

Inversiones de ALC en China:

Un capítulo nuevo de las relaciones entre América Latina y el Caribe y China



Sector de Integración y Comercio
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Inversiones de ALC en China

**Un capítulo nuevo en
las relaciones entre ALC y China**



Sector de Integración y Comercio
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**
Estevadeordal, Antoni.

Inversiones de ALC en China: un capítulo nuevo de las relaciones entre América Latina y el Caribe y China / Antoni Estevadeordal, Mauricio Mesquita Moreira, Theodore Kahn.

p. cm. — (Monografía del BID ; 138)
Incluye referencias bibliográficas.

1. International business enterprises—Latin America. 2. China—Foreign economic relations—Latin America. 3. Latina America—Foreign economic relations—China. I. Moreira, Mauricio Mesquita. II. Kahn, Theodore. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-138

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente 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.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.



Índice

Agradecimientos/ v

Introducción/ 1

Part 1

El contexto: comercio e inversiones entre ALC y China/ 3

Part 2

Firmas de ALC en China: estrategias y tipologías/ 13

Part 3

Oportunidades y cómo aprovecharlas/ 27

Agradecimientos

Inversiones de ALC en China: Un capítulo nuevo en las relaciones entre ALC y China fue preparado para la Cumbre Empresarial China-ALC 2014, organizada en forma conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT), el Banco Popular de China y el Gobierno de la Provincia de Hunan (Changsha, Provincia de Hunan, 12 y 13 de septiembre de 2014). Este estudio es el resultado de un esfuerzo de investigación colaborativa dentro del Sector de Integración y Comercio (INT) del BID bajo la supervisión general del Gerente del Sector, Antoni Estevadeordal, y la coordinación técnica de Mauricio Mesquita Moreira, Asesor Económico del Sector. Ha sido coordinado por Theodore Kahn (BID/INT), con contribuciones y comentarios de Andre Soares (BID/INT). Cristina González (BID/INT), Vanessa Jaklitsch (BID/INT) y Sandra Reinecke fueron las responsables de la maquetación y de la publicación del documento, en tanto que la versión en chino estuvo a cargo de Kun Li (BID/INT).

Introducción

En el informe *Camino a China: La historia de las firmas latinoamericanas en el mercado chino*, publicado en 2012, el BID dio un primer paso para lograr una mejor comprensión de las dimensiones y motivaciones de las inversiones de América Latina y el Caribe (ALC) en el gigante asiático. Dicho informe analizó un grupo de firmas que operaban en China y concluyó que establecer una presencia directa en ese mercado podía rendirles grandes dividendos.

El presente trabajo actualiza y amplía ese análisis, considerando una muestra mayor de firmas de ALC y analizando en mayor profundidad cómo sus estrategias responden a patrones específicos en los diferentes sectores. El estudio arroja nueva luz sobre cómo las firmas de la región han logrado establecerse en China y ofrece recomendaciones sobre políticas de apoyo a las iniciativas del sector privado para penetrar el mercado chino.

¿Por qué estudiar la presencia de firmas de ALC en China?

Si bien el comercio entre China y ALC ha sido muy significativo durante la última década, su característico patrón de intercambio de productos básicos por manufacturas ha generado preocupación en la región en cuanto a la especialización, excesiva dependencia en exportaciones de productos básicos de bajo valor agregado y la desindustrialización de cara a la competencia china.

Como resultado, una de las mayores preocupaciones de los políticos y académicos de ALC ha sido cómo diversificar las ataduras comerciales con China. Una manera de alcanzar este objetivo es a través de inversiones extranjeras directas (IED). La mayor parte del debate acerca de las IED entre ALC y China se ha enfocado en el potencial que tienen las inversiones chinas en la región en áreas como electricidad, infraestructura de transporte y manufacturas, a pesar de que los resultados hasta la fecha han caído por debajo de las expectativas de varios de los países de ALC.

Pero las inversiones de ALC en China no recibieron el mismo grado de atención. Sin embargo, sería un descuido por parte de las firmas y los políticos pasar por alto esta faceta de las relaciones económicas entre ALC y China por al menos dos motivos. En primer lugar, en los diez últimos años China se ha establecido como una potencia manufacturera, en el centro de cadenas de valor globales que determinan cada vez más el patrón de producción y

comercio de muchas industrias. Para las empresas de la región, establecer operaciones en China puede ser una poderosa estrategia para sobreponerse a las desventajas que suponen para la región la distancia geográfica, y para integrarse en las cadenas de valor globales.

Un segundo motivo para considerar las IED de ALC en China es la vasta y creciente importancia del país como mercado consumidor. Debido a una combinación de cambios demográficos y económicos, se espera que China experimente un boom en consumo en las décadas venideras, lo que representa una inmensa oportunidad para las firmas de ALC de explotar un mercado en sectores como alimentos y bebidas, electrónicos y bienes para el hogar, entre otros.

Por lo tanto, este informe da un paso más allá, intentando cerrar la brecha que nos permita alcanzar una comprensión más cabal de una vía potencialmente importante para lograr una relación económica más equilibrada entre ALC y China. Se desarrolla de la siguiente manera: la Parte I provee un breve vistazo global del comercio y las inversiones entre ALC y China. La Parte II analiza la presencia de firmas latinoamericanas en China utilizando un conjunto de datos original de 98 firmas de la región y presenta una clasificación de las estrategias de internacionalización empleadas. Para concluir, la Parte III ofrece recomendaciones normativas para apoyar los esfuerzos del sector privado para entrar en el mercado de China, un área de creciente interés entre los gobiernos latinoamericanos.

El intercambio entre ALC y China comenzó decisivamente en 2003 y sigue creciendo dinámicamente, habiendo sufrido solamente una caída menor durante la crisis mundial de 2009. El intercambio total llegó a ser de US\$292.000 millones en 2013, casi diez veces más que el nivel que tenía en 2003. Sin embargo, como muestra el gráfico 1, a partir de 2011 este crecimiento ha sido impulsado por las importaciones de ALC desde China, en tanto que las exportaciones de la región han crecido a una velocidad menor que en cualquier otro período de tres años desde 2000. El resultado ha sido un progresivo déficit de la balanza comercial para ALC, mayormente debido a una demanda moderada por parte de China de las materias primas que hacen a la mayor parte de las exportaciones de la región.

A pesar de esta reciente desaceleración, las exportaciones de ALC a China han superado las que la región ha realizado al resto del mundo desde 2009, como se observa en el gráfico 2, independientemente de la desaceleración del crecimiento en China y una significativa debilidad de los precios mundiales de las materias primas.

Desde ya, el aumento del intercambio entre ALC y China ha tenido un efecto diferente en los distintos países, de acuerdo con la distribución de la

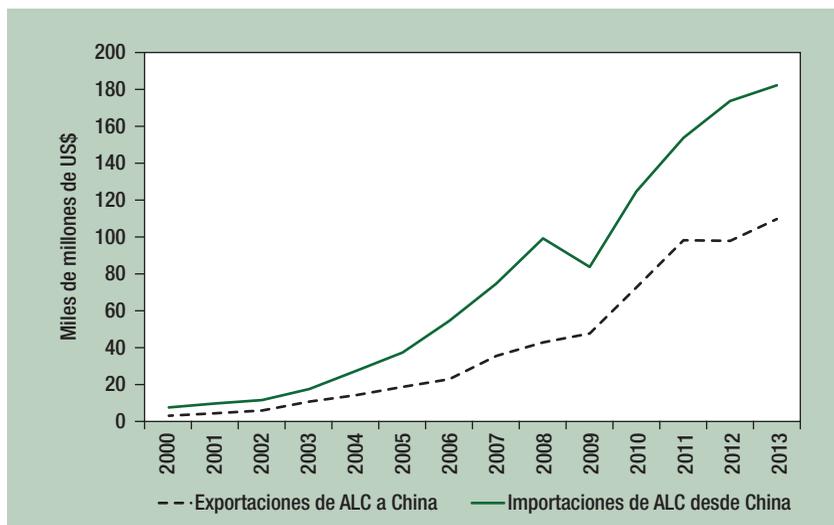
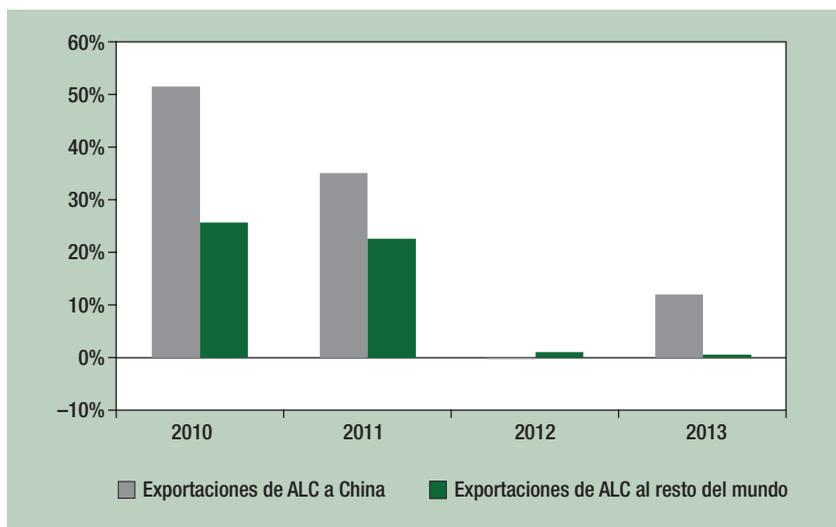


GRÁFICO 1/
Comercio entre ALC y China, 2000-2013

Fuente: Departamento de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional.

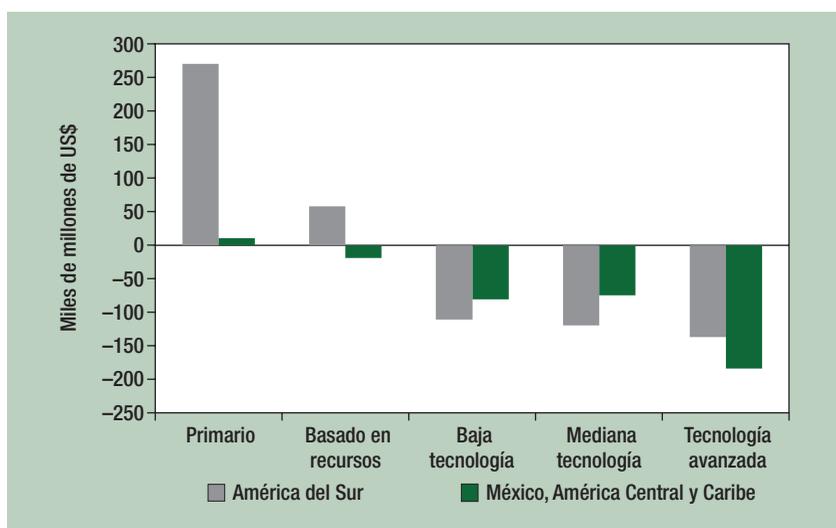
GRÁFICO 2/
Crecimiento de las exportaciones de ALC a China y al resto del mundo



Fuente: Departamento de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional.

dotación de factores en la región. En tanto las económicas sudamericanas ricas en recursos naturales se han visto beneficiadas por la fuerte demanda de sus principales productos de exportación, México y América Central se han llevado la peor parte, teniendo que soportar la competencia de las manufacturas chinas sin el aumento de dividendos que ocasiona el boom de un producto básico. El gráfico 3 destaca la dinámica de la composición de productos a nivel subregional de los flujos comerciales de ALC con China.

