

Research Article

Peng Liu*

Demanda de inversión y evaluación de riesgos de proyectos de cooperación en infraestructura entre China y países latinoamericanos y sugerencias relevantes

Investment Demand and Risk Assessment of Cooperation Projects in Infrastructure Between China and Latin American Countries and Relevant Suggestions

<https://doi.org/10.1515/sai-2024-0003>

Received April 6, 2024; accepted August 3, 2024; publicado en línea septiembre 27, 2024

Resumen: Durante mucho tiempo, los países latinoamericanos han enfrentado un déficit en la construcción de infraestructuras, lo cual se ha convertido en un “cuello de botella” que ha restringido su desarrollo económico sostenible. Hasta ahora, aún existe una gran brecha entre la inversión en la construcción de infraestructuras y la demanda en la región, y la calidad de la construcción deja mucho que desear. Comparando los diferentes niveles de riesgos de los proyectos de infraestructuras entre los países de América Latina y China, se revela que el nivel de gestión gubernamental de los proyectos de infraestructuras de China es inferior al promedio de los países latinoamericanos, y que los riesgos en aspectos de mercado, legal y comunitario en China son respectivamente menores que el promedio de los riesgos que las empresas afrontan en los países latinoamericanos. Por lo tanto, China debería aprovechar las oportunidades de recuperación económica post-pandemia de América Latina para explorar de forma dinámica cooperaciones en nuevas áreas de infraestructuras, priorizar la inversión en proyectos de infraestructuras relacionados estrechamente con el bienestar social, y asimismo prevenir efectivamente los riesgos asociados a dichos proyectos.

***Corresponding author: Peng Liu**, Beijing International Studies University, Beijing, China,
E-mail: 15010051900@163.com. <https://orcid.org/0000-0003-1364-7922>

 Open Access. © 2024 the author(s), published by De Gruyter and FLTRP on behalf of BFSU.  This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Palabras clave: América Latina; proyectos de infraestructura; riesgos; cooperación China - América Latina

Abstract: Latin American countries have faced a deficit in infrastructure construction, which has become a “bottleneck” restricting their sustainable economic development. There is still a large investment gap in infrastructure construction in Latin America and its quality of construction is not high. Comparing the scores of the main risks of infrastructure projects between Latin American countries and China reveals that the level of government management of infrastructure projects in China is lower than the average of Latin American countries and that the level of market, legal and community risks faced by companies in China is less than the average of risks they face in Latin American countries. For this reason, China should seize the opportunity of post-epidemic economic recovery in Latin America and actively explore cooperation in new infrastructure fields. Priority should be given to investment in infrastructure projects in Latin America that are closely related to social welfare. The risks that have the potential to arise in infrastructure projects in Latin America must be effectively addressed.

Keywords: Latin America; public infrastructure projects; risks; China - Latin America cooperation

Con la gradual implementación de la iniciativa “la Franja y la Ruta” por parte del Gobierno chino y el continuo avance de la estrategia “salir al exterior”, la cooperación económica y comercial entre China y América Latina se fortifica significativamente. Durante la visita del ex-primer ministro chino Li Keqiang a cuatro países latinoamericanos en 2015, propuso el “Modelo 3×3” para impulsar la cooperación en la capacidad de producción entre China y América Latina, destacando la construcción de infraestructuras como un nuevo punto de crecimiento en la cooperación sino-latinoamericana.

La importancia significativa de la cooperación en infraestructuras entre China y América Latina se manifiesta en varios aspectos. En primer lugar, los países de América Latina comúnmente sustentan un déficit en la construcción de infraestructuras, lo que tiene impacto directo en su desarrollo económico y progreso social. Dado que las infraestructuras son fundamentales para el desarrollo económico, su mejora favorece a la competitividad general de la economía regional y la sostenibilidad de su crecimiento. Por lo tanto, el enfoque en la construcción de infraestructuras puede ayudar a comprender los obstáculos que afrontan estos países en su avance.

En segundo lugar, con la promoción de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en América Latina, la construcción de infraestructura se ha convertido gradualmente en un aspecto clave de la cooperación entre China y América Latina. Los proyectos de

infraestructura no solo abarcan áreas como el transporte, la energía y las comunicaciones, sino que también están vinculados a la vida cotidiana, tales como la vivienda y la sanidad, siendo una medida clave para promover la integración regional de América Latina. Investigar la cooperación en el campo de la infraestructura puede contribuir a profundizar la relación de asociación integral entre China y América Latina y promover la implementación de dicha Iniciativa en la región.

En tercer lugar, la mejora de las infraestructuras puede beneficiar a largo plazo a la estabilidad y el bienestar sociales. Las infraestructuras, así como las escuelas, los hospitales y las viviendas, afectan directamente a la calidad de vida y el desarrollo social. A través de la cooperación con China en materia de las infraestructuras, los países de América Latina pueden mejorar notoriamente las condiciones de producción junto con la sensación de felicidad de la población.

