en PanAmerican Energy (60%, 2010). Petrobras vendió la totalidad de su subsidiaria en Perú a CNPC en 2013 y, el mismo año, también intentó vender el 30% del yacimiento brasileño BC-10 a Sinochem, pero la transacción fue evitada por los cotitulares del yacimiento, ONGC y Shell (HSBC, 2013).

<sup>6</sup> Datos de la CEPAL (2015). Cálculos propios.

<sup>7</sup> Véase en González-Vicente (2013) un estudio detallado de las políticas de Perú hacia las inversiones en minería.

<sup>8</sup> Wall Street Journal, 13 de abril, 2014; Financial Times, 12 de junio, 2007.

<sup>9</sup> Datos del FMI. Table 3. Actual Market Prices for Non-Fuel and Fuel Commodities, 2012-2015. <https://www.imf.org/external/np/res/commmod/Table3.pdf>. Cálculos propios.

<sup>10</sup> Datos de la Energy Information Administration. Petroleum and Other Liquids: Spot Prices. [http://www.eia.gov/dnav/pet/pet\\_pri\\_spt\\_s1\\_m.htm](http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_m.htm). Cálculos propios.

<sup>11</sup> Datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales (DOTS) del FMI. Cálculos propios.

<sup>12</sup> De acuerdo con el periódico Steel Business Briefing, la diferencia entre Brasil y Australia en la tarifa de flete para envíos de mineral de hierro a China alcanzó un pico el 19 de septiembre de 2013, cuando la tarifa de flete desde el puerto Tubarão, en Brasil, a Qingdao, en China, llegó a US\$ 30,30 por tonelada métrica húmeda (tmh), mientras

que la tarifa entre Port Hedland, Australia, y Qingdao era de US\$ 12,20/tmh, es decir, una diferencia de US\$ 18,10/tmh. En cambio, el 2 de junio de 2015, la tarifa entre Tubarão y Qingdao era de US\$ 10,65/tmh, mientras que la tarifa entre Hedland y Qingdao era de US\$ 5,10/tmh, lo que equivale a una diferencia más estrecha de US\$ 5,55/tmh. Steel Business Briefing, 4 de junio, 2015.

<sup>13</sup> Wall Street Journal, 29 de septiembre, 2015; Wall Street Journal, 7 de octubre, 2015.

<sup>14</sup> Wall Street Journal, 24 de noviembre, 2014.

<sup>15</sup> Datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas, a través de la base de datos EMIS. Cálculos propios.

<sup>16</sup> Jamasmie, 16 de octubre, 2014.

<sup>17</sup> Forbes, 6 de marzo, 2015.

<sup>18</sup> El informe del FEES de agosto de 2015 se encuentra disponible en <http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos/fondo-de-estabilizacion-economica-y/informes-mensuales/informe-agosto-2015/version-pdf.html>.

<sup>19</sup> Reuters, 6 de agosto, 2015.

<sup>20</sup> Reuters, 10 de junio, 2015.

<sup>21</sup> En el sitio web del Ministerio de Tierra y Recursos de China se encuentra disponible información al respecto.

<sup>22</sup> Datos de la Asociación Mundial del Acero. Cálculos propios. <https://www.worldsteel.org/dms/internetDocumentList/statistics-archive/production-archive/steel-archive/steel-annually/steel-annually-1980-2013/document/steel%20annually%201980-2013.pdf>.

<sup>23</sup> Datos de World Aluminum. Cálculos propios. <http://www.world-aluminum.org/statistics/#data>.

<sup>24</sup> Reuters, 9 de abril, 2015.

<sup>25</sup> Yamamoto, 13 de agosto, 2015.

<sup>26</sup> Véase Woodrow Wilson Center (2013).

<sup>27</sup> Stevens, 21 de mayo, 2015.

<sup>28</sup> Grigg, 17 de febrero, 2015.

<sup>29</sup> SNL Metals & Mining Daily, 1 de mayo, 2015; Grigg, 17 de febrero, 2015.

<sup>30</sup> Barbosa, 22 de mayo, 2015.

<sup>31</sup> Reuters, 6 de marzo, 2014.

<sup>32</sup> El discurso de Henán está disponible en chino en [http://www.gjxfj.gov.cn/2014-11/10/c\\_133777752.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2014-11/10/c_133777752.htm).

<sup>33</sup> El discurso del APEC está disponible en chino en [http://www.gjxfj.gov.cn/2014-11/10/c\\_133777752.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2014-11/10/c_133777752.htm).

### BIBLIOGRAFÍA

**Asset. 2015.** "Case Studies: Structured Financing for Codelco with Minmetals". <http://www.assetchile.com/structured-financing-for-codelco-with-minmetals/>.

**Barbosa, F.** "Vale's Costs Closing in on Australian Rivals". Business News Americas, 22 de mayo, 2015.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2015.** América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago, Chile: CEPAL.

**Conkling, J. y Gibson, T. 2013.** "Electricity on the Move: China's Network of Transmission Lines Moving Coal Power and Hydropower Eastward". China Environment Series. 12: 56. Wilson Center.

**Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC). 2015.** CNPC in Latin America. Beijing, China: CNPC.

**Cunha, A. M., Da Silva Bichara, J., Monsueto, S. E. y Lélis, M. T. C. 2011.** "Impactos da Ascensão da China Sobre a Economia Brasileira: comércio e convergência cíclica". Revista de Economia Contemporânea. 15 (3): 406-440.

**Downs, E. 2011.** Inside China, Inc.: China Development Bank's Cross-Border Oil Deals. John L. Thornton China Center Monograph Series 3. Washington, D.C.: Brookings.

**Economy, E. y Levi, M. 2014.** By All Means Necessary: How China's Resource Quest is Changing the World. Oxford: Oxford University Press.

**EMIS. 2015a.** LatinFocus Consensus Forecast-Brazil. Julio.

—, 2015b. LatinFocus Consensus Forecast-Venezuela. Julio.

—, 2015c. LatinFocus Consensus Forecast-Chile. Julio.

**Espinosa, R., Marchán, E. y Sucre, C. G. 2015.** La nueva ruta de la seda: Patrones emergentes en el comercio de energía y minerales entre Asia y América Latina. Nota técnica N.º 824 de la División de Energía INE/ENE. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Financial Times.** "China's Chalco Buys Peru Copper for \$840m". 12 de junio, 2007.

**Forbes.** "Petrobras Debt Burden Getting Costlier". 6 de marzo, 2015.

**Gallagher, K. P. y Myers, M. 2014.** "China-Latin America Finance Database". Washington: Inter-American Dialogue.

**Gallagher, K. P., Irwin, A. y Koleski, K. 2012.** The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.

**Gonzalez-Vicente, R. 2013.** "Development Dynamics of Chinese Resource-Based Investment in Peru and Ecuador". Latin American Politics and Society. 55 (1): 46-72.

**Grigg, A.** "Vale China Deal Puts Rio, BHP on Notice". The Australian Financial Review, 17 de febrero, 2015.

**HSBC. 2013.** South-South Special: What a globalizing China means for LatAm. HSBC Global Research: Equity, Equity

Strategy, and Economics. Noviembre.

**Jamasmie, C.** "Brazil's Iron Ore Giant MMX Seeks Bankruptcy Protection". Mining, 16 de octubre, 2014.

**Jaramillo, P., Lehmann, S. y Moreno, D. 2009.** "China, precios de commodities y desempeño de América Latina: Algunos hechos estilizados". Cuadernos de Economía. 46 (133): 67-105.

**Koch-Weser, I. N. 2014a.** Chinese Mining Activity in Latin America: A Review of Recent Findings. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue. Septiembre.

—, 2014b. China Fiscal Policy Revamp Faces Hurdles. Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission. 30 de septiembre.

—, 2015. Chinese Energy Engagement with Latin America: A Review of Recent Findings. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue. Enero.

**Koch-Weser, I. N. y Ditz, G. 2015.** Chinese Investment in the United States: Recent Trends in Real Estate, Industry, and Investment Promotion. Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission. 26 de febrero.

**Kotschwar, B. R., Moran, T. y Muir, J. 2012.** Chinese Investment in Latin American Resources: The Good, the Bad, and the Ugly. Peterson Institute for International Economics, Working Paper N.º 12 (3). Washington, D.C.: Peterson Institute.

**Meidan, M. Sen, A. y Campbell, R. 2015.** China: the 'new normal'. Oxford, Inglaterra: University of Oxford.

**Mendoza, N. 2014.** "Political Risk and Resource Nationalism: Why the Chinese are Moving Cautiously into Brazil's Oil Sector". En: M. Myers y L. Viscidi, editores. Navigating Risk in Brazil's Energy Sector: The Chinese Approach. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue y Brazil-China Business Council.

**Montenegro, C. E., Pereira, M. y Soloaga, I. 2011.** "El efecto de China en el comercio internacional de América Latina". Estudios de Economía. 38 (2): 341-368.

**Palacios, L. 2008.** "Latin America as China's Energy Supplier". En: R. Roett y G. Paz. China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

**Ray, R. y Gallagher, K. P. 2014.** 2013 China-Latin America Economic Bulletin. Boston, MA: Boston University, Global Economic Governance Initiative.

**Reuters.** "China's 7.5 percent GDP growth target is flexible: finance minister". 6 de marzo, 2014.

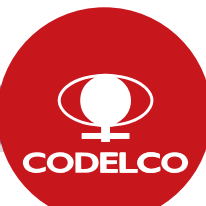
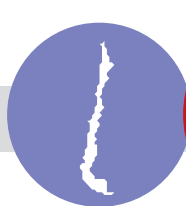
—, "China to Cut Iron Ore Tax in New Blow to Glut-hit Prices". 9 de abril, 2015.

—, "China Issues Draft Environment Tax Law". 10 de junio, 2015.

—, "IMF Says Chile Reforms Have Hurt Economy, Advises Reining in Spending". 6 de agosto, 2015.



CHILE



MINERÍA

# Oro rojo: el metal que late en el corazón de la cordillera

La minería es el corazón de la economía chilena y la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) es sin duda su principal arteria. Con ventas anuales que superan los US\$ 13.000 millones, esta empresa propiedad del Estado se convirtió en el mayor productor de cobre de mina del mundo.

Los números de la firma son impresionantes desde cualquier punto de vista: sus activos ascienden a US\$ 35.257 millones, concentra el 9% de las reservas globales de cobre y su planta de personal suma más de 19.000 empleados, para destacar algunos datos relevantes.

## 13%

ANUAL FUE EL CRECIMIENTO PROMEDIO DE LA DEMANDA CHINA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Al timón del gigante chileno se encuentra Nelson Pizarro, Presidente Ejecutivo de CODELCO, ingeniero civil de minas y uno de los hombres con más experiencia en el sector.

En la actualidad, la menor demanda china forzó a Pizarro a buscar un adecuado balance geográfico entre Nor-

teamérica, Sudamérica, Europa y Asia, y reducir así los riesgos económicos y geopolíticos que traen aparejados la dependencia de un solo mercado. Para Pizarro, la demanda china de cobre se mantendrá a pesar de cierta volatilidad en el contexto macroeconómico global.

### ¿Cuál fue la evolución reciente de la demanda china de cobre?

De acuerdo con las cifras publicadas por el World Bureau of Metal Statistics, durante la última década, el consumo de cobre refinado de China pasó de los 3,3 millones de toneladas métricas finas a los 11,4 millones de toneladas métricas finas, con una tasa promedio anual de crecimiento de 13%. En el mismo período, las importaciones de cobre refinado se incrementaron a una tasa media anual de 12%, mientras que las de cobre blíster y las de concentrados lo hicieron a un ritmo medio anual de 18% y 15%, respectivamente. En los últimos tres años (2012-2014), el consumo de cobre refinado de China siguió incrementándose, aceleradamente, a la misma tasa media anual de 13%, registrada en la década 2005-2014.

### ¿Cuál es el efecto que el TLC China-Chile ha tenido sobre las exportaciones de cobre?

El cobre es el principal producto de

## 45%

del consumo mundial de cobre tiene lugar en el gigante asiático

**Nelson Pizarro.** Antes de asumir la conducción de CODELCO, fue Gerente General de SCM Minera Lumina Copper. Es además profesor del MBA de la Universidad de Chile.

exportación de Chile a China. Dado que ya se encontraba liberado de aranceles antes de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (año 2006), no se considera que este haya tenido un efecto relevante potenciando las exportaciones de cobre.

### ¿Puede la desaceleración económica china afectar la demanda de cobre?

China es el mayor consumidor de cobre refinado del mundo y representa, en 2014, el 45% del total mundial. La moderación de sus proyecciones de crecimiento económico podría conllevar un menor dinamismo en su consumo de cobre. En cuanto al precio del metal rojo, se debe tener presente que, a partir del 2011, los precios de commodities en su conjunto han evidenciado una tendencia a la baja. El cobre no es ajeno a este fenómeno, aunque ha sido menos afectado que otras materias primas. Las causas de este comportamiento están vinculadas a la evolución de la economía mundial y a la dinámica propia del mercado del cobre. En relación con la economía mundial, el dinamismo de China y de otros países emergentes ha estado y se vislumbra, en los próximos años, por debajo de las expectativas que teníamos hasta hace no mucho tiempo, lo que se

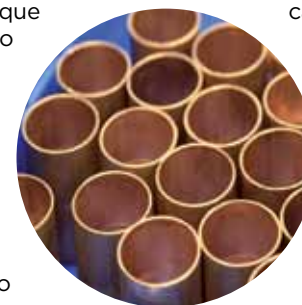
suma al importante fortalecimiento del dólar, a la especulación en torno al incremento de las tasas de interés en Estados Unidos y a la incertidumbre provocada por la crisis de Grecia y las correcciones de las bolsas de valores en China. En cuanto a los fundamentos del mercado del cobre, si bien los inventarios en las bolsas de metales se incrementaron y el mercado podría entrar en una fase de mayor holgura en los balances de producción y consumo, todo eso se produce en un momento en que los inventarios comerciales de cobre refinado, medidos en semanas de consumo, están muy por debajo de su promedio histórico.

## 12%

DE LOS INGRESOS TOTALES DEL FISCO CHILENO PROVIENEN DE EXPORTACIONES DE METAL ROJO

### ¿Cuáles son las principales dificultades que tienen en la vinculación comercial con China?

Como resultado del dinámico crecimiento económico que experimentó





China en las últimas décadas, el cobre se transformó en una de las materias primas más demandadas debido a su alto consumo en obras de infraestructura, construcción y en la fabricación de productos eléctricos, principalmente. Esto ha convertido a China en un mercado significativo, que representa cerca del 40% de nuestras ventas totales. No presentamos dificultades en nuestra vinculación comercial con China y nuestras ventas no han disminuido por los recientes acontecimientos de su economía. Tampoco hemos limitado los contratos al mercado chino, ya que vendemos principalmente en contratos regulares anuales, los que responden a las necesidades de abastecimiento de nuestros clientes en el marco de relaciones de largo plazo.

#### ¿Cuál es el aporte de la exportación de cobre para el conjunto del país?

China es el principal destino de las exportaciones de cobre y subproductos de Chile, representando el 37% del total en 2014. Las exportaciones valoradas de cobre y subproductos a China, en los últimos diez años, significaron para Chile más de US\$ 107,4 mil millones. Más allá de la relevancia de China, la minería del cobre ha sido, es y será una importante palanca para el desarrollo de Chile. A modo de ejemplo, desde la nacionalización del cobre en 1971 y hasta 2014, los yacimientos y operaciones de CODELCO generaron excedentes por US\$ 115,4 mil millones. Gracias a los altos precios del cobre, más del 60% de este monto fue generado en el período 2004-2014, lo que se tradujo en aportes al fisco equivalentes a un 12% del total de sus ingresos. Adicionalmente, la minería del cobre contribuye al desarrollo del país

a través de una gran cantidad de encadenamientos productivos. En el caso de CODELCO, durante 2014, el consumo de bienes y servicios ascendió a US\$ 8.321 millones. Finalmente, la actividad minera también aporta al desarrollo del talento de las personas, a la incorporación de tecnología a la economía y de prácticas de gestión de clase mundial.

#### ¿Cuáles son las principales metas de la empresa para los próximos años?

CODELCO tiene un compromiso enorme con el Estado de Chile. Es la empresa que más aporta al desarrollo del país. En este contexto y sobre la base de lo que ello supone, nuestra obligación es consolidar el liderazgo mundial en producción de cobre, con planes de explotación seguros y sustentables que resguarden la estabilidad necesaria en tiempos en que los precios sufren grandes fluctuaciones. Nuestros proyectos estructurales serán la base del futuro que estamos construyendo y con ellos pretendemos extender la vida útil de nuestra empresa en al menos 50 años más. Los grandes cambios de CODELCO están asociados al desarrollo de sus proyectos estructurales, iniciativas que en su conjunto permitirán extender la vida útil de la Corporación en al menos 50 o 70 años. CODELCO pretende, a través de ellos, la modernización de sus principales operaciones y la generación de mayores recursos que le permitan asegurar su posición como principal empresa productora de cobre del mundo y la que más aporta al Estado de Chile. De acuerdo a su Plan de Negocios y Desarrollo 2015, en el período 2015 a 2019, las inversiones planificadas por la Corporación superan los US\$ 25,1 mil millones. ■

# Alianza INTAL LATINOBAROMETRO

## QUÉ PIENSAN LOS LATINOAMERICANOS SOBRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y GLOBAL

**INTAL**  **LAB**

[www.iadb.org/intal/latinobarometro](http://www.iadb.org/intal/latinobarometro)



# QUÉ PENSAMOS SOBRE CHINA

Con más de veinte mil encuestas realizadas en dieciocho países de la región, la iniciativa de INTAL-Latinobarómetro mide de forma permanente la opinión de los ciudadanos sobre los temas más sensibles para las políticas públicas, democracia, integración regional, condiciones de vida, infraestructura, servicios y mucho más para saber qué pensamos los latinoamericanos y caribeños.<sup>1</sup>

En los últimos años, a medida que se profundizaron los vínculos entre América Latina y el Caribe y China, los ciudadanos de la región se fueron formando una opinión sobre la segunda economía del globo y sobre su capacidad para contribuir al desarrollo de las economías locales.

En lo referente a la relación entre la región y China, las encuestas realizadas muestran que el 49% de la población de

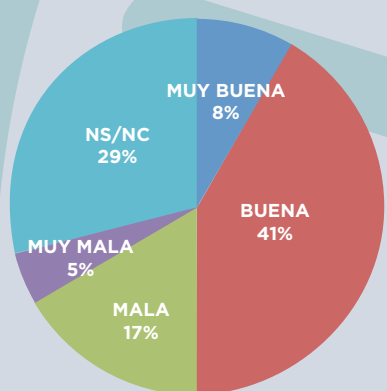
la región tiene una opinión muy buena o buena del gigante asiático. Mientras que el 22% tiene una opinión mala o muy mala, y el 29% no tiene aún una opinión formada sobre China. La elevada tasa de desconocimiento al respecto (casi la tercera parte de la población) muestra la necesidad de avanzar sobre estrategias que permitan conocer al grueso de la población las consecuencias del intercambio con China.

Entre los países que mejor imagen tienen de China se encuentran Costa Rica, Venezuela y Guatemala, todos por encima del 55% de valoración buena o muy buena. Mientras que los países que tienen una imagen de China más negativa son Panamá, Ecuador y Colombia, donde la valoración negativa (mala o muy mala) ronda el 30%.

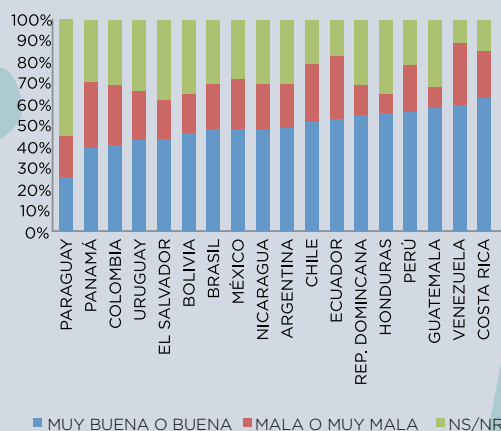
## OPINIÓN SOBRE CHINA

¿TIENE UD. UNA MUY BUENA, BUENA, MALA O MUY MALA OPINIÓN SOBRE CHINA?

### TOTAL REGIONAL



### TOTAL POR PAÍS



■ MUY BUENA O BUENA ■ MALA O MUY MALA ■ NS/NR

<sup>1</sup>Para el año 2015 se realizaron 20.250 encuestas con muestras polietápicas y probabilistas, representativas del 100% de la población a nivel nacional con entre 1.000 y 1.200 casos a través de un cuestionario armonizado. El margen de error es de alrededor de un 3%. El trabajo de campo se realizó entre el 15 de enero y el 15 de febrero en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En México se realizó entre el 8 y el 24 de noviembre de 2014 y en Ecuador, entre el 10 de agosto y el 2 de septiembre.

EL INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL) Y LATINOBARÓMETRO REALIZAN UN SEGUIMIENTO DE LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LA REGIÓN SOBRE TEMAS FUNDAMENTALES, COMO LAS EXPECTATIVAS DE LA RELACIÓN CON LA SEGUNDA ECONOMÍA DEL MUNDO.

¿Tenemos expectativas de que las potencias extranjeras nos ayuden a resolver nuestros problemas? Para el caso de China, sólo el 36% de los ciudadanos manifestó tener confianza en que contribuirá mucho o algo a resolver los problemas de los países latinoamericanos. Mientras que el 45% respondió que tiene poca o nada de confianza en que esto suceda, y el 19% dijo que no sabe o prefirió no responder. A pesar de una valoración positiva en promedio de China, los latinoamericanos no creen mayoritariamente que la relación con el país de Asia sea una pieza fundamental para resolver los problemas regionales.

Los países que más confían en China para resolver los problemas domésticos son Venezuela, Costa Rica, Chile y Perú. Por el contrario, los menos optimistas resultaron ser Guatemala, Paraguay y Colombia. Es importante destacar que,

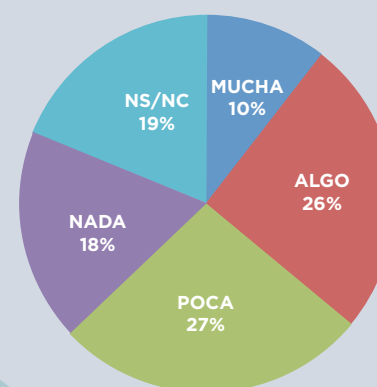
además de Venezuela, los países más optimistas fueron los tres que firmaron Tratados de Libre Comercio (TLC) con China, Perú, Costa Rica y Chile, lo que podría reflejar las expectativas existentes sobre los acuerdos.

Estos son sólo algunos de los resultados generados a partir de la alianza entre INTAL y Latinobarómetro. Con la participación directa de los Estados de la región se puso en marcha en 2015 un Bien Público Regional y una serie de investigaciones que posibilitan, además, comparar los relevamientos de opinión con indicadores objetivos provistos por los mismos países y disponibles en INTRADE, la base de datos más completa sobre comercio e integración regional. En conjunto, las dimensiones objetivas y subjetivas permiten tener una perspectiva amplia de la integración.

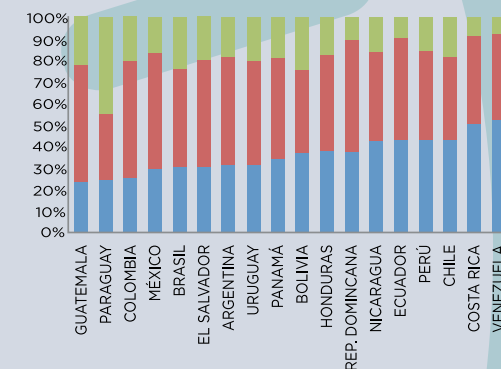
## OPINIÓN SOBRE LA CAPACIDAD DE CHINA PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE AMÉRICA LATINA

EN GENERAL, ¿CUÁNTA CONFIANZA TIENE EN LA CAPACIDAD DE CHINA PARA HACER FRENTE DE MANERA RESPONSABLE A LOS PROBLEMAS DE AMÉRICA LATINA?

### TOTAL REGIONAL



### TOTAL POR PAÍS



■ MUCHA O ALGO ■ POCO O NADA ■ NS/NR

# Más allá de la complementariedad

China se encuentra en plena metamorfosis de sus fundamentos económicos. Los expertos asiáticos lo denominan la “nueva normalidad”, una dinámica con menor ritmo de crecimiento y una expansión más moderada de la inversión. ¿Cómo afectarán los cambios la relación con América Latina? ¿Cómo crear un nuevo marco de relaciones donde el foco no sea exclusivamente el intercambio de materias primas por bienes industriales?





LA DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO EN CHINA PLANTEA INTERROGANTES SOBRE EL FUTURO DE LA RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ESTE ARTÍCULO DESCRIBE AQUELLAS VÍAS PARA AVANZAR EN UNA COMPLEMENTARIEDAD QUE NO ESTÉ BASADA SOLO EXCLUSIVAMENTE EN EL COMERCIO DE PRODUCTOS PRIMARIOS, SINO ADEMÁS EN UNA COOPERACIÓN MÁS PROFUNDA Y SUSTENTABLE, QUE INCLUYA LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD, LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TAMBIÉN LA ASOCIATIVIDAD PARA EDIFICAR GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA. ASIMISMO, SE PRESENTAN LOS RESULTADOS DE DOS ÍNDICES QUE MIDEN EL GRADO EN QUE LAS ECONOMÍAS CHINA Y LATINOAMERICANA SE COMPLEMENTAN.