GRÁFICO 3/
Balanza comercial acumulada con China, 2000–2012



Fuente: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de la ONU.

Como lo sugieren los argumentos anteriores, las exportaciones de la región a China aún están altamente concentradas en el sector primario. En cambio, China le exporta principalmente bienes elaborados, especialmente los de alto contenido tecnológico. Las inversiones extranjeras directas (IED), por el momento, han hecho poco para cambiar el panorama de las relaciones económicas entre ALC y China. A pesar de las esperanzas en que el capital chino pudiera impulsar los sectores de infraestructura, eléctrico y de manufacturas de la región, las estadísticas oficiales muestran que las IED de China aún no se han materializado en cantidades significativas. Por el contrario, la mayor parte de los ingresos chinos a la región parece haber sido en forma de acuerdos de “préstamos por petróleo”.¹ Como se muestra en el gráfico 4, aun con un alza en 2012, la afluencia de las IED chinas sigue siendo bastante baja, y estas todavía no constituyen una fuente de inversión importante para la región. Similarmente, la evidencia disponible sugiere que las inversiones de China están rotundamente dirigidas a los sectores de agricultura, minería y electricidad en ALC (véase el gráfico 5).

El hecho de que no haya ocurrido una diversificación de comercio significativa (y las IED de China solamente hayan servido para reforzar el patrón de intercambio dominante) refleja los fundamentos económicos subyacentes: la abundancia de recursos naturales en ALC y la enorme mano de obra (relativamente) barata en China. Dadas las características de estas dos economías, es improbable que el intercambio de materias primas

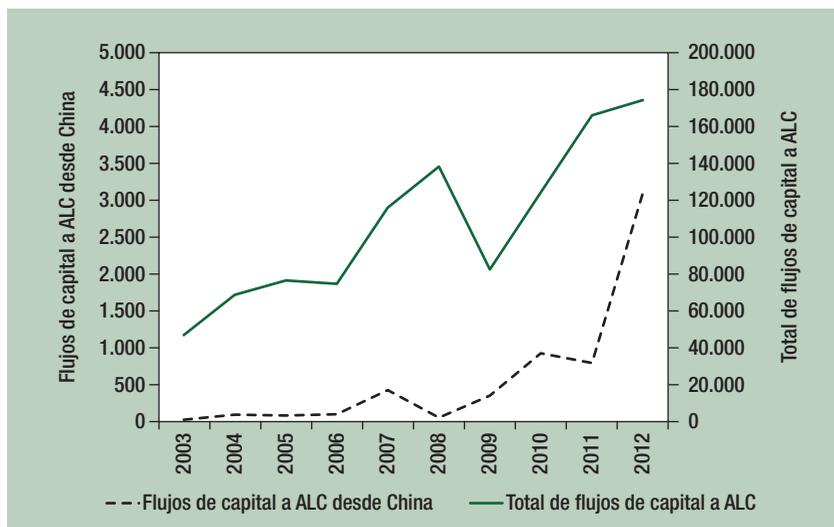
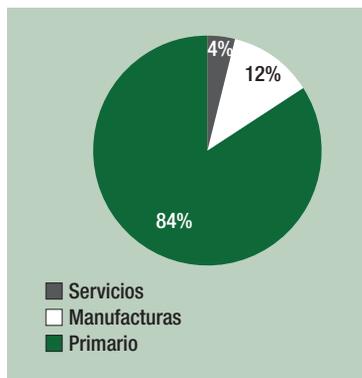


GRÁFICO 4/
Ingreso de IED en ALC desde China y el resto del mundo

¹ Gallagher et al. “The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America”, 2012.

**GRÁFICO 5/
Porcentaje de las
IED de China en ALC,
dividido por sectores,
2005–2014**



Fuente: Heritage Foundation China Investment Tracker.

*En junio 2014. Esta cifras están basadas únicamente en las inversiones anunciadas pero deberían reflejar correctamente la composición sectorial de inversiones de China en ALC.

por productos elaborados cambie en el futuro cercano. Sin embargo, la economía china debería atravesar varios cambios estructurales, algunos de los cuales ya están en marcha, que podrían añadir nuevas dimensiones a sus relaciones comerciales con ALC de aquí en adelante.

Un cambio importante que ha sido objeto de mucha especulación en la región, es hacia un crecimiento estructural más lento. Proyecciones recientes sugieren que la economía china enfrentará índices de crecimiento del 6%–7% anual en el mediano plazo en un escenario positivo, o tan bajos como

4%–5% en un escenario menos optimista.² La expectativa de crecimiento más lento ha desatado preocupación de que la demanda y los precios de los principales productos de exportación de la región empiecen a experimentar una prolongada caída. En segundo lugar, en la medida en que China compite menos en salarios bajos y más en productividad, su sector manufacturero está escalando en la cadena de valor, produciendo y exportando cada vez más bienes de tecnología avanzada que presumiblemente compiten con nuevos sectores en ALC.

Un último cambio, y el más significativo en cuanto a la diversificación de las exportaciones de ALC, es el anticipado reequilibrio de la economía hacia el consumo en lugar de las inversiones, como motor de crecimiento. La combinación de salarios más altos y una anticipada liberalización del tipo de cambio y de las tasas de interés aumentaría el poder adquisitivo de los consumidores chinos, especialmente en cuanto a bienes importados. Este cambio, sumado a las tendencias demográficas explicadas en mayor detalle en la Sección III, debería generar un fuerte aumento en la demanda de productos como alimentos envasados y carnes, entre otros, que las empresas de ALC estarían en buenas condiciones de satisfacer. Por lo tanto, esta tendencia presenta una oportunidad para las economías de la región de añadir valor a sus carteras de exportación a China, vendiendo medallones de hamburguesas en lugar de carne sin procesar y productos de panadería en lugar de granos, por ejemplo.

² “China 2030: Construyendo una sociedad moderna, armoniosa y creativa”. Informe conjunto del Banco Mundial y el Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado de la R.P. China, 2013.

Por supuesto que aprovechar esta oportunidad presenta grandes desafíos, en parte por la intensa competencia en el mercado chino y las desventajas inherentes a la región dadas la distancia y las diferencias culturales. Una estrategia para sobreponerse a estos obstáculos sería que las firmas de la región establecieran una presencia directa en China, ya sea a través de IED, lo que es tradicionalmente percibido como la posesión y control sobre las plantas productivas en el extranjero, o a través de oficinas comerciales y de distribución y redes de marketing que puedan ayudar a las firmas a aumentar su visibilidad y colocar sus productos en el mercado chino. Si bien las inversiones de ALC en China han sido relativamente pocas hasta la fecha, una cantidad de firmas de la región han establecido una considerable presencia en el mercado de China gracias a sus operaciones en el país.

Inversiones de ALC en China — ¿Qué ha pasado hasta ahora?

A nivel general, las IED provenientes de ALC han crecido considerablemente en la última década. La combinación de economías internas saludables, financiamiento relativamente accesible y políticas en varios países para promover las fusiones y adquisiciones impulsaron la expansión de firmas de ALC en el extranjero.³ En algunos casos, especialmente el de Brasil, la apreciación de la moneda local proveyó mayor ímpetu para operaciones internacionales, haciéndolas relativamente menos costosas que la producción local en el propio país. Las firmas de Brasil y México llevan la delantera, como se observa en el gráfico 6. Estos países aumentaron su nivel de IED salientes de US\$52.000 millones a US\$293.000 millones y de US\$8.000 millones a US\$144.000 millones, respectivamente, entre 2000 y 2013.

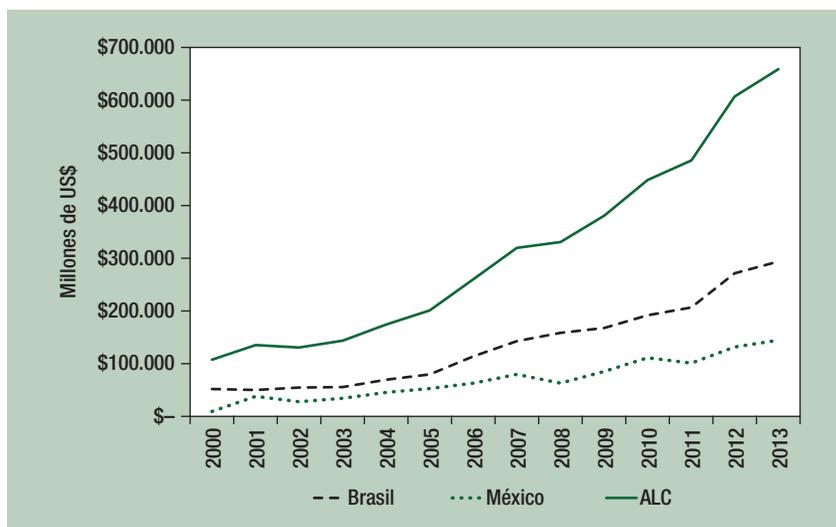
Este aumento de IED realizadas por ALC ha sido dirigido en primer lugar hacia los países vecinos, aprovechando el gran crecimiento regional y la tendencia natural de las empresas a buscar mercados con los que están más familiarizadas. En los últimos años, las firmas de la región también han aumentado las inversiones directas en Europa, presumiblemente para adquirir bienes subvaluados en el comienzo de la crisis de la deuda en ese continente.⁴ De todas maneras, es difícil determinar precisamente el destino geográfico de las IED realizadas por ALC, porque muchos de los países de la región no publican indicadores de IED por país de destino.

Como resultado, una mejor (aunque incompleta) orientación acerca de los destinos de las IED de ALC se puede observar por la presencia extranjera de *multi-Latinas* de gran tamaño. Por ejemplo, informes sobre Brasil muestran

³ CEPAL, “Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012”, 2013.

⁴ *Ibid.*

FIGURA 6/
IED provenientes de
ALC.