China y los países de América Latina presentan diferencias en facetas políticas, económicas, sociales y ambientales, a veces las diferencias ocasionan divergencias que suponen riesgos en cuanto a los proyectos de infraestructuras. Por tanto, las empresas chinas que trabajan en América Latina tienen que prevenir riesgos en los proyectos de infraestructura, y entre ambas partes deben deliberar estrategias de gestión para afrontar riesgos. Además, las diferencias culturales y comunitarias también pueden afectar a la actitud con los proyectos de infraestructuras. Gracias a la evaluación de los riesgos comunitarios en los proyectos de infraestructuras, las empresas pueden comprender y respetar mejor la cultura local, estableciendo relaciones comunitarias más armoniosas, lo que puede aumentar rendimiento en operaciones internacionales.

Es importante destacar que la cooperación entre China y América Latina, basándose en los principios de co-decisión, co-construcción y compartición, no se limita a la esfera económica, sino que se extiende a la política y más amplia a la colaboración internacional.

Para abordar de manera más eficiente los riesgos asociados con la operación de infraestructuras en América Latina, es necesario comprender la situación actual del desarrollo de infraestructuras en los países de esta región y conocer los principales riesgos. Esto ayudará a las empresas de ambas partes a enfrentar y mitigar estos riesgos.

1 La demanda de inversión en la construcción de infraestructuras en los países de América Latina

Al tocar la temática de infraestructuras, se hace referencia a instalaciones de ingeniería física que proporcionan servicios públicos a la producción social y a la vida cotidiana de los ciudadanos. Las infraestructuras facilitan al funcionamiento de las

actividades sociales y económicas a nivel nacional y regional. Por este motivo, la construcción de infraestructuras produce enormes efectos multiplicadores. Por ejemplo, en el proceso de la construcción de una infraestructura, el incremento de la escala de la inversión gubernamental y el gasto público pueden duplicar ingresos financieros. Las infraestructuras también impulsarán la mejora de la conexión entre las cadenas industriales pertinentes, promoviendo así el desarrollo económico.

En general, el financiamiento en la construcción de infraestructuras proviene principalmente de la inversión pública de un país. Actualmente, sigue existiendo notoria escasez en la construcción de infraestructuras en América Latina, debido a la falta de inversión pública por parte de los gobiernos en esta esfera. Tal situación, lejos de proporcionar buen entorno productivo a las empresas, limita la posibilidad de su expansión y reduce las oportunidades de percibir inversión privada.

Según los cálculos de varias investigaciones en relación con estos temas, para el año 2030, América Latina y el Caribe necesitarán invertir 2.220.736 millones de dólares en sectores como agua y saneamiento, energía, transporte y telecomunicaciones para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. De esta cantidad, el 59 % debería invertirse en nueva infraestructura, mientras que el restante 41 %, en mantenimiento y reemplazo de activos desgastados, lo cual es crucial para proporcionar servicios de infraestructura con un estándar de calidad aceptable. En cuanto a la magnitud de la inversión, América Latina y el Caribe deberían usar al menos el 3,12 % de su producto interno bruto (PIB) anual para invertir en infraestructura hasta el año 2030 (Juan et al. 2021).

Por otro lado, la calidad de la construcción de infraestructura en América Latina es relativamente baja, incluso inferior a la de las economías emergentes, que también son países en desarrollo. Este artículo examina el desempeño del desarrollo de infraestructura en los principales países de América Latina utilizando los puntajes de los proyectos de evaluación de infraestructura en el índice de competitividad global desarrollado por el Foro Económico Mundial (Schwab 2008–2018).

La Tabla 1 muestra el puntaje promedio de infraestructura en el Informe de Competitividad Global para el período 2008–2018 de 11 principales países de América Latina. Cuanto mayor sea la puntuación, mejor será el nivel de infraestructura. Se puede observar que Chile, Uruguay y México tienen los promedios más altos, con más de 4 puntos, lo que indica que son los países con mejor construcción de infraestructura. Bolivia, Paraguay y Venezuela obtuvieron puntajes inferiores a 3, lo que indica que estos países están relativamente atrasados en la construcción de infraestructura y que no se ha promovido significativamente el desarrollo económico.

La gran brecha y la calidad insuficiente de la construcción de infraestructura en América Latina pueden atribuirse, en gran medida, a la falta de inversión pública a largo plazo en los principales países del continente.

Tabla 1: Puntaje promedio de infraestructuras de algunos países de América Latina durante 2008–2018.

País	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Puntaje promedio	3.51	2.88	3.87	4.66	3.52	3.52	4.01	2.48	3.39	4.29	2.66

Nota: Calculado en base a los datos de puntaje de infraestructura del *Informe de competitividad global del Foro Económico Mundial*. Han faltado los puntajes de infraestructura de Ecuador para 2014–2015, y de Bolivia para 2017–2018.

Según la Tabla 2, la inversión pública como porcentaje del PIB en 11 países latinoamericanos no superó el 6 % en el período entre 1980 y 2010. Entre ellos, el nivel de inversión pública en dichos países en la década de los 90, fue menor que en la década de los 80, cuando se implementó la “Estrategia de estabilización” como parte de la reforma económica estructural bajo el neoliberalismo. Una de las principales políticas de esta estrategia fue un severo ajuste fiscal en el sector público, lo que redujo significativamente el gasto del consumidor y la inversión pública, resultando en una fuerte disminución.