Desde que se introdujo el concepto de “nueva normalidad” para definir el proceso de lenta recuperación de la economía estadounidense tras la crisis financiera de 2009, el término se ha utilizado comúnmente para entender el cambiante contexto económico de China y del mundo. En mayo de 2014, el presidente de China, Xi Jinping, propuso que su país debía adaptarse a la nueva normalidad frente a un importante período de oportunidades estratégicas. Desde entonces, la expresión “nueva normalidad” ha ido apareciendo con frecuencia en los discursos de líderes chinos, documentos gubernamentales y trabajos de investigación.

Existen tres características principales que definen a esta nueva normalidad económica de China. La primera es que la velocidad del crecimiento económico disminuirá y pasará de alta a media-alta. La tasa de crecimiento anual del PIB de China se redujo a 7,7% en 2014 y a 6,9% en 2015. La segunda es que la estructura económica ha mejorado, lo que significa que el sector terciario superará al primario y al secundario. La tercera característica es que el motor del crecimiento económico cambiará su eje: pasará de la inversión a la innovación.

Como Tang (2015) analiza en una

investigación reciente, la nueva normalidad económica de China tendrá una enorme influencia en las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina y el Caribe (ALC). Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, predijo que cada punto porcentual de crecimiento económico de China provocará un aumento directo del 0,5% en el crecimiento de la economía de ALC. En el contexto de su nueva normalidad, la demanda y la capacidad de China para importar materias primas desde ALC se reducirán en forma gradual en el futuro. Al mismo tiempo, China prestará más atención a la innovación y al desarrollo del sector terciario, que son el punto débil de ALC. Esto

**0,5%**  
CRECE EL PIB  
DE AMÉRICA LATINA  
POR CADA PUNTO  
DE CRECIMIENTO  
DE LA ECONOMÍA CHINA

## MÁS ALLÁ DE LA COMPLEMENTARIEDAD

# 17

PAÍSES DE LA REGIÓN  
ALCANZARON EN 2014  
AL MENOS US\$ 1.000  
MILLONES DE  
INTERCAMBIO  
COMERCIAL  
CON CHINA



significa que el impulso del crecimiento de ALC proveniente de la economía china continuará atenuándose (OCDE, CAF y CEPAL, 2015).

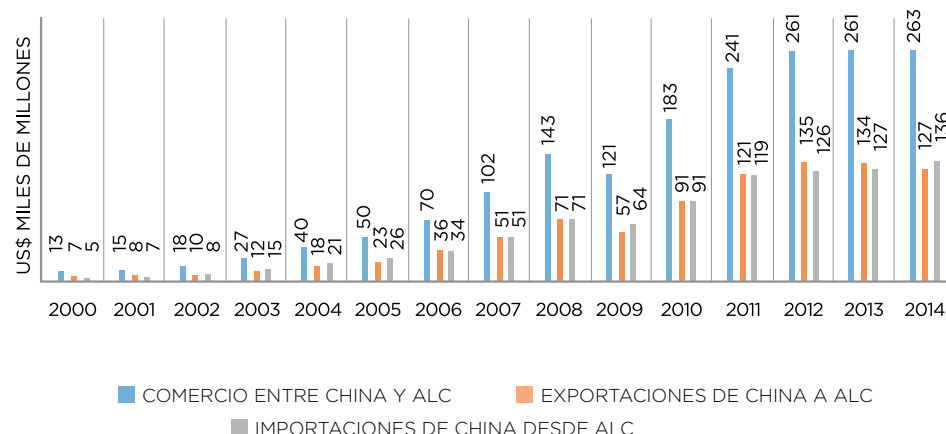
Después de un rápido desarrollo en los primeros trece años del siglo XXI, las relaciones económicas y comerciales entre China y ALC entraron en un período de superposición de tres fases –el cambio en la tasa de crecimiento, el ajuste estructural y la asimilación del desarrollo temprano–, que dio lugar al surgimiento de nuevas características: la desaceleración del crecimiento, el desequilibrio estructural y los obstáculos a las inversiones.

### LA DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO

Entre 2000 y 2013, el comercio entre China y ALC creció con rapidez a una tasa anual superior al 30%, que es mucho más elevada que la correspondiente al crecimiento de la economía y del comercio exterior chinos en el mismo período. El gigante asiático se ha convertido en el segundo socio de América Latina en nivel de importancia desde 2010. Este crecimiento milagroso ha sido descrito como un “festín comercial” por algunos académicos, como Yue (2015).

**32,8%**  
DEL COMERCIO  
DE ALC CON  
EL GIGANTE ASIÁTICO  
SE CONCENTRA  
EN BRASIL

GRÁFICO 1  
CRECIMIENTO DEL COMERCIO ENTRE CHINA Y ALC ENTRE 2000 Y 2014



Fuente: Estadísticas de la Aduana de China.

Dado que las crisis a menudo se ocultan detrás de un alto nivel de desarrollo, resulta difícil imaginar que el comercio entre China y ALC pueda recuperarse rápidamente del crecimiento negativo que experimentó desde la crisis financiera de 2009, ya que a partir de 2012 se sumergió en un ciclo de desaceleración importante. La tasa relativa de crecimiento anual cayó a 0,1% (2012), 1,05% (2013), y 0,791% (2014).<sup>1</sup> De hecho, podría hablarse de un crecimiento negativo en estos tres años, si se tienen en cuenta el tipo de cambio y la inflación. La desaceleración del crecimiento ha pasado a ser un hecho irrefutable.

### EL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL

Existe un serio desequilibrio en el comercio entre China y ALC en términos de estructura de países y de productos.

En lo que respecta a la estructura de países, en ALC el intercambio comercial con China se concentra principalmente en siete países: Brasil, México, Chile, Venezuela, Colombia, Perú y Argentina.

Por ejemplo, en 2014, hubo 17 países de ALC cuyos volúmenes de comercio con China superaron los US\$ 1.000 millones. Entre ellos, los siete países mencionados anteriormente fueron los principales socios comerciales de China, con más de US\$ 10.000 millones. La proporción del comercio entre China y los principales siete socios en relación con el volumen total comercializado con toda la región fue del 85%. Las exportaciones de China a estos países representaron el 82% de las exportaciones totales a América Latina y las importaciones chinas desde esos siete países representaron el 89% del total de importaciones procedentes de América Latina.

Desde el punto de vista de la estructura de los productos, las exportaciones de China a ALC se concentran, básicamente, en productos de bajo contenido tecnológico, mientras que las importaciones desde América Latina corresponden principalmente a materias primas y recursos naturales. En 2013, la exportación de productos primarios desde ALC a China representó el 73% del total de exportaciones al mundo,

**US\$  
263.600**

MILLONES FUE EL  
INTERCAMBIO COMERCIAL  
CON ALC EN 2014 SEGÚN  
ESTADÍSTICAS DE  
LA ADUANA CHINA

mientras que las manufacturas de baja, media y alta tecnología representaron el 6% del total exportado a China. Más aún, la proporción de productos manufacturados con tecnología importados por ALC desde China representó hasta un 91%, en contraste con sólo un 69% de ese tipo de importaciones desde otras partes del mundo.<sup>2</sup> Por lo tanto, la estructura del comercio entre China y ALC es básicamente un modelo de intercambio de materias primas por bienes manufacturados (Li, 2012).

### LOS OBSTÁCULOS A LAS INVERSIONES

Desde el año 2000, el gobierno chino ha venido alentando enérgicamente las inversiones en mercados extranjeros en sintonía con su estrategia de "salir al exterior". En los últimos años, ALC atrajo cada vez más el interés inversionista de las empresas y los capitales chinos. El total de inversiones directas no financieras chinas ascendió a US\$ 98.900 millones, distribuidos principalmente en la industria de gasoductos, centrales eléctricas, carreteras, dragado de puertos, vivienda e instalaciones de comunicaciones.

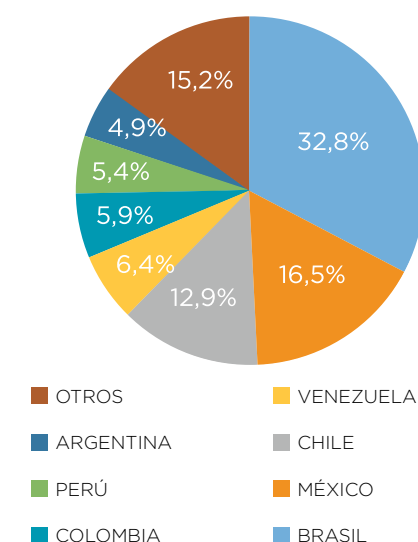
Sin embargo, estos impresionantes logros se ven acechados por una serie de riesgos vinculados a las inversiones. Dado el estancamiento de la economía y la mala gestión de los asuntos públicos de ALC en los últimos años, el ambiente para las inversiones empeoró. Muchos proyectos de inversión chinos en ALC corren un gran riesgo de sufrir pérdidas. Por ejemplo, la abrupta cancelación del

proyecto de construcción de un tren de alta velocidad en México en 2013 trajo aparejadas enormes pérdidas para las empresas chinas. Debido a la grave crisis política y económica de Venezuela, los proyectos centrados en el otorgamiento de préstamos para la industria petrolera de ese país también enfrentan riesgos hasta ahora desconocidos. Un proyecto de inversión en turismo en Bahamas propuesto por capitales chinos fue declarado en quiebra. Además, numerosas empresas chinas con presencia en América Latina han incurrido en pérdidas aún mayores y les resulta difícil mantener sus negocios en la región.

### UNA COMPLEJIDAD SUBESTIMADA

La complementariedad -elemento básico del comercio internacional- está repleta de contradicciones y conflictos

GRÁFICO 2  
ESTRUCTURA DE PAÍSES EN EL COMERCIO ENTRE CHINA Y ALC (EN %, 2013)



Fuente: Estadísticas de la CEPAL, 2015.



en la relación China-ALC. Por un lado, el rápido desarrollo del comercio bilateral en los últimos diez años fue posible gracias a la complementariedad (Lv y Yu, 2012; Dosch y Goodman, 2012 y Niu, 2015). Las ventajas de ALC en lo que atañe a recursos naturales y productos primarios, que son los materiales esenciales que contribuyeron al veloz desarrollo de China, han sido uno de los factores fundamentales para mantener la prosperidad económica en América Latina en el último decenio. Por otro lado, mientras tanto, cada vez son más los críticos de América Latina que centran su atención en la estructura del comercio. Consideran que la complementariedad explica la distorsión del desarrollo económico de América Latina. Si bien los países latinoamericanos se han beneficiado del intercambio con China, a menudo lanzan medidas proteccionistas.

Los índices Hubness Measurement Index (“índice HM”, de medición de la centralidad)<sup>3</sup> y Trade Competitiveness Index (“índice TC”, de competitividad comercial)<sup>4</sup> se utilizan habitualmente en la teoría del comercio internacional para medir la complementariedad. Calculamos ambos a partir de los datos de la base Comtrade de las Naciones Unidas. En el Gráfico 3, observamos que la dependencia comercial entre China y ALC mantiene una tendencia alcista continua desde 2004 hasta 2012, pero a partir de 2012 comienza a presentar una caída gradual. En su conjunto, la dependencia comercial entre China y ALC es más débil que lo pensado. Por el contrario, el cambio en el índice TC es mucho más complicado: resulta interesante destacar que la complementariedad entre China y ALC ha sido mucho más estrecha desde 2012, si bien la tasa de crecimiento anual del comercio bilateral disminuyó rápidamente. Las investigaciones de Jia (2005) y Pan y



Dang (2013) muestran también que la complementariedad entre China y ALC se fortaleció desde un análisis empírico.

Recientemente, se ha planteado la propuesta de ir más allá de la complementariedad en la relación comercial entre China y ALC, pero es evidente que la complejidad de este problema ha sido subestimada. En los últimos diez años, los países latinoamericanos se acostumbraron a expandir su producción de materias primas orientándose hacia una dependencia perjudicial en lugar de hacia la inversión y la innovación. Con el sector manufacturero más grande del mundo, China mantendrá la gran demanda potencial de energía, recursos minerales y materias primas de América Latina. Más aún, ante la presión de las numerosas dificultades en las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina, es preciso contar con enfoques más prácticos para determinar cómo ir más allá de la complementariedad.

#### UNA RELACIÓN CON FUTURO

El gobierno chino le asigna una gran importancia al desarrollo de las relaciones con América Latina. El presidente Xi Jinping se pronunció a favor de establecer un nuevo marco de cooperación “1+3+6” en 2014.<sup>5</sup> Las iniciativas de China para el establecimiento del Foro

## MÁS ALLÁ DE LA COMPLEMENTARIEDAD

**US\$  
98.900  
MILLONES**

**FUE EL TOTAL  
DE INVERSIONES DIRECTAS  
NO FINANCIERAS CHINAS  
EN LA REGIÓN**

China-CELAC recibieron una respuesta positiva de parte de los países de ALC, motivo por el cual los días 8 y 9 de enero de 2015 se celebró la primera reunión ministerial en Beijing. Como medida de implementación previa a la serie de iniciativas de China, se elaboraron tres documentos principales<sup>6</sup> que se consideran impulsores de la cooperación integral para llevarla a otro nivel. En su primera visita a América Latina en mayo de 2015, el primer ministro chino, Li Keqiang, propuso un nuevo modelo de cooperación internacional en capacidad productiva, el modelo “3 x 3”.<sup>7</sup> Más tarde, China creó dos emprendimientos conjuntos (el Fondo de Cooperación

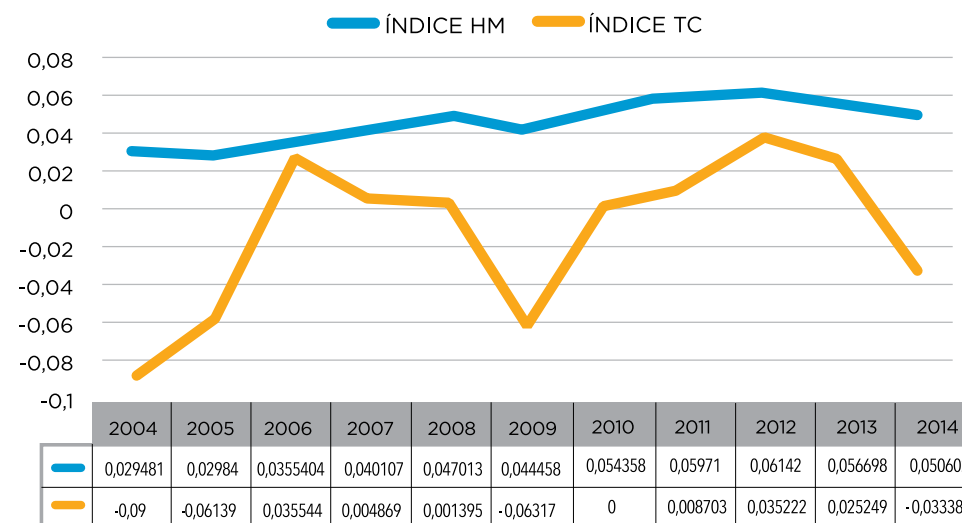
China-ALC y el Fondo de Cooperación Internacional en Capacidad Productiva entre China y ALC) con el objeto de brindar apoyo financiero a la cooperación entre China y ALC.

El nuevo modelo “3 x 3” de cooperación internacional en capacidad productiva, según el cual China adoptará una actitud más proactiva para buscar cooperación internacional en lugar de aplicar el modelo tradicional de comercio basado en la complementariedad, promoverá la inversión en cooperación en materia de capacidad de producción para aumentar el nivel del comercio (Niu, 2015).

#### COOPERACIÓN PRODUCTIVA Y FINANCIERA

China participará de manera activa en la construcción de infraestructura en ALC a través de la cooperación internacional en lo relativo a capacidad pro-

GRÁFICO 3  
EL ÍNDICE HM Y EL ÍNDICE TC DEL COMERCIO ENTRE CHINA Y ALC (2004-2014)



Fuente: elaboración propia.

## INTERCAMBIO EN HUMANIDADES

Los intercambios en el ámbito de las humanidades entre China y ALC se han tornado cada vez más frecuentes. China prometió poner a disposición más plazas para que los estudiantes latinoamericanos estudien en el país asiático. El año 2016 es considerado un año de intercambio cultural en América Latina. Brasil será sede de los Juegos Olímpicos (Río 2016), que atraen mucho a los chinos. El intercambio en educación, ciencia y tecnología, cultura, turismo, finanzas y otras disciplinas promoverá, de manera directa, el comercio de servicios y las industrias afines.

China y ALC deberán estar abiertos a facilitar la creación de una variedad de condiciones para los intercambios culturales. Se ha producido un aumento significativo en el interés por estudiar español y portugués, así como por los centros de investigación, libros, películas y obras televisivas sobre América Latina. Sin embargo, a los chinos les resulta muy difícil obtener la visa para estudiar en América Latina o recorrerla. Tal vez los países latinoamericanos podrían mejorar las políticas pertinentes para facilitar su ingreso.

ductiva. El proyecto del ferrocarril que unirá el océano Pacífico con el Atlántico ya fue puesto en marcha por China, Perú y Brasil, y permitirá un transporte más práctico para el comercio de mercancías, además de impulsar el crecimiento económico de la región que recorrerá el ferrocarril. El canal de Nicaragua es otra obra de infraestructura importante desarrollada entre empresas privadas chinas y América Latina. Si tiene éxito, será otro gran proyecto similar al canal de Panamá. Además, China continuará apoyando las mejoras de la infraestructura de los países latinoamericanos a través de créditos gubernamentales, fondos de cooperación y otras vías. El comercio de equipos vinculados a las obras de infraestructura pasará a ser una nueva área prioritaria de crecimiento en el intercambio entre China y ALC.

China participará activamente en la reindustrialización de América Latina a través de la cooperación internacional en materia de capacidad productiva. Se trata de una importante ventana de

oportunidad para América Latina, con el fin de actualizar su modelo a través de la reindustrialización en el contexto de ajuste económico mundial de los próximos cinco años. El capital y la tecnología de China pueden promover el nivel de industrialización de América Latina y mejorar su posición en la cadena de valor global. La experiencia de China en zonas industriales también puede ser trasladada a América Latina. La región deberá adaptarse para modificar las restricciones a las inversiones extranjeras y mejorar la calidad de los servicios públicos a fin de atraer más empresas chinas para invertir y construir fábricas.

La cooperación financiera entre China y América Latina pasará a ser un nuevo aspecto positivo en el futuro. En la actualidad, el gigante asiático ostenta la segunda escala económica más importante y las reservas de divisas y comercio exterior más grandes del mundo, de modo que la internacionalización del renminbi (RMB) se ha convertido en una tendencia inexorable. La creación

exitosa de una institución financiera internacional como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, así como el Banco de Desarrollo de los BRICS, muestra la capacidad y la influencia de China para participar en la gobernanza económica mundial. En 2015, el FMI incorporó el RMB a la canasta de monedas que forman los Derechos Especiales de Giro (DEG).

La expansión de la moneda de liquidación del comercio bilateral y el canje de monedas entre China y ALC se han transformado en aspiraciones comunes y áreas fundamentales para la cooperación integral. Por ejemplo, Brasil y Argentina firmaron el acuerdo de canje de monedas con China, lo que resultó una mejora considerable en el nivel de internacionalización del RMB en ALC. China promoverá más tratados de libre comercio, canjes de divisas y liquidación del comercio bilateral con las monedas de ALC para ayudar a mantener la estabilidad de los mercados financieros y promover el desarrollo de la economía real en la región. Cada vez más bancos chinos abrirán sucursales en países latinoamericanos para brindar un mejor servicio al comercio y al desarrollo económico.

La cooperación en materia de seguros tendrá un papel más importante en la relación económica y comercial entre China y América Latina. Los crecientes riesgos que amenazan las exportaciones y la inversión en la actual coyuntura económica constituyen una desventaja para la relación entre China y la región. Por lo tanto, China mejorará aún más el mecanismo de seguros de exportación a fin de mantener la confianza y reducir los riesgos asociados a las exportaciones. Además, el seguro también puede incluirse en la cooperación para la producción, el leasing de equipos y las inversiones.

### EN BUSCA DE UN NUEVO MODELO

Es evidente que las relaciones económicas y comerciales entre China y ALC basadas en la complementariedad enfrentan grandes desafíos, dado que el rápido desarrollo del comercio y las inversiones bilaterales desde principios del siglo XXI se han encaminado hacia un nuevo modelo, cuyas características dominantes son la desaceleración del crecimiento, el desequilibrio estructural y los obstáculos a las inversiones. Sin embargo, resulta inquietante que la complementariedad continúe creciendo, como explicamos en el análisis anterior. Esto representa un gran desafío tanto para China como para América Latina. La realización de algunos ajustes en las relaciones económicas y comerciales bilaterales será mutuamente beneficiosa, pero también implicará una responsabilidad común.

¿Cómo llegar a establecer una nueva relación económica y comercial entre China y América Latina más allá de la complementariedad? La respuesta de China es una alianza integral. En primer lugar, América Latina será considerada, en su conjunto, como socia de

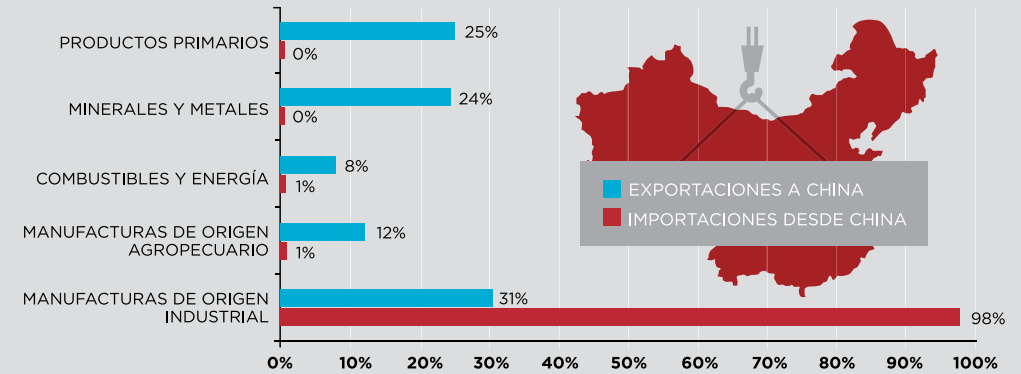




# DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA

QUÉ VENDEMOS Y QUÉ COMPRAMOS DE CHINA

## COMPOSICIÓN DEL COMERCIO CON CHINA, POR GRANDES RUBROS. (PARTICIPACIONES EN PORCENTAJES, 2003-2014) EN MILLONES DE US\$



FUENTE: Elaboración propia en base a INTradeBID  
NOTA: China incluye el comercio del territorio continental de la República Popular China mas el de Taiwán y las regiones administrativas especiales de Macao y Hong Kong.

EXPORTACIONES	PARTICIPACIÓN
MINERALES DE HIERRO	15%
COBRE REFINADO Y ALEACIONES	13%
MINERALES DE COBRE	9%
HABAS DE SOJA	18%
PETRÓLEO CRUDO	8%
ACEITE DE SOJA	2%
MINERALES DE HIERRO	2%
HARINA, POLVO Y PELLETS, DE CARNE, PESCADO, CRUSTACEOS, MOLUSCOS Y OTROS	2%
PASTA DE MADERA (NO CONÍFERAS)	2%
RESIDUOS Y DESECHOS DE COBRE	1%
TROZOS Y DESPOJOS, CONGELADOS DE CARNE DE AVES	1%
COBRE SIN REFINAR	1%
MINERALES DE PLOMO	1%
PASTA DE MADERA (CONÍFERAS)	1%

IMPORTACIONES	PARTICIPACIÓN
APARATOS ELÉCTRICOS DE TELEFONÍA O TELEGRAFÍA	8%
PARTES DE RADIO Y TV	5%
PIEZAS Y ACCESORIOS DE MÁQUINAS DE ESCRIBIR	4%
LECTORES MAGNÉTICOS U ÓPTICOS Y MÁQUINAS PARA REGISTRO DE DATOS	5%
CIRCUITOS INTEGRADOS Y MICROESTRUCTURAS ELECTRÓNICAS	2%
LÁSERES Y OTROS APARATOS E INSTRUMENTOS DE ÓPTICA	2%
CIRCUITOS IMPRESOS	1%
JUGUETES	1%
TRANSFORMADORES ELÉCTRICOS Y BOBINAS	1%
BOTONES PARA FORMAS Y ESBOZOS	1%
MOTOCICLETAS	1%
ARTÍCULOS PARA SALAS DE JUEGOS	1%
MÁQUINAS Y APARATOS PARA IMPRIMIR	1%
APARATOS TRANSMISORES DE RADIOTELEFONÍA, RADIOTELEGRAFÍA, RADIODIFUSIÓN O TELEVISIÓN	1%

CONCENTRACIÓN

80%

DE LA CANASTA EXPORTADORA LO CONFORMAN  
LOS 20 PRODUCTOS MÁS DEMANDADOS.

DIVERSIFICACIÓN

35%

DE LA CANASTA IMPORTADORA LO CONFORMAN  
LOS 20 PRODUCTOS INDUSTRIALES



Toda la información sobre integración y comercio está disponible en  
intrade/dataintl. [www.intradebid.org](http://www.intradebid.org).

Descubra 50 infografías dinámicas y fichas técnicas en intal interactivo.  
[www.iadb.org/intal/interactivo](http://www.iadb.org/intal/interactivo).



LA COOPERACIÓN EN  
MATERIA DE CAPACIDAD  
PRODUCTIVA SERÁ CLAVE  
EN LAS RELACIONES  
COMERCIALES

China, lo que significa que China dedicará su atención a todos los países latinoamericanos, no sólo a los más cercanos. En segundo lugar, la relación entre China y ALC girará en torno a la sinceridad política y la confianza mutua, una cooperación económica y comercial beneficiosa para ambas partes, el intercambio cultural recíproco, la estrecha

colaboración en asuntos internacionales, y la promoción mutua de la cooperación integral y las relaciones bilaterales. La cooperación internacional en materia de capacidad productiva será la clave para las relaciones económicas y comerciales impulsadas por el nuevo motor de la cooperación financiera y los intercambios culturales. ■

### NOTAS

<sup>1</sup>Fuente: Estadísticas de la Aduana de China.