Fuente: Estadísticas de las inversiones extranjeras directas de la UNCTAD.

que de 76 grandes inversiones en el extranjero de multinacionales brasileñas, 46 se destinaron a distintas partes del continente americano, mientras que ninguna fue a China.⁵ Información oficial del Banco Central confirma la escasa participación de inversiones en China, que sumaron menos del 0,1% del total entre 2007 y 2012.⁶

En México, investigaciones con datos de las empresas muestran que el 70% de las filiales extranjeras de las 20 multinacionales más grandes de México se encuentran en distintas partes del continente americano (incluido Estados Unidos). Mientras tanto, menos del 5% corresponden a Asia oriental. Muchas de las principales multinacionales (alrededor de la mitad) pueden ser consideradas como “actores regionales” sin presencia fuera de los países americanos hasta la fecha, en contraste con “actores globales” con una clara presencia en múltiples continentes.⁷

En el caso de Chile, un análisis de las principales inversiones realizadas por las 20 multinacionales más grandes del país entre 2007 y 2009 revela que solo 2 de 53 acuerdos, ambos de la naviera Empresas Naveiras S.A. involucraron IED en China.⁸ Entre las mayores multinacionales argentinas, el 7% de las filiales extranjeras de las firmas están en la región Asia-Pacífico, pero aun entre esta pequeña cantidad, Asia sudoriental tiene tanta representación como China.⁹ Finalmente Colombia, a pesar de que su IED se multiplicó por 20 en la década comenzada en 2000, no contó con ninguna filial extranjera en Asia entre sus mayores multinacionales en 2010.¹⁰ El

⁵ Campanario, Stal y Da Silva, “Outward FDI from Brazil and its policy context, 2012”, Centro Vale de Inversión Internacional Sustentable de la Universidad de Columbia, 2012.

⁶ Según información del Banco Central de Brasil.

⁷ Basave y Gutiérrez Haces, “Encuesta multinacional mexicana de 2012”, Centro Vale de Inversión Internacional Sustentable de la Universidad de Columbia, 2012.

⁸ Razo y Calderón, “Chile’s outward FDI and its policy context”, Centro Vale de Inversión Internacional Sustentable de la Universidad de Columbia, 2010.

⁹ Nofal, Beatriz, “Argentine multinationals remain industrially diversified and regionally focused”, Centro Vale de Inversión Internacional Sustentable de la Universidad de Columbia, 2011.

CUADRO 1/
IED de ALC en China por
país, 2002–2012
(US\$ millones)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2002– 2012
Argentina	10	19	31	11	7	11	13	12	1	7	8	131
Bolivia	6	3	1	2	3	1	1	3	5	2	0	27
Brasil	15	17	31	25	56	32	39	52	57	43	58	424
Chile	12	8	3	6	6	7	5	3	1	17	21	89
Colombia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Costa Rica	6	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7
Ecuador	0	1	0	1	0	1	0	0	2	0	0	6
Honduras	1	1	5	3	1	2	2	0	3	3	0	21
Jamaica	0	0	4	1	1	0	0	1	0	0	0	7
México	7	6	21	7	12	6	4	1	15	5	15	99
Paraguay	1	1	8	1	2	1	2	3	2	0	20	41
Perú	1	1	4	3	1	5	3	0	0	1	0	20
República Dominicana	7	3	1	2	2	2	0	0	1	0	0	18
Uruguay	0	0	0	1	0	0	0	2	1	1	1	6
Venezuela	2	1	0	3	1	2	2	2	4	2	1	20
ALC*	70	60	111	67	91	70	71	82	93	80	124	917

Fuente: Ministerio de Comercio de la República Popular China.

*No incluye paraísos fiscales.

Banco Central de Colombia informa que las inversiones realizadas en China solo suman US\$1,2 millones desde 2000.

El interés por los mercados cercanos no es llamativo. Las firmas que realizan IED generalmente buscan primero entre los países limítrofes, donde además podrán gozar de las ventajas de conocer mejor el mercado, la proximidad geográfica y la afinidad cultural. Recién tras adquirir una base de experiencia operando en el extranjero, la mayoría de ellas empieza a considerar los mercados extrarregionales o culturalmente diferentes. En concordancia con estas tendencias generales, las firmas de ALC que invierten directamente en China continúan siendo la excepción y no la regla. El cuadro 1 presenta datos oficiales de China de entrada de IED desde ALC registrados por el Ministerio de Comercio (MOFCOM).

Estas cifras revelan que el flujo de IED de los países de ALC a China no muestra un patrón constante a lo largo de la última década, representa sumas modestas y en su totalidad es muy pequeño en relación al total de IED que sale de la región (0,25% en el período 2002–2012). La mayoría proviene

¹⁰ Ana-María Poveda, “Outward FDI from Colombia and its policy context”, Centro Vale de Inversión Internacional Sustentable de la Universidad de Columbia, 2011.

de Brasil, país que representa el 46% de las IED de la región en China desde 2002. Aún en este caso, las IED en China han seguido una trayectoria desapareja desde 2006.

Dadas las limitaciones de la información oficial, la investigación acerca de las inversiones de ALC en China se ha enfocado cada vez más en el análisis a nivel de firma. Al mismo tiempo, las bajas cifras agregadas indican que hay una cantidad reducida de firmas que son los principales actores, lo que torna natural que se centre la atención en sus estrategias y experiencias. De hecho, algunas firmas individuales han tenido un éxito considerable en penetrar el mercado chino. Dentro de ellas, algunas son actores dominantes en el mercado regional con marcas reconocidas mundialmente. Estas empresas, que incluyen al Grupo Bimbo de México, Embraer de Brasil y Tenaris de Argentina, se apuntalaron en el considerable valor de sus marcas para expandirse hacia el mercado chino.

En el caso del sector de los bienes de consumo, las firmas de ALC han necesitado modificar sus productos en repetidas ocasiones para satisfacer los gustos de los consumidores de China. Este tipo de empresa se asocia a las de “búsqueda de mercados” según la tipología clásica de IED de Dunning.¹¹ Por el contrario, un segundo grupo de firmas ha buscado una estrategia movilizadora por la eficiencia, invirtiendo en China para poder participar en cadenas de valor mundiales llevadas adelante por las grandes multinacionales. Del mismo modo, una gran parte de las firmas brasileñas utilizan su presencia en China para fines de adquisición y suministro, o sea, para facilitar y ejercer control sobre las *importaciones* desde China en lugar de venderle a consumidores o firmas chinos.¹²

A pesar de la ventaja comparativa que tiene la región en los sectores primarios (especialmente en el campo del comercio con China), el sector de los recursos naturales corresponde a la minoría de los inversionistas de ALC en China. Las empresas del sector de servicios representan el mayor contingente de las 57 firmas brasileñas con presencia en China identificadas por el Consejo Empresarial Brasil-China,¹³ en tanto que el informe del BID realizado en 2012 que estudia los casos de 85 firmas de ALC con presencia en China encontró que más de la mitad pertenecían al sector manufacturero.¹⁴

Este breve resumen de las inversiones que ALC ha realizado sugiere que si bien la presencia de las firmas regionales en China es limitada, hay un considerable potencial para su desarrollo. Uno de los motivos es que las inversiones de ALC comienzan desde un punto de partida muy bajo. De hecho, las inversiones que la región ha realizado han experimentado un

¹¹ Véase *Camino a China*, BID 2012, para un debate sobre Dunning y otros grandes trabajos teóricos relativos a IED.

¹² Frischtak y Soares, “Empresas brasileñas en Chile: presencia y experiencia”, Consejo Empresarial Brasil-China, 2012.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Camino a China*.

mini boom desde 2004, siendo los países vecinos sus mayores destinatarios. Esto debería permitirles a las firmas reunir la experiencia y capacidades necesarias —cómo operar bajo marcos normativos diferentes, adaptarse a culturas corporativas desconocidas y colocar productos entre clientes con preferencias diferentes— para facilitar la expansión a nuevos mercados extranjeros.

Por otra parte, el mercado chino presenta una serie de desafíos particulares, entre ellos, la distancia geográfica, las diferencias culturales, los gustos distintos de los consumidores y un ambiente de negocios complejo. Estos factores generalmente se suman a la falta de información confiable sobre los potenciales asociados y un entendimiento pobre de las políticas y objetivos estratégicos del gobierno chino en cuanto a las inversiones extranjeras.

Sumado a esto, las investigaciones sobre la experiencia de las firmas de ALC en China y los desafíos que enfrentan siguen siendo escasas. Se necesita un registro más sistemático a nivel de las estrategias empresariales, que incluya motivos para invertir, modos de ingresar al mercado y actividades que las firmas eligen localizar en China, para entender mejor cómo puede la región sacar provecho de las oportunidades presentadas por China. La próxima sección de este informe da un paso en dicha dirección a través de un análisis empírico de 98 firmas de ALC que tienen operaciones en China.

Un desafío básico al analizar las empresas de ALC que tienen presencia directa en China es la carencia de sistematicidad en el relevamiento de datos sobre del tema. Ante esta carencia, identificamos una muestra de 98 firmas de ALC que tienen presencia directa en China, ya sea a través de instalaciones de producción propias o de propiedad conjunta, unidades de distribución, oficinas que proveen servicios directos al cliente u oficinas de representación o comerciales para ventas, marketing o apoyo después de la venta.¹⁵ Esta muestra no pretende ser exhaustiva; sin embargo, sí busca aportar una descripción representativa de las actividades y características de las empresas de ALC que están operando en China.

Resumen de la muestra

De las 98 firmas que componen la muestra, el sector más representado es el de las manufacturas, seguido por los servicios y el sector primario. Los productores se componen de un grupo diverso de firmas que representan industrias que abarcan desde maquinarias pesadas hasta producción de alimentos, bienes de consumo y químicos (véase el cuadro 2). En términos del país de origen, Brasil y Chile son los que poseen una mayor cantidad de firmas en la muestra, con 32 y 30, respectivamente. México cuenta con 21 firmas y Argentina con 11. Estos cuatro países componen el 96% de la muestra.

Desafortunadamente, la información disponible solo permite un cálculo aproximado del monto de las inversiones de las empresas de ALC en China. Aun así, sugiere que si bien las firmas manufactureras constituyen la mayor población de firmas de ALC en China, la inversión en dólares está distribuida más equitativamente entre sectores. Entre 2003 y 2012, el 34,5% de las inversiones “greenfield” anunciadas de ALC en China corresponde al sector primario, en tanto que el 35,5% corresponde al sector manufacturero y el 30% restante a servicios.¹⁶

Dentro de la categoría de manufactura, los mayores inversores vinieron de las industrias de equipos de transporte, alimentos y bebidas, y acero. Es importante destacar que esas cifras reflejan las inversiones anunciadas, que muchas veces varían considerablemente cuando se las compara con los

¹⁵ Para generar la muestra, se estudiaron datos existentes acerca de los mayores exportadores a China, listas de las firmas latinoamericanas más grandes y globales, investigación académica anterior sobre las multinacionales de ALC y medios de prensa financiera. En cada caso, se confirmó de manera independiente si la firma tenía inversiones en China y se recopiló información contextual adicional tal como su año de ingreso, forma de ingreso, tipo de presencia y actividad principal, donde fue posible.

¹⁶ Las inversiones *greenfield* son una forma de inversión directa donde una casa matriz instala una filial construyendo nuevas instalaciones operacionales desde la base. La fuente de los datos es FDIIntelligence, consultado en octubre de 2013.