Entre 2003 y 2010, el nivel promedio de inversión pública en los 11 países latinoamericanos aumentó en comparación con los años 90, porque coincidía con el super ciclo mundial de las materias primas, por ello, los ingresos en divisas de los países latinoamericanos aumentaron significativamente. Al mismo tiempo, varios gobiernos latinoamericanos de izquierda, enfocados en mejorar el bienestar social, asumieron el poder y aumentaron la inversión pública en infraestructura debido a la abundancia fiscal.

Además, el desarrollo de la Asociación Público-Privada (APP) en los países latinoamericanos se caracteriza por ser fluctuante y heterogénea, lo que no satisface adecuadamente las necesidades de infraestructura en esta región. Aunque el modelo APP es ampliamente utilizado en el campo global de la construcción de infraestructuras, su adopción por parte de los países latinoamericanos para impulsar el desarrollo de infraestructuras comenzó a fines de la década de 1980. México y

Tabla 2: Inversión pública en 11 países de América Latina, 1980–2010.

Proporción de la formación de capital fijo en el PIB	Inversión pública			
	1980–1989	1990–1998	1999–2002	2003–2010
Período				
Argentina	1.7	1.5	1.2	2.4
Bolivia	8	7.4	5.3	7.4
Brasil	2.2	2.7	1.7	1.8
Chile	2.4	2.2	2.5	2.4
Colombia	7.6	4.7	3.2	3.7
Ecuador	5.7	4.2	5.1	7.3
México	7.1	3.7	3.3	4.8
Perú	5.4	4.3	3.7	3.9
Paraguay	5.2	3.8	2.7	3
Uruguay	4.6	3.6	3.3	4
Venezuela	11.4	9.6	9	15.7
Promedio de 11 países latinoamericanos	5.6	4.3	3.7	5.1

Fuente: “Rasgos Estilizados de la Relación Entre Inversión y Crecimiento en América Latina 1980–2012” de S. Manuelito, L. F. Jiménez, 2015, Revista Cepal, 115, p. 11.

Argentina fueron los primeros países latinoamericanos en aplicar este modelo, seguidos por Chile y Colombia, y luego Brasil, Perú y Costa Rica.

Durante el período de las sucesivas crisis financieras en América Latina a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI, que llevaron a un cambio en la orientación del desarrollo económico latinoamericano alejándose del neoliberalismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe enfatizó la necesidad de aumentar la inversión pública para abordar problemas sociales como la disparidad de la pobreza y la distribución desigual de la riqueza. Como resultado, los gobiernos latinoamericanos aumentaron el gasto público y redujeron la escala de financiamiento bajo el modelo APP.

Tras la crisis financiera mundial de 2008, los gobiernos latinoamericanos reintrodujeron el modelo de APP para reactivar las economías locales y reducir déficits fiscales. El capital privado se dirigió principalmente a aquellos países latinoamericanos con una mejor y más reciente aplicación del modelo de APP, como Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia, México, etc. (Lu 2015). Sin embargo, otros países tuvieron una aplicación insuficiente del modelo de APP debido a la falta de leyes, políticas de apoyo, así como a sus economías más débiles, lo que limitó su impacto en la promoción de la construcción de infraestructura.

En resumen, la heterogeneidad del modelo de APP en los países latinoamericanos, debido a sus diferentes niveles de desarrollo y escalas de aplicación, ha tenido un impacto negativo en el desarrollo general de la infraestructura en esta región.

2 Métodos de identificación y evaluación de riesgos para proyectos de infraestructura

Según los estudios previos sobre los riesgos de proyectos de infraestructura, se clasifican en cinco indicadores principales según su categoría (véase la Tabla 3 para obtener más detalles): riesgos gubernamentales, riesgos de mercado, riesgos legales, riesgos comunitarios y riesgos de fuerza mayor (Qi et al. 2009).

El primer tipo de riesgos gubernamentales se compone principalmente de factores como retrasos en la aprobación, fallos en la toma de decisiones, cambios en las tarifas y corrupción del gobierno. Estos factores evalúan mediante indicadores de capacidad de gestión gubernamental y de burocracia gubernamental, que se miden específicamente tomando como referencia el puntaje de permiso de construcción emitido por el gobierno del *Informe Doing Business* del Banco Mundial y el índice de pago injusto y soborno del *Informe de competitividad global* (GCI) del Foro Económico Mundial.

Tabla 3: Diseño de categorías de riesgos e indicadores clave de evaluación de riesgos correspondientes a proyectos de infraestructura.