<sup>2</sup>Fuente: Estadísticas de la CEPAL, 2015.

<sup>3</sup>Índice HM = (EX<sub>ab</sub>/EX<sub>a</sub>)/(IM<sub>ab</sub>/IM<sub>b</sub>), donde EX<sub>ab</sub> significa que el país a exporta al país b; EX<sub>a</sub> significa que el país a exporta al mundo; IM<sub>ab</sub> significa que el país b importa desde el país a; IM<sub>b</sub> significa que el país b importa desde el mundo. La escala del índice HM debería ser [0,1]. Cuando el índice HM es más cercano a 0, el país a tiene una menor dependencia del país b, mientras que cuando el índice HM es más cercano a 1, el país a tiene una mayor dependencia del país b.

<sup>4</sup>Índice TC = (EX<sub>ab</sub>-IM<sub>ab</sub>)/(EX<sub>ab</sub>+IM<sub>ab</sub>), donde EX<sub>ab</sub> significa que el país a exporta al país b, e IM<sub>ab</sub> significa que el país a importa desde el país b. La escala del índice TC debería ser [-1,1]. Cuando el índice TC es más cercano a -1, el país a tiene una mayor complementariedad con el país b, mientras que cuando el índice TC es más cercano a 1, el país a tiene una menor complementariedad con el país b.

<sup>5</sup>El "1" corresponde a "un único plan", es decir, cumplir con el "Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019)". El "3" corresponde a "tres motores", es decir, el comercio, la inversión y la cooperación financiera como impulsores del desarrollo integral de una cooperación pragmática para alcanzar las metas de un volumen comercial de US\$ 500 mil millones e inversiones por US\$ 250 mil millones en un plazo de diez años, así como promover la expansión de la liquidación del comercio bilateral con las monedas locales y el intercambio bilateral de monedas locales. El "6" corresponde a las "seis áreas", a saber: energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnologías de la información como áreas prioritarias de cooperación.

<sup>6</sup>Los tres documentos principales son la "Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China", el "Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019)" y las "Disposiciones Institucionales y Reglas de Funcionamiento del Foro CELAC-China".

<sup>7</sup>El modelo "3 x 3" de cooperación internacional en capacidad productiva fue impulsado por Li Keqiang en su discurso en la Cumbre Empresarial China-Brasil con el objeto de construir en forma conjunta tres canales (logística, electricidad e información), implementar una interacción positiva entre tres actores (empresa, sociedad y gobierno) y desarrollar tres canales de financiamiento (fondos, créditos y seguros).

### BIBLIOGRAFÍA

Dosch, J. y Goodman, D. 2012. "China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation". Journal of Current Chinese Affairs. 41 (1): 3-19.

Jia, L. 2005. "Empirical Analysis on Trade Complementarity between China and Main Countries in Latin America". World Economy Study. 世界研究, 11: 85-89.

Li, S. 2012. "Economic and Trade Cooperation between Latin America and the Asia Pacific Region in the New Century". Journal of Latin American Studies 拉丁美洲研究, 34 (4): 54-63.

Li, Z. 2015. "The Path Choice of the Long-term Development of the Economic and Trade Relations between China and Latin America". Journal of Latin American Studies. 37 (2): 67-72.

Ly, H. y Yu, C. 2012. "Research on Competitiveness and Complementarity of Bilateral Trade between China and Brazil". Journal of International Trade. 国际贸易问题, 2: 56-64.

Niu, H. 2015. "How to Beyond Complementarity in Cooperation between China and Latin America". Social Outlook. 社会观察, 2: 54-56.

OCDE, CAF y CEPAL. 2015. Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China. París: OECD Publishing.

Pan, F. y Dang, Z. 2013. "Complementary Analysis of Goods Trade between China and Latin American Countries". Journal of Changchun University of Technology (Social Sciences Edition), 长春工业大学学报 (社会科学版), 25 (1): 1-3, 9.

Tang, J. 2015. "The New Development of the Economic and Trade Relations between China and Latin America in New Normal". Journal of Latin American Studies. 37 (5): 34-40.

Yue, Y. 2015. "Cooperation between China and LAC: New Normal need New strategy". International Business. 15 de febrero.

A portrait of Andrew Sheng, a middle-aged man with grey hair and glasses, wearing a dark suit, white shirt, and a yellow patterned tie. He is seated and looking slightly to the right of the camera.

ENTREVISTA

“  
**Tenemos**  
más financiamiento  
disponible  
**para obras**  
de infraestructura  
”

**ANDREW SHENG**

Distinguished Fellow,  
Fung Global Institute



En su función como consejero en jefe de la Comisión de Regulación Bancaria de China, Andrew Sheng necesita conocer como pocas personas los pormenores de un sistema financiero complejo, regulado y en plena transformación. Para Sheng, América Latina y el Caribe deben aprender de China el planeamiento a largo plazo. También asegura que la nueva arquitectura financiera internacional derivará en un mundo con mayor competencia para otorgar créditos y que es fundamental reducir los riesgos de la banca paralela.

**Los mercados de capitales chinos han mostrado en el último tiempo cierta volatilidad. ¿Cree posible que se produzca una crisis financiera?**

En *Shadow Banking in China*, el último libro que escribí con un grupo de colegas, analizamos el problema. A nuestro entender, puede haber una situación similar a Lehman Brothers, aunque los riesgos no son tan elevados. Pero es necesario manejar y tratar con mucho cuidado los riesgos de la banca paralela, que en realidad aparece ante la falta de claridad en materia de derechos de propiedad, y el surgimiento de la tecnología en la banca tradicional. Uno de los motivos es que Lehman Brothers era una institución demasiado grande y demasiado conectada para fracasar. China es una economía mucho menos sofisticada. Los requerimientos del sistema de la banca paralela surgen a partir de la existencia de regulaciones desactualizadas, restricciones de política y problemas vinculados a la liberalización de precios, que el banco central está tratando. Se está encaminando hacia una liberalización del tipo de cambio, permitiendo que este fluctúe más y el mercado comience a determinar las tasas activas primero y las tasas pasivas después. Entonces, en gran medida, China ya ha comenzado a abordar algunas de estas cuestiones.

# 220%

DEL PIB  
REPRESENTA  
EL SISTEMA BANCARIO  
EN CHINA

**¿Cómo evalúa los cambios en la política monetaria?**

Creo que el banco central ha sido sumamente flexible y muy innovador a la hora de devolverle liquidez al mercado. La gente tiende a olvidarse; los de afuera piensan que lo que ocurre fuera de China también ocurrirá en China, sin reconocer que esta es una economía compleja. Si bien el sistema financiero no es tan sofisticado según los parámetros occidentales, tiene ciertas características propias que es necesario entender. China tuvo una cantidad considerable de liquidez atrapada. Las reservas de divisas debieron ser esterilizadas, de lo contrario, habrían generado inflación. Entonces, el banco central intervino esterilizándolas. Pero en la transición hacia una nueva economía, la demanda de liquidez es mayor de lo que se cree. Permítanme ilustrarlo con un ejemplo. Antes de la crisis de 2007-2008, eran los extranjeros los que, en cierta forma, financiaban a los exportadores. Después de 2008, cuando los importadores extranjeros tuvieron problemas de liquidez, el exportador chino tuvo que financiar a los compradores extranjeros. Como resultado de ello, la liquidez se revirtió. Antes, si recibía un pedido de exportación, podía ir al banco y conseguir el dinero. Pero ahora, si mi comprador me paga sólo a los tres o a los seis meses, necesito financiación adicional.



**¿Cómo puede contribuir a la estabilidad la nueva arquitectura financiera?**

La arquitectura financiera asiática presenta dos elementos. El primero es que el sistema financiero de Asia depende demasiado de los bancos. Tanto es así que en China, por ejemplo, el sistema bancario representa el 220% del PIB. A fines de 2013, el mercado accionario representaba el 35% del PIB y el mercado de los bonos, otro tanto. Pero la situación de apalancamiento ha cambiado. Este es uno de los aspectos de la arquitectura financiera que debemos considerar. No sólo China, sino todo Asia necesita apoyarse más en el mercado de capitales y dejar de lado el sesgo cortoplacista, apuntando a obtener mayor capital para amortiguar la economía en un mundo mucho más volátil. Las variables externas pasarán a ser mucho más volátiles e inciertas. El segundo punto es que con la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) y el Fondo de la Ruta de la Seda y el Nuevo Banco de Desarrollo, que es el banco de los BRICS, ahora en realidad tenemos más financiamiento disponible que antes para obras de infraestructura e inversiones a largo plazo. El BAII había dicho que si se contaba solamente Asia, se necesitaba un financiamiento para infraestructura equivalente a un billón

# 35%

DEL PIB ES EL  
VALOR DEL  
MERCADO  
ACCIONARIO CHINO

de dólares cada año hasta por lo menos el 2025. Es mucho dinero por donde se lo mire y, por supuesto, China está proveyendo ese financiamiento ahora; no todo, pero sí una buena parte. Por ende, como complemento del BID y del Banco Mundial, estos fondos ahora ayudarán a realizar inversiones en infraestructura, no sólo para la India, ASEAN, Asia Meridional y Asia Central. Esto también dará impulso al financiamiento para América Latina.

**¿En qué medida cree que las nuevas entidades se parecerán a los organismos multilaterales tradicionales?**

Ben Bernanke atribuyó la creación del BAII a la reticencia del Congreso de Estados Unidos a ratificar la propuesta del FMI. Claro que no está del todo equivocado; la falta de capital creciente y el sistema de cuotas del FMI, todo acordado por el gobierno de EE. UU. y





# 600 MILLONES DE CHINOS SALIERON DE LA POBREZA EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

el G20, significaron que en el momento en el que el mundo necesita más liquidez (Grecia, Ucrania), los organismos multilaterales se ven limitados por la falta de capital. En consecuencia, no se toma en cuenta la frustración no sólo de los chinos sino de todas las economías superavitarias como la saudí, las de Medio Oriente, que están dispuestas a contribuir a este financiamiento a largo plazo a través del canal multilateral. Es por eso que creo que a todos les sorprendió que 57 miembros de repente levantara la mano y dijeran que se unirían al BAI. Es una buena noticia y todos deseaban que los estadounidenses y los japoneses se sumaran porque se trata de un esfuerzo multilateral, no es una cuestión de facciones, aunque sí significa que el centro de gravedad se ha alejado aún más del sistema unipolar para encaminarse hacia una situación multipolar.

## ¿Tendrán los préstamos de las instituciones asiáticas menos condiciones?

No creo que el BAI y todos estos préstamos no vengán acompañados de

una condicionalidad. Me parece que la condición será que se ejecuten de manera profesional, pero no se impondrán las condicionalidades como las usuales de los organismos multilaterales. La condicionalidad debe concentrarse específicamente en lo que sea más importante para el país que solicitó el préstamo. Por ejemplo, si se debe construir una carretera, y quiero incluir como condición que se cumplan ciertos requisitos de carácter social, esa protección de los derechos de las minorías deberá considerarse en un contexto político diferente, pertinente a dicho contexto, en lugar de si se debe o no construir esa carretera. Pasa a ser un tema donde hay que hacer concesiones; si no se construye la carretera, el país no puede pro-

### ANDREW SHENG

HIJO DE INMIGRANTES CHINOS Y NACIDO EN MALASIA, ES FELLOW DEL FUNG GLOBAL INSTITUTE, UN THINK TANK CON SEDE EN HONG KONG. EN 2013, LA REVISTA TIME LO INCLUYÓ ENTRE LAS 100 PERSONAS MÁS INFLUYENTES DEL MUNDO. SU ÚLTIMO LIBRO ES BRINGING SHADOW BANKING INTO THE LIGHT: OPPORTUNITY FOR FINANCIAL REFORM IN CHINA.



## LA ECONOMÍA DEL SIGLO XXI

Para Andrew Sheng, la economía tradicional quedó desfasada de la realidad después de la crisis de 2008. Las problemáticas más trascendentales del desarrollo no pueden ser abordadas desde la teoría del siglo XX y necesitan un nuevo enfoque que combine planificación y pragmatismo.

### ¿QUÉ LECCIONES PUEDE APRENDER AMÉRICA LATINA DE LA EXPERIENCIA CHINA DE DESARROLLO?

Creo que los latinoamericanos pueden aprender mucho de la experiencia de crecimiento de China. En la crisis de 2008 vimos que el problema no era solo teórico. Los chinos han aprendido a improvisar y experimentar. El proceso del desarrollo es una experimentación continua: buscar, probar, implementar, revisar y, luego, avanzar de nuevo. Uno aprende constantemente de sus errores y adapta sus instituciones. No se trata de una planificación al estilo soviético, ni de una planificación indicativa. Se trata de una evolución altamente diversificada hacia diferentes ciudades, diferentes regiones, para experimentar. Continuamente uno mira hacia adelante, comete errores, pero tan pronto ocurre eso, vuelve a evaluar, corrige y avanza de nuevo. La teoría macroeconómica convencional no ha podido explicar la velocidad del desarrollo de China y cómo sacó a 600 millones de personas de la pobreza en 30 o 35 años. La gente solía decir que China era un país atrasado. Si viaja a China, se encontrará con una infraestructura del siglo XXI por donde la mire. El KPI (indicador clave de desempeño) era el PIB. Ahora ya no se está apuntando a tener un PIB alto, sino que están cambiando el KPI para llegar a la China soñada: con índices de bienestar, un ingreso medio con alta tecnología, orientación a los servicios, orientación al conocimiento, menos contaminación, mejor atención de la salud, mejor educación, más ciencia y tecnología, todo vinculado con internet,

etcétera. Es un juego muy diferente. El enfoque convencional de ajustar la tasa de interés y el tipo de cambio es algo del siglo XX o incluso del siglo XIX.

### ¿RECOMENDARÍA ENTONCES UN CAMBIO DE ENFOQUE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Con la llegada de internet, con las redes sociales y la tecnología, todo cambió por completo. El juego cambió porque todos los indicadores que miden PIB son, como sabemos, inadecuados. Ya no estamos en Kansas, ya no estamos en el siglo XIX, necesitamos pensar en cómo enfrentamos los desafíos del siglo XXI: el elevado índice de desempleo, el impacto de la tecnología, la contaminación, el cambio climático, el agotamiento de los recursos, la biodiversidad. Todos son problemas estructurales y ninguno de ellos puede solucionarse en seis meses. Solucionar cada uno de ellos insumirá entre diez y veinte años. No se puede resolver el tema de la educación de un día para el otro. Decir que se tiene que ajustar el déficit fiscal de 2,5% a 2,7% o que se necesita imprimir 1% más de dinero es un enfoque antiguo. Tenemos que lidiar con un cambio estocástico, con cisnes negros que pensábamos que veríamos sólo uno cada 400 años, pero ahora está sucediendo cada año, con grandes variaciones. La teoría convencional ya no nos funciona más como guía. Es mejor tener más humildad y una mayor comprensión de que es necesario cometer errores. Lo que enseña Asia, y no sólo China, es que se necesita una visión de largo plazo.



gresar, los pobres no pueden progresar. Es preciso estar muy bien focalizado. He visto cómo a algunos gobiernos de países emergentes les resulta imposible cumplir con tantas condicionalidades, entonces el resultado es que el proyecto no se implementa. Debemos ser mucho más realistas respecto de lo que necesitamos hacer. En mi opinión, que haya más competencia incluso en el ámbito de los préstamos multilaterales será algo bueno. No avizoro una situación en la que se pueda decir simplemente que el BAII va a otorgar préstamos sin condiciones. No hay banco en el mundo que preste dinero sin imponer alguna condición.

#### ¿Qué tan pronunciada puede ser la desaceleración china?

La primera es que la economía china ya no es más una economía pequeña que puede experimentar un crecimiento rápido. Cuando se trata de una economía de 10 billones de dólares, que no es la Unión Europea y que ya es la segunda más grande del mundo, crecer a una tasa del 12% es, desde un punto de vista técnico, sumamente difícil. Por lo tanto, una desaceleración del 6% o 7% es una situación más normal. Un crecimiento demasiado acelerado tiene numerosos efectos colaterales negativos. Me parece que los chinos se dieron cuenta de que ante semejante avance es necesario disminuir un poco la velocidad para consolidar los logros y eliminar algunos de los excedentes de capacidad, las ineficiencias, la corrupción y ese tipo de cosas. Entonces, avanzar hacia ese nivel no es, en realidad, una mala idea.

#### ¿Cuáles serán las consecuencias para América Latina y el Caribe?

Las implicancias para América Latina serán muy interesantes. En primer

**6%**  
DE CRECIMIENTO  
ECONÓMICO  
SERÍA UNA SITUACIÓN  
MÁS NORMAL

lugar, se acabaron los días de muy alta demanda de productos primarios. Me parece que China está dejando de ser una economía de alto consumo de recursos para orientarse más hacia los servicios y el conocimiento. Esto no significa que el ciclo de los productos primarios haya llegado a su fin; sólo significa que habrá una fase de consolidación, al igual que está ocurriendo en la industria del petróleo y del gas. Los formuladores de políticas chinos están muy concentrados en reducir el derroche de energía y el uso ineficiente de los recursos para avanzar hacia una producción de alto valor agregado. En consecuencia, el mix de productos de origen chino será muy diferente: la economía estará menos anclada en la producción de bienes de consumo y componentes físicos, y más orientada a los servicios. Eso significa que el intercambio comercial con América Latina cambiará porque probablemente recibirá más turistas chinos así como más inversiones chinas, no necesariamente vinculadas a los productos primarios, sino en áreas en las que América Latina tiene ventajas comparativas. América Latina tiene excelentes capacidades en biotecnología, bioenergía, producción de alimentos, áreas en las que China no tiene necesariamente ventajas competitivas. ■

# Lanzamos una nueva página web del INTAL

¡Ingresa aquí  
y conócela!

[www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)



# INNOVACIÓN INTANGIBLE

LA APUESTA A LA TECNOLOGÍA Y A LA CREATIVIDAD FUE FUNDAMENTAL EN LA ESTRATEGIA CHINA DE DESARROLLO. NUEVOS PROCESOS Y TÉCNICAS PRODUCTIVAS SE SUMARON AL BOOM DEL COMERCIO ELECTRÓNICO Y A LAS VENTAS A TRAVÉS DE INTERNET. EN POCOS AÑOS, COMPAÑÍAS TECNOLÓGICAS ASIÁTICAS SE CONVIRTIERON EN REFERENTES MUNDIALES

EN RUBROS DONDE ANTES TENÍAN UNA PARTICIPACIÓN MENOR. CÓMO PLANEA CHINA SU PROGRESO HACIA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO. CUÁL ES LA CLAVE DEL ÉXITO DE EMPRESAS LATINOAMERICANAS QUE LOGRAN INSTALARSE EN UN MERCADO SUI GÉNERIS, HETEROGÉNEO Y REGULADO.

La innovación invisible como motor del desarrollo

**Eric Warner**  
Rand Corporation

“El mayor legado de China fue crear un modelo de desarrollo inclusivo”

**Gary Gereffi**  
Duke University

Tecnología al servicio de la seguridad alimentaria

**Biogénesis Bagó**  
Biotecnología

La transición a la sociedad del conocimiento

**Pamela Aróstica Fernández**  
Universidad de Berlín

Tecnología integración. Comercio de bienes con contenido tecnológico e inversión en I+D

**Infografía**

Telefonía celular al alcance de todos

**Huawei**  
Telecomunicaciones



# LA INNOVACIÓN INVISIBLE COMO MOTOR DEL DESARROLLO

LAS EMPRESAS CHINAS INTEGRAN SEGMENTOS  
DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO,  
CON MANUFACTURA Y DISEÑO.

LOS ADELANTOS ABARCAN ÁREAS DONDE  
ES DIFÍCIL MEDIR RESULTADOS COMO LOS  
PROCESOS, MODELOS Y PROCEDIMIENTOS  
EMPRESARIALES. EN QUÉ MEDIDA LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS CHINAS, COMO LA  
DESGRAVACIÓN IMPOSITIVA, FAVORECEN LA  
INNOVACIÓN. CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS  
QUE SE OBTUVIERON EN MATERIA DE PATENTES  
Y CREACIÓN DE INSUMOS TECNOLÓGICOS.  
QUÉ LECCIONES DEJA ESTA ESTRATEGIA  
PARA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN.

Eric Warner  
RAND Corporation\*



LA CAPACIDAD CHINA EN EL ÁMBITO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA ESTÁ CRECIENDO RÁPIDAMENTE, PERO ¿QUÉ ESTÁ PROVOCANDO ESTE CRECIMIENTO? EN ESTE ARTÍCULO, SE ANALIZAN LOS MOTORES DEL VELOZ CRECIMIENTO DE CHINA EN MATERIA DE INSUMOS PARA LA INNOVACIÓN (POR EJEMPLO, LA I+D) Y DE RESULTADOS DE LA INNOVACIÓN (POR EJEMPLO, PATENTES Y TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN). UN EXAMEN DE LA LITERATURA SOBRE EL TEMA REVELA QUE LAS POLÍTICAS QUE INCENTIVAN LOS INSUMOS PARA LA INNOVACIÓN Y LAS FUERZAS DEL MERCADO SON MOTORES CLAVE DE LA INNOVACIÓN CHINA. A LA INVERSA, LAS POLÍTICAS CHINAS ORIENTADAS A PROMOVER LA PRODUCCIÓN DE PATENTES RESULTAN, EN GRAN MEDIDA, INEFICACES. SIN EMBARGO, LOS AVANCES MÁS INNOVADORES REALIZADOS NO SE MIDEN EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE PATENTES O TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN. EN CHINA HA SURGIDO UNA INNOVACIÓN DIFÍCIL DE MEDIR, QUE COMPRENDE INNOVACIONES INCREMENTALES O MODULARES O QUE IMPLICA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE PROCESOS O PRODUCTOS (ERNST Y NAUGHTON, 2007; BREZNITZ Y MURPHREE, 2011; NAHM Y STEINFELD, 2014). A MODO DE CONCLUSIÓN, SE OFRECEN SUGERENCIAS PARA OTROS PAÍSES EN DESARROLLO DESTINADAS A FACILITAR ESTAS FORMAS DE INNOVACIÓN EN SU TERRITORIO.

El proceso de la transformación tecnológica de China se ha acelerado durante la última década. Como parte del plan nacional para convertirse en líder mundial en ciencia y tecnología, esta transformación ha priorizado un cambio desde la investigación gubernamental a la empresarial y de la adopción de tecnología extranjera a un modelo de “innovación autóctona” (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, 2006; McGregor, 2010). Son tres los principales motores de la innovación en China: la competencia en el mercado, las políticas que promueven la producción de insumos para la innovación y las políticas que incentivan los resultados de la innovación (Warner, 2015).

China ha pasado de un sistema de innovación centralizado a una red de políticas sobre innovación focalizada en el estímulo de la investigación por parte de las empresas para mejorar la comercialización de nuevas tecnologías

(Cao, Suttmeier et al., 2006; Liu, Simon et al., 2011). China, que históricamente dependió sobre la incorporación de tecnología extranjera, ha reconocido su deficiencia a la hora de desarrollar nuevas tecnologías comerciales y ha elaborado planes para superarla mediante la promoción de la innovación autóctona (Cao, Suttmeier et al., 2006). Esta iniciativa política fomenta el desarrollo nacional de nuevas tecnologías y reemplaza a las políticas anteriores centradas sobre la incorporación de tecnologías extranjeras (Cao, Suttmeier et al., 2006). Las políticas de innovación están concebidas para impulsar a China a cumplir con su meta de convertirse en líder mundial en tecnología en términos de producción de patentes y artículos de investigación (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, 2006).

Este ambicioso plan para el desarrollo de la ciencia y la tecnología estuvo precedido por formas de innovación

que evolucionaron de manera orgánica. Tales formas de innovación, que no son fáciles de medir, se centran en menores costos, velocidad de comercialización, tecnología modular o arquitectura de productos (Ernst y Naughton, 2007; Breznitz y Murphree, 2011; Nahm y Steinfeld, 2014). Las empresas chinas han logrado esto integrando segmentos del espectro de la investigación y el desarrollo, la manufactura y elementos del diseño de productos (Ernst y Naughton, 2007; Nahm y Steinfeld, 2014). A diferencia de la innovación disruptiva o radical de productos (Christensen, 1997), estas otras formas de innovación están más al alcance de la mayoría de las naciones y se basan en las fortalezas de las condiciones económicas y el nivel de capacidad técnica de cada nación.

El presente artículo está dividido en tres secciones: indicadores de la innovación china y comparaciones internacionales, los motores de esta innovación y las enseñanzas para otros países.