CUADRO 2/
Resumen de la muestra

Total de Firmas	98
País Receptor	
Brasil	32
Chile	30
México	21
Argentina	11
Perú	2
Venezuela	2
Sector	
Firmas manufactureras	55
Firmas del sector de servicios	28
Firmas del sector primario	15
Mayor sub-sector	
Metales y maquinaria	23
Alimentos y bebidas	15
Química y farmacéutica	9
Modo de ingreso	
Nueva empresa	56
Adquisición	19
Emprendimiento conjunto	20

datos oficiales de IED. De todos modos, sugieren que un amplio espectro de sectores comerciales están representados en las IED de ALC en China, aun si la cantidad total sigue siendo baja.

Actividades de firmas de ALC en China

Según su estrategia y la naturaleza de su industria, las firmas pueden instalar una variedad de actividades de negocios en un país extranjero. Entre la muestra de empresas de ALC, una importante cantidad lleva a cabo ventas, *marketing* o actividades de apoyo en China. Este tipo de presencia, habitualmente mediante una oficina comercial o de representación que requiere mínima inversión y poca fuerza de trabajo, puede darle a la firma un mejor entendimiento de sus clientes y del mercado de destino. Esto no solo les permite elaborar productos adaptados a sus necesidades sino también mantenerse actualizadas sobre las tendencias del mercado y encontrar nuevos clientes. El 31% de las inversiones de las firmas de la muestra corresponde al establecimiento de una presencia de ventas, *marketing* y apoyo (véase el gráfico 7).

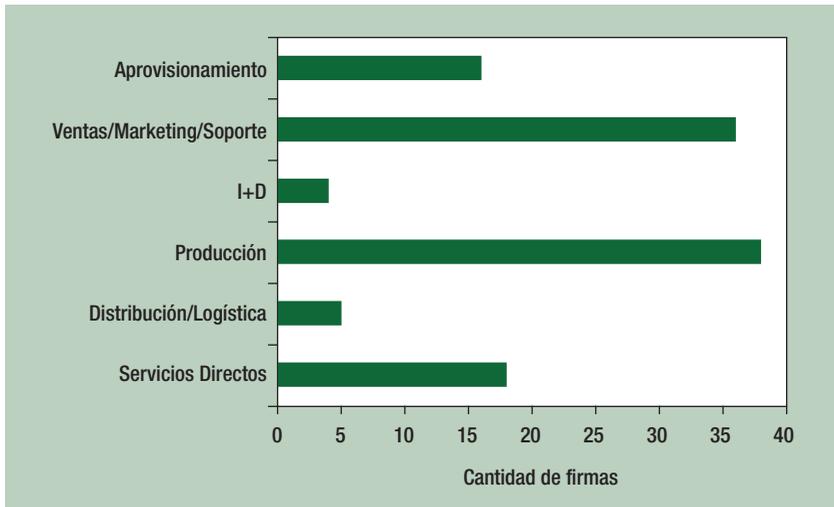


GRÁFICO 7 /
Actividades de firmas
de ALC en China

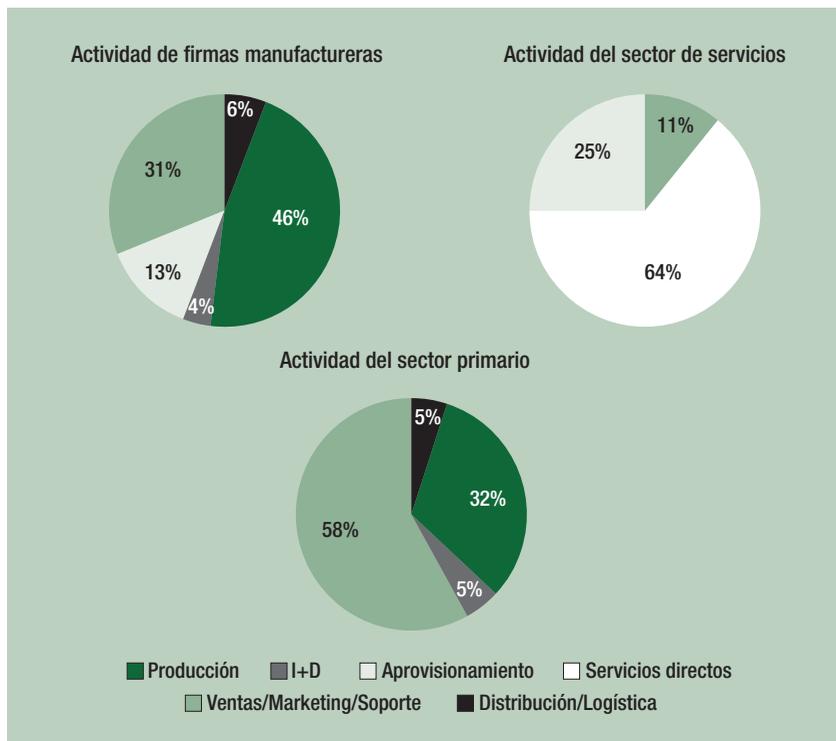
Fuente: Cálculo de los autores basado en un muestreo de firmas.

La producción —junto con la prestación de servicios directos, el equivalente de las firmas del sector de servicios— representa la actividad más común entre las firmas de la muestra. La producción en el extranjero puede ayudar a las empresas a capturar mercado y obtener mayor grado de eficiencia relacionado con insumos más económicos, inserción en las cadenas de valor locales e integración vertical. Prácticamente la mitad (48%) de las inversiones hechas por empresas de la muestra apuntan a establecer instalaciones de producción o provisión de servicios tales como una franquicia de un restaurant, una sucursal bancaria o una oficina comercial.

Finalmente, un número pequeño pero no insignificante de empresas han invertido en capacidad de distribución (como depósitos o sociedades con distribuidores locales), en investigación y desarrollo o en oficinas de aprovisionamiento. Estas últimas representan una estrategia para poner en práctica el control de calidad de importaciones chinas que las empresas a menudo utilizan como insumos en sus propios procesos productivos.

Sin embargo, el patrón de actividades de las firmas no es parejo entre los sectores. La mayor distinción se encuentra en el caso de empresas de servicios, dos tercios de las cuales están directamente involucradas en la prestación directa del servicio —o sea que prestan su servicio, ya sea soluciones informáticas, hotelería o servicios financieros— a través de una sucursal china. Por su naturaleza flexible, los servicios tienden a requerir menos inversión de capital en comparación con la manufactura de bienes, lo que facilita el establecimiento de este tipo de operaciones en el exterior.

GRÁFICO 8/
Actividades de las
firmas por sector



Fuente: Cálculo de los autores basado en un muestreo de firmas.

Las empresas manufactureras, como se observa en el gráfico 8, han invertido mayormente en producción o funciones de ventas, marketing o apoyo, mientras que solo algunas pocas empresas invierten en distribución, suministro e investigación y desarrollo. Dentro del sector primario también se observa un equilibrio entre producción (concretamente refinería o procesamiento de algún recurso natural) y ventas, marketing y apoyo, con una mayor proporción de estos últimos frente al primero.

Esta distinción refleja las diferentes estrategias utilizadas por las empresas del sector primario. Un grupo de ellas sigue un modelo centrado en la exportación con oficinas de ventas y representación comercial en el exterior que sirven para coordinar y manejar las ventas de exportaciones en el mercado chino. Este ha sido el abordaje que han utilizado Codelco, por ejemplo, la empresa estatal chilena que tiene la mayor reserva de cobre del mundo, y la petrolera brasileña Petrobras.

Otro grupo de firmas del sector primario ha invertido directamente en activos mineros en China, adquiriendo los derechos de prospección o estableciendo operaciones de refinación *downstream* en el país. Estas

operaciones han implicado en prácticamente todos los casos alianzas con firmas locales, con el inversor de ALC siendo el socio minoritario en la mayoría de los casos (generalmente para cumplir con los requisitos impuestos por el gobierno de China que regulan las inversiones extranjeras). Esta estrategia les permite a las empresas responder más rápidamente y con mayor precisión a las demandas de clientes chinos y desarrollar una huella mundial para sacar provecho de las condiciones cambiantes del mercado.

Diferencias entre empresas manufactureras

Resulta útil también prestar atención a las diferencias entre las empresas de manufacturas, una categoría amplia cuya producción abarca desde motores para automóviles hasta dulces de repostería y medicamentos. En términos de estrategias, las empresas que producen partes de automóviles y maquinaria pesada constituyen un grupo específico de empresas manufactureras. Estas empresas tienden a participar en cadenas de producción especializadas donde sus clientes inmediatos son otras empresas y no los consumidores finales.

Este subsector es el que más probablemente establezca instalaciones de producción en China. En líneas generales, entre las 32 empresas inversoras en el subsector de metales y maquinaria, 17 (53%) han establecido instalaciones de producción, lo que significa que la firma está produciendo directamente en China (véase el gráfico 9). Sin embargo, viéndolo a nivel de empresa en

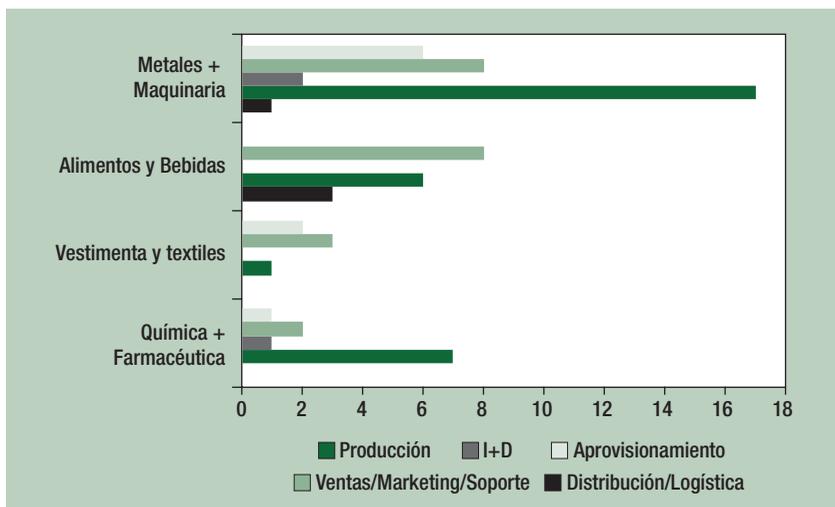


GRÁFICO 9/
Actividades
de empresas
manufactureras por
subsector

Fuente: Cálculo de los autores basado en un muestreo de firmas.

lugar de a nivel de inversión individual, se observa que 16 de las 19 empresas de este subsector tienen producción en China.¹⁷ Esta tendencia sugiere que en sectores tales como la industria automotriz y los bienes de capital, la participación en la cadena de producción china requiere una presencia de producción local que pueda responder eficientemente a la velocidad y demandas de estas industrias.¹⁸

Por el contrario, los sectores en los que los *consumidores* son el objetivo han demostrado ir por caminos muy diferentes. Este grupo incluye productores de rubros tales como alimentos y bebidas, textiles e indumentaria, y otros bienes como aparatos electrónicos y bienes duraderos. Para estas compañías, la distribución y el marketing son temas clave ya que deben ubicar sus productos en los puntos de venta correctos y hacer un lanzamiento convincente para poder competir en un mercado saturado. Las mayores empresas de comidas de ALC en China, tales como JBS, Brasil Foods, Bimbo y Marfrig, han hecho inversiones en infraestructura de distribución en el país o están evaluando tales inversiones como parte de sus estrategias.