Número	Categoría de riesgo	Composición del riesgo	Categorías de indicadores	Fuente de los indicadores
1	Riesgos gubernamentales	Retrasos en la aprobación Mala toma de decisiones Cambios en las tarifas Corrupción gubernamental	Indicadores de capacidad de gestión gubernamental	La puntuación del permiso de construcción emitida por el gobierno en el <i>Informe de análisis ambiental empresarial</i>
2	Riesgos de mercado	Dificultades de financiación Rendimientos insuficientes de mercado	Indicadores de la burocracia gubernamental Indicadores de desarrollo financiero	1.05 Índice de pagos indebidos y sobornos en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial Índice de desarrollo del mercado financiero del <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial
3	Riesgos legales	Prestación insuficiente de equipos y servicios de soporte Cambios en la demanda del mercado Cambios en la ley	Indicadores de desarrollo de infraestructura Indicadores de estabilidad macroeconómica Indicadores de estabilidad jurídica	Índice de infraestructura en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial Índice de entorno macroeconómico en el <i>Informe de competitividad total</i> (GCI) del Foro Económico Mundial 1.12 El Gobierno elabora un índice de transparencia de las políticas en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial
4	Riesgos comunitarios	Oposición pública	Indicadores de confianza pública	1.04 Índice de Confianza Pública para políticos en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial
5	Riesgos de fuerza mayor	Desastres naturales, guerras, embargos, etc.	No se tiene en cuenta	

Fuente: World Bank, *Doing Business Report*, Washington D.C.; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, Geneva.

Cuanto mayor sea el valor del primero, más fuerte será la capacidad de gestión de proyectos gubernamentales y menor será el riesgo de la gobernanza a nivel de gobierno. Por otro lado, cuanto mayor sea el peso de este último, más fuerte será la burocracia y mayor será el riesgo de su gobernanza.

Los riesgos de mercado implican principalmente factores como las dificultades de financiación, los rendimientos insuficientes del mercado, la prestación insuficiente de equipos y servicios de soporte y los cambios en la demanda del mercado. Las dificultades de financiación y rendimientos insuficientes del mercado se relacionan con el indicador de desarrollo financiero, y se mide mediante el índice de desarrollo del mercado financiero en el GCI del Foro Económico Mundial. La prestación insuficiente de equipos y servicios de soporte se relaciona con el indicador de desarrollo de infraestructuras, medido por el índice de infraestructuras en el mismo informe. Los cambios en la demanda del mercado corresponden a indicadores de estabilidad macroeconómica, medidos por el índice de entorno macroeconómico también en el informe. Cuanto mayor sea el valor de los tres índices anteriores, más sólido será el sistema financiero, más completo será el equipo de soporte, más estable será el mercado y, por lo tanto, el riesgo de mercado será menor.

El tercer tipo de riesgos es ocasionado principalmente por cambios de las leyes, los cuales están asociados al indicador de la estabilidad legal. Este indicador se mide indirectamente mediante el índice de transparencia de políticas desarrollado por el gobierno en el GCI. Cuanto mayor sea el valor del índice, más transparente será el proceso legislativo, y menor serán el riesgo de los cambio de las leyes.

La cuarta categoría son los riesgos comunitarios, derivados de la oposición pública y correspondientes al indicador de confianza pública, y medidos por dicho índice para políticos del GCI. Cuanto mayor sea el valor del índice, mayor será la confianza del público en el gobierno y menor será los riesgos comunitarios causados por la oposición pública.

El quinto, son los riesgos de fuerza mayor, que se derivan de factores tales como desastres naturales, guerras, embargos. Dado que este tipo de riesgos tiene características de contingencia y no está sujeto al control humano, no será considerado como factor de riesgos en el presente estudio.

3 Análisis comparativo de los riesgos en proyectos de infraestructura entre China y América Latina

De acuerdo con los datos de los indicadores mencionados anteriormente (véase la Tabla 3), se pueden analizar en detalle las divergencias en los indicadores clave sobre las evaluaciones de los riesgos en proyectos de infraestructura entre China y América Latina.

Una comparación entre los indicadores de la Tabla 4 revela que, en términos de riesgos gubernamentales en los proyectos de infraestructura, la puntuación de permisos de construcción emitidos por el Gobierno de China es inferior al promedio de los países latinoamericanos, lo que refleja que la capacidad en promedio de los gobiernos latinoamericanos de administrar proyectos de infraestructura es mejor que la de China. El índice de pagos indebidos y sobornos en China deja ver una leve diferencia al promedio latinoamericano. En conjunto, es probable que el nivel de gestión gubernamental de los proyectos de infraestructura de China sea inferior al promedio latinoamericano. La razón quizá consista en que China adoptó el modelo de APP más tarde que los países latinoamericanos en cuanto a la construcción de infraestructura. La opción por el modelo de APP en América Latina comenzó a finales de los años 80 del siglo XX, y algunos países incluso promulgaron leyes específicas de APP después de estar promoviendo durante décadas este modelo. El desarrollo del modelo de APP de China ha sido más tortuoso, y ha pasado por varias rondas de oscilaciones. El modelo se llevó a la práctica con cinco proyectos piloto BOT (“Build-Operate-Transfer”) seleccionados por la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo en 1994, y tras un suspenso se reanudó después de 2003. El estallido de la crisis financiera mundial en 2008 y la introducción del plan de estímulo económico de 4 billones del gobierno chino paralizó nuevamente la ejecución efectiva del modelo. En 2014 el modelo se elevó a una altura estratégica sin precedentes, y el avance de los proyectos bajo dicho modelo comenzó a acelerarse (Chen et al. 2017).