### LA INNOVACIÓN MEDIBLE

El fenómeno de la innovación es difícil de medir. Como señaló la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existen dos grandes categorías para medir la innovación: la medición de sus insumos y la de sus

34%

AUMENTAN EN  
PROMEDIO ANUAL  
LAS SOLICITUDES  
DE PATENTES  
EN CHINA

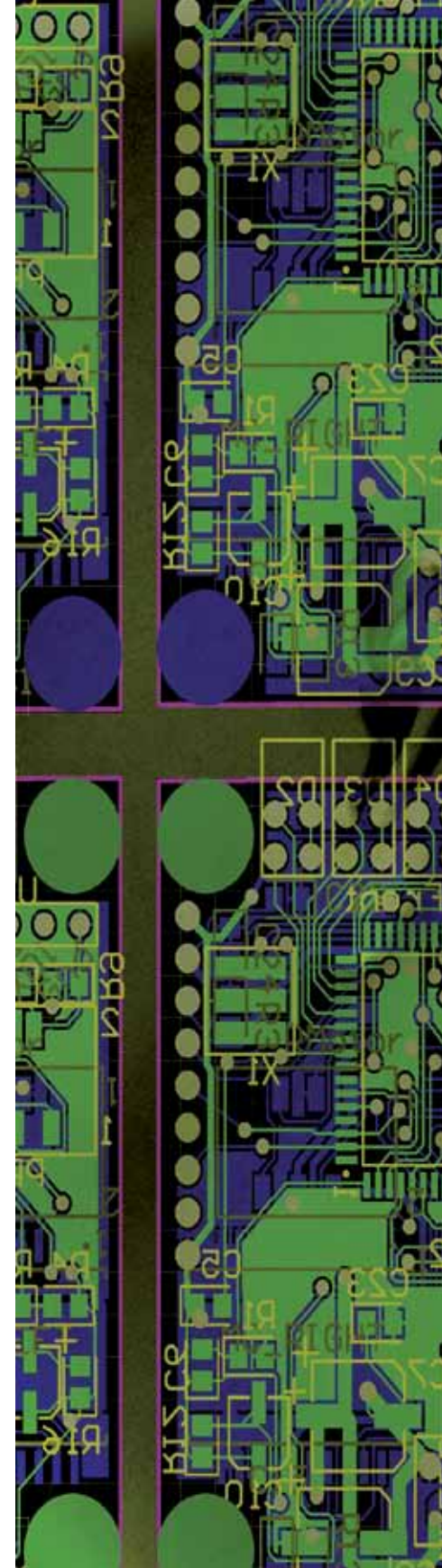
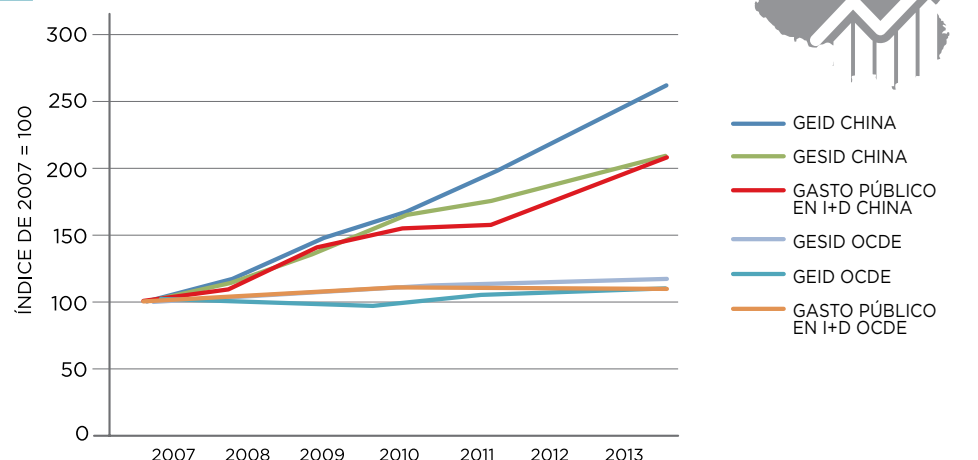




GRÁFICO 1  
CRECIMIENTO DE LA I+D CHINA



Fuente: OCDE, 2013.

resultados (OCDE, 2002). El financiamiento de la investigación y el desarrollo (I+D) y el número de investigadores en equivalencia a jornada completa son ejemplos de mediciones de los insumos, mientras que las patentes, las marcas comerciales y los derechos de autor constituyen ejemplos de los resultados de la innovación.<sup>1</sup>

#### INSUMOS CHINOS PARA LA INNOVACIÓN - I+D

Los insumos chinos para la innovación vienen creciendo rápidamente, sobre todo las inversiones en I+D. Como muestra el Gráfico 1, son tres las categorías de la I+D china -gasto nacional bruto en I+D (GNBID), gasto de educación superior en I+D (GESID) y gasto empresarial en I+D (GEID)-, cuyo crecimiento ha sido más veloz. En el Gráfico 1 se observan dos tendencias muy evidentes. La primera es el rápido incremento del gasto chino en I+D desde el año 2007, en especial cuando se lo compara con el de naciones más avanzadas de la OCDE. La segunda es que el aumento del GEID supera al de todas las demás formas de inversión en I+D, lo que representa una tendencia importante en el desarrollo tecnológico chino. Si bien su crecimiento es veloz, las inversiones

chinas en I+D son inferiores que las de otros países líderes en la materia y otras naciones de la OCDE (Gráfico 2).

El análisis de la intensidad de la I+D, o la relación gastos en I+D-ingresos de una empresa, revela la importancia de la I+D para mantener o mejorar la competitividad de las empresas. Como puede observarse en el Gráfico 2, la importancia de la I+D para las empresas chinas ha crecido rápidamente y casi se equipara con la de los países de la OCDE. Esta tendencia pone de relieve la creciente necesidad que tienen las firmas chinas de realizar I+D a medida que compiten cada vez más en el mercado mundial.

#### RESULTADOS DE LA INNOVACIÓN CHINA - PATENTES

Los resultados de la innovación china han venido creciendo aún más rápido que los insumos. El número de solicitudes de patentes (incluidas las patentes de invención y de utilidad, que se explican más adelante) recibido por la Oficina Estatal para la Propiedad Intelectual aumentó de una manera extraordinaria desde fines de la década de 1990, con incrementos anuales promedio del 34% (Gráfico 4). A partir de 2011, cada año se presentaron más solicitudes en China que en cualquier otro país (ONU, 11 de



4,2%

DEL PIB  
ES LA INVERSIÓN EN I+D  
DE COREA, LA MÁS ALTA  
EN LA REGIÓN

diciembre de 2012).

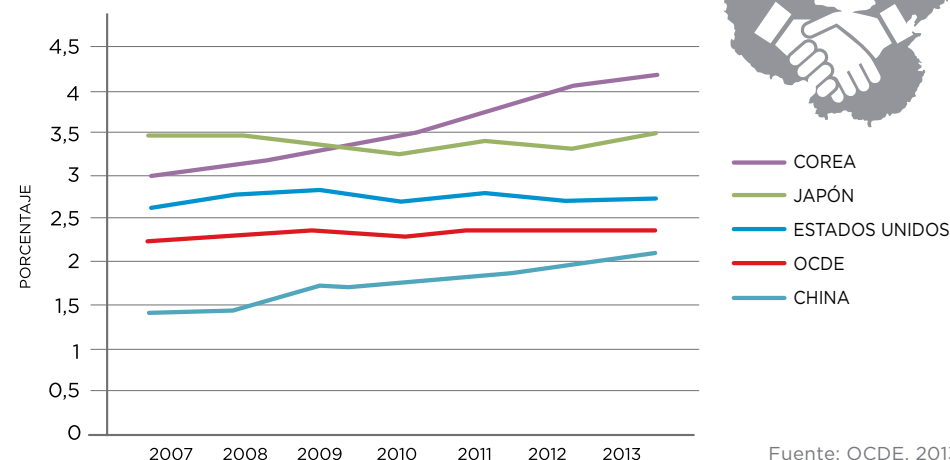
China también registró un rápido crecimiento en la cantidad de patentes difíciles de obtener, como son las patentes en virtud del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT, según su sigla en inglés).<sup>2</sup> Estas patentes

representan mediciones más objetivas del progreso técnico y sirven de ayuda para comparar el avance de China en materia de innovación con el de otras naciones (Warner, 2015). Como se observa en el Gráfico 5, la comparación de los niveles de patentamiento chino en virtud del PCT con los de otras naciones muestra que, en los últimos años, China ha ido superando a Corea, pero aún se encuentra rezagada respecto de otros países en cuanto a contenido inventivo.

Históricamente, China, al igual que otras naciones asiáticas en desarrollo, ha producido grandes cantidades de patentes de utilidad (Gráfico 6) (Maskus y McDaniel, 1999). Si se las compara con las patentes de invención, las patentes de utilidad tienen, por lo general, menor contenido inventivo y requieren un examen menos exhaustivo para ser aprobadas (Moga, 2012; Warner, 2015).<sup>3</sup> La gran mayoría de las solicitudes de patentes de utilidad son presentadas por inventores residentes en China (Warner, 2015).

Pese a su menor contenido inventivo, las patentes de utilidad pueden ser valiosas. Como lo señalan Maskus y McDaniel (1999), este tipo de patentes

GRÁFICO 2  
I+D COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE, 2013.

se ha empleado en otros países -como por ejemplo, Japón- como un paso intermedio hacia niveles avanzados de innovación. Además, las patentes de utilidad protegen una forma de propiedad intelectual de naturaleza probablemente incremental o derivativa (Brack, 2009; Moga, 2012). Lo más importante es que la publicación de las patentes de utilidad permite una mayor difusión de los detalles de estas innovaciones incrementales, lo que contribuye a impulsar el crecimiento económico (Maskus y McDaniel, 1999).

### LA INNOVACIÓN NO MEDIBLE

Si bien algunos indicadores señalan que China produce patentes de menor calidad (Liang, 2011), las empresas chinas han sido increíblemente innovadoras, aunque en áreas que son difíciles de medir. China viene innovando en esferas que son pertinentes para sus niveles técnicos y sus condiciones económicas actuales. Breznitz y Murphree (2011) plantean que China ha potenciado su capacidad de innovación con procesos, modelos y procedimientos empresaria-

les, y no mediante una innovación radical de productos. Se trata de innovaciones no medibles que son producidas en niveles de la técnica que se integran fácilmente con las tecnologías actuales (Breznitz y Murphree, 2011).<sup>4</sup>

La mayor parte de las actividades de innovación chinas están más cerca del lado del desarrollo en el espectro que va de la investigación al desarrollo. Han surgido una serie de empresas chinas exitosas que son especializadas en la producción de tecnologías y procesos existentes, con énfasis en una mejor velocidad de comercialización y precios

reducidos. El mejor ejemplo lo constituye Huawei. Como describieron numerosos autores, Huawei ganó participación en el mercado desarrollando las tecnologías existentes e introduciéndolas rápidamente en el mercado a precios bajos en el contexto de una industria global muy competitiva (Fan, 2006; Nakai y Tanaka, 2010; Fan, 2011) (véase el Recuadro 1).

Estas innovaciones rompen con el enfoque tradicional en la innovación de productos y la disrupción (Christensen, 1997) para centrarse en otras formas de innovación: incremental, modular y de la arquitectura de productos (Henderson y Clark, 1990; Ernst y Naughton, 2007; Nahm y Steinfeld, 2014). Ernst y Naughton (2007) describen la innovación incremental como una innovación orientada a reducir el tiempo de comercialización y el costo de los productos, y la innovación modular como una innovación que combina un nuevo componente tecnológico con arquitecturas de sistemas existentes. Nahm y Steinfeld (2014), por su parte, describen la arquitectura de productos como la reconfiguración de los subcomponentes de un producto, a diferencia del diseño general del producto. Resulta más

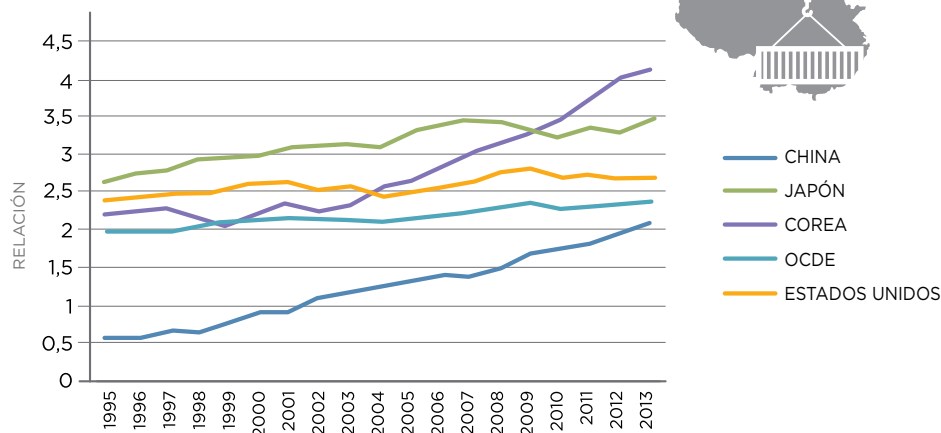
# +1 MILLÓN

DE SOLICITUDES  
DE NUEVAS PATENTES  
RECIBE POR AÑO  
LA OFICINA DE  
PROPIEDAD INTELECTUAL

probable que estos tipos de innovación integren tecnologías con procesos y modelos empresariales y no que constituyan una innovación puramente tecnológica.

En la industria china, abundan los ejemplos de estas otras formas de innovación. Brandt y Thun (2011) ilustran cómo algunos fabricantes chinos de teléfonos celulares se valieron de la innovación modular con el propósito de crear ventajas temporarias para las empresas chinas. Ernst y Naughton (2007) observan el mismo patrón en la industria de los equipos informáticos. Estos autores describen al sector como “altamente flexible, abierto internacionalmente y emprendedor” (p. 40) y más proclive a producir innovación incremental o de arquitectura. En el año 2012, Ernst y Naughton identificaron la presencia de innovación arquitectural y modular entre las empresas chinas que diseñan circuitos integrados. Constataron que estas empresas reducen los

GRÁFICO 3  
INTENSIDAD DE LA I+D POR PAÍS (EN % DEL PIB)

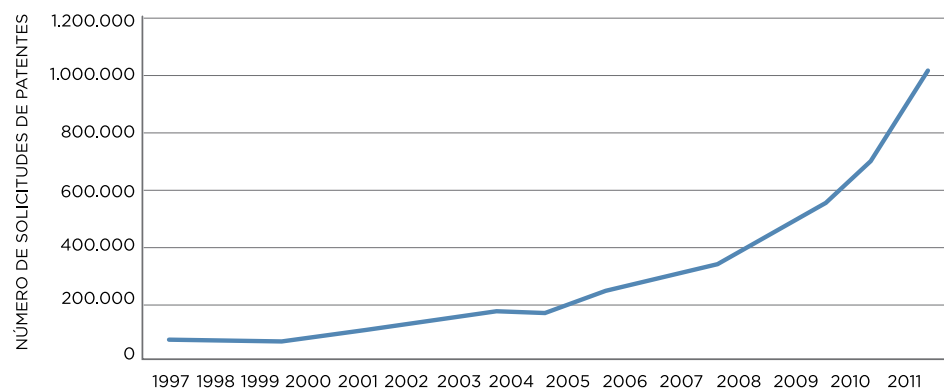


Fuente: OCDE, 2013.



GRÁFICO 4

# TOTAL DE SOLICITUDES DE PATENTES DE RESIDENTES PRESENTADAS ANTE LA OFICINA ESTATAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL DE CHINA



Fuente: OMPI, 2014.

gastos generales comprando propiedad intelectual en el exterior y subcontratando la fabricación de los circuitos a fundidoras especializadas en semiconductores (Ernst y Naughton, 2012). Esto permitió que esas empresas se “focalicen más en la velocidad de comercialización y reduzcan los ciclos de I+D, lo que les permite dar una respuesta más rápida a los cambios en el diseño de circuitos integrados que es necesario hacer todos los años” (Ernst y Naughton, 2012). En otras palabras, se valieron de los avances en materia de modularidad para ofrecer innovación incremental o mejoras en la velocidad de comercialización. Cabe destacar que estas formas de innovación no reciben apoyo gubernamental directo, a diferencia de otras iniciativas como la innovación autóctona (Ernst y Naughton, 2012).

## ¿CUÁLES SON LOS MOTORES DE LA INNOVACIÓN CHINA?

Se ha demostrado empíricamente que son tres los motores que aumentan los insumos para la innovación y sus resultados: la competencia en el mercado, las políticas que promueven la producción de insumos para la innovación y las políticas que impulsan la producción de resultados de la innovación (Warner, 2015).<sup>5</sup>

**Efectos del mercado y elusión de la competencia.** Durante la última década, se produjo un giro hacia la I+D y el patentamiento por parte del sector privado en China y, como resultado de este cambio, las fuerzas del mercado desempeñan un papel más importante como motores de la innovación. La teoría económica explica los incentivos que crea el mercado. Aghion, Bloom et al. (2005) y Aghion y Howitt (2005), protagonistas del trabajo reciente sobre la teoría del crecimiento endógeno, señalan que la competencia en el mercado incide sobre la innovación basada en el avance técnico a nivel de las empresas. Sus investigaciones demostraron en forma empírica que la competencia empresarial facilita la innovación al obligar a las empresas a tratar de “eludir la competencia” con nuevas ideas o innovaciones. No obstante, la competencia excesiva también puede limitar la innovación, en especial si la distancia que separa a las empresas de la frontera tecnológica más avanzada es considerable (Aghion y Howitt, 2005).

En dos trabajos empíricos se demostró que en China se verifican los efectos de eludir la competencia. Du y Chen (2010) utilizaron datos sobre I+D para mostrar que la competencia y la innovación siguen el mismo patrón que describieron Aghion y Howitt (2005).

# 65%

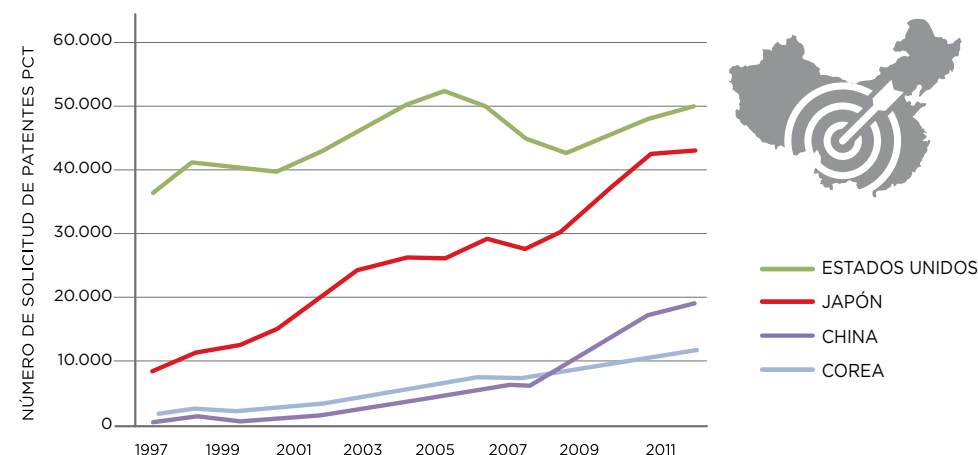
ES LA PARTICIPACIÓN DEL MERCADO INTERNO QUE TIENEN HUAWEI Y ZTE EN EQUIPOS DE CONMUTACIÓN

Sobre la base de datos sobre patentamiento internacional por parte de empresas extranjeras que operan en China, Hu (2010) identificó en forma directa la relación entre los resultados de la competencia y de la innovación. Este autor demostró que el 36% del aumento anual de las patentes obtenidas por empresas extranjeras es producto de la compe-

tencia, lo que constituye una evidencia de que esta es un importante motor de la innovación china.

Algunos investigadores comprobaron que la competencia en China está creciendo, lo que podría llevar a que más empresas superen en innovación a sus pares. Según datos publicados por la OCDE (2010), la competencia se incrementó en una serie de industrias. En una investigación reciente, Bai, Mao y Zhang (2014) también demostraron que la competencia creció en muchas industrias, si bien no tanto como estimó originalmente la OCDE.

GRÁFICO 5  
SOLICITUDES DE PATENTES PCT\*



\* Las patentes PCT se solicitan en base a un tratado específico y son más difíciles de obtener. Fuente: OCDE, 2013.



Existe otro tipo de evidencia que también respalda a la idea de que el aumento de la competencia impulsa la innovación china. Algunos investigadores demostraron que la mayor innovación por parte de las empresas estatales chinas obedece, en parte, a que ingresaron en mercados más competitivos (Jefferson y Rawski, 1994). Wang y Yao (2002) constataron que la privatización de pequeñas empresas y la competencia entre ellas representaron el principal incentivo para que las empresas se dedicaran a innovar en la década de 1990.

**La política: un motor y un factor disuasivo.** La política promueve la innovación china, si bien con efectos diversos. Por lo general, las políticas chinas incentivan la oferta de insumos para la innovación, pero distorsionan los incentivos para los resultados de la innovación. Asimismo, hay una serie de políticas distintas que estimulan la innovación de manera indirecta: las políticas industriales y la reglamentación contra los monopolios, entre otras.<sup>6</sup> He optado por no incluir estas últimas en mi análisis porque, como señalan Liu, Simon et al. (2011), “la política industrial por sí misma parece ser insuficiente para promover la innovación” (p. 918).

El documento político central que orquesta estas políticas es el “Plan nacional para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el mediano y largo plazo (2006-2020)”, cuyas disposiciones fueron sancionadas en el año 2006. En este documento se establecen varias metas clave, entre las que se encuentran:

- aumentar la relación inversión en

I+D-PIB de 1,7% en 2013 a 2,5% en 2020;

- posicionar a China entre los cinco principales países del mundo en materia de citas de artículos académicos y de solicitudes de las patentes globales (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, 2006).

La primera categoría de políticas incluye a aquellas que están centradas en la oferta, que incentivan la oferta de insumos para la innovación, como el financiamiento de la I+D. Entre ellas se encuentran la exención de impuestos a la I+D y las actividades afines, así como la exención para las empresas reconocidas como “empresas de alta o nueva tecnología” (García, Yang et al., 2014). Como señalan García et al. (2014), la primera política supone una “desgravación extraordinaria” del 150% para las actividades de I+D admisibles. La segunda tiene por finalidad promover empresas para que pasen a desarrollar tecnologías de avanzada en áreas técnicas seleccionadas. Este programa ofrece una desgravación del impuesto a las sociedades del 10%, pero exige una elevada concentración de I+D y personal científico, así como titularidad de propiedad intelectual china (García, Yang et al., 2014).

Otros ejemplos de las políticas que constituyen importantes insumos para la innovación son aquellas orientadas al desarrollo de nuevas investigaciones y de investigadores del ámbito universitario. En el año 2006, China se ubicó en el quinto lugar en el mundo en materia de publicaciones científicas, pero trepó al segundo lugar, detrás de Estados Unidos, en 2013 (Zhang, Patton et al.,

2013). Una de las políticas más destacadas para impulsar el crecimiento de la investigación en las universidades es el Proyecto 985 (Zhang, Patton et al., 2013). Se trata de una política destinada a asignar subsidios a universidades seleccionadas en pos de promover el desarrollo de la educación superior (Li, Whalley et al., 2011). La investigación llevada adelante por Zhang, Patton et al. (2013) indica que el Proyecto 985 aumentó el índice de producción de publicaciones en todas las universidades. Los autores sostienen que el proyecto

contribuyó a crear un ámbito académico más competitivo para todas las universidades al incrementar el ritmo de las publicaciones en las universidades de nivel más bajo.

Las políticas que crean incentivos para los resultados de la innovación, o políticas centradas en la demanda, son los instrumentos fundamentales utilizados por el gobierno chino para promover la innovación. La principal exigencia de este tipo de políticas es la innovación autóctona, que fomenta la innovación por parte de investigadores nacionales con el fin de que China pueda consolidarse como líder tecnológico para el año 2020 (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, 2006; McGregor, 2010). Son tres los componentes clave de este tipo de políticas que generan una demanda de resultados de la innovación (Warner, 2015):

- cupos para las patentes;
- subsidios para las patentes;
- políticas de innovación autóctona para promover la titularidad de propiedad intelectual china.

36%

DEL AUMENTO EN  
PATENTES SE DEBE  
A LA INCIDENCIA DE UNA  
MAYOR COMPETENCIA  
EN LOS MERCADOS:  
LA COMPETENCIA  
ESTIMULA LA  
INNOVACIÓN





## EL SECTOR DE EQUIPOS DE CONMUTACIÓN

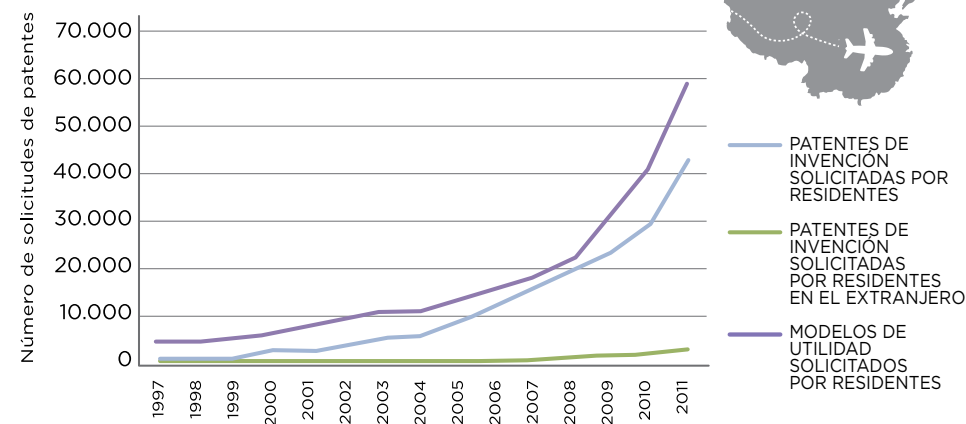
Las dos empresas más innovadoras y con mayor éxito financiero de China, Huawei y ZTE, basaron ese éxito en innovaciones incrementales y según la arquitectura de productos (Fan, 2006 y 2011). Estas dos firmas han presentado más solicitudes de patentes que cualquier otra organización china y ya se encuentran entre las más prolíficas en materia de presentación de solicitudes de patentes PCT en todo el mundo (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2013; Warner, 2015). Al año 2012, estas dos empresas daban cuenta de aproximadamente el 65% de la participación en el mercado interno y eran importantes exportadores de productos de telefonía (IBISWorld, 2012). La totalidad del sector de fabricación de equipos de conmutación compite, principalmente, en precios y velocidad de comercialización, y no en la diferenciación en materia de los productos y calidad (IBISWorld, 2012), y Huawei y ZTE producen, sobre todo, tecnologías que ya están maduras (Fan, 2006 y 2011; Nakai y Tanaka, 2010).