Muchas otras empresas del sector de alimentos y bebidas han establecido oficinas comerciales para administrar sus ventas de exportación y trabajar más cerca de los distribuidores para asegurar que sus productos se encuentren bien posicionados en el mercado. En muchas ocasiones, las firmas trabajan con una serie de distribuidores, cada uno con alcance regional dentro de China. Tener una presencia local ayuda a las empresas a poder administrar estas relaciones fundamentales. Las oficinas comerciales también fortalecen los esfuerzos de las firmas en cuanto al marketing, ayudándolas a diseñar campañas dirigidas a satisfacer las preferencias de los consumidores chinos.

La producción en China es una estrategia menos común en este sector aunque algunas empresas como el Grupo Bimbo y Gruma, ambas fabricantes mexicanas de productos de panadería, han montado extensas instalaciones de producción de pan, tortillas, bocadillos y otros comestibles en China. Dadas las ventajas comparativas que tienen las empresas de ALC en China en cuanto a métodos modernos de producción de alimentos, podrían surgir oportunidades para la inversión directa que lleve la experiencia de ALC en producción de gran escala y tecnologías que ayuden a modernizar la producción local en China.

Un ejemplo es el de la producción porcina, en el que la industria local china, a pesar de ser la mayor del mundo, se compone de muchos productores

¹⁷ Como varias empresas han invertido tanto en producción como en otra actividad como marketing o distribución, la cantidad de inversiones es mayor que la cantidad de firmas.

¹⁸ En muchos casos vale la pena mencionar que las empresas de ALC que establecen una base de producción en China generalmente luego desarrollan una infraestructura comercial para expandir las ventas hacia la región circundante asiática a través de representantes de ventas en países como Malasia, Tailandia, India y Singapur.

pequeños que resultan relativamente ineficientes. Las autoridades chinas han dado señales de interés en inversiones de ALC en este sector.

Por otra parte, las empresas manufactureras de los sectores metalúrgico, de maquinarias y de bienes de capital no han invertido en distribución. La organización espacial de estas industrias, en las que la producción muchas veces ocurre en parques industriales que reúnen a los proveedores y sus principales clientes, podría ser la responsable de este patrón. En otros casos, estas empresas les venden a clientes que están concentrados en un área geográfica relativamente reducida. Para tales firmas, la distribución de los productos terminados para los consumidores finales representa una porción mínima de su estrategia.

Un último subgrupo más reducido de empresas manufactureras es el de las compañías farmacéuticas y químicas. Estas comparten algunas de las características con los productores de bienes de capital en tanto algunas empresas de químicos están estrechamente ligadas a las redes de producción industrial que han proliferado en China. Sus productos proveen insumos clave a las diferentes etapas de estas cadenas de valor; y varias de estas firmas han montado instalaciones de producción en China.

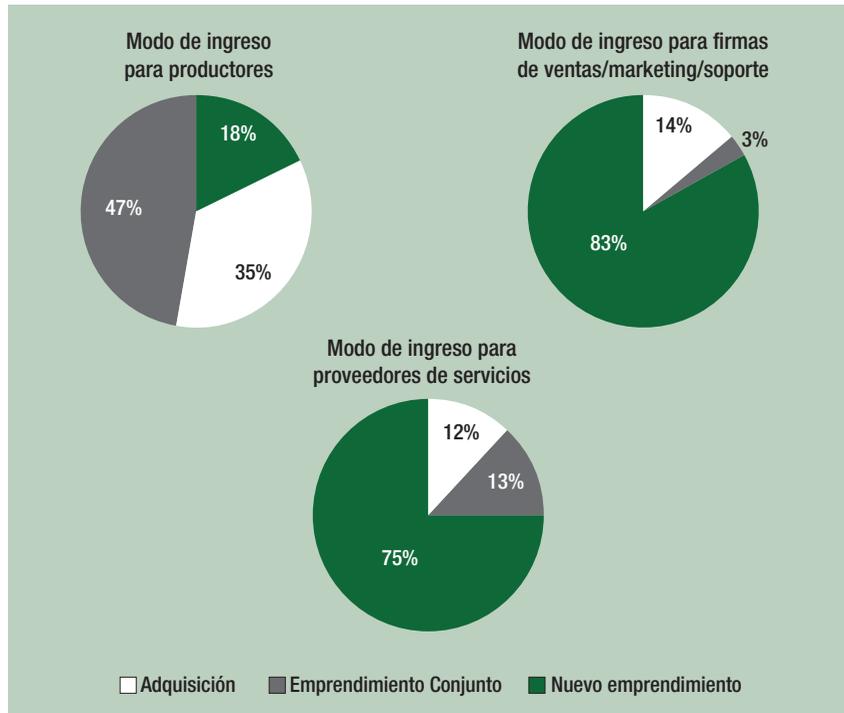
Otra estrategia de las firmas de la industria química y farmacéutica ha sido invertir para ampliar sus capacidades de investigación y desarrollo. A menudo estas inversiones toman la forma de emprendimientos conjuntos o fusiones con firmas locales que apuntan a adquirir activos como patentes, tecnologías o *know-how*.

Modos de ingreso por actividad

Los modos de ingreso pueden ser una herramienta adicional para comprender las estrategias a nivel empresarial. Una observación inicial es que la elección entre una inversión *greenfield*, un emprendimiento conjunto y una fusión o adquisición está estrechamente relacionada con el tipo de actividad que realiza la firma en China.

Las firmas cuya función se relaciona con apoyo y ventas o con una oficina para prestación de un servicio directo, generalmente se establecen a través de una inversión *greenfield*. Estas actividades generalmente requieren inversiones menores y menos burocracia, lo cual hace que las inversiones en esta modalidad sean muy atractivas. En parte gracias a la preponderancia de las oficinas de servicio directo y de venta y atención, *greenfield* es el modo de ingreso más popular de la muestra estudiada. Para empresas de sectores

GRÁFICO 10/
Modos de ingreso por
actividad de las firmas



Fuente: Cálculo de los autores basado en un muestreo de firmas.

de servicios, el 75% han entrado a China a través de una inversión *greenfield* (véase el gráfico 10).

Las firmas que involucran producción, por el contrario, son más propensas a entrar a China a través de emprendimientos conjuntos o adquisiciones. Hay varios motivos que pueden explicar esto. En primer lugar, la producción —especialmente en industrias intensivas en capital, como la siderúrgica, química o de partes de automóviles— conlleva costos iniciales más elevados, lo que les da a las firmas un incentivo para compartir los costos a través de un emprendimiento conjunto o de la adquisición de operaciones que ya estén funcionando a un dueño directo interesado en vender sus activos. Similarmente, a la luz del costo perdido que se genera al montar instalaciones de producción, las firmas se ven incentivadas a trabajar en equipo con un socio local que conozca el mercado y pueda ayudarlas a navegar un clima de negocios en el extranjero.

Finalmente, hay temas de políticas en juego. Cada tantos años el gobierno chino publica guías que clasifican a las inversiones extranjeras como “incentivadas”, “restringidas” o “prohibidas”, dependiendo del sector

(véanse más detalles al respecto en la Parte III). En ciertas industrias, incluidas algunas del subsector de minería y manufacturas, las firmas extranjeras enfrentan restricciones en cuanto al porcentaje de propiedad permitido o están limitadas a formar emprendimientos conjuntos con compañías chinas. Por el contrario, las firmas de los sectores de servicios generalmente encuentran menos obstáculos regulatorios para operar en China. De hecho, las firmas en sectores innovadores como la nueva tecnología informática y *software* habitualmente gozan de exenciones tributarias y otros incentivos para invertir en China.

Hacia una clasificación de las estrategias en China

¿Qué conclusiones generales se pueden extraer de esta evaluación acerca de las firmas de ALC? Esta sección se construye sobre el análisis precedente de las firmas de ALC en China e incorpora conclusiones de ejecutivos de la región para construir una clasificación de firmas de ALC en dicho país.

Se puede hacer una distinción inicial entre aquellas que apuntan al mercado de consumo y las que participan en cadenas de valor. Las de la segunda categoría generalmente obran de acuerdo a la “lógica de seguir al cliente”. Por ejemplo, cuando grandes multinacionales como General Motors van a China, sus proveedores en el sector automotor, incluidas firmas de ALC como la mexicana Nemak o la brasileña Randon, están fuertemente motivados a establecer operaciones allí también. Las entrevistas realizadas a empresas sugieren que esta es una poderosa motivación para que cierto tipo de firma se instale en China. Por otra parte, las del sector alimentos y bebidas son atraídas por la presencia de una inmensa y creciente clase consumidora y no por otras manufactureras de gran escala.

Los dos tipos de firmas también tienen diferentes comportamientos en el mercado. Las empresas orientadas al consumidor empiezan por exportar y es posible que luego establezcan oficinas comerciales en China, exploren inversiones o sociedades con distribuidores y en algunos casos, monten instalaciones de producción. Su objetivo es estar progresivamente más cerca y en sintonía con el consumidor.

Por el contrario, las firmas involucradas en cadenas de producción, si bien empiezan también por la exportación y a menudo abren oficinas comerciales para poder responder más eficientemente a sus clientes, son más propensas a establecer instalaciones productivas dadas las demandas de flexibilidad y los sistemas de entrega “justo a tiempo” (*just-in-time*

delivery) en las cadenas de valor industriales. Una interesante característica de esta trayectoria, que emergió de entrevistas con firmas de ALC, es que la importación provee un primer paso hacia una presencia directa en China para algunas firmas. Varias empresas de ALC que importan insumos y bienes intermedios de China han decidido abrir oficinas en China para facilitar el suministro y realizar controles de calidad en el terreno. Esta presencia acerca a las firmas a sus contrapartes chinas y puede generar oportunidades de asociación que apunten al propio mercado chino.

Un tercer grupo consiste en firmas del sector de recursos naturales, cuyas estrategias y actividades son influenciadas por otro tipo de intereses: específicamente, la ubicación de los recursos. En algunos casos, estas firmas se han conformado con adoptar una estrategia de toma de distancia enfocada en la exportación. Tales firmas pueden establecer una oficina comercial para administrar la demanda y los contratos con compradores locales y monitorear las condiciones del mercado local más de cerca. Sin embargo, otras optaron por participar directamente en las cadenas de valor mineras o petroleras en China, forjando emprendimientos conjuntos de exploración, extracción de recursos u operaciones *downstream* tales como refinería, distribución y marketing. Para estas firmas, una oficina comercial sirve de base para formar alianzas necesarias para llegar a cabo estas actividades directamente en China.