En América Latina, Argentina tiene la calificación más baja en materia de los permisos gubernamentales (42.54), seguido de Brasil (50.24). La inestabilidad macroeconómica y la complejidad del entorno legal y regulador deben ser dos causas importantes de la difícil autorización de la construcción en esos países. Desde el inicio del siglo XXI, el peso argentino ha experimentado una fluctuación considerable frente al dólar estadounidense, y Argentina ha sido uno de los países con la inflación más alta en la región de América Latina durante muchos años. Esta inestabilidad macroeconómica afecta directamente a la confianza de los inversores extranjeros y a la viabilidad de los proyectos de infraestructura. Además, el gobierno de Argentina se enfrenta constantemente problemas de déficit fiscal, lo que trae como consecuencia una limitación del presupuesto en concepto de inversión pública en proyectos de infraestructura. Por otro lado, los modelos y procedimientos legales y regulatorios de Brasil en la licitación, construcción y operación de proyectos de infraestructura se asemejan a los de los países europeos y estadounidenses, pero también posee singularidades y complejidades. Por ejemplo, las compañías extranjeras que implementan proyectos de ingeniería en el país de habla portuguesa deben pasar por la aprobación de múltiples niveles de gobierno, lo que aumenta de forma considerable dificultades y tiempo en la solicitud de permiso de construcción. Además, las empresas inversoras también deben cumplir con los requisitos mínimos

Tabla 4: Resultados comparativos de los indicadores clave de evaluación de riesgos de proyectos de infraestructura en China y América Latina (cifras promedias 2009–2019).

Categoría de riesgo	Indicadores clave de riesgo	Chile	Uruguay	Argentina	Brasil	Venezuela	Colombia	México	Ecuador	Perú	Bolivia	Paraguay	Promedio latinoamericano	China
Riesgos gubernamentales	Puntuación del permiso de construcción emitida por el Gobierno en el <i>Informe de Doing Business</i>	76.13	55.69	42.54	48.31	59.34	76.45	68.43	76.86	72.91	64.97	78.79	64.61	50.6
	Índice de pagos indebidos y sobornos en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial	5.63	5.52	2.99	3.56	2.50	3.43	3.44	3.52	3.71	2.57	2.86	3.61	4.13
	Índice de desarrollo del mercado financiero del <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial	4.77	3.97	3.16	4.22	3.06	4.25	4.20	3.46	4.57	3.40	3.82	3.90	4.18
Riesgos de mercado	Índice de infraestructura en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial	4.67	4.28	3.51	3.89	2.64	3.74	4.00	3.50	3.39	2.89	2.70	3.56	4.53
	Índice de entorno macro-económico en el <i>Informe de competitividad total</i> (GCI) del Foro Económico Mundial	5.78	4.33	4.31	4.07	3.41	4.91	5.14	4.98	4.85	4.96	4.52	4.66	6.17
	1.12 Índice de transparencia de las políticas en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial	4.99	4.85	3.20	3.47	2.71	4.00	4.14	3.68	4.06	3.53	3.93	3.87	4.53
Riesgos legales	1.04 Índice de confianza pública para políticos en el <i>Informe de competitividad global</i> (GCI) del Foro Económico Mundial	3.64	4.50	1.63	1.67	1.51	1.99	2.07	2.25	1.87	2.72	1.50	2.30	4.23

Fuente: World Bank, *Doing Business Report*, Washington D.C.; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, Geneva.

de localización laboral; de lo contrario, pueden enfrentarse a multas económicas. Este entorno legal y regulador complejo conduce a la baja eficiencia de aprobación de obras de construcción en Brasil.

Inesperadamente, Chile, país latinoamericano de altos ingresos, cuenta con el índice más alto de pagos indebidos y sobornos (5,63), seguido de Uruguay (5,52), que también tuvo un mejor nivel de desarrollo económico. Una probable razón detrás de esas cifras es la burocracia generalizada en las administraciones gubernamentales. A pesar de que Chile y Uruguay mantiene un crecimiento económico estable y buen rendimiento en el desarrollo económico, y su nivel de desarrollo económico se encuentra entre los primeros en América Latina, en el contexto de un crecimiento económico mundial débil y una demanda de consumo reducida de los países desarrollados en los últimos años, ambos países aún enfrentan problemas en el desarrollo sostenible, tales como la búsqueda de nuevos motores de crecimiento económico, la transformación del modelo de desarrollo económico.