Huawei y ZTE se han beneficiado de una serie de políticas y de planes gubernamentales. Entre ellos, se encuentran planes industriales para la industria de las telecomunicaciones, una estrecha relación con el gobierno, y otras políticas que incentivan el desarrollo. Huawei constituye un ejemplo de este tipo de conexiones. Gilley señaló que, ya en 1996, Huawei fue reconocida como una empresa nacional líder tanto por el gobierno como por los militares (según lo citado en Ahrens, 2013). Acumuló rápidamente una gran cantidad de clientes locales y el financiamiento de grandes bancos chinos, dos elementos que fueron decisivos para

su crecimiento (Ahrens, 2013). Incluso su fundador, Ren Zhengfei, señaló lo siguiente: "Huawei fue algo ingenua al elegir los equipos de telecomunicaciones [...] los rivales eran empresas de renombre internacional cuyos activos estaban valuados en decenas de miles de millones de dólares. De no haber habido ninguna política de gobierno para proteger [las empresas de propiedad nacional], Huawei ya no existiría".<sup>7</sup> En parte gracias a ese apoyo, Huawei logró reducir drásticamente los precios y ampliar sus ventas internacionales. En el año 2012, se convirtió en el mayor fabricante de equipos de conmutación en el mundo en función de sus ingresos (The Economist, 4 de agosto de 2012).

El crecimiento de Huawei y ZTE, si bien no es necesariamente replicable en otras naciones, siguió una trayectoria de desarrollo muy bien definida: confirmación de su estatus de empresa nacional líder, así como protección y acceso preferencial a un ecosistema de clientes internos y al financiamiento nacional, lo que le proporcionó oportunidades de aprendizaje y financiamiento para producir más innovaciones (Naughton, 2010; Ahrens, 2013). Se trata de una firme estrategia para promover una empresa, pero no necesariamente para fomentar a la innovación técnica. De hecho, la innovación técnica que produce Huawei es poco satisfactoria y la compañía puede estar quedando rezagada respecto de sus competidores (Warner, 2015). Una estrategia similar es sostenible, pero sólo en aquellos países que disponen de los instrumentos de política, los recursos financieros y los objetivos de plazo suficientemente largo necesarios para permitir el desarrollo de estas empresas.

GRÁFICO 6  
SOLICITUDES ANUALES DE PATENTES DE RESIDENTES EN CHINA



Fuente: OMPI (2014).

**Subsidios y cupos para las patentes.** El gobierno chino se vale de cupos y subsidios para incentivar la producción de patentes. Los cupos especifican metas de producción de patentes para los gobiernos locales. También se utilizan subsidios o premios por las patentes nacionales o internacionales concedidas. Ambos mecanismos demostraron aumentar el patentamiento en China.

**Políticas de promoción de titularidad de propiedad intelectual china.**

La Política de Innovación Autóctona (Catálogo y Sistema de Acreditación Nacional de Productos de Innovación Autóctona), destinada a fomentar la titularidad de propiedad intelectual china y que estuvo vigente por un tiempo breve, es representativa de estas medidas (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, 2009; Warner, 2015). Esta política otorgaba preferencia en las decisiones sobre contratación pública a las empresas titulares de patentes, derechos de autor y marcas comerciales chinas. Propuesta originalmente en el año 2006, la política fue sancionada en jurisdicciones provinciales y municipales de toda China y se convirtió en una política nacional en 2009 (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, 2009;

McGregor, 2010). Si bien la política nacional se derogó en 2011, aún existen versiones locales (Prud'homme, 2013). Hay investigaciones empíricas que demostraron que esta política no surtió ningún efecto respecto de motivar una mayor innovación (Warner, 2015).

### ¿QUÉ ENSEÑANZAS PUEDEN EXTRAER OTROS PAÍSES DE LA INNOVACIÓN CHINA?

Al examinar la innovación en China, se ponen de manifiesto varias tendencias importantes. Las políticas chinas de promoción de la I+D y la capacitación de investigadores han sido exitosas y representan, tal vez, un motor del aumento de la innovación china. En cambio, los tipos de políticas sobre patentes propugnadas por el Gobierno, aunque contribuyan a inflar las cifras, no necesariamente mejoran la calidad de los inventos.

Las fuerzas del mercado, si se las promueve con cuidado y se las utiliza de manera conjunta con otras políticas de fomento de los insumos para la innovación, como la inversión en I+D, pueden contribuir a impulsar la innovación. En la competencia en el mercado hay un elemento fundamental para promover

la innovación, pero sus efectos resultan limitados. Como quedó demostrado en investigaciones previas, el exceso de competencia puede limitar la innovación, sobre todo entre las empresas tecnológicamente atrasadas (Aghion y Howitt, 2005). La política destinada a promover insumos para la innovación podría desempeñar el papel de aumentar la capacidad de innovación de las empresas a niveles en los que la competencia pueda convertirse en el principal incentivo para la innovación. La competencia impulsa a que las empresas utilicen los recursos de los que disponen para procurar eludirlos, lo que da lugar a los tipos de innovación no medible que han llevado a las empresas chinas a ser exitosas.

Otros países en desarrollo cuya capacidad innovadora se encuentra en expansión también pueden beneficiarse de la imitación de las formas de innovación no medibles: incremental, modular y de la arquitectura de productos. Las siguientes estrategias sirven para facili-

tar estas formas de innovación.

- Desarrollar “tempo”. Facilitar la capacidad de velocidad de comercialización de los productos que tienen ventajas incrementales (menor costo, nuevas características o funcionalidades). En virtud de la fuerte competencia que hay entre las empresas que imitan sus respectivos productos, la velocidad de comercialización es fundamental para la captación de beneficios (Steinfeld y Beltoft, 2014).

- Reducir todos los costos innecesarios asociados a un producto. Esta forma de innovación incremental incluye imitar en gran medida otros productos y, al mismo tiempo, optimizar las cadenas de suministro para eliminar todos los costos que puedan tener un impacto en las utilidades de una empresa (Steinfeld y Beltoft, 2014).

- Identificar nichos de mercado y especializarse en ellos mientras, a la vez, se promueven la modularidad con los servicios y las tecnologías de otras empre-



# 10%

ES LA DESGRAVACIÓN  
EN EL IMPUESTO  
A LAS SOCIEDADES  
CON QUE SE BENEFICIAN  
LAS FIRMAS  
INNOVADORAS

sas (Nahm y Steinfeld, 2014; Steinfeld y Beltoft, 2014). Esta especialización también puede facilitar la participación de las firmas en redes multiempresariales, lo que según Nahm y Steinfeld (2014) facilita el aprendizaje y podría crear los círculos virtuosos de innovación.

- Centrarse en la facilitación de innovaciones pequeñas e incrementales que se adapten a las condiciones económicas y las preferencias de los consumidores locales o de las naciones similares. Nahm y Steinfeld (2014) destacaron que el know-how que impulsa estas innovaciones debe superar la imitación básica y debe ser de dominio privado. Los mercados ideales para estos productos son los segmentos internos y los mercados de importación de productos que reflejan la capacidad técnica actual o bien que constituyen un paso incremental respecto de esta capacidad.

## LA ENERGÍA FOTOVOLTAICA SOLAR

Al igual que otros sectores chinos comercialmente exitosos examinados en este artículo (véase el Recuadro 1), el sector chino de fabricación de células fotovoltaicas solares elabora productos relativamente de avanzada con bajo costo. Este sector captó una gran cuota de exportación mientras se beneficiaba de las políticas del Gobierno. No obstante, en función de sus resultados, no parece ser muy innovador. Aunque no producen tecnologías solares de avanzada, las empresas de este sector han innovado con éxito los métodos de fabricación (Nahm y Steinfeld, 2014) y satisfacen una necesidad específica del mercado en materia de un producto de relativamente alta calidad y bajo costo.

A diferencia de otras exitosas industrias chinas de alta tecnología, el sector chino de la energía fotovoltaica solar no está altamente concentrado. Al año 2012, había 786 empresas en esta industria que, en conjunto, generaban ingresos por US\$ 72 mil millones, pero las tres empresas principales tenían sólo el 8% de la participación de mercado (IBIS, 2012). Como otras exitosas firmas chinas, estas empresas han estado históricamente orientadas a la exportación, y en el año 2012 su participación en el mercado mundial de paneles solares era superior al 60% (IBIS, 2012; EPI, 2015). El crecimiento del sector chino de paneles solares se basó en el mismo conjunto de políticas que otras industrias de China:



una combinación de incentivos industriales, tecnológicos e impositivos. Estas políticas predominaban sobre todo en los niveles provincial y local, y comprendían subsidios, desgravaciones tributarias y acceso a préstamos (Ball, 7 de junio de 2013). Sin embargo, el examen de los datos sobre innovación de estas empresas revela un desempeño relativamente bajo.

Si se utilizan como medida las patentes, en el año 2011 las tres principales empresas chinas tenían 88 patentes relacionadas con la energía fotovoltaica solar. Como comparación, en el mismo año, First Solar, una empresa competidora con sede en Estados Unidos, era titular de 54 patentes por sí sola (ClearViewIP, 2011).



# 2,5%

DEL PIB SERÁ AL MENOS  
LA INVERSIÓN  
EN I+D HACIA EL AÑO 2020

Por último, otra estrategia consiste en centrarse en la combinación de avances técnicos con modelos empresariales e innovación de procesos en secciones específicas de la cadena de valor, sin dejar de mantener objetivos de éxito a largo plazo. China ha ganado escala de exportación en industrias innovadoras, como la energía solar fotovoltaica, en parte esto debido a su capacidad manufacturera (Nahm y Steinfeld, 2014). Se trata del avance innovador más reciente de China. Antes de ser líder en paneles solares, captó una gran cuota de exportación en industrias de menor valor agregado proporcionándoles así ciertos segmentos de uso intensivo de mano de obra de la cadena de valor, como el montaje. Recién pasado mucho tiempo, mientras estas empresas gozaban de un apoyo gubernamental significativo, se comenzaron a desarrollar capacidades manufactureras innovadoras en áreas de avanzada (véase el Recuadro 2).

Es fácil para los responsables de las políticas en otras naciones observar los ambiciosos planes científicos de China y los datos estadísticos que indican avances rápidos y sin precedentes en ciencia y tecnología en el país, y creer que, para tener éxito en el campo tecnológico, se necesita considerable in-

tervención y financiamiento del gobierno para las industrias. Lo que no resulta tan obvio es la rápida innovación en el sector que no recibe apoyo del Estado y que está produciendo un cambio en la innovación china (Ernst y Naughton, 2012; Steinfeld y Beltoft, 2014).

Esta planificación nacional para convertirse en líder tecnológico global constituyen el paso más reciente en un entorno técnico en evolución. El "Plan nacional para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el mediano y largo plazo" fue publicado en el año 2006, después de que ya se había logrado gran parte de la innovación básica incremental, modular y de la arquitectura de productos así como el agregado de tecnología extranjera básica. Recién entonces los encargados de las políticas chinas decidieron que el país se esforzaría por convertirse en líder en producción independiente de innovación basándose, principalmente, en la locomotora de la I+D empresarial. También otros países pueden aumentar rápidamente la innovación interna, pero deben permitir que las empresas privadas lideren el rumbo y, a la vez, facilitar su conexión con los mercados globales y su especialización en servicios, funciones y áreas técnicas particulares.■

## NOTAS

\* El autor desea hacer extensivo su agradecimiento a Alejandro Ramos Martínez por sus comentarios sobre el artículo.

<sup>1</sup> Véase una lista completa de insumos y resultados de la innovación en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002).

<sup>2</sup> El Tratado de Cooperación en materia de Patentes es un tratado internacional que permite solicitar protección por patente en 148 países de todo el mundo mediante la presentación de una solicitud. Este tipo de patente es muy difícil de obtener por los altos requisitos de contenido inventivo establecidos, e implica mayores niveles de originalidad que otras clases de patentes.

<sup>3</sup> Según la definición china de los tipos de patentes: "Se entiende por 'invención' toda nueva solución técnica relacionada con un producto, un proceso o una mejora de un producto o proceso; se entiende por 'modelo de utilidad' toda nueva solución técnica relacionada con la forma, la estructura o la combinación de la forma y la estructura de un producto que sea susceptible de uso práctico. Se entiende por 'diseño' todo nuevo diseño de la forma, la estructura o la combinación de la forma y la

estructura, o la combinación de los colores con la forma o la estructura, de un producto que produzca un efecto estético y sea susceptible de aplicación industrial" (Ministerio de Comercio, 2014).

<sup>4</sup> La capacidad de aplicar nuevas tecnologías y su utilidad dependen de los niveles técnicos nacionales y de la posibilidad de aplicarlas en el mercado interno. Véase el concepto de capacidad de absorción en Cohen y Levinthal (1990).

<sup>5</sup> Los motores del patentamiento chino incluidos en este artículo son una adaptación de un trabajo previo de mi autoría: Warner (2015): "Patenting and Innovation in China".

<sup>6</sup> Entre las políticas no consideradas, se encuentran las políticas de promoción de la educación, sobre todo en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y la matemática, y las políticas que promueven la transferencia de tecnología extranjera, entre otras. Cabe señalar que la discusión de políticas en esta sección tiene el propósito de ser representativa y no exhaustiva.

<sup>7</sup> Xiao, W. 2002. Enterprise Leaders that Influence China's Economy. Shenyang, China: Shengyang Press Ltd, como se informa en Fan (2006).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, P., Bloom, N. et al. 2005. "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship". The Quarterly Journal of Economics, 120 (2): 701-728.
- Aghion, P. y Howitt, P. 2005. "Growth with Quality-Improving Innovations: An Integrated Framework". Handbook of Economic Growth, 1: 67-110.
- Ahrens, N. 2013. China's Competitiveness: Myth, Reality, and Lessons for the United States and Japan: Case Study: Huawei. Washington D. C., Estados Unidos: Center for Strategic and International Studies.
- Bai, C. E., Mao, J. et al. 2014. "Measuring Market Concentration in China: The Problem with Using Censored Data and its Rectification". China Economic Review, 30: 432-447.
- Ball, J. "China's Solar-Panel Boom and Bust". Insights by Stanford Business, 7 de junio, 2013.
- Brack, H. P. 2009. "Utility Models and their Comparison with Patents and Implications for the US Intellectual Property Law System". Boston College Intellectual Property & Technology Forum.
- Brandt, L. y Thun, E. 2011. "Going Mobile in China: Shifting Value Chains and Upgrading in the Mobile Telecom Sector". International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, 4 (1-3): 148-180.
- Breznitz, D. y Murphree, M. 2011. Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China. Yale, Estados Unidos: Yale University Press.
- Cao, C., Suttmeier, R. P. et al. 2006. "China's 15-Year Science and Technology Plan". Physics Today 59 (12): 38.
- Christensen, C. M. 1997. The Innovator's Dilemma: The Revolutionary Book that Will Change the Way You Do Business. Estados Unidos: Harvard Business Review Press.
- ClearviewIP. 2012. Photovoltaics and IP - The Calm Before the Storm? ClearViewIP.
- Cohen, W. M. y Levinthal, D. A. 1990. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation". Administrative Science Quarterly, 35 (1): 128-152.
- Earth Policy Institute (EPI). 2015. Annual Solar Photovoltaics Cell Production by Country.
- Ernst, D. y Naughton, B. 2008. "China's Emerging Industrial Economy". En C. A. McNally. China's Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon's Lair. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- . 2012. "Global Technology Sourcing in China's Integrated Circuit Design Industry: A Conceptual Framework and Preliminary Findings". East-West Center Working Paper N.º 131. Honolulu, Estados Unidos: East-West Center.
- Fan, P. 2006. "Catching Up through Developing Innovation Capability: Evidence from China's Telecom-Equipment Industry". Technovation, 26 (3): 359-368.
- . 2011. "Innovation, Globalization, and Catch-up of Latecomers: Cases of Chinese Telecom Firms". Environment and Planning-Part A, 43 (4): 830.
- García, A., Yang, B. et al. "Created in China: The Fast Pace of Innovation, R&D Incentives, and Economic Development". International Tax Review, 3 de diciembre, 2014.
- Henderson, R. M. y Clark, K. B. 1990. "Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms". Administrative Science Quarterly, 35: 9-30.
- Hu, A. G. 2010. "Propensity to Patent, Competition and China's Foreign Patenting Surge". Research Policy, 39 (7): 985-993.
- IBISWorld. 2012a. "Solar Panel Manufacturing in China". Industry Report 4059.
- . 2012b. "Switching Equipment Manufacturing in China". Report 4012.

Jefferson, G. H. y Rawski, T. G. 1994. How Industrial Reform Worked in China: The Role of Innovation, Competition and Property Rights. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Lei, Z.; Sun, Z. et al. 2012. "Are Chinese Patent Applications Politically Driven?".

—. 2013. "Patent subsidy and patent filing in China".

Li, Y. A., Whalley, J. et al. 2011. "The Higher Educational Transformation of China and its Global Implications". The World Economy, 34 (4): 516-545.

Liang, M. 2012. "Chinese Patent Quality: Running the Numbers and Possible Remedies", en J. Marshall Rev. Intell. Prop. L. 11: 478-522.

Liu, F. C., Simon, D. F. et al. 2011. "China's Innovation Policies: Evolution, Institutional Structure, and Trajectory". Research Policy, 40 (7): 917-931.

Maskus, K. E. y McDaniel, C. 1999. "Impacts of the Japanese Patent System on Productivity Growth". Japan and the World Economy, 11 (4): 557-574.

McGregor, J. 2010. "China's Drive for 'Indigenous Innovation': A Web of Industrial Policies". American Chamber of Commerce in China.

Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China. 2006. "National Medium- and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006-2020)". Beijing, Consejo de Estado de la República Popular China.

—. 2009a. Circular of the MOST, NDRC, and MOF on Launching 2009 National Independent Innovation Product Accreditation Work (科技部 国家发展改革委 财政部关于开展2009年国家自主创新产品认定工作的通知) MOST Issuance N.º 618. Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Moga, T. 2012. "China's Utility Model Patent System: Innovation Driver or Deterrent". US Chamber of Commerce.

Nahm, J. y Steinfeld, E. S. 2014. "Scale-up Nation: China's Specialization in Innovative Manufacturing". World Development, 54: 288-300.

Nakai, Y. y Tanaka, Y. 2010. "Chinese Company's IPR Strategy: How Huawei Technologies Succeeded in Dominating Overseas Market by Sideward-Crawl Crab Strategy". En D. F. Kocaoglu, T. R. Anderson y T. U. Daim. Technology Management for Global Economic Growth (PICMET), 2010 Proceedings of PICMET'10, IEEE.

Naughton, B. 2010. "China's Distinctive System: Can It Be a Model for Others?". Journal of Contemporary China, 19 (65): 437-460.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). China's Patent Office Now the World's Biggest, UN Innovation Report Finds, Naciones Unidas, 11 de diciembre, 2012.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). 2014. Centro de datos estadísticos de la OMI sobre propiedad intelectual.

—. 2013. Who filed the most PCT patent applications in 2012. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2013. Main Science and Technology Indicators.

—. 2010. "OECD Economic Surveys: China 2010". OCDE.

—. 2002. Frascati Manual 2002: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. OCDE.

Prud'homme, D. 2013. "China's Indigenous IP Policies—Here to Stay?". Managing Intellectual Property (233): 24-27.

Steinfeld, E. S. y Beltoft, T. 2014. "Innovation Lessons from China", en Imago.

The Economist. "The company that spooked the world". 4 de agosto, 2012.

Warner, E. 2015. Patenting and Innovation in China: Incentives, Policy, and Outcomes. Santa Monica, Estados Unidos: RAND Corporation.

Zhang, H., Patton, D. et al. 2013. "Building Global-class Universities: Assessing the Impact of the 985 Project". Research Policy, 42 (3): 765-775.

ENTREVISTA

“El  
mayor legado  
de China  
fue crear un  
modelo  
de desarrollo  
inclusivo”

**GARY GEREFFI**  
Profesor de Duke University



Con una estrategia de largo plazo, mediante el incremento de su productividad, siguiendo metas y objetivos de exportación, China ha logrado en pocas décadas la internacionalización de su industria y se volvió competitiva en sectores y tecnologías de punta. Gary Gereffi, profesor de Duke University y uno de los mayores especialistas mundiales en cadenas de valor, analiza la importancia del planeamiento a largo plazo, la innovación, el rol de la integración regional y de las políticas públicas, a la vez que examina las enseñanzas que la región puede extraer de la experiencia china.

#### ¿Cómo impactará la caída en los precios de los productos básicos?

La tasa de crecimiento de China va a descender del 10% u 11% al 7%. Esto quiere decir que China no puede seguir produciendo tantos bienes industriales y, por lo tanto, sus importaciones de productos primarios necesarios para la producción industrial van a disminuir. Los períodos de boom de los productos básicos son siempre cíclicos. China ha impulsado mucho una mejora de la calidad de vida de su mano de obra, en parte a través de aumentos del salario mínimo dispuestos durante los últimos cinco años. Se puede dividir el boom de productos básicos según dos categorías de productos: los minerales y el petróleo, que se utilizan para la producción industrial en China, por un lado, y los productos agrícolas, que también pueden emplearse para satisfacer el consu-

EL CRECIMIENTO  
DE CHINA SERÁ MENOR  
E IMPACTARÁ  
EN AMÉRICA LATINA.  
LOS PERÍODOS  
DE BOOM DE LOS  
PRODUCTOS BÁSICOS  
SON SIEMPRE  
CÍCLICOS

mo de alimentos, por el otro. En ambas categorías, los precios están cayendo y la mayor parte de la inversión directa de China en el exterior tiene como destino los minerales. China, efectivamente, quiere seguir importando todos los productos primarios que sea posible. China es muy sensible en las áreas de los alimentos y su consumo, y se preocupa mucho por la calidad de la alimentación de sus habitantes. Tal vez debido a que sus importaciones de productos agrícolas no igualan exactamente a las de minerales, con tantas inversiones en África –sobre todo en el África subsahariana, que ha sido el mayor destino regional de las inversiones chinas en el extranjero–, es probable que China privilegie las importaciones de productos básicos minerales no procedentes de América Latina sino de otras regiones.

#### ¿Cómo se puede incentivar a sectores industriales a que compitan de manera global?

Si el objetivo consiste en producir exportaciones destinado a las industrias globales, el mayor problema que tienen los esquemas de integración regional como el de Centroamérica y, tal vez, in-

LA INTEGRACIÓN  
REGIONAL DEBE  
FOCALIZARSE  
EN LA INTEGRACIÓN  
PRODUCTIVA DE MODO  
DE FORTALECER  
LAS CADENAS DE VALOR  
EN LA REGIÓN

cluso el MERCOSUR, sobre todo en sus relaciones con las economías de menor envergadura, es ser capaces de fabricar no sólo el producto final, sino también una serie de insumos clave para el producto final. Deben producir la indumentaria, pero también los textiles. Esto vale para cualquier exportador centroamericano y, hasta cierto grado, también para México. Como no producen todos los textiles que necesitan, habitualmente han tenido que importarlos de Asia. Con esquemas de integración regional que no pierdan de vista la integración productiva dentro de la región, como sucede con América Central, en la que algunos de sus países producen la indumentaria y otros, los textiles o las fibras, la integración en un contexto regional podría ser mayor. Un buen ejemplo al respecto es el de Costa Rica y los dispositivos médicos.

#### ¿Cuál es la estrategia que las empresas latinoamericanas deberían seguir para sumarse a las cadenas globales de valor como ocurrió con las firmas asiáticas?

Hay que saber adaptarse, tener capacidad de ser flexible respecto de cuáles son los pasos siguientes en relación con la cadena de valor. Se trata de

una cuestión global. Las industrias deben ser dinámicas respecto de adónde apuntan los inversores y de lo que los países son capaces de producir. El mayor legado de China es que ha logrado establecer en toda su sociedad un tipo de modelo de desarrollo inclusivo, más allá del conjunto de políticas utilizadas a tal fin. La enseñanza que nos deja China es que ha creado estrategias de desarrollo que apuntan a los sectores altos, medios y bajos, e incluso ha promovido estrategias en las industrias de mano de obra intensiva. El proceso tuvo lugar a pesar de las numerosas contradicciones y desacuerdos que existen entre los diferentes niveles de gobierno.

#### ¿Cuál es el rol de la integración regional en los procesos de diversificación exportadora?

Uno de los legados del crecimiento orientado a la exportación es que, a lo largo de treinta o cuarenta años, muchos países de todo el mundo se volvieron más capaces de diversificar sus exportaciones. Esto significa que las empresas domésticas que exportan pueden llevar adelante un proceso de fabricación mucho más integrado que en el pasado. La apuesta al mercado interno, de muchas empresas chinas y brasileñas también constituye, en cierta forma, un subproducto del crecimiento orientado a la exportación. La industrialización orientada a la exportación representó un importante factor positivo para las economías de menor escala. Corea, Taiwán, Singapur y también Hong Kong, economías del este asiático,

#### GARY GEREFFI

ES PROFESOR DE SOCIOLOGÍA Y DIRECTOR DEL CENTRO DE GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA Y COMPETITIVIDAD DE DUKE UNIVERSITY. ALGUNAS DE SUS OBRAS RECIENTES SON "THE GLOBAL ECONOMY: ORGANIZATION, GOVERNANCE, AND DEVELOPMENT" (2005), "DEVELOPMENT MODELS AND INDUSTRIAL UPGRADING IN CHINA AND MEXICO" (2009) Y "GLOBAL VALUE CHAINS IN A POST-WASHINGTON CONSENSUS WORLD" (2014).



podieron volverse extremadamente exitosas en sus exportaciones al centrarse en el capital humano y la capacidad local a fin de abastecer la creciente demanda de los mercados exportadores, puesto que no tenían que ocuparse de grandes mercados internos. Así, la integración regional implica que muchos de los vínculos necesarios para el escalamiento pueden tener lugar dentro de la región y que es preciso centrarse en industrias específicas. Hay que conocer realmente a fondo la industria que se está tratando de construir, dónde está la competencia global y cuáles son las grandes empresas con el fin de redefinir una estrategia de desarrollo que pueda adaptarse a cambios como la caída de los precios de las exportaciones de productos primarios o el ingreso de la producción China o asiática.