Por lo tanto, la estrategia de las firmas de recursos naturales en China no se encuentra restringida a la adquisición de derechos a los recursos. Incluye hacer asociaciones y/o alianzas que apunten a la refinación, distribución y otros eslabones en las cadenas de valor de industrias extractivas. En este sentido, la aproximación de las firmas de recursos naturales puede quizás ser mejor entendida como “basada en el proyecto”, donde la presencia permanente sirve para explorar y perseguir una variedad de oportunidades en diferentes etapas de la cadena de valor. A diferencia de los productores de bienes de consumo o capital, la estrategia no está supeditada a las ventas permanentes en el mercado.

Un último grupo de empresas busca adquirir activos estratégicos específicos ya sean tecnológicos, de recursos humanos u otros a nivel empresarial. Esta estrategia no ha sido popular entre las multinacionales latinoamericanas en China. Uno de los motivos es que las mayores *multi-Latinas* ya poseen un capital superior y *know-how* en varios sectores. De todos modos, esta lógica de las inversiones puede hallarse en las asociaciones formadas entre firmas de ALC y sus contrapartes chinas en los sectores de biotecnología y farmacéutica.

¿Dónde entran en estos parámetros los servicios? En la sección precedente se observó que estas firmas habitualmente utilizan diferentes estrategias de mercado en China. De todos modos, pueden ser clasificadas de acuerdo al mismo tipo de objetivos respecto del mercado, descritos anteriormente, aun cuando la forma de establecerse difiera.

Un grupo de firmas del sector de servicios está claramente orientado al consumo: restaurantes, cines y otros servicios relacionados con el entretenimiento. La naturaleza de estos servicios invalida las exportaciones, por lo que ingresar a un mercado extranjero implica la presencia directa o a través de franquicias. En esta categoría, algunas cadenas de comida de ALC como la peruana Pollo a la Brasa o la mexicana El Fogoncito se han adentrado en China. Vale mencionar que otras firmas del sector de entretenimiento de ALC como Cinopolis, el operador de cine, y Kidzania, el parque de entretenimientos para niños, tienen una fuerte presencia en otras partes de Asia, tales como India e Indonesia.

Un segundo grupo de firmas provee servicios empresariales en China. Entre estos encontramos a los proveedores de soluciones tecnológicas y *software*, consultoras y firmas financieras. Si bien esta clase de servicio es teóricamente exportable (los servicios de consultoría a empresas localizadas en China pueden hacerse desde Brasil o México), la posibilidad de competir en mercados extranjeros generalmente demanda su presencia directa, para poder proveer servicios en el idioma local. Conceptualmente, estas firmas pueden ser concebidas como participantes de las cadenas de valor, a menudo añadiendo servicios de alto valor agregado, y por lo tanto representan la respuesta del sector de servicios a los productores de partes de automóviles, motores y maquinaria pesada.

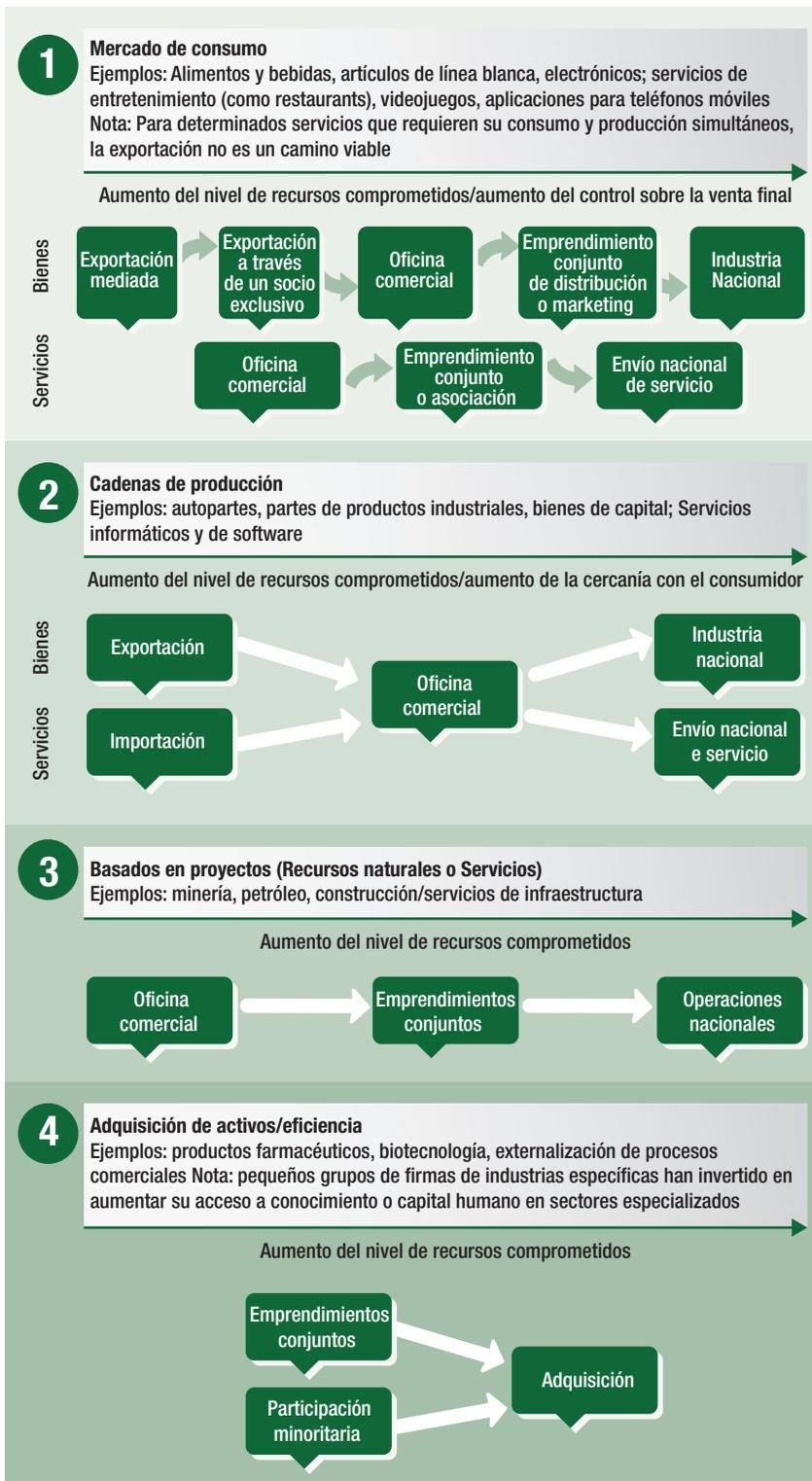
Así también, los proyectos de recursos naturales requieren una gama complementaria de servicios tales como construcción, ingeniería y servicios en los yacimientos petrolíferos. Las firmas en estas áreas han utilizado estrategias similares a aquellas tradicionales del sector de recursos naturales, en tanto su entrada al mercado chino generalmente llega después de establecer una oficina representativa o comercial y luego buscar socios y participar en licitaciones para proyectos individuales. Este grupo había incluido firmas latinoamericanas como las constructoras brasileñas Odebrecht y Camargo Correa, aunque recientemente estas firmas se han enfocado en el aprovisionamiento de materiales más que en desarrollar proyectos. También puede concebirse dentro del sector de servicios un equivalente al grupo orientado a adquirir activos, que sale al exterior a

adquirir activos estratégicos tales como la tecnología o los recursos humanos altamente capacitados.

Por lo tanto, se han definido a grandes rasgos cuatro categorías de motivaciones estratégicas que tienen las firmas para entrar en China, cada una con sus correspondientes estrategias de ingreso. El gráfico 11 resalta la progresión en cada categoría de las estrategias, de la más distante a la más integrada, con un compromiso de recursos mayor en la medida que se avanza de un estadio al siguiente. El objetivo de este trabajo es presentar una clasificación general basada en las teorías de IDE más importantes, con modificaciones que reflejen la evidencia empírica recolectada a través del análisis de las firmas de ALC en China, así como en las entrevistas con los ejecutivos de ALC involucrados en operaciones en dicho país. Con esto no se busca insinuar que cada firma de la región deba seguir con exactitud uno de estos recorridos.

Por supuesto que las actividades de las firmas de ALC en China no están aisladas. Uno de los factores que no solo moldea sino que restringe las oportunidades para que las empresas extranjeras operen en China son las políticas prevalecientes no solo en China sino en sus países de base, lo que significa que las acciones del sector público también son relevantes a este análisis. Un segundo factor es la trayectoria de la economía china, que naturalmente modelará las oportunidades futuras en este mercado. La última sección atiende a ambos problemas, encuadrando cómo los cambios en el modelo de crecimiento de China podrían afectar las perspectivas de firmas de la región, a la vez que ofrece recomendaciones en cuanto a políticas que apoyen las estrategias de internacionalización de las firmas.

GRÁFICO 11/
Clasificación de
estrategias de mercado
por tipo de inversión



La estructura comercial entre ALC y China se apoya sobre un cimiento de ventajas comparativas: China enfrenta cierta escasez de recursos naturales pero posee una gran cantidad de fuerza de trabajo, mientras que en ALC se da el caso contrario, lo que genera un patrón de intercambio de materias primas por bienes manufacturados. Sin embargo, este típico caso de ventaja comparativa no es el fin de la historia. El rápido desarrollo de China a lo largo de las últimas tres décadas ha traído grandes variantes demográficas y económicas que acarrear implicancias para que estos intercambios puedan continuar.

El crecimiento vertiginoso de las últimas décadas ha elevado el ingreso per cápita chino de US\$300 en 1990 a más de US\$6.800 en 2013,¹⁹ sacando a decenas de millones de personas de la pobreza hacia la clase media. Este cambio creó una masa de consumidores que se encuentran con el dinero suficiente para acceder a productos de mayor calidad, entre ellos bienes importados, por primera vez.

La clase media china llegó a 157 millones de personas en 2010, un número inmenso que sin embargo solo representa el 12% de la población.²⁰ En comparación a su población total, la clase media china aún es reducida de acuerdo a los parámetros mundiales. Las proyecciones sugieren que este sector de la población está próximo a crecer rápidamente, considerando que una gran parte de la población china está justo por debajo del umbral de la clase media en la actualidad.²¹

Ciertas características estructurales de la economía china proveen más apoyo para la teoría de que el mercado de consumo chino va a dispararse en los años venideros. El crecimiento de China hasta la fecha se debió a inversiones fijas y exportaciones. Por otra parte, el consumo local solo contribuye al 37% del ingreso nacional, muy por debajo de lo que se da aún entre otros países en desarrollo de Asia, como en India (54%), Indonesia (61%) y Vietnam (66%). Ciertos factores como el aumento de los salarios y las reformas anticipadas para liberar las tasas de interés y permitir mayor apreciación del renminbi podrían dar un fuerte impulso al consumo, que se espera crezca a un promedio de 8% a 11,5% anual hasta 2030.²²

Es probable que la rápida urbanización continúe acompañando el crecimiento económico de China. Las últimas proyecciones estiman que

¹⁹ En dólares de EE.UU. actuales; Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial.