La Teoría de Acción Colectiva de Olson (1965) sostiene que las personas u organizaciones de un país, en búsqueda de más beneficios, especialmente aquellos beneficios que no pueden obtenerse a través de acciones individuales, se organizarán en grupos y recurrirán a acciones colectivas para influir en las políticas públicas. Las grandes empresas y conglomerados, para obtener contratos gubernamentales o apoyo político o subvenciones especiales del gobierno, se inclinan a realizar pagos indebidos y actos ilegales de soborno. Además, estos grupos también pueden obtener influencia política a través de soborno y *lobbying* para ampliar sus intereses económicos o para adquirir más beneficios sustanciales. Buscan relaciones con funcionarios gubernamentales a través de contribuciones políticas, soborno directo u otras formas, así ganan ventajas en el proceso de la deliberación o toma de políticas económicas o industriales. Los países de condición económica un poco mejor sostienen operaciones comerciales más complejas y mayores beneficios económicos, lo que puede llevar a las autoridades reguladoras a enfrentar más presiones y tentaciones por parte de los conglomerados, a costa de eficiencia e incluso de justicia en la aplicación de la ley. Por ejemplo, Chile y Uruguay, que cuentan con un mayor número de conglomerados o grupos empresariales medianos y grandes dentro de la región. En Chile, país con una economía de mercado más desarrollada, el capital privado tiene inversiones y operaciones activas en varios campos, especialmente en la minería, la agricultura, los servicios financieros y la venta al por menor; Uruguay, por su parte, es conocido por su agricultura, servicios y manufactura, también por los conglomerados privados que juegan un papel importante en dichos sectores.

Respecto al riesgo de mercado, la puntuación de China en el índice de desarrollo del mercado financiero, el de infraestructura y el de entorno macroeconómico es superior a la puntuación en promedio de los países latinoamericanos, lo que indica que el riesgo de mercado que enfrentan los proyectos de infraestructura en China

puede ser inferior al nivel en promedio del riesgo que encuentran los proyectos en América Latina. Por un lado, desde la reforma y apertura, China viene dando mucha importancia al desarrollo y perfeccionamiento de los mercados y al sistema financiero, ha promovido vigorosamente la construcción de infraestructuras, y mantiene estable la economía macroeconómica y un entorno de negocios más favorable. En términos específicos, los mercados financieros de China se vuelven más maduros y avanzados, por lo que constituyen una fuente de financiamiento estable y pueden sustentar costos de financiamiento más bajos para los proyectos de infraestructura. La construcción de infraestructuras en China en áreas como el transporte, la energía y las comunicaciones puede satisfacer la demanda, lo que ofrece condiciones óptimas para nuevos proyectos. La estabilidad del entorno económico macroeconómico y la excelente situación para negocios en China se deben a la continuidad y predictibilidad de las políticas gubernamentales, o sea, se reducen incertidumbres causadas por variación de políticas relacionadas a los proyectos de infraestructura.

Por otro lado, desde que el neoliberalismo se convirtió gradualmente en la idea predominante del desarrollo económico en América Latina en los años 90 del siglo XX, los países latinoamericanos han promovido fuertemente la privatización de las empresas estatales, la liberalización de las finanzas y de las tasas de interés, la entrada de capital extranjero, la reducción del gasto público, especialmente en materia de bienestar social y renunciaron al control estatal y la regulación sobre la economía. Lo que acabó en una gran fuga de capitales estatales, una importante carga en la deuda externa, una grave situación de polarización social y un alto grado de malestar y conflicto en la sociedad. Existían muchos factores negativos para la implementación de proyectos de infraestructura, tales como un débil sistema financiero, la falta de presupuesto fiscal para la construcción de infraestructura y el deterioro del entorno empresarial. Dentro de América Latina, Venezuela se ubica en la parte inferior de los tres indicadores, lo que significa que el riesgo de mercado del país en proyectos de infraestructura sería el más destacado. Esto refleja que dicho país ha tenido un desempeño deficiente en la financiación de proyectos de desarrollo, en la promoción de la construcción de infraestructura y en la creación de un entorno macroeconómico estable y saludable.

Por lo que se refiere al riesgo legal, el grado de transparencia de la toma de políticas por parte del Gobierno chino es más alto que el promedio latinoamericano, lo que significa que el riesgo legal de los proyectos de infraestructura de China es menor que el promedio latinoamericano. Por un lado, en la última década, el Gobierno chino ha reducido y estandarizado efectivamente los asuntos relacionados con licencias administrativas, promoviendo la transformación de las funciones gubernamentales, la innovación de los métodos utilizados, así como la gestión administrativa. Los gobiernos locales persisten en la administración conforme a la ley como metodología fundamental en ámbitos económicos y sociales, incrementan

el fortalecimiento del desarrollo sistemático, elevan el nivel científico y democrático de la toma de decisiones, normalizan las gestiones, consolidan la supervisión administrativa y han mejorado notablemente su conciencia y capacidad de gobernanación de acuerdo con la ley, lo cual facilita a las empresas chinas en la realización de proyectos de infraestructura junto con políticas nítidas y buen amparo legal. Por otro lado, en algunos países de América Latina viene creciendo el populismo tras la entrada al nuevo siglo. Este también es un factor que produce efecto pendular en la política latinoamericana, y sus programas políticos cambiantes debido a los sucesivos cambios de gobierno, han llevado a una falta de coherencia y racionalidad en las políticas económicas y sociales. Todo esto puede generar una débil capacidad y altos costos institucionales para la administración en proyectos de infraestructura por parte de los gobiernos. Por lo tanto, el desarrollo de infraestructuras de esos países se ve reducido de sostenibilidad, puesto que los proyectos en curso de construcción, en muchas ocasiones tienen que volver a someterse a la ratificación, suspenderse e inclusive anularse.