LOS ESFUERZOS DE CHINA HAN TENIDO ÉXITO EN ELEVAR EL NIVEL DE VIDA DE LOS ESTRATOS MÁS POBRES DE LA POBLACIÓN. EL PUNTO DE PARTIDA FUE LA CREACIÓN DE INDUSTRIAS DE EXPORTACIÓN EN EL SUR DEL PAÍS

#### ¿Cuál debería ser el papel de las políticas públicas?

Los gobiernos deben contar con organismos que puedan desarrollar una estrategia o un plan para los siguientes cinco o diez años, una estrategia económica a largo plazo para el país. Este tipo de organismo puede trabajar en forma conjunta con diferentes grupos del sector privado o inversores extranjeros con miras a identificar la clase de inversiones que se necesitan realmente para luego, tal vez, recurrir a grupos como el Banco Interamericano de Desarrollo u otros donantes regionales en busca de fuentes adicionales de financiamiento. Los países que son capaces de desarrollar una estrategia de mediano a largo plazo pueden articular los distintos factores que necesitan; tienen una visión, voluntad y capacidad políticas que luego pueden vincular a otras fuentes de inversiones, tanto multinacionales como nacionales, y también a las instituciones de capacitación, entre las que cabe incluir la participación de las universidades. Hay todo un conjunto de instituciones que son parte del sistema de



LOS PAÍSES DEBEN CONTAR CON INSTITUCIONES QUE DISEÑAN UN PLAN DE DESARROLLO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

innovación local y que podrían hacer un gran aporte. Los países necesitan conseguir, de alguna manera, recursos para crear organismos de planeamiento; podemos encontrar numerosos ejemplos en Asia, donde los países han actuado, históricamente, en esta dirección. Pero no es posible limitarse a copiar lo que se hizo en otros lugares: hay que encontrar las propias fuentes de fortaleza. En China hay numerosos organismos públicos, todos interesados en el desarrollo, y muchas veces con prioridades diversas.

#### ¿Qué lecciones puede aprender la región de China?

Uno de los logros más importantes del modelo chino ha sido elevar el nivel general de ingresos de la población. Al sacar a muchísimos habitantes de la pobreza extrema o de una situación en la que ganaban uno o dos dólares diarios, China ha realizado, en general, la fantástica tarea de aumentar el dinamismo en todo el país. Durante los últimos quince años, los esfuerzos de China e India han tenido mucho éxito en elevar el nivel de vida de los estratos más pobres de la población. En virtud de su tamaño, estos dos países han realizado grandes mejoras con sus amplias estrategias de desarrollo. El punto de partida fue la

creación de industrias de exportación en el sur de China, que al principio era una región muy pobre, aunque situada más cerca de los puertos. Pero a medida que esas industrias se fueron volviendo exitosas, el país fue trasladando las industrias de uso intensivo de mano de obra de las provincias costeras a las del interior. Y hoy en día, en muchos casos, las está exportando a regiones fuera de China, y lo mismo está haciendo con industrias más tecnológicas. La idea consistió en subir los peldaños de una suerte de escalera tecnológica y formular políticas en función de las cuales las regiones pudieran verse ascendiendo esa escalera, desde la indumentaria, los juguetes y el calzado a servicios de mayor valor, como los financieros. Esta estrategia ha formado parte de los planes quinquenales de China, dado que el país ha contado con herramientas de planificación muy claras para desarrollar estrategias económicas que pueden comunicar a la totalidad del país. ■





# Tecnología al servicio de la seguridad alimentaria

Para abastecer al crecimiento poblacional, la producción mundial de carnes deberá aumentar un 70% hacia 2050. El desafío no resulta exclusivo del sector primario, sino que la biotecnología encuentra en la elaboración de carnes un horizonte de muchas oportunidades. Este es el caso de las empresas que producen vacunas para animales. De un origen familiar, como son muchas de las grandes compañías de la región, Biogénesis Bagó nació en la Argentina hace 80 años. En las últimas décadas vio expandir su actividad por todo el mundo, pero no fue hasta hace poco que decidió apostar con fuerza al mercado chino. La tarea no es fácil, advierte Esteban Turic, director de Innovación de la firma: la regulación del país obliga a moverse con cuidado y buscar socios locales. En 2016 tiene previsto abrir una planta industrial en China, donde producirá una vacuna antiaftosa para el mercado local con tecnología latinoamericana.



## ¿Cuáles son los principales productos de la empresa?

Biogénesis Bagó es una compañía de biotecnología líder en el continente americano, comprometida con el desarrollo de soluciones para la sanidad y la sustentabilidad de la producción pecuaria. Desde hace 80 años, contribuye en la evolución de la ganadería latinoamericana, con avances importantes en términos de aumento de la productividad, baja de las tasas de mortalidad animal y erradicación de la fiebre aftosa en los países con vacunación del continente. Su historia la muestra ligada a la innovación, siempre cerca de las necesidades del productor pecuario, trabajando junto a organismos oficiales, médicos veterinarios y científicos. A la vez, da cuenta del entendimiento que la compañía tiene del contexto global y de su visión integral sobre la salud. Frente al crecimiento exponencial de la población alrededor del globo, sus soluciones representan para

80  
años de  
experiencia  
tiene la  
firma en el  
sector



**Esteban Turic.** Doctor en Ciencias Veterinarias y bacteriólogo clínico e industrial, antes de ser el Director de Innovación de Biogénesis Bagó fue Project Manager para el Hemisferio Sur de Virbac.

el productor pecuario la oportunidad de mejorar su productividad para ampliar mercados y posicionar a la región como principal proveedor mundial de alimentos derivados de proteína animal. En 2011, se convirtió en la primera compañía extranjera en Estados Unidos autorizada a proveer su vacuna antiaftosa al país ante una eventual emergencia sanitaria. En 2013, da inicio al proyecto más ambicioso conocido hasta la fecha para una empresa farmacéutica veterinaria de América Latina. Para 2016, entrará en operación una planta de producción de vacuna antiaftosa de última generación en la República Popular China.

## ¿Qué estrategia se está siguiendo para ingresar al mercado chino?

Por sus antecedentes y trayectoria en materia de producción de vacuna contra la fiebre aftosa, una de las enfermedades que más limitan la producción de cerdos y bovinos en China, el gobierno chino buscó a Biogénesis Bagó para que esté presente en el país. Avanzamos en un joint venture con una empresa local especializada en la producción de vacunas para cerdos y aves de corral, HILE Biotechnology. A través de este joint venture, las dos empresas iniciaron gestiones entre ambos gobiernos y el proyecto fue declarado de interés binacional por el impacto que este genera en el control de la enfermedad, la transferencia de tecnología y conocimiento, y el desarrollo económico del sector pecuario chino.

50%  
DE LA POBLACIÓN  
MUNDIAL PORCINA SE  
ENCUENTRA EN CHINA





# 110 MILLONES

DE CABEZAS  
DE BOVINOS NECESITAN  
LA VACUNA QUE  
FABRICA BAGÓ

## ¿Cuál es el potencial de China en bio-tecnología?

China cuenta con el 50% de la población mundial de cerdos (700 millones de cabezas), un tercio de la población bovina de América Latina (110 millones de cabezas) y 300 millones de cabras y ovejas, tres veces más que Australia y Nueva Zelanda juntos. Esto hace de China un mercado muy atractivo y donde todos quisieran estar. Sin embargo, hay que tener cuidado con las estimaciones de negocio porque es un país híper regulado, desde lo legal hasta lo tecnológico y comercial. Esta híper regulación la conocen los chinos, la usan siempre en su favor y lleva además un condimento cultural que difiere casi siempre del gusto latino. En síntesis, es un mercado muy atractivo, pero de difícil acceso y de alto costo de ingreso.

## ¿Cuáles son innovaciones que se desarrollan para adaptarse a este mercado?

En referencia a este caso en particular la tecnología que aplicamos a la producción de nuestra vacuna para América Latina es una innovación en sí misma para el mercado chino, y todo lo que involucra en la elaboración de la misma, como la ingeniería de procesos, los sistemas de control y de evaluación de la calidad de nuestros antígenos lo son también. Biogénesis Bagó ha patentado métodos para la elaboración y purificación de antígenos, como también para el control de pureza de estos antígenos, los cuales son totalmente novedosos y únicos a nivel mundial mediante la elab-

## ¿Cómo se organizó la empresa para operar en China?

Contamos con un socio local que conoce el mercado chino y está operando actualmente en él. Biogénesis Bagó tiene más de 65 años de experiencia comercial en el segmento de vacuna contra la fiebre aftosa. Trabajamos siempre enfocados en la sanidad de los animales de producción, vinculando con los veterinarios, los productores y las instituciones científicas y del Gobierno. De esa manera es como nos gusta trabajar y, además, es el método que nos ha permitido alcanzar nuestros objetivos de desarrollo y crecimiento a lo largo de nuestra historia. ■



# INTAL INTERACTIVO



## LA HISTORIA, LOS DESAFÍOS PRESENTES Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN Y EL COMERCIO REFLEJADOS EN 50 INFOGRAFÍAS DINÁMICAS



Todas las respuestas y mucho más en  
[www.iadb.org/intal/interactivo](http://www.iadb.org/intal/interactivo)



# LA TRANSICIÓN A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

## INFLUENCIA CULTURAL CHINA Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN

LA COOPERACIÓN EN POLÍTICAS EDUCATIVAS PUEDE  
CONSTITUIR UNO DE LOS PILARES DEL INTERCAMBIO  
CON LA REGIÓN. CUÁL ES LA ESTRATEGIA  
DIPLOMÁTICA CHINA PARA EXPANDIR SU CULTURA  
Y CÓMO FOMENTAR UNA TRANSFERENCIA DE  
TECNOLOGÍA QUE IMPULSE LA INNOVACIÓN E  
INCREMENTE LA PRODUCTIVIDAD.

Calendars

Today

Inbox



CHINA SE PROPUSO ESTRECHAR DISTANCIAS CON LAS POTENCIAS TRADICIONALES EN EL ÁMBITO INDUSTRIAL, TECNOLÓGICO Y CIENTÍFICO, PARA ALCANZAR LOS MAYORES ESTÁNDARES DE DESARROLLO EN EL SIGLO XXI. SU POSICIONAMIENTO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL HA ESTADO VINCULADO A SU IMPULSO EN EDUCACIÓN Y, DE MODO PARALELO, HA GENERADO UNA ESTRATEGIA DE INTENSIFICACIÓN DE SU INFLUENCIA CULTURAL EN REGIONES QUE TIENEN UNA RENOVADA IMPORTANCIA PARA SUS INTERESES, COMO ES AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL OBJETIVO DE ESTE TRABAJO ES ANALIZAR LAS POLÍTICAS EN EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ADOPTADAS POR CHINA PARA TRANSITAR RUMBO A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, Y LA CONEXIÓN DE ESTE PROCESO CON EL DESPLIEGUE DE SU SOFT POWER CULTURAL EN LA REGIÓN.

Los avances científicos y tecnológicos de las últimas décadas han demostrado que el conocimiento es fuente sustancial de riqueza en las economías más dinámicas y competitivas del mundo. En las potencias tradicionales como Estados Unidos, Alemania y Japón, y en potencias emergentes como China, hay una inagotable motivación por invertir en investigación de alta tecnología e innovación. Pero ¿cómo hacer posible la innovación?: “Educación, educación, educación”.

En la guerra competitiva por el conocimiento a nivel mundial, el vínculo entre economía y educación es fuerte. Por tanto, cobra relevancia el triángulo: innovación, educación y calificación, y China se ha propuesto formar parte de ese triángulo transitando paulatinamente a la sociedad del conocimiento.

La noción de una sociedad del conocimiento fue utilizada por primera vez por Peter Drucker (1969), y ya en la década de los noventa fue profundizada por una serie de estudios publicados por Nico Stehr (1994) y Robin Mansell (1998). El concepto de sociedad del conocimiento ha estado relacionado con los estudios sobre la sociedad de la

información y basado en el desarrollo de nuevas tecnologías. Desde los años sesenta hasta la trilogía en los años noventa de Manuel Castells (1996), la noción de sociedad de la información sintetizaba las transformaciones vislumbradas por los primeros investigadores sobre el tema.

Pero la gran diferencia entre sociedad de la información y la sociedad del conocimiento radica en que la primera se basa específicamente en los progresos tecnológicos y, en cambio, la segunda comprende dimensiones sociales y políticas mucho más amplias (UNESCO, 2005).

Actualmente, la noción de sociedad del conocimiento se ha convertido en un marco de reflexión necesario en la mayoría de los países desarrollados de la OCDE y lo es también en economías emergentes como Brasil, Rusia, India y China. La relevancia de la educación pone de manifiesto que, en la tarea de edificar sociedades del conocimiento, el focus en los medios tecnológicos no debe dejar en segundo plano el rol clave de las escuelas, los institutos de formación técnica y las universidades.

En este contexto, y de manera posterior a la fundación de la República Popular China, el Gobierno fue promoviendo la educación como un objetivo fundamental. Antes de 1949, el 80% de la población era analfabeta, por tanto se comenzó un proceso de reforma al sistema educativo y se logró incrementar el volumen total del sector estudiantil. A partir de 1978, con el proceso de reforma y apertura, la educación experimentó un rápido crecimiento y fue uno de los puntos centrales del éxito en el desarrollo socioeconómico en las últimas décadas.

El gobierno chino ha aumentado de forma progresiva su inversión en el sector de educación<sup>2</sup>: el año 2010 resultó equivalente al 1,5% de su PIB. Paulatinamente, las universidades chinas se están preparando para competir con las mejores universidades a nivel mundial, duplicando el número de universidades en casi una década, de 1.071 en 1999 a 2.263 en 2008, por lo que China está construyendo el sector de educación superior más grande del mundo. En este escenario, se proyecta que con la rapidez que avanza las universidades chinas, podrían pasar a formar parte de las principales universidades a nivel mundial en los próximos 25 años (Ryan, 2010; Morgan y Wu, 2011).

Desde este sentido, el Ranking Académico de las Universidades del Mundo (ARWU)<sup>3</sup> o Ranking Shanghai Jiao Tong, realizado por la Universidad de Shanghai desde el 2003, nace como una herra-

2%

DEL PIB DE CHINA  
SE DESTINA A I+D,  
CUATRO VECES MÁS  
QUE LAS PRINCIPALES  
ECONOMÍAS DE LA REGIÓN





## +220.000

EXTRANJEROS  
ESTUDIARON EN CHINA  
EN 2008.  
EN 1950 SÓLO HABÍAN  
ESTUDIADO 33

mienta para medir el grado de avance de las universidades chinas frente a las principales universidades del mundo. Se destaca que en sus datos del año 2008 ninguna de las universidades chinas se encontraban entre las 100 mejores del mundo, pero tenía 18 entre las 500 mejores. Aunque en el 2015 ninguna de las universidades chinas se ubicó entre las 100 primeras a nivel mundial en este ranking, de acuerdo a la Tabla 1,

China cuenta con cuatro universidades entre el bloque de las 101-150 mejores del mundo, con tres entre el rango de las 151-200 y seis entre las 201-300 mejores universidades a nivel mundial, lo que constituye un avance muy sustantivo en comparación al 2008.

En esta medición se utilizan seis indicadores con el objeto de evaluar las universidades del mundo: 1) número de antiguos alumnos con premios Nobel y

medallas Fields (Alumni), 2) número de profesores ganadores de premios Nobel y medallas Fields (Award), 3) cantidad de investigadores con un alto índice de citación en los diversos campos (HiCi), 4) número de artículos publicados en Nature and Science (N&S), 5) número de artículos indexados en Science Citation Index - Expanded (SCIE) y en el Social Science Citation Index (SSCI) (PUB) y 6) rendimiento académico per cápita de la institución (PCP).

Como se observa en la Tabla 2, de acuerdo a estos indicadores (Alumni, Award, HiCi, N&S, PUB y PCP), para cada uno se asigna un valor máximo de 100 a la mejor universidad y para otras universidades el indicador se calcula como aquel porcentaje proporcional de ese valor máximo. En el caso de que la distribución de los datos estadísticos de cualquier indicador presente una distorsión muy significativa, se emplean técnicas estándar de estadística para ajustar el indicador cuando sea necesario. Las universidades se evalúan ponderando valores para cada indicador, el valor más alto alcanzado por una universidad es de 100 y las otras universidades obtendrán su puntuación en la proporción al valor máximo. En este ranking, se han buscado más de 2.000 universidades,

de entre las cuales han sido evaluadas 1.200 y se publican las 500 primeras del mundo (Ranking Académico de las Universidades del Mundo (ARWU), 2015).

En términos comparativos con otros rankings, los esfuerzos económicos de China para convertirse en una potencia en educación superior estarían dando sus primeros resultados. Ello se puede observar a través del QS World University Rankings, elaborado y publicado en internet a partir del 2011 por el grupo Quacquarelli Symonds. Para su medición, utiliza siete indicadores, los primeros dos son los más importantes debido a que el 50% de la puntuación que recibe cada universidad depende de ellos. Se trata de: 1) la reputación de la institución entre otras universidades internacionales y 2) la reputación de la universidad entre las empresas que emplean a sus graduados. Para medir estos parámetros, QS realiza una masiva encuesta entre más de 50.000 académicos y los más de 13.000 empleadores en todo el mundo.

Los restantes cinco indicadores representan un 10% cada uno: 3) la tasa entre alumnos y docentes, 4) la cantidad de profesores que poseen doctorados, 5) la investigación científica, 6) la publicación en revistas especializadas (mide en cuántos papers fue citada la universidad y cuántas investigaciones realizó cada académico) y 7) valora la página web de la universidad para medir si estas investigaciones están disponibles online (QS World University Rankings, 2015).

En este ranking, cuatro universidades chinas lograron consolidarse en el top 100 del ranking de las mejores universidades del mundo 2015-2016 del QS World University Rankings. Este ha resultado ser el mejor desempeño que tuvo China en esta medición hasta la fecha. Además, en total siete uni-

TABLA 1  
**RANKING ACADÉMICO DE LAS UNIVERSIDADES DEL MUNDO (ARWU) 2015**  
**PRINCIPALES UNIVERSIDADES EN CHINA A NIVEL MUNDIAL**

RANKING NACIONAL	INSTITUCIÓN	RANKING MUNDIAL
1-4	Universidad de Pekín	101-150
1-4	Universidad de Shanghái Jiao Tong	101-150
1-4	Universidad de Tsinghua	101-150
1-4	Universidad de Zhejiang	101-150
5-7	Universidad de Fudan	151-200
5-7	Universidad Sun Yat-sen	151-200
5-7	Universidad de Ciencias y Tecnología de China	151-200
8-13	Universidad Normal de Beijing	201-300
8-13	Instituto de Tecnología de Harbin	201-300
8-13	Universidad de Ciencia y Tecnología de Huazhong	201-300
8-13	Universidad de Jilin	201-300
8-13	Universidad de Nankín (o Nanjing)	201-300
8-13	Universidad de Xi'an Jiao Tong	201-300

Fuente: Ranking Académico de las Universidades del Mundo (2015).

versidades chinas aparecen entre las 200 mejores del mundo. Este avance se debe al desempeño más fuerte en ingeniería y tecnología, y al impacto en investigación.

Como puede observarse en la Tabla 3, para el período 2015-2016, todas las universidades chinas que figuran en el listado tuvieron un ascenso importante en el ranking. Las universidades mejor evaluadas fueron: Tsinghua, en el puesto 25 (subió 22 lugares); la Universidad de Pekín, en el lugar 41 (ascendió 16 lugares); la Universidad de Fudan, en el lugar 51 (subió 20 lugares) y la Universidad de Shanghai Jiao Tong en el puesto 70 (avanzó 30 lugares). El avance en las posiciones es en comparación a la medición anterior.

Tanto el ARWU, como el QS World University Rankings revelan un ascenso importante de las universidades chinas. Ello se explica por el éxito de la iniciativa C9 League<sup>4</sup>, establecida el 4 de mayo de 1998 por el gobierno chino con el objetivo de avanzar en el sistema

**+1.000**  
NUEVAS  
UNIVERSIDADES  
SE CREARON EN CHINA  
EN LOS ÚLTIMOS  
AÑOS

de educación superior e impulsar a las universidades chinas, canalizando una fuerte inversión en nueve universidades chinas de elite en una apuesta por alcanzar y mantener un estatus a nivel mundial. (Xinhua, 26 de octubre, 2009).

Sin embargo, es importante observar a estas nueve universidades de elite en China y la posición que ocupan en los principales rankings del mundo de acuerdo con la Tabla 4. Sus posiciones cambian en base a los diferentes criterios utilizados en cada medición.

Lo relevante desde una perspectiva de largo plazo es que paulatinamente los colegios y universidades han co-

TABLA 2  
**CRITERIOS, INDICADORES Y VALORES UTILIZADOS POR EL RANKING ACADÉMICO DE LAS UNIVERSIDADES DEL MUNDO (ARWU). 2015**

CRITERIO	INDICADOR	CÓDIGO	VALOR
Calidad de la docencia	1. Antiguos alumnos de una institución con premios Nobel o medallas Fields	Alumni	10%
Calidad del profesorado	2. Profesores de una institución que han obtenido premios Nobel y medallas Fields	Award	20%
	3. Investigadores con alto índice de citación en diversas materias	HiCi	20%
Producción Investigadora	4. Artículos publicados en Nature and Science	N&S*	20%
	5. Artículos indexados en Science Citation Index - Expanded y Social Science Citation Index	PUB	20%
Rendimiento per cápita	6. Rendimiento académico per cápita de una institución	PCP	10%

\* Para instituciones especializadas en Humanidades y Ciencias Sociales no se considera el criterio N&S y el valor se redistribuye entre los demás indicadores de forma proporcional.

TABLA 3  
**QS WORLD UNIVERSITY RANKINGS 2015-2016**  
**PRINCIPALES UNIVERSIDADES CHINAS A NIVEL MUNDIAL**

INSTITUCIÓN	RANKING MUNDIAL
Universidad de Tsinghua	25
Universidad de Pekín	41
Universidad de Fudan	51
Universidad de Shanghai Jiao Tong	70
Universidad de Zhejiang	110
Universidad de Ciencias y Tecnología de China	113
Universidad de Nankín (o Nanjing)	130
Universidad Normal de Beijing	232
Universidad de Wuhan	273
Universidad de Nankai	227
Instituto de Tecnología de Harbin	291
Universidad Sun Yat-sen	307
Universidad de Xi'an Jiao Tong	331

Fuente: QS World University Rankings (2015).

menzado un proceso de reforma en sus sistemas de enseñanza, con el objeto de orientar a los estudiantes al mercado y hacia la competitividad emprendida por China. Las reformas tienden a que desde el colegio los estudiantes se concentren en ciencia, tecnología y las matemáticas. Por otra parte, dado el aumento en la inversión en educación superior, la reforma en el sistema educativo superior ha generado mejores condiciones para el cuerpo docente de las universidades. El Gobierno también se ha propuesto impulsar actividades para atraer talentos extranjeros al país, para que trabajen en institutos y universidades chinas.

El panorama de la educación superior en China ha cambiado especialmente en las últimas dos décadas. En 2008 más de 220.000 extranjeros estudiaron en China y cerca de 180.000 estudiantes chinos lo hicieron en el extranjero. Una diferencia considerable, debido a que en 1950 las cifras eran de 33 extranjeros

estudiando en China y sólo 35 estudiantes chinos en el extranjero (Xinhua, 29 de septiembre, 2009).

Por tanto, el avance de China en su desarrollo económico en las últimas décadas también está estrechamente vinculado a su desarrollo en educación. Es así que en el 2010 adelantó a Japón y se convirtió en la segunda economía del mundo. Paralelamente, su intensidad en Investigación y Desarrollo (I+D) se ha multiplicado por seis (UNESCO, 2010).

A su vez, al interior del país se está generando un interesante debate sobre la calidad y el enfoque de la educación, en especial porque un número creciente de estudiantes desea ingresar a la escuela secundaria y a la universidad. Finalmente, los desafíos en la próxima década para China son: mejorar la colaboración con los científicos occidentales, incrementar la influencia en las publicaciones internacionales y proveer de una mejor educación a los estudiantes en las zonas rurales.



# 80%

DE LA POBLACIÓN  
CHINA ERA  
ANALFABETA HASTA  
MEDIADOS DEL  
SIGLO XX

## ASIMETRÍAS EN I+D

En los últimos años, China ha implementado unas políticas clave para convertirse en una nación impulsada por la innovación para el año 2020. Y a pesar de que Estados Unidos y la Unión Europea siguen encabezando a nivel internacional la inversión destinada en I+D al 2015, es relevante la competitividad de los países emergentes con la primacía de China. Por ejemplo, la proporción de

investigadores de los países en desarrollo pasó del 30% en 2002 al 38% en el 2007 y dos tercios de este aumento fueron por el impulso de China. En tanto, la proporción de las publicaciones producidas por China se multiplicó por más de dos en ese mismo período, pasando desde 5,2% al 10,6% (UNESCO, 2010). De acuerdo a la Tabla 5, en base a un estudio de UNESCO del 2015, se observan cuatro indicadores que ponen de manifiesto el progresivo avance de China en: el aumento en su porcentaje mundial del PIB, el Gasto Bruto Nacional en I+D (GBID), cantidad de investigadores y cantidad de publicaciones.