²⁰ Basado en una definición de clase media como hogares con un gasto diario de entre US\$10 y US\$100 per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo.

²¹ Homi Kharas, "La clase media emergente en los países en desarrollo", Centro de Desarrollo de OCDE, 2010.

²² "China 2030: Construyendo una sociedad moderna, armoniosa y creativa", Informe conjunto del Banco Mundial y el Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado de la R.P. China, 2013.

el país está camino a aumentar su población urbana en 350 millones de habitantes antes de 2030.²³ La urbanización y el estilo de vida de la clase media provocan patrones de consumo cambiantes que aumentan la demanda de productos como carnes, alimentos procesados, bienes de consumo durables y electrónicos, así como de actividades recreativas como salidas al cine o a centros comerciales.

A su vez, la condición de China de centro mundial de manufacturas solo puede aumentar en las próximas décadas. El país está cada vez más en el centro de la densa red de cadenas de valor de Asia, y su economía recibió US\$123.000 millones en IED en 2013, lo que lo convirtió en el segundo país que más inversión extranjera directa recibió en el mundo, por sexto año consecutivo.²⁴

Estas tendencias sugieren que las empresas de ALC que deseen participar en el mercado grande más dinámico del mundo deberán considerar a China más temprano que tarde. Más aún, considerando que varias de las áreas en las que la demanda sufrirá mayores aumentos en China, como carnes, frutas, alimentos procesados y refrigerios, son sectores en los que la región tiene una ventaja comparativa. El desafío será introducir productos de alto valor y servicios a bajos costos que sean accesibles a la clase media emergente. Dado este escenario, ¿qué pueden hacer los gobiernos para ayudar a las firmas de la región?

Políticas

Los debates acerca de las políticas públicas relacionadas con las IED tienden a enfatizar en primer lugar las políticas locales del país receptor y a poner en segundo lugar acuerdos como los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI), Convenios de Doble Imposición y Acuerdos de Libre Comercio que incluyen cada vez más disposiciones para la protección de inversiones extranjeras. Esta sección examinará detenidamente las áreas de estas políticas. Sin embargo, el enfoque estará en las políticas que los propios gobiernos de ALC puedan adoptar para apoyar las iniciativas de las firmas que deseen entrar al mercado chino. Este enfoque refleja el reconocimiento de la compleja economía política de las negociaciones bilaterales sobre comercio e inversiones, que limitan lo que cualquier país pueda lograr en ese ámbito.

Los gobiernos de China y ALC han dado pasos adelante en acuerdos de inversión formal. En este momento hay 14 países de ALC en tratados bilaterales de inversiones con China, y el Tratado de Libre Comercio Perú

²³ Instituto Global McKinsey, “Preparándose para los mil millones de habitantes urbanos en China”, 2009.

²⁴ “Informe sobre las inversiones en el mundo 2014”, UNCTAD.

— China (2010) contiene un capítulo adicional acerca de inversiones. Mientras que los TBI y las disposiciones de inversiones en los tratados de libre comercio pueden ser importantes a la hora de promover un clima de inversiones competitivo y generar confianza entre las partes, la mayor parte de la acción en políticas de inversión es unilateral.

Esto es absolutamente cierto en el caso de China, donde el gobierno toma una postura muy estratégica y práctica con respecto a las IED en el país, activamente promoviendo inversiones en ciertos sectores a la vez que se restringen y prohíben en otros. Desde 1995, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China (CNDR) y el Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) han publicado un Catálogo para la Guía de Inversión Extranjera en China cada varios años. Este documento clasifica las inversiones como “prohibidas”, “restringidas” o “incentivadas” dependiendo del sector. Cualquier proyecto que no caiga dentro de una de esas categorías es considerado “permitido”.

Estas categorías afectan el grado de regulación y el nivel de aprobación requerido para las inversiones extranjeras. En las categorías “incentivadas” y “permitidas”, las autoridades provinciales —las Comisiones de Desarrollo y Reforma (CDR) locales— tienen la autoridad suficiente para aprobar proyectos de hasta US\$300 millones. Los proyectos que excedan dicha cifra en estas categorías requieren la aprobación de la CNDR así como la de los reguladores de la industria, y cualquier proyecto mayor que US\$500 millones también debe ser presentado ante el Consejo de Estado. Para los proyectos que se categorizan como “restringidos”, los umbrales son aún menores: US\$50 millones para la aprobación de la CNDR y US\$100 millones para el Consejo de Estado.

El catálogo también especifica ciertas industrias en las que las inversiones extranjeras deben tomar la forma de emprendimientos conjuntos con firmas chinas y otras en las que los inversores chinos deben poseer la participación mayoritaria. En la edición más reciente del catálogo (que entró en vigencia el 30 de enero de 2012), entre las áreas con tales restricciones se encontraban la exploración y minería de carbón, baritas y metales nobles; la producción de ingredientes activos farmacéuticos y ciertos transportes y equipo industrial; la construcción y operación de infraestructura urbana para gas, calefacción, agua y alcantarillado, y las telecomunicaciones y servicios de transporte de pasajeros.

La lista de industrias “incentivadas” da cierta información acerca de cuáles son las prioridades del gobierno chino. En el catálogo actual el gobierno

agregó 44 industrias a esta categoría, con un fuerte énfasis en tecnologías de energía eficiente y favorables al medioambiente (por ejemplo, automóviles de nuevas energías, fuentes de energía renovables y tecnología para la limpieza de contaminación marina petrolífera), tecnología informática de última generación y manufacturas de alta gama. Los sectores que fueron bajados de la categoría “incentivados” a “permitidos” incluyen los de la producción de automóviles acabados, silicona policristalina y productos químicos hulleros de gran escala. Acá la motivación del gobierno incluye el desarrollo de la industria local y la prevención del exceso de capacidad en determinados sectores.

Si bien el catálogo de las IED provee una guía general al marco regulatorio para las inversiones en los diferentes sectores, no ofrece un informe detallado de todas las políticas relevantes y los requisitos para las firmas extranjeras. El hecho de que un sector esté categorizado como “incentivado” no significa, por ejemplo, que esté completamente abierto a recibir IED irrestrictas. El catálogo incluye varios ejemplos de sectores incentivados donde las empresas extranjeras deben tener un socio chino bajo un emprendimiento conjunto ya sea por acciones o contrato, incluidos a varios sectores relevantes para las firmas de ALC como la búsqueda y explotación de petróleo y gas, la biotecnología y la producción automotriz. Pueden aplicarse requisitos similares a sectores que no estén enlistados en el Catálogo, los que por defecto se consideran “permitidos”.

Como resultado, las firmas que buscan entender en detalle el marco regulatorio necesitan recurrir a políticas complementarias específicas de cada sector, así como a las regulaciones que se aplican en las zonas de libre comercio y zonas económicas especiales, que a menudo tienen sus propios incentivos y listas de sectores “incentivados” y “restringidos” para las inversiones extranjeras. Como se ha visto en informes de la OCDE y de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, los requisitos específicos por sector que no están incluidos en el Catálogo son comunes y el criterio aplicado por las autoridades centrales y locales en el proceso de aprobación no siempre queda claro.²⁵

El mensaje aquí es que las firmas de ALC que consideran invertir en China deben procurarse ellas mismas la información de un abanico de fuentes para poder comprender exhaustivamente las oportunidades en el mercado chino así como el universo de políticas, procesos y requisitos técnicos relevantes que gobiernan a las IED (véase el gráfico 12). Estas tareas se suman al costo implícito de montar operaciones en el exterior pero también presentan una oportunidad para los gobiernos de ALC para

²⁵ OCDE, “Políticas de inversión en China: una actualización”, Documento de Trabajo en Inversiones Internacionales de OCDE, 2013; Representante Comercial de Estados Unidos, “Informe al Congreso del cumplimiento por China de sus compromisos en el marco de la OMC”, 2013.

ayudar a las firmas a superar los obstáculos que estas barreras técnicas y de información les suponen.

El rol de los gobiernos de ALC

¿Qué palancas políticas están disponibles para los gobiernos de la región para apoyar la internacionalización de sus firmas locales en China? Quizás la primera pregunta debería ser si los gobiernos deberían siquiera promover las IED salientes. Por un lado, apoyar a las firmas locales a que inviertan en el exterior potencialmente reemplaza trabajos de la economía local con producción extranjera, y lo que es peor, apoyar las operaciones internacionales de grandes firmas que probablemente ya gocen de una posición dominante en el mercado interno puede que no sea el mejor uso de los escasos recursos públicos.

Por el otro lado, la IED puede aumentar el rendimiento de la productividad, el crecimiento, la asimilación de tecnología y la innovación de las firmas, lo que puede generar en un efecto de propagación en la economía local, ayudando a compensar cualquier pérdida de puestos de trabajo. El crecimiento de las subsidiarias extranjeras puede llevar a un incremento de la demanda de insumos producidos localmente y productos intermedios así como contribuir a difundir la propia tecnología y conocimientos.²⁶ Sumado a esto, la presencia de multinacionales globalizadas en la economía local puede estimular aún más la recepción de IED, elevando la capacidad de absorción de la economía.²⁷

En todo caso, varios países de la región ya han iniciado programas para fomentar la realización de IED por parte de firmas locales, por lo que tiene sentido tener en cuenta a las políticas más efectivas en esta área, recordando las dificultades particulares del mercado chino.

Una primera pregunta que deberá formularse es si el apoyo debe consistir en el financiamiento para las operaciones internacionales de las firmas locales o si debería limitarse al apoyo técnico, de coordinación y provisión de información. El primer escenario involucraría necesariamente un mayor compromiso de recursos públicos, pero podría potencialmente obtener mayores logros en materia de emisión de IED. Por otra parte, inclusive una agenda de políticas enfocadas en el soporte técnico y provisión de información podría generar una diferencia para las firmas proveyendo, a su vez, un mejor rendimiento en las inversiones públicas y evitando controversias sobre la asignación de recursos a grandes inversores privados.

²⁶ Véase Håkanson and Nobel, R. "Características tecnológicas y transferencia de tecnología inversa", 2000.

²⁷ Tavares y Young, "IED y multinacionales: patrones, impactos y políticas", 2005.