En términos de riesgo comunitario, el índice chino de confianza pública en los políticos es mucho más alto que el promedio latinoamericano, lo que significa que los proyectos de infraestructura en el país asiático está lejos de cuestiones comunitarias que los de América Latina.

Por un lado, el “Barómetro de Confianza Edelman 2022” publicado por la conocida empresa de relaciones públicas y consultoría Edelman (2022) muestra que en 2021, la confianza de los ciudadanos chinos en su gobierno alcanzó el 91 %, y se destaca entre los 28 países encuestados. La alta confianza de los ciudadanos chinos en su gobierno refleja una mejor estabilidad social y sumo apoyo del pueblo a las decisiones gubernamentales, o sea, los proyectos de infraestructura promovidos por el gobierno cuentan con aceptación y apoyo público, y son limitados los riesgos comunitarios que pueda encontrar la implementación de los proyectos, de ahí la alta eficiencia de la ejecución del gobierno chino.

En los últimos años, para desarrollar la economía, los gobiernos latinoamericanos han promovido proyectos de infraestructura económica como ferrocarriles, carreteras, puentes, pero estos proyectos a menudo topan con obstáculos al atravesar áreas de poblaciones indígenas o afrontar la jurisdicción de los gobiernos locales, incluso todavía existen tensiones y contradicciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales, entre la supervisión gubernamental y las operaciones empresariales, y entre la gobernanza gubernamental y la protección de los derechos económicos y políticos indígenas, como consecuencia, se producen con alta frecuencia conflictos sociales causados por la gestión de proyectos, implicando mayores riesgos comunitarios que enfrentan las empresas extranjeras en el proceso de realizar proyectos de infraestructura en las tierras en cuestión.

4 Sugerencias para promover la cooperación en infraestructura entre China y América Latina

El *Documento de Políticas Chinas para América Latina y el Caribe* lanzado en 2016 proporciona una orientación clara y concreta a la cooperación en infraestructura, señalando que se deberá alentar y apoyar a las empresas e instituciones financieras chinas para que participen activamente en la planificación y construcción de canales logísticos, energéticos e informáticos en los países latinoamericanos. Además, se sugiere explorar con iniciativa nuevas maneras de cooperación buscando buenos modelos de Asociación Público-Privada (APP) y promover la conectividad entre infraestructuras de América Latina (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China 2016). A partir de eso, se deduce que la cooperación en infraestructura entre China y América Latina será el enfoque para optimizar las cooperaciones económicas y comerciales entre ambos.

A través del análisis previo, se puede llegar a la conclusión de que en las regiones latinoamericanas y caribeñas todavía existe una considerable brecha de inversión en la construcción de infraestructuras y la calidad de su construcción aún es mejorable. Al comparar los niveles de varios riesgos de proyectos de infraestructura entre China y América Latina, se observa que el nivel de riesgo de gestión gubernamental de China en proyectos de infraestructura es inferior al promedio de los países de América Latina, y asimismo, el nivel en promedio de los riesgos legales, comunitarios y del mercado que enfrentan las empresas chinas en los países latinoamericanos es superior que el nivel de riesgos en el territorio chino.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, se presentan unas propuestas para promover la cooperación concerniente a las infraestructuras entre ambas partes.

En primer lugar, China podrá aprovechar la oportunidad de la recuperación económica post-epidémica de América Latina y el Caribe, para fomentar la cooperación en nuevos proyectos de infraestructura, de esta manera se alcanzarán beneficios mutuos, esto es, resultados de *win-win*. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19 en 2020, las economías de los países latinoamericanos que dependían más de la demanda de los mercados europeos, estadounidenses y chinos, han mostrado una tendencia a la baja debido a la interrupción de las movilizaciones de personal e intercambios de bienes en todo el mundo. En 2022, la tasa de crecimiento económico de América Latina fue del 3,7 %, mientras que el PIB y el empleo de la mayoría de los países latinoamericanos han vuelto a los niveles anteriores a la pandemia en 2019 (ECLAC 2022). Frente a la incertidumbre económica mundial, los países latinoamericanos han tomado medidas de revitalización económica para garantizar la sostenibilidad de la recuperación. La pandemia del COVID-19 ha generado nuevos modelos de negocios, entre otros, la infraestructura digital, la infraestructura verde,

que se han convertido en nuevas vías en que los países latinoamericanos puedan promover la transformación económica, así como actualizarse (Asociación de contratistas de ingeniería al exterior de China 2022). Por lo tanto, China y América Latina y el Caribe pueden explorar cooperaciones más activas y amplias como la energía limpia, la salud pública, la economía digital consolidando las relaciones convencionales, así podrán inyectar nueva vitalidad al desarrollo bilateral y de cada parte entre China y América Latina.