TABLA 4  
**POSICIÓN DE LAS NUEVE UNIVERSIDADES CHINAS (C9 LEAGUE)  
EN LOS PRINCIPALES RANKINGS DE UNIVERSIDADES DEL MUNDO. 2015-2016**

UNIVERSIDAD	ARWU World (2015) (1)	QS World (2015/16) (2)	THE World (2015/16) (3)	CWTS Leiden (2015) (4)
Universidad de Tsinghua	101-150	25	47	250
Universidad de Pekín	101-150	41	42	379
Universidad de Fudan	151-200	51	201-250	389
Universidad de Shanghai Jiao Tong	101-150	70	301-350	514
Universidad de Zhejiang	101-150	110	251-300	456
Universidad de Ciencias y Tecnología de China	151-200	113	201-250	569
Universidad de Nankín (o Nanjing)	201-300	130	251-300	438
Instituto de Tecnología de Harbin	201-300	291	501-600	447
Universidad de Xi'an Jiao Tong	201-300	331	501-600	602

Fuente:  
(1) Ranking Académico de las Universidades del Mundo (ARWU) (2015).  
(2) QS World University Rankings (2015).  
(3) The Times Higher Education (2015).  
(4) CWTS Leiden Ranking (2015).

TABLA 5  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PIB, EL GBID, LOS INVESTIGADORES Y LAS PUBLICACIONES DE CHINA EN EL MUNDO, 2009 Y 2013 (%)**

INDICADOR	2009	2013
Porcentaje mundial del PIB	13,4	16,1
Porcentaje mundial del GBID	13,8	19,6
Porcentaje mundial de investigadores	16,7	19,1
Porcentaje mundial de publicaciones	11,1	20,2

Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO (2015).  
Notas del informe: Para el Gasto Bruto Nacional en I+D (GBID) (dólares estadounidenses en PPA) y el número de investigadores: estimaciones del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, julio de 2015; para el PIB (dólares estadounidenses en PPA): indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial, abril de 2015; para las publicaciones Web of Science de Thomas Reuters: tratamiento de datos por Science-Metrix.  
\* El dato pertenece al período 2014.

Sin embargo, como se aprecia en la Tabla 6, las asimetrías en I+D en China en relación a las potencias regionales de América Latina en este plano, como Brasil, Argentina y México, revelan una brecha importante que incluso se encuentra en aumento. En 1995, China anunció que aplicaría la estrategia de “hacer florecer al país mediante el impulso de las ciencias y la educación”, con el objetivo de lograr un crecimiento económico más equilibrado y, en el Plan para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Mediano y Largo Plazo (2006-2020), estableció los siguientes objetivos (UNESCO, 2010 y 2015):

- Incitar a las empresas a invertir más en innovación.
- Invitar a los investigadores chinos en el exterior a repatriarse (de los 1,4 millones de estudiantes que han regresado al país desde principios de la década de 1990, casi la mitad lo ha hecho después de 2010).
- Integrar a 2.000 expertos extranjeros en los próximos años para trabajar en laboratorios, empresas líderes e institutos de investigación, así como en diferentes universidades chinas (se trata de una política de “captación de cerebros”).
- Elevar la relación GBID/PIB del 1,5% al 3% para el 2020.

Al mismo tiempo, en América Latina, y específicamente en Argentina, Brasil y Chile, se han implementado políticas para el fomento de la innovación. Sin

embargo, aunque en la región se están aplicando diversos tipos de instrumentos de apoyo a las políticas de ciencia y tecnología, los sistemas nacionales de innovación siguen siendo débiles. En el caso de los países latinoamericanos promotores de políticas en esa esfera como los ejemplificados, el principal desafío es superar la desconexión existente entre los diferentes actores de los sistemas nacionales de innovación.

Por ejemplo, es necesario establecer los puentes de conexión con la buena investigación que emana del sector académico local, para ser recogida y utilizada por el sector productivo local. A nivel macro, es necesario: a) aumentar la inversión en I+D en la región, que sigue siendo baja; b) mejorar la eficiencia de los organismos de fomento de I+D y c) capacitar y constituir una masa crítica de profesionales altamente cualificados para la elaboración de políticas de I+D.

## SOFT POWER CULTURAL

Junto al proceso de la transición de China a la sociedad del conocimiento y su desafío por competir con países que ya se encuentran consolidados en ella, como Estados Unidos, Japón y algunos países de la Unión Europea, como Alemania, Reino Unido y Francia, también se observa una creciente influencia cultural china en las sociedades latinoamericanas, que está estrechamente rela-

# 154

INSTITUTOS  
CONFUCIO  
SE ESTABLECIERON  
EN 17 PAÍSES  
DE AMÉRICA

TABLA 6  
**GASTO EN INVESTIGACIÓN Y  
DESARROLLO (% DEL PIB). 2012**

	2012
REP. DE COREA*	4,04
ISRAEL	3,93
FINLANDIA	3,55
JAPÓN*	3,39
SUECIA	3,41
DINAMARCA	2,98
ALEMANIA	2,92
AUSTRIA	2,84
ESLOVENIA	2,80
ESTADOS UNIDOS	2,79
FRANCIA	2,26
BÉLGICA	2,24
ESTONIA	2,18
PAÍSES BAJOS	2,16
SINGAPUR	2,10
CHINA	1,98
BRASIL*	1,21
ARGENTINA*	0,65
MÉXICO*	0,43
URUGUAY*	0,43
CUBA*	0,42

Fuente: Elaboración propia en base a  
Banco Mundial (2015).  
\* Datos para 2011.



cionada con su posicionamiento a través del sistema internacional.

Said Saddiki señala que la diplomacia cultural es una piedra angular de la diplomacia pública, que pone el énfasis en el intercambio a largo plazo entre las naciones. Ambos conceptos están relacionados con el soft power, concepto introducido por Joseph Nye (2004), quien lo define de la siguiente manera: “La habilidad para conseguir lo que uno pretende por medio de la seducción, y no por medio de la coerción o el pago. Surge del carácter atractivo que tiene la cultura, la política o los ideales políticos de un país” (Saddiki, 2009: 109-110). El objetivo principal de la diplomacia cultural es influir positivamente en la opinión pública y en las elites de opinión de un Estado extranjero (Saddiki, 2009).

En este contexto, a partir del gobierno de Hu Jintao, ha ido tomando relevancia la política de proyectar la cultura china a nivel internacional como parte de su estrategia de soft power. En consecuencia, China comenzó a desarrollar programas cuyo objetivo es informar o influir en la opinión pública de otros países por medio de publicaciones, turismo, deporte, medios de comunicación, promoción de la enseñanza del idioma e intercambio cultural.

Este despliegue del soft power cultural de China a nivel internacional ha tenido como instrumento principal a los institutos Confucio. El primero se fundó en Seúl en 2004. Hacia diciembre de 2014, se habían establecido 475 institutos Confucio y 851 salones Confucio en un total de 120 países del mundo: 103 en 32 países de Asia, 42 en 21 países de África, 159 en 39 países de Europa, 154 en 17 países de América y 17 en 3 islas del Pacífico (Uni-



## EL LIBRO BLANCO PARA LA EDUCACIÓN

El Libro Blanco de China para América Latina constituye un documento gubernamental publicado en 2008, relevante para el desenvolvimiento futuro de las relaciones entre este país y la región, dado que ofrece un marco político-institucional que acompaña a los crecientes vínculos económico-comerciales.<sup>6</sup>

El informe representa un modelo sobre el cual se proyectan las perspectivas futuras en el ámbito político, económico y social entre China y la región, y analiza la manera como este país busca el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Presidente Hu Jintao en 2004 para las relaciones sino-latinoamericanas.

Este documento aborda distintos ámbitos, pero específicamente en el plano del soft power cultural hace mención al ámbito de la educación y propone los siguientes objetivos:

- China manifiesta el interés de promover la cooperación científica, tecnológica y educativa con los países latinoamericanos.
- Intensificar las áreas de interés común priorizando, entre otras, la tecnología aeronáutica y aeroespacial, el biocombustible, el medioambiente y recursos marítimos.
- Divulgar y aplicar tecnología de punta probada por ambas partes,

como tecnología y técnica de ahorro energético, medicina digital y minicentrales hidroeléctricas.

- Ofrece desarrollar capacitación técnica y servicios y modelos tecnológicos.
- Aprovechar los mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación para potenciar los intercambios sino-latinoamericanos.
- Esforzarse por implementar la firma de acuerdos para reconocimiento recíproco de los títulos académicos.
- Elevar el número de becas para estudiantes latinoamericanos.

China manifiesta que la cooperación debe ser comprendida por los países latinoamericanos en un espectro amplio, que incluya los aspectos culturales, educacionales y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, no hay que olvidar que su estrategia hacia la región vincula los temas de cooperación cultural a los temas económicos y comerciales, y responde a sus intereses.

Este documento es relevante porque China concede la voluntad de extender y estrechar los lazos con América Latina en el impulso de la educación. Transcurridos siete años desde la publicación del Libro Blanco, apenas unos pocos gobiernos de la región dieron una respuesta oficial a este informe<sup>7</sup>.





3%

DEL PIB ESPERA  
INVERTIR  
EL GIGANTE ASIÁTICO  
EN I+D EN  
2020

versidad Autónoma de Yucatán, 2015).

En América Latina, el primer Instituto Confucio fue fundado en México el año 2006, y en 2012 había 25 institutos Confucio y 10 aulas Confucio en 12 países latinoamericanos (Hanban, 2012).

En este despliegue cultural chino, los medios de comunicación han cumplido un rol importante. Se destacan el canal de televisión CCTV 9 y las agencias de noticias Xinhua y People's Daily, cuyas centrales para América Latina se ubican en Ciudad de México (Méndez, 14 de mayo, 2010).

China se encuentra ampliando su influencia mediática en la región por medio del apoyo a las empresas editoriales y medios de comunicación latinoamericanos, como el Observatorio de la Política China desde el 2012. De acuerdo al informe "Winds from the East: How the People's Republic of China Seeks to Influence in the Media in Africa, Latin America, and Southeast Asia", publicado por el Center for International Media Assistance (CIMA) en 2010, se establece que mientras los programas económicos, militares y políticos de China se extienden por toda América Latina, los medios de comunicación chinos centran su interés principalmente en Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador. Las principales herramientas utilizadas por China para interactuar con el sector de los medios de comunicación latinoamericanos son:

- Colaboración mediante la financiación y el lanzamiento de los satélites de comunicación, que proporcionan a los países beneficiarios una mayor capacidad y, a su vez, amplían la influencia de los medios chinos en América Latina.
- Subvención a los periodistas latinoamericanos para viajes a China.
- Apertura de institutos Confucio en toda la región.

- Visita de altos funcionarios chinos, que procuran promover el trabajo conjunto en el ámbito de los medios de comunicación (CIMA, 2010).

Por tanto, los temas culturales están engarzados a los temas económicos. Esto no sería una coincidencia, dado que se enmarca dentro de la estrategia de China para la región. En otras palabras, las herramientas de la difusión cultural son instrumentales a sus negociaciones económico-comerciales con el país seleccionado. Esto puede apreciarse con mayor claridad al analizar algunos de los objetivos del Centro Regional de los Institutos Confucio para América Latina (CRICAL):

a) "Posibilitar, a los Institutos Confucio latinoamericanos, desempeñar un rol de carácter estratégico en el proceso de intensificación y profundización de las relaciones de América Latina toda con la República Popular China, revalorizando nuestra área geográfica de influencia".

b) "Diseñar e implementar, en el marco del mencionado rol, líneas de acción, proyectos y actividades comunes a los distintos niveles (institucional, grupal o individual) y los distintos planos (social, cultural, económico, productivo) que dichas relaciones abarquen" (CRICAL, 2015).

Si se analiza el caso de los países latinoamericanos, no se constatan cuestionamientos sobre los objetivos de estos institutos. Un ícono en este sentido es el caso de Chile, un país pequeño en el contexto latinoamericano, seleccionado por parte de China para establecer CRICAL<sup>5</sup> en mayo de 2014, ello "coincide" con la selección de este país para firmar un acuerdo en 2015 al objeto de instalar

una agencia del China Construction Bank, para fomentar la agilización del uso del renminbi en la región e impulsar aún más la relación comercial entre China y Latinoamérica. Además, con el antecedente previo de la elección de Chile para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) en vigencia desde el 1 de octubre de 2006, y todo vinculado a una intensa penetración a nivel de soft power cultural.

### REPENSANDO EL DESARROLLO

La reflexión en torno al surgimiento de las sociedades del conocimiento permite replantearse el concepto de desarrollo. La nueva valorización del capital humano induce a pensar que los modelos de desarrollo tradicionales son sustituidos por modelos basados en el conocimiento, la cooperación mutua y el fortalecimiento de los servicios públicos. La mayor valorización del conocimiento conduciría a proveer un nuevo modelo de desarrollo cooperativo, basado en las políticas vinculadas al impulso de la ciencia y la tecnología, que cumplirían un papel relevante en la reducción de las desigualdades.

Las perspectivas futuras de las relaciones entre China y América Latina revisten especial relevancia dado el perfil de este país como principal potencia emergente en los comienzos de este siglo. El camino que inició en 1978 en búsqueda del crecimiento es un proceso que ha tenido características particulares, un modelo de crecimiento diferente, que evidencia que no hay un camino único hacia el desarrollo.

Si bien en la actualidad China experi-

menta una ralentización del crecimiento económico, ello pone de manifiesto la necesidad de transformar su modelo de desarrollo económico, basado en un uso intensivo de mano de obra, inversión, energía y recursos, a un modelo que dependa cada vez más de la tecnología y la innovación. En el pasado reciente, los exitosos resultados en sus niveles de crecimiento se encuentran estrechamente vinculados a su avance en el impulso de las ciencias y la educación. En la actualidad ha conseguido alcanzar varios de los objetivos cuantitativos fijados en su Plan para el Desarrollo Científico y Tecnológico a Mediano y Largo Plazo (2006-2020) y su meta es lograr una relación GBID/ PIB del 3% en 2020.

Aunque el camino de China ha sido un camino propio, es posible extraer algunas enseñanzas para América Latina, como por ejemplo el énfasis de la inversión china en investigación y desarrollo (I+D). Dicho énfasis revela una ruptura estructural inminente en la pauta de la contribución del conocimiento a nivel internacional.

Al reflexionar sobre la inserción de China en América Latina y su gravitación, el soft power cultural juega un rol preponderante, y la educación puede constituirse en uno de los ejes estratégicos de la relación entre China y la región. La gira del presidente Jiang Zemin en abril 2001 por seis países de la región (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Cuba y Venezuela) y la del presidente Hu Jintao en noviembre 2004 marcaron las directrices de las relaciones sino-latinoamericanas con el claro interés de su país, no solo en el valor intrínseco de la región como un merca-



do importante, sino también como un socio en temas de cooperación mutua como la educación y el impulso de la ciencia y la tecnología, lo que queda de manifiesto entre otros aspectos ya abordados en el Libro Blanco en 2008.

Visiblemente, la educación se constituye en un potencial para profundizar el enfoque de la cooperación entre China y América Latina. Pero para ello es clave la generación de una agenda planificada a largo plazo, por parte de los gobiernos latinoamericanos, que ayude a promover el desarrollo de las relaciones en este plano. Considerando las propuestas de cooperación formuladas por China, América Latina podría invertir en investigación científica, recuperar el retraso tecnológico en varios sectores estratégicos y crear unos sistemas de innovación de alto rendimiento, siendo necesario implementar políticas en un esfuerzo

sostenido, de tal forma que puedan servir efectivamente como gran plataforma para los sectores productivos locales.

Finalmente, el escenario global actual ha modificado la índole de la competencia económica, que exige cambios rápidos y profundos en las políticas nacionales de educación, investigación científica y cooperación. Por tanto, es relevante evaluar con precisión las políticas de América Latina en este plano, porque estas transformaciones no pueden dejar de influir a corto plazo en el nivel de desarrollo de la región y en la propia implementación de sus objetivos. Dado la gravitación de China, los gobiernos latinoamericanos se enfrentan a nuevos espacios y oportunidades en materia de cooperación, y un punto focal se centra en la educación como reto para la definición de una perspectiva estratégica y a largo plazo en la relación con China. ■

### NOTAS

<sup>1</sup> Robert Aumann, Premio Nobel de Economía 2005. En: BBC World. 2 de octubre, 2011.

<sup>2</sup> El sector de educación en China comprende la educación preescolar, enseñanza primaria, secundaria, técnica-profesional y universitaria.

<sup>3</sup> Por sus siglas en inglés: Academic Ranking of World Universities (ARWU).

<sup>4</sup> La C9 League es una alianza de nueve universidades de elite en China, similar a la Ivy League en Estados Unidos, que agrupa a ocho universidades de elite de ese país; o su símil en Reino Unido, el Russell Group; o el Go8 en Australia. En China, la C9 League está conformada por: la Universidad de Fudan, el Instituto de tecnología de Harbin, la Universidad de Nanjing, la Universidad de Pekín, la Univer-

sidad de Shanghai Jiao Tong, la Universidad de Tsinghua, la Universidad de Ciencias y Tecnología de China, la Universidad de Xi'an Jiao Tong, y la Universidad de Zhejiang.

<sup>5</sup> Para la materialización de CRICAL, Hanban firmó un convenio con la Universidad Santo Tomás de Chile, la cual facilitó un edificio de 1.300 m2 en el centro de la capital Santiago para el funcionamiento de este centro. Mayores antecedentes en: <http://www.critical.cl/quienes-somos/> (Consultado 25.11.2015).

<sup>6</sup> Marca un hito al focalizarse en América Latina en 2008; los respectivos informes de 2006 y 2003 se focalizaban en África y la Unión Europea.

<sup>7</sup> En el Libro Blanco se destaca un amplio espectro de temas de cooperación en el plano de los asuntos internacionales, cambio climático, temas militares, etcétera.

### BIBLIOGRAFÍA

**Banco Mundial. 2015.** Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB). En: <http://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS> (Consultado 20.09.2015).

**Castells, M. 1996, 1998.** La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 1, 2 y 3. Madrid: Alianza Editorial.

**CRICAL. 2015.** Objetivos y funciones. En: [www.critical.cl/objetivos-y-funciones/](http://www.critical.cl/objetivos-y-funciones/) (Consultado 25.11.2015).

**CWTS Leiden Ranking. 2015.** CWTS Leiden Ranking 2015. En: <http://www.leidenranking.com/ranking/2015> (Consultado 15.11.2015).

**Drucker, P. 1969.** The Age of Discontinuity. New York: Harper & Row.

**Farah, D. y Mosher, A. 2010.** Winds from the East: How the People's Republic of China Seeks to Influence in the Media in Africa, Latin America, and Southeast Asia. Washington D.C.: CIMA (Center for International Media Assistance).

**Hanban. 2012.** Acerca del Instituto / Aula Confucio. En: [http://spanish.hanban.org/confuciusinstitutes/node\\_31587.htm](http://spanish.hanban.org/confuciusinstitutes/node_31587.htm) (Consultado 25.10.2015).

**Mansell, R. y Wehn, U., editores. 1998.** Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development. New York: Oxford University Press.

**Méndez, D. "El poder blando de China". ZaiChina. 14 de mayo, 2010.**

**Morgan, W. J. y Wu, B., editores. 2011.** Higher Education Reform in China: Beyond the expansion. New York: Routledge Press.

**Nye, J. 2004.** Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs.

**QS World University Rankings. 2015.** QS World University Rankings® 2015/16. En: <http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2015> (Consultado 15.11.2015).

**Ranking Académico de las Universidades del Mundo (ARWU). 2015.** Ranking Académico de las Universidades del Mundo. China. En: <http://www.shanghaiaranking.com/es/World-University-Rankings-2015/China.html> (Consultado 22.09.2015).

**Ryan, J., editor. 2010.** China's Higher Education Reform and Internationalisation. New York: Routledge.

**Saddiki, S. 2009.** "El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales". Revista CIDOB d'afers internacionals. 88: 107-118.

**Stehr, N. 1994.** Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften. Frankfurt: Suhrkamp.

**The Times Higher Education. 2015.** World University Rankings 2015-2016. En: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2016> (Consultado 15.11.2015).

**UNESCO. 2005.** Towards Knowledge Societies. World Report. Paris: UNESCO Publishing.

—. 2010. Informe de la UNESCO sobre la Ciencia 2010. El estado actual de la ciencia en el mundo. París: Ediciones UNESCO.

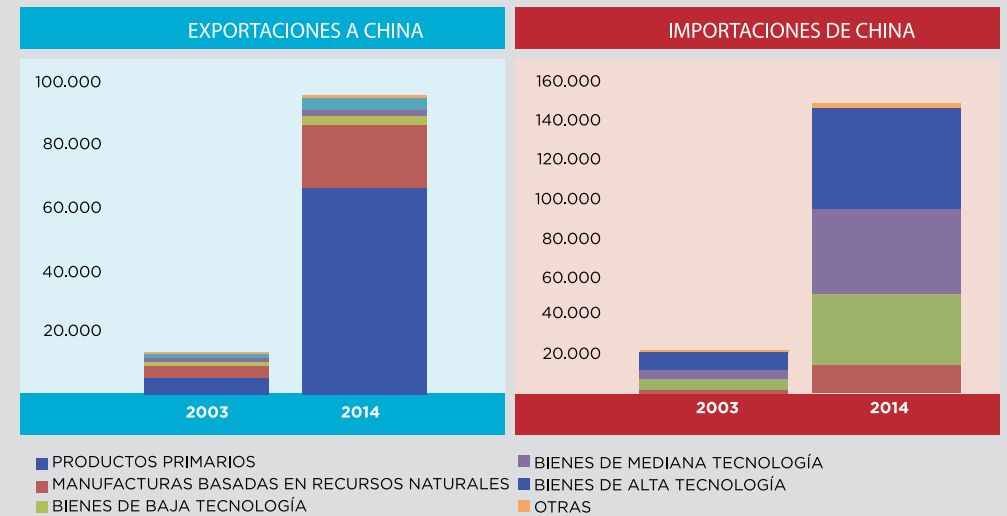
—. 2015. Informe de la UNESCO sobre la Ciencia hacia 2030. Resumen Ejecutivo. París: Ediciones UNESCO.

**Universidad Autónoma de Yucatán. 2015.** Conoce el Instituto Confucio. En: <http://www.uadyglobal.uady.mx/index.php?modulo=contenido&id=143> (Consultado 25.10.2015).

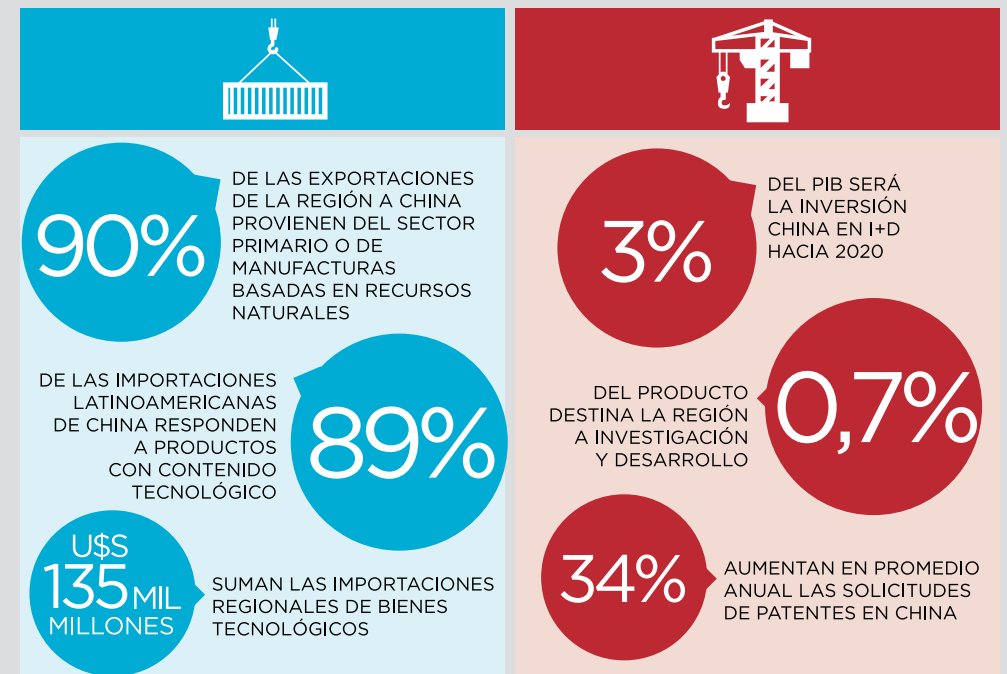
**Xinhua. "Datos y Cifras: Educación en China". Beijing, China. 29 de septiembre, 2009.**

—. "Education Ministry supports formation of China's 'Ivy League'". Beijing, China. 26 de octubre, 2009.

## ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE AMÉRICA LATINA CON CHINA SEGÚN CONTENIDO TECNOLÓGICO (MILLONES DE US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a INTradeBID.  
 Nota: China incluye el comercio del territorio continental de la República Popular China mas el de Taiwán y las regiones administrativas especiales de Macao y Hong Kong.

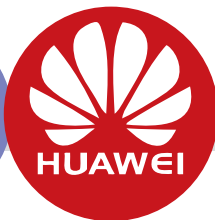


Toda la información sobre integración y comercio está disponible en [intradebid.org](http://intradebid.org).