GRÁFICO 12/
Políticas relevantes y
agencias del gobierno
vinculadas a IED

	DEFINICIÓN DEL PROYECTO	MODO DE INGRESO DEL PROYECTO	APROBACIÓN DEL PROYECTO
POLÍTICAS RELEVANTES	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Catálogo para la Guía Industrial de Inversión Extranjera (2011) <hr/> ➔ Políticas adicionales acerca de cómo implementar el catálogo (por ejemplo, Provisiones que rigen la guía de inversiones extranjeras, 2003) <hr/> ➔ Políticas locales (por ejemplo, el Anuncio de las dificultades tributarias afines para la implementación profunda de la estrategia de desarrollo occidental, 2011) <hr/> ➔ Políticas sectoriales (por ejemplo, Políticas de Desarrollo de la Industria Automotriz, 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Ley de la República Popular China de Empresas Conjuntas de Capital Sino-Extranjero <hr/> ➔ Ley de la República Popular China de Emprendimientos Conjuntos Contractuales Sino-Extranjeros <hr/> ➔ Ley de la República Popular China de Empresas de Capital Íntegramente Extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ El Consejo de Estado promulgó un directorio de los lanzamientos de proyectos de inversión aprobados por el Gobierno, Guo Fa 47 (2013) <hr/> ➔ Ley Antimonopolio de la República Popular China (2007) Anuncio de la Oficina General del Consejo de Estado sobre el inicio de una revisión del sistema de seguridad para inversores extranjeros que buscan adquirir empresas chinas, Guo Ban Fa (2011) No.6, 2011
AGENCIAS GUBERNAMENTALES RELEVANTES	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) <hr/> ➔ Agencias de Promoción de Inversiones del MOFCOM <hr/> ➔ Sedes Provinciales y Municipales del MOFCOM <hr/> ➔ Agencias de Promoción de Inversiones Provinciales y Municipales <hr/> ➔ Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC) 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) <hr/> ➔ Sedes Provinciales y Municipales del MOFCOM <hr/> ➔ Administración Estatal de la Industria y Comercio (SAIC) <hr/> ➔ Sedes Provinciales y Municipales del SAIC 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Consejo de Estado (dependiendo del valor del proyecto) <hr/> ➔ Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) <hr/> ➔ La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC) <hr/> ➔ Administración Estatal de la Industria y Comercio (SAIC) <hr/> ➔ Sedes Provinciales y Municipales del MOFCOM, NDRC y SAIC

Esta opción también incide sobre cuáles agencias serían las responsables del apoyo para la internacionalización. Si los países optan por ayudar a las operaciones internacionales de las firmas financieras, los bancos nacionales de desarrollo e incluso ministerios de Hacienda deberían ser los actores principales. El apoyo técnico y la provisión de información, por otra parte, podrían caer más naturalmente bajo la tutela de las agencias de promoción de comercio e inversiones, las que probablemente ya tengan experiencia implementando programas similares. Además, las políticas en este campo pueden ser llevadas a cabo efectivamente por asociaciones específicas de cada sector, ya sea independientemente o bajo marcos público-privados.

Los países de la región generalmente han optado por el apoyo técnico y la provisión de información. En Brasil, el banco nacional de desarrollo, BNDES, ha estado involucrado en la internacionalización de firmas locales, sobre todo indirectamente. Si bien el BNDES no tiene una línea de crédito dedicada a apoyar las inversiones en el extranjero de multinacionales brasileñas, dicho banco ha extendido líneas de crédito para apoyar las fusiones y adquisiciones de grandes firmas de Brasil tales como Itaú, Marfrig y JBS en los últimos años, lo cual ha ayudado a su vez a estas firmas a invertir en mercados internacionales.

Los observadores han apuntado que esta política de promoción de “campeones nacionales” a través del incentivo a fusiones y adquisiciones locales, apoya indirectamente la internacionalización a través de la consolidación en el mercado local.²⁸ Más allá de las actividades del BNDES, la agencia líder en promoción del comercio, APEX, tiene programas para apoyar la internacionalización de firmas a través de información y soporte técnico.

Otros países de la región han iniciado recientemente programas que apuntan a impulsar la IED saliente. La agencia de promoción de las exportaciones de México, ProMexico, lanzó en 2010 un programa para apoyar la internacionalización de firmas a través de servicios de asesoramiento, creación de capacidad, apoyo a viajes de negocios y otros modos de apoyo técnico e informacional (en lugar de financiero). Estos programas apuntan a las PyME. México también ha desarrollado iniciativas específicas por sector, por ejemplo, una incubadora de empresas del sector tecnológico que tiene oficinas en parques industriales en Estados Unidos, Canadá y España, para ayudar a las pequeñas y medianas firmas a internacionalizarse.²⁹ Colombia también ha incorporado recientemente el respaldo a las IED entre los objetivos de las políticas de su actual Plan

²⁸ Campanario et al., 2012.

²⁹ CEPAL, 2012.

Nacional de Desarrollo que intenta implementar a través del apoyo técnico de ProExport, la agencia oficial de promoción de exportaciones.

¿Cómo pueden sacarle el mayor rédito los gobiernos de la región a tales iniciativas políticas? A partir de la investigación primaria realizada y el análisis de las experiencias de las firmas en China, así como de los principales obstáculos con los que deben lidiar, pueden identificarse una serie de recomendaciones amplias que son compatibles con un marco de políticas que favorece la provisión de apoyo técnico y asesoramiento más que el respaldo financiero.

En general, las firmas de ALC que consideran entrar o que ya están operando en China declaran dificultades en cuanto a las distancias geográficas y las diferencias culturales; la carencia de información sobre los procesos y políticas relevantes para entrar en el mercado chino, así como sobre socios chinos confiables y oportunidades de negocios; la incertidumbre respecto de cómo tratar con las autoridades chinas y manejar el proceso regulatorio, y la preocupación sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual en ese país.

Esta ausencia de información representa una clara área en la que la intervención pública puede jugar un importante papel. Como se dijo anteriormente, las firmas que quieran comprender exhaustivamente el ambiente regulatorio de las IED en China deben abordar una variedad de políticas tanto a nivel de sector como general, y otras emitidas por autoridades locales y centrales. Las agencias gubernamentales (o grupos de industrias privadas) en ALC podrían prestar un servicio crucial proveyendo información actualizada, consolidada y específica de cada sector en cuanto a las reglamentaciones y procedimientos que gobiernan a este tipo de inversiones en cada área en particular.

Un modelo de intervención de este tipo puede hallarse en la Cámara de Comercio UE-China, que mantiene una lista comprehensiva y constantemente actualizada de las políticas chinas pertinentes a los negocios de la Unión Europea en varios sectores. La Cámara también realiza pedidos formales a funcionarios chinos para modificar ciertas normativas y realiza el seguimiento de dichos pedidos.

Las políticas destinadas a superar las barreras de información también pueden tomar la forma de asistencia para tomar decisiones de localización, auspiciar misiones comerciales, recibir a potenciales socios chinos para formar emprendimientos conjuntos con países de ALC y crear bases de datos sobre potenciales socios chinos basadas en las experiencias previas de las

firmas. Muchas firmas de la región informan que la falta de confianza en las contrapartes representa una barrera importante a la hora de hacer negocios en China; en este caso, los gobiernos pueden cumplir un rol trabajando a la par con el sector privado para crear listas de colaboradores comerciales confiables, un proyecto que está implementándose en la actualidad en Chile. Sumado a esto, la escasez de información afecta en especial a las PyME, que carecen de contactos, marcas reconocidas y recursos disponibles para obtener información, ventajas que sí poseen en cambio las grandes multinacionales de la región. Por lo tanto, las políticas que aumentaran la disponibilidad de información acerca de China serían de particular utilidad para las PyME.

Un prerrequisito importante para este tipo de política de provisión de información es desarrollar la capacidad y familiarización necesarias con China en agencias públicas en la región. Muchos organismos que podrían estar encabezando este tipo de proyectos carecen de oficinas dedicadas a China y especialistas en China en general. El conocimiento específico de los países en desarrollo es crítico y requiere un cambio general en la manera de concebir a China, ya no como el principal competidor, sino como un mercado de oportunidades para las firmas de ALC.

Si bien no se puede hacer mucho por achicar las distancias entre China y la región, los gobiernos podrían tomar medidas para facilitar el movimiento de gente entre las dos economías. Así como los altos costos del transporte internacional inhiben la participación de la región en el comercio mundial, los costos elevados del transporte entre regiones complican las interacciones cara a cara y la familiarización mutua que son clave para fomentar las relaciones comerciales, especialmente en el caso de China, donde la importancia de las conexiones personales basadas en la confianza, sintetizada en el concepto *guanxi*, es fundamental.

La liberalización de los servicios marítimos y aéreos entre las regiones ayudaría a mejorar la conectividad y facilitar las relaciones comerciales, aun dadas la gran distancia y el mal estado de la infraestructura por el lado latinoamericano. Por supuesto que las mejoras en la infraestructura local en América Latina y el Caribe son una parte importante de la ecuación, aunque este es un desafío a largo plazo que excede la mira de las estrategias de internacionalización. Las políticas como acuerdos de cielo abierto, por otra parte, pueden reducir considerablemente el costo y aumentar la disponibilidad de rutas de viaje sin sofocar los presupuestos del sector público.

En el largo plazo, los gobiernos pueden tomar medidas para subsanar la distancia entre China y ALC para que los conflictos relacionados con la falta de confianza y desconocimiento se disipen con el tiempo. Algunas iniciativas en esta área podrían ser intercambios culturales y educativos, que ayudaran a crear una solidaridad cultural y a desarrollar una juventud mejor educada y más capacitada globalmente con redes internacionales que pudieran devenir en conexiones comerciales futuras.

Por último, los gobiernos de la región podrían explorar oportunidades de cooperación, aunar recursos, y desarrollar sinergias para promocionar la internacionalización de las firmas en China. Una manera de lograr esto sería trabajar conjuntamente con China para promover oportunidades de negocios mutuamente benéficas. Un buen ejemplo se observa en los esfuerzos de los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) por establecer oficinas de promoción de empresas conjuntas en el extranjero, incluidos varios países asiáticos. Además, ciertos actores del sector privado de la región ya están trabajando en el exterior para crear proyectos empresariales que apunten al mercado chino.

Las iniciativas por colocar productos en el mercado chino de un país de la región tienen el potencial de expandirse rápidamente a los países vecinos, y redes de empresarios de la región cada vez más unen sus fuerzas para establecer emprendimientos que a menudo tienen a China como objetivo.³⁰ Los gobiernos podrían ayudar a catalizar tales iniciativas multinacionales creando incubadoras de empresas regionales, oportunidades para crear redes de contactos y otras actividades que ayuden a integrar a los emprendedores y a los potenciales financistas.

Los desafíos que enfrentan las firmas de ALC en China ciertamente no podrán superarse de un día para el otro. Sin embargo, la importancia de China como impulsor del crecimiento económico y como mercado de bienes de consumo no sería un fenómeno pasajero. Varios países de la región ya se han beneficiado considerablemente por el rápido surgimiento de China como potencia económica. Los gobiernos de la región querrían que esa relación económica madurara y se diversificara. Una manera clara de trabajar hacia ese objetivo es considerar al vasto mercado chino como una oportunidad para la región. El objetivo de este informe es aportar a las firmas y a quienes toman las decisiones políticas una mejor comprensión sobre la amplitud y el alcance de dicha oportunidad, y sobre cómo avanzar hacia su mejor aprovechamiento.

³⁰ Un ejemplo de tales iniciativas es Foodlinks, una iniciativa chilena que ha ayudado a conectar firmas alimenticias y de bebidas chilenas con socios en China. Recientemente, la empresa expandió sus operaciones a Perú.