En segundo lugar, las empresas de América Latina podrán explorar de manera más proactiva el mercado chino, particularmente conocer la gestión de la construcción de infraestructuras y aplicar las experiencias maduras colaborando con empresas locales de China. De hecho las empresas latinoamericanas son muy experimentadas en el modelo de APP en este campo, podrán asimilar técnicas y procesos de gestión de proyectos más sofisticados mediante cooperación con empresas chinas locales. Es más, el nivel bajo de riesgos legales, comunitarios y del mercado en China ofrecen a las empresas extranjeras un entorno estable para la inversión y operaciones. En este ambiente, las empresas de América Latina pueden concentrarse en la innovación tecnológica y la implementación de proyectos, sin inquietud por cambios en las políticas locales o variación del entorno de inversión, lo que les ayudará a obtener éxitos en el mercado chino. Las empresas de ambas partes también podrán aprovechar la decisión del gobierno chino de desarrollar nuevas fuerzas productivas de calidad, con enfoque específico en sistemas de transporte inteligente, edificios verdes y ciudades inteligentes, etc. La colaboración en estas áreas emergentes será muy útil para promover el desarrollo sostenible social y económico de ambas partes.

Finalmente, las empresas chinas también podrán robustecerse afrontando variedades de riesgos que puedan surgir en los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, respecto al riesgo de mercado, por un lado, las empresas deben realizar estudios y averiguaciones de viabilidad por sí mismas; por otro lado, igualmente pueden acudir a consultorías locales o a asesorías de prestigio internacional para conocer bien el mercado y todo tipo de recursos. Por supuesto, las empresas chinas deben intensificar la formación de profesionales para que sean competentes en las facetas legal, lingüístico, de comunicación intercultural y de otras disciplinas.

Por lo que atañe al riesgo comunitario, primero, a nivel gubernamental, China y América Latina pueden reforzar la confianza política mutua en beneficio del nivel de cooperación económica y comercial, y asimismo, trabajar juntos para construir una comunidad de futuro compartido e intereses comunes. Al enriquecer los mecanismos y plataformas de intercambio entre la nación china y los pueblos latinoamericanos, mejoraremos el entendimiento mutuo y la solidaridad. Segundo, las empresas chinas y las locales de América Latina deben fortificar los mecanismos

internos, así como la capacidad de respuesta a emergencias, es decir, mejorar la prevención y el tratamiento de incidentes de contaminación ambiental, entre otros casos. Tercero, las empresas chinas deben respetar plenamente el derecho a “Consulta previa” de los pueblos indígenas u originarios, escuchar atentamente las opiniones y sugerencias de sus representantes en el diseño de los proyectos y la evaluación del impacto ambiental, a fin de evitar problemas y satisfacerles de forma pertinente las demandas.

Research funding: Auspiciado por el Proyecto universitario de estudios regionales y nacionales de la Universidad de Estudios internacionales de Beijing “Estudio sobre el modo y las contramedidas de la cooperación y el co-desarrollo de las industrias culturales entre China y los principales países de América Latina” (No del Proyecto.: QYGB23A013).

Author contributions: All authors have accepted responsibility for the entire content of this manuscript and approved its submission.

Competing interests: Authors state no conflict of interest.

Informed consent: Informed consent was obtained from all individuals included in this study.

Ethical approval: The local Institutional Review Board deemed the study exempt from review.

Bibliografía

- Asociación de contratistas de ingeniería al exterior de China. 2022. *La cooperación en infraestructura entre China y América Latina ayuda a acelerar la recuperación económica de América Latina*. Ingeniería y Trabajo Internacional, 07, 63. Extracto del Informe anual del 12º Foro internacional de inversión y construcción en infraestructura, 40.
- Chen, T., R. Xu, Y. Jin, & L. Gu. 2017. “Entorno de inversión en infraestructura en América Latina y las capacidades de inversión y desafíos de las empresas chinas en el sector de infraestructura.” *Estudios Latinoamericanos* 39: 31.
- Edelman. 2022. *2022 Edelman Trust Barometer*. Chicago: Daniel J. Edelman Holdings, Inc.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2022. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe)*. Santiago: United Nations Publication.
- Juan, P. B., M. Leonardo, E. R. A. María, S. Tomás, & S. Ben. 2021. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, IV. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lu, S. 2015. “Problemas de infraestructura en América Latina y cooperación entre China y América Latina.” *Frete de Ciencias Sociales* 10: 78.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. 2016. *Documento de Políticas Chinas para América Latina y el Caribe*. <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1418250.shtml>

- Olson, M. L. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Qi, X., Y. Ke, & S. Wang. 2009. "Análisis de los principales factores de riesgo de los proyectos de APP en China basado en casos." *China Soft Sci*. 05: 107–113.
- Schwab, Klaus. 2008–2018. *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/>