Descubra 50 infografías dinámicas y fichas técnicas en [www.iadb.org/intal/interactivo](http://www.iadb.org/intal/interactivo).



CHINA



COMUNICACIONES

## Telefonía celular al alcance de todos

Con teléfonos de calidad y precios accesibles, Huawei logró posicionarse en la región como un jugador de peso en un mercado altamente competitivo. El gigante chino de las telecomunicaciones tiene ingresos anuales por US\$ 47.000 millones y una presencia global en 170 países. En la Argentina, la empresa cuenta con 500 empleados en un plan de negocios de más de US\$ 100 millones. En la provincia de Tierra del Fuego, la firma fabrica 240.000 celulares al año. Norberto Martínez, COO de la sucursal local, sostiene que la innovación es clave para el desarrollo de la compañía y que con ese objetivo se firmaron nueve convenios con universidades a lo largo del territorio nacional.

### ¿En qué países opera Huawei?

Huawei es una compañía de capitales chinos que nace en la década de los 80 y apunta a resolver las comunicaciones privadas para el mercado chino. Durante los 90 la compañía se consolida y cambia de estrategia apuntando al mercado de infraestructura de telecomunicaciones, es decir las TELCOS. Su consolidación resultó exitosa, por lo que comienza su periodo

de internacionalización. Globalmente, Huawei ya se encuentra entre las empresas top 500: ocupa el lugar 282 con una dotación de 170.000 empleados, de los cuales 76.000 trabajan en investigación y desarrollo, y se apalancan con 16 centros de I&D en países tales como Alemania, Suecia, EE. UU., Francia, Italia, Rusia, India y China. Huawei se divide en tres unidades de negocios. La unidad de Carrier (Carrier Networks Business Group), donde es líder en la venta de soluciones TIC (Tecnología de la Información y Comunicaciones) para la infraestructura, trabaja junto a los operadores TOP 50 mundiales y de donde proviene el 77% de sus ingresos. La unidad de Consumer (Consumer Business Group), donde actualmente es el tercer proveedor global

de smartphones. Por último, la unidad Huawei Enterprise Business Group, desde donde la compañía ofrece un gran portfolio de soluciones TIC innovadoras, especialmente para industrias verticales y clientes corporativos, como ser Gobierno y sector público, finanzas, transporte, energía, grandes empresas, operadores multiservicios (MSO) y pymes.



# 0,15%

aumenta el PIB  
si sube 10%  
el número de  
usuarios de  
teléfonos móvil



**Norberto Martínez.** El COO en Argentina de Huawei es ingeniero en electrónica de la Universidad de Buenos Aires. Antes de ocupar el cargo trabajó doce años en Siemens.

### ¿Cuál es su área de negocios en la Argentina?

Huawei es una compañía de bandera y está presente en más de 170 países, cubriendo prácticamente toda América Latina. Hoy en día tiene un fuerte foco de negocios en las redes de operadores de telecomunicaciones, sin embargo, estamos diversificando nuestro crecimiento en las unidades de Consumer y Enterprise. A partir del año 2001, la empresa abre su primera oficina en Argentina. Los primeros contratos de Huawei en el país son del 2003, cuando instala en las TELCOS las primeras redes fijas de nueva generación y la red ADSL (banda ancha hogareña). En el 2008 logra el primer contrato de tecnología 3G en Movistar e inmediatamente después en Personal. En el 2009 logra fabricar su primer teléfono básico en Tierra del Fuego y lo lanza de la mano de Personal. Durante este periodo, Telefónica de Argentina y Claro le confían a Huawei la expansión de sus redes de iluminación e inteligencia en fibra óptica (red WASON) que les permite a los operadores flexibilizar las comunicaciones con sus clientes VIP como bancos y grandes empresas. En el 2011, Personal vuelve a confiar en Huawei lanzando un ambicioso plan de swap de tecnología móvil (recambio de red 2G por 3G). Finalmente, en el 2014, es adjudicada para iluminar gran parte de la fibra óptica instalada por ARSAT y comienza el desplie-

gue de la tecnología 4G en Personal y en Movistar.

# 13%

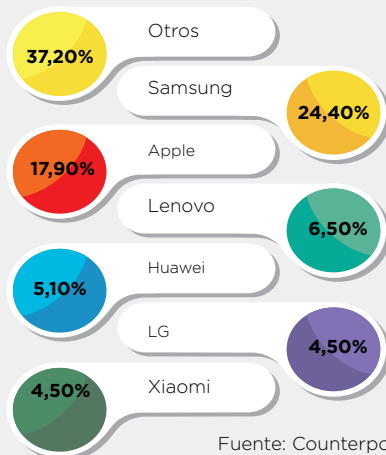
ANUAL FUE EL CRECIMIENTO  
PROMEDIO DE LA DEMANDA  
CHINA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

### ¿Cuáles son sus planes de inversión en el país?

Argentina es uno de los países donde apostamos a futuro. El despliegue 4G, nuestros smartphones y las redes empresariales son el foco en el 2016. Ya estamos financiando nuestros proyectos dado que cumplimos con las normas del BCRA de pago de importaciones a plazo. Una de nuestras prioridades es la transferencia de tecnología, donde ya se firmaron nueve convenios con universidades argentinas importantes, por ejemplo se está cooperando con la UBA sobre el tema de la formación de un laboratorio conjunto. A su vez, desde el 2014 se estableció una relación estratégica con la AFTIC a los fines de ir trabajando para mejorar la calidad de las redes actuales. En cuanto a las inversiones en el país, en el corto plazo, vamos a implementar un centro de entrenamiento para atender las necesidades de capacitación de nuestros clientes, como también queremos invertir en un

## MERCADO GLOBAL DE SMARTPHONE

Participación porcentual



Fuente: Counterpoint Research, April 2015.

centro de datos para el establecimiento de nuevos servicios de hosting, introduciendo el negocio y contenido digital de la alta calidad mundial con el fin de ayudar al desarrollo del mercado digital. Finalmente, considerando las ventajas competitivas de la Argentina en cuanto a sus recursos humanos, pensamos también implementar un centro de desarrollo de software en el país.

# US\$ 100

MILLONES ES EL MONTO DE LA OPERACIÓN QUE LA COMPAÑÍA TIENE EN ARGENTINA

### ¿Cuál es su visión de las necesidades de infraestructura que tiene la región?

Si comparamos a la Argentina con el resto de la región, tiene una alta demanda de crecimiento en las redes de tecnología de la información. Por ejemplo, la cifra de la población servida por cada nodo 3G en Argentina es de 4,37 personas en promedio por nodo, mientras que en Chile es de 1,61 y en Uruguay de 2,34. Por otro lado, de acuerdo con un reporte de Deloitte & Touch, el desarrollo de telecomunicaciones puede elevar directamente la eficiencia productiva, el índice de empleo y el PIB. Si el número de usuarios de la red móvil aumenta un 10%, el PIB aumenta en 0,15% y cuando un usuario du-

plica el volumen de datos en dicha red, el PIB aumenta en 0,5%.

# 282

ES EL PUESTO QUE OCUPA LA EMPRESA EN EL MUNDO ENTRE LAS TOP 500

La nueva adjudicación de espectro AWS y en 700 MHz, emitida por la AFTIC, apunta a resolver este problema en el corto plazo, por lo cual claramente el desafío es mejorar estos números elevando la calidad de la red para mejorar la experiencia del usuario. Esto invoca altas inversiones de las TELCOS y un compromiso de los proveedores como Huawei para cumplir con la demanda en los tiempos solicitados por la AFTIC. Otro desafío para nuestra industria es que el usuario pueda disfrutar de esta tecnología, para lo cual es necesario mejorar la escasez de terminales y bajar su precio, en ese sentido Huawei se ha comprometido en la producción local de smartphones a un precio razonable. Los desafíos de este tipo de proyectos son la logística en el despliegue y la gestión de los equipos de trabajo en campo, así como el compromiso con la industria local. Huawei cuenta con 30 equipos de subcontratistas, con lo que genera más de 1.000 puestos de trabajo, y en el 2014 el costo total de operación en Argentina superó los US\$ 100 millones. ■



## LO ÚLTIMO SOBRE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

EL INTAL-LIB ES EL NEXO IDEAL ENTRE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA DISPONIBLE EN LA WEB Y EL USUARIO.

IDENTIFICA, RECOPILA, ORGANIZA Y DISEMINA PUBLICACIONES SOBRE ECONOMÍA, COMERCIO E INTEGRACIÓN, Y LAS OFRECE SEGÚN NECESIDADES INDIVIDUALES CON ATENCIÓN PERSONALIZADA.

- MÁS DE 20.000 VISITAS AL AÑO.
- CATÁLOGO EN LÍNEA CON MÁS DE 30.000 DOCUMENTOS.
- INTERACCIÓN CON 600 INSTITUCIONES GLOBALES ESPECIALIZADAS EN INTEGRACIÓN.
- LIBRE ACCESO A CONTENIDO Y TEXTO COMPLETO.
- ALERTA BIBLIOGRÁFICO CON EL ESTADO Y LOS AVANCES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.
- ESPACIO PARA CONSULTA EN SALA DE DOCUMENTOS ESPECIALES.
- PRÉSTAMOS INTERBIBLIOTECARIOS.
- ARCHIVO DE PUBLICACIONES INTAL: CONEXIÓN INTAL, INFORME MERCOSUR, NOTAS TÉCNICAS Y REVISTA INTEGRACIÓN Y COMERCIO.



**HORARIOS DE ATENCIÓN: LUNES A VIERNES DE 13 A 17 HS.**  
**CONTACTO: CDIINTAL@IADB.ORG (5411) 4323-2357/58**

**INTAL-LIB**

Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe





# 30 10

THINK  
TANKS

LECTURAS  
IMPERDIBLES

**CADA VEZ MÁS CENTROS DE ESTUDIOS SE ESPECIALIZAN EN INVESTIGACIONES SOBRE LA RELACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON CHINA, Y SE PRODUCEN MÁS PUBLICACIONES SOBRE EL TEMA. LA SIGUIENTE ES UNA GUÍA CON THINK TANKS DE LA REGIÓN Y DEL MUNDO, Y UNA LISTA DE PUBLICACIONES RECOMENDADAS QUE AYUDAN A COMPRENDER LAS MÚLTIPLES DIMENSIONES DEL VÍNCULO ENTRE LA REGIÓN Y EL GIGANTE ASIÁTICO.**

## THINK TANKS EN AMÉRICA LATINA



### CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE ASIA DEL PACÍFICO E INDIA

**Argentina.** Funciona en la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF) y realiza investigaciones sobre Asia e India. Sus integrantes combinan tareas docentes, investigación académica y transferencia al sector público y privado.



### CENTRO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE CHINA

**Argentina.** Nace en 2013 por iniciativa de jóvenes políticos que visitaron China invitados por la Liga de la Juventud Comunista. Su principal objetivo es profundizar la integración con la región a partir de programas de capacitación para funcionarios.



### DI TELLA ASIA CLUB

**Argentina.** Es un espacio en la Universidad Torcuato Di Tella para difundir la cultura y establecer relaciones con el continente asiático. Su misión es promover relaciones con Asia y seminarios que faciliten el conocimiento cultural.



### ESCUELA DE ESTUDIOS ORIENTALES

**Argentina.** La Universidad del Salvador dicta la Tecnicatura en China Contemporánea dirigida al estudio de la lengua, filosofía, política y economía de China como también la Licenciatura en Estudios Orientales desde donde se hacen investigaciones sobre el tema.



### FUNDACIÓN ICBC

**Argentina.** Es una organización sin fines de lucro que lleva más de cuarenta años de actividad. La fundación contribuye con acciones concretas al desarrollo del intercambio y al análisis del comercio regional con China.



### CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

**Argentina.** El Grupo de Trabajo sobre China del CARL está integrado por embajadores, especialistas e investigadores que mantienen reuniones periódicas y establecen un programa de actividades. Su misión es investigar estrategias externas para la región.



### GRUPO DE ESTUDIOS BRASIL-CHINA

**Brasil.** Desde la Universidad Estatal de Campinas, un conjunto interdisciplinario de investigadores analiza el rol de China en la globalización y el potencial intercambio con Brasil y la región.



### GRUPO DE ESTUDOS DE ÁSIA-PACÍFICO

**Brasil.** Funciona en el marco de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo y su objetivo es realizar un seguimiento de la relación política y económica de China y el resto de Asia con Brasil.



### CENTRO DE ESTUDIOS ASIA PACÍFICO

**Colombia.** Desde su creación en 2006 en el marco de la Universidad EAFIT, se dedicó a trabajar en el fortalecimiento de las relaciones de Colombia con Asia Pacífico y a la difusión del conocimiento y la cultura de China en la región.



### CRUZANDO EL PACÍFICO

**Chile.** Es una entidad sin fines de lucro que incentiva el intercambio académico, educativo, cultural y social entre Chile y China, conectando instituciones del sector público, privado y de la sociedad civil.



#### CENTRO DE ESTUDIOS ASIA PACÍFICO

**Ecuador.** En el marco de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, el Centro realiza investigaciones sobre el vínculo con China. También organiza conferencias y seminarios sobre las perspectivas del comercio entre Ecuador y China.



#### ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA

**México.** Se creó al celebrarse el XXX Congreso Internacional de Ciencias Humanas de Asia y África del Norte, tiene sedes en varios países de la región y busca intercambiar experiencias académicas entre sus miembros.



#### CENTRO DE ESTUDIOS CHINA-MÉXICO

**México.** Desde la Universidad Nacional Autónoma pone el foco en las relaciones bilaterales de largo plazo. Si bien su fuerte son los aspectos económicos, analiza también filosofía, historia y lengua entre otras áreas.



#### REDALC-CHINA

**México.** La Red Académica de América y el Caribe sobre China realiza investigaciones y publicaciones sobre la historia, la economía y las relaciones internacionales de China y propone modos de acercamiento con la región.



#### CENTRO DE ESTUDIOS PERÚ-CHINA

**Perú.** Con sede en la Universidad del Pacífico, busca difundir y profundizar el conocimiento de China y sus relaciones con el Perú mediante la investigación académica y el intercambio bilateral.



#### OBSERVATORIO AMÉRICA LATINA - ASIA PACÍFICO

**Uruguay.** Es una iniciativa conjunta de ALADI, CAF y CEPAL. Su objetivo es profundizar el conocimiento de ambas regiones para contar con la información necesaria que contribuya a la adopción de políticas públicas.



#### INSTITUTO CONFUCIO

**América Latina.** Más de cien institutos funcionan en diecisiete países de la región. Su misión es potenciar la enseñanza de la lengua y la cultura china. Los institutos Confucio han proliferado por acuerdos entre China y distintas universidades latinoamericanas.

### THINK TANKS EN CHINA



#### ASOCIACIÓN CHINA PARA LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El CAST es la organización no gubernamental de científicos y trabajadores tecnológicos de China. Pone énfasis en el progreso científico y tecnológico de China y la transferencia de tecnología a otras regiones.



#### INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

El Instituto funciona en la Universidad de Anhui, ubicada en la ciudad de Hefei al este de China. Allí se desarrolla una importante tarea de investigación e intercambio con países de la región en áreas que van desde el manejo de los recursos naturales hasta las telecomunicaciones.



#### CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS - UNIVERSIDAD DE NANJING

Fue establecido en 2006 con el fin de ampliar los estudios de lenguas, cultura, historia, sociedad, política, economía y ecología a toda Latinoamérica para comprender mejor la región, así como contribuir a la sociedad con los conocimientos obtenidos.



#### CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Se trata de una institución de investigación y consulta política perteneciente al Consejo de Estado. La institución asesora y provee recomendaciones políticas al Comité Central del Partido Comunista de China y al Consejo de Estado.



#### COMITÉ NACIONAL CHINO PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA PACÍFICA

Es una organización nacional establecida en 1986 a partir del lanzamiento del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) con el fin de promover la cooperación económica en la región del Pacífico.



#### INSTITUTO CHINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Es un think tank del Ministerio de Relaciones Exteriores de China. Desarrolla investigaciones y análisis en un amplio rango de cuestiones de política exterior. Sus estudios se centran en estrategias de largo plazo.





### INSTITUTO CHINO DE RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

Una institución dedicada a la investigación de la realidad internacional con un centro especializado en Latinoamérica. Con sede en Beijing, se focaliza en política y economía, seguridad global y regional.



### INSTITUTO DE AMÉRICA LATINA - ACADEMIA CHINA DE CIENCIAS SOCIALES

Una de las mayores instituciones de investigación sobre América Latina en China. Está formado por cinco departamentos: Política, Economía, Relaciones Internacionales, Problemas Sociales y Estudios Multidisciplinarios.



### INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ESTRATÉGICOS

Un instituto de investigación de la Universidad de Pekín dedicado al estudio de la política y la seguridad internacional y de la gobernanza global. Presenta perspectivas estratégicas y recomendaciones políticas a las agencias gubernamentales.



### INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Este Instituto fundado en el 2000 pertenece a la Universidad de Fudan, situada en Shanghai y de las más antiguas y prestigiosas de China. Posee siete centros de estudios sobre la gobernanza global y cooperación internacional.



### INSTITUTO PARA ESTUDIOS INTERNACIONALES DE SHANGHÁI

El SIIS se dedica al estudio de la política y la economía internacional, la seguridad estratégica y las relaciones externas de China. Uno de los think tanks más reconocidos del país, se especializa también en Estados Unidos, Japón, Europa, Rusia y en Asia Pacífico.



### INSTITUTO DE AMÉRICA LATINA

En el marco de la Universidad Estudios Internacionales de Zhejiang, el Instituto se especializa en el análisis de la relación con América Latina y en la investigación de políticas de cooperación en economía, política, recursos humanos y transferencia de tecnología.



### CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

La Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Renmin tiene un centro especializado en América Latina que nuclea un grupo importante de expertos chinos en la región y promueve estudios académicos e intercambio con países de Latinoamérica.



## PARA SABER MÁS SOBRE AMÉRICA LATINA Y CHINA



**A BRAVE NEW CHINA, THE BIG CHANGE.**  
FRANCESCO SISCI. GOWARE. 2014.

Este libro profundiza en cómo los chinos se ven a sí mismos, al mundo y a los desafíos que se les presentan en el futuro. Para ello navega a través de su historia, tradiciones, geografía y las transformaciones que experimentó durante el siglo XX, que la convierten en una China nueva y diferente.



**BY ALL MEANS NECESSARY, HOW CHINA'S RESOURCE QUEST IS CHANGING THE WORLD.**  
ELIZABETH C. ECONOMY Y MICHAEL LEVI. OXFORD UNIVERSITY PRESS. 2014.

Los autores exploran la expansión de la economía china y los efectos globales de su vertiginoso crecimiento. Analizan el impacto de la inserción internacional y la necesidad de asegurar recursos para alimentar y sostener la economía y a la población. Pretende desentrañar la estrategia china de búsqueda de materias primas.



**CHINA 3.0.**  
MICHAEL ANTI Y MARK LEONARD. CONSEJO EUROPEO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES. 2012.

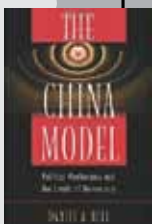
Una compilación de artículos que proporcionan diferentes perspectivas acerca de los grandes debates que están teniendo lugar sobre el futuro de China, su modelo de crecimiento, su sistema político y relacionamiento externo. Fundamentalmente, se analiza el cambio de liderazgo en el gobierno de China y su desplazamiento hacia la próxima fase de desarrollo.





**CHINA IN THE 21ST CENTURY:  
WHAT EVERYONE NEEDS TO KNOW.**  
JEFFREY N. WASSERSTROM. OXFORD UNIVERSITY PRESS. 2013.

Busca contribuir al entendimiento sobre China, su sistema político y económico, brindando respuestas a su meteórico ascenso y crecimiento. Para ello se recurre a legados históricos y al diseño, reforma y desarrollo de su sistema económico y financiero. También analiza la visión china del mundo y de los principales actores del sistema internacional.



**THE CHINA MODEL: POLITICAL MERITOCRACY  
AND THE LIMITS OF DEMOCRACY.**  
DANIEL A. BELL. PRINCETON UNIVERSITY PRESS. 2015.

Se explora y aporta al entendimiento del sistema político chino, el cual es descripto como meritocracia política. Busca entender los ideales y la realidad de este sistema, respondiendo principalmente tres preguntas: ¿cómo los ideales de la meritocracia política establecen los estándares para evaluar el progreso político en China?, ¿cómo China evita las desventajas de la meritocracia política? y ¿cómo puede la meritocracia ser mejor combinada con la democracia?



**CHINA ON THE GROUND IN LATIN AMERICA: CHALLENGES FOR THE CHINESE AND IMPACTS ON THE REGION.**  
R. EVAN ELLIS. PALGRAVE MACMILLAN. 2014.

El autor proporciona un amplio panorama sobre la actividad comercial de China en sectores como la energía, minería, agricultura, manufacturas, construcción y servicios. Asimismo, profundiza en el dilema que enfrenta el gobierno chino en relación a cómo utilizar su creciente soft power y otros instrumentos orientados a proteger sus intereses en la región.



**CHINA'S NEW GOVERNING PARTY PARADIGM: POLITICAL  
RENEWAL AND PURSUIT OF NATIONAL REJUVENATION.**  
TIMOTHY R. HEATH. ROUTLEDGE. 2014.

En este libro el autor plantea que el Partido Comunista Chino, por primera vez desde su fundación, ha adoptado un nuevo paradigma para su rol en China, abandonando su identidad como partido revolucionario y asumiendo una nueva como partido de gobierno que se compromete a satisfacer las diversas necesidades de su población.



**CHINA'S PATH TO INNOVATION.**  
XIAOLAN FU. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. 2015.

El autor plantea que el éxito de la transformación industrial es el resultado de un proceso basado en, fundamentalmente, la imitación y que, ahora, para sostener dicho éxito, China depende de su habilidad para desarrollar una estrategia que consolide su capacidad de innovación. El libro presenta una investigación cuantitativa y cualitativa que incluye un análisis sobre el país, sus provincias y sus empresas.



**THE DRAGON IN THE ROOM: CHINA AND THE FUTURE  
OF LATIN AMERICAN INDUSTRIALIZATION.**  
KEVIN GALLAGHER Y ROBERTO PORZECANSKI.  
STANFORD UNIVERSITY PRESS. 2010.

Este libro analiza el rol que ha tenido China en el crecimiento de América Latina y el Caribe. Se hace hincapié en el hecho de que mientras China aporta al crecimiento de la región importando productos primarios, obstaculiza la habilidad de la región para generar crecimiento económico de largo plazo, dada la imposibilidad para competir de las manufacturas latinoamericanas frente a las chinas.



**THE END OF COPYCAT CHINA: THE RISE OF CREATIVITY,  
INNOVATION AND INDIVIDUALISM IN ASIA.**  
SHAUN REIN. WILEY. 2014.

Aborda el cambio en curso en China desde una economía basada en la fuerte inversión hacia una economía de servicios y consumo. Se describe detalladamente cómo las empresas chinas están focalizándose cada vez más en innovación y cómo los consumidores están evolucionando en sus aspiraciones y demandas.



# SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE INTEGRACIÓN Y COMERCIO

Estadísticas  
e indicadores



Acceso a  
mercados



Marco  
legal



Visualizaciones



Nuevo sitio  
**[www.intradebid.org](http://www.intradebid.org)**



**Únete a ConnectAmericas.com**  
para encontrar oportunidades de negocios



**CONÉCTATE APRENDE FINANCIATE**

Creado por



Con el apoyo de



# INTAL-LAB

UN ESPACIO DE ENCUENTRO PARA LA CO-CREACIÓN  
DE IDEAS INNOVADORAS EN INTEGRACIÓN Y COMERCIO  
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



EL INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE INAUGURA EL **INTAL-LAB**, UN ESPACIO PARA REIMAGINAR JUNTOS EL FUTURO DE LA REGIÓN. EXPERTOS MUNDIALES, HACKATONES, RALLIES DE INNOVACIÓN, EXPERIMENTOS DE CROWDWORKING, SEMINARIOS, DESIGN THINKING Y MUCHO MÁS, COMO MODO DE FOMENTAR INTELIGENCIA COLECTIVA QUE MEJORE VIDAS EN LOS GRANDES TEMAS DE LA INTEGRACIÓN Y EL COMERCIO REGIONAL.

PARA MÁS INFORMACIÓN VISITE  
**[WWW.IADB.ORG/INTAL](http://WWW.IADB.ORG/INTAL)**





¿Cómo construir una convergencia en la diversidad de las experiencias integracionistas? ¿Cómo pueden confluir esfuerzos globales con realidades regionales y nacionales a través de una gobernanza glocal (global + local) que respalde una integración productiva y generadora de empleos sostenibles?

En este marco de nuevos desafíos, América Latina debe hacer frente a la transformación del modelo económico chino. Tras años de sostener precios elevados de las materias primas, un crecimiento exponencial y una política de inversión activa en la región, la economía china crece a menor velocidad, muestra mayor volatilidad financiera y traslada el foco de la producción al consumo.

¿Cómo impactará esta metamorfosis en el desarrollo latinoamericano? ¿Cuáles son los caminos para superar la etapa del mero intercambio de bienes primarios por productos industriales? ¿Cómo avanzar en una transferencia de tecnología que fomente la innovación y facilite la diversificación exportadora?

Autores de primer nivel mundial, diplomáticos, negociadores, académicos y representantes del sector privado analizan aquí las perspectivas del vínculo con el gigante asiático.

Desde un enfoque interdisciplinario, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), del Departamento de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realiza con este volumen un aporte para la construcción de una agenda regional que permita afrontar de manera conjunta los interrogantes del actual escenario.