

La «omnipresencia» del sector público de China y su relación con América Latina y el Caribe

China y América Latina y el Caribe han logrado un proceso de integración muy significativo en los últimos 15 años. Desde una perspectiva latinoamericana, es indispensable comprender el predominio del sector público en China en su relación con la región, tanto en su dimensión política como económica. La falta de comprensión de este actor genera múltiples malentendidos. En la relación entre China y América Latina y el Caribe, así como en una agenda para sobrellevar los profundos problemas estructurales, el sector público chino debe conocerse e integrarse explícitamente en los análisis.

ENRIQUE DUSSEL PETERS

En la última década, se ha producido un creciente *boom* en la relación de América Latina y el Caribe con China, en particular en materia de comercio, pero asimismo en términos de relaciones políticas, cultura, educación, historia, enseñanza de chino y español, así como también de inversiones. Algunos resultados y debates logrados en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS, por sus siglas en inglés) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS, por sus siglas en inglés) y en la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China) son un buen reflejo del nivel y la intensidad de estas discusiones, aunque existen diferencias importantes

Enrique Dussel Peters: es profesor del posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), coordinador del Centro de Estudios China-México de la UNAM y de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China).

Palabras claves: Estado, inversiones, mercado, planificación, sector público, América Latina, China.

Nota: traducción del inglés de Carlos Díaz Rocca.

en la profundidad y la calidad de la investigación sobre los diferentes temas y entre los países¹.

Este artículo analiza la importancia del sector público chino –incluidas las instituciones de los gobiernos centrales, provincias, ciudades, condados y municipios, entre otros– como un actor principal en la relación entre China y América Latina y el Caribe, y también como resultado de la creciente descentralización de China desde las reformas de finales de la década de 1970 y su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (omc) en 2001. Como veremos más adelante, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el papel del sector público ha disminuido rápidamente, tanto desde una perspectiva estratégico-política, como también desde una perspectiva cuantitativa, por ejemplo, en términos de PIB². En China, por el contrario, el sector público tiene un papel omnipresente y crítico en la economía, así como en las relaciones económicas con América Latina y el Caribe. Esta omnipresencia es el resultado de la configuración política e institucional histórica y actual del país, y también es relevante en términos cuantitativos, tal como veremos en las próximas líneas, para casos específicos: la inversión directa en el extranjero y la cadena de autopartes-automóviles, entre otros. El tema hasta ahora no ha sido entendido suficientemente en América Latina y el Caribe y es una de las razones de las múltiples tensiones entre esta región y China.

Este artículo se divide en tres partes. La primera se inicia con una breve discusión sobre el sector público en general y en América Latina y el Caribe, sobre la base de una serie de reflexiones, debates y tendencias de la región. La segunda parte examina algunas de las características del sector público chino y destaca el caso de las empresas estatales y un grupo de estudios de caso. La tercera sección presenta las principales conclusiones del análisis y detalles de la investigación futura en las áreas propuestas de discusión.

1. V. CASS International Forum, <<http://ilas.cass.cn/ens/>> y Red ALC-China, <www.redalc-china.org/>.

2. Existen diferencias importantes dentro de América Latina y el Caribe en este proceso –partiendo de la industrialización tendiente a la sustitución de importaciones y llegando hasta la industrialización orientada a la exportación–, pero predominan en general la estabilidad macroeconómica y pequeñas intervenciones estatales. Ver Jagdish Bhagwati y Anne Krueger: «Exchange Control, Liberalization and Economic Development» en J. Bhagwati (coord.): *Dependence and Interdependence*, MIT Press, Cambridge, 1985, pp. 68-79. Para una discusión completa sobre el impacto de estas políticas y las diferencias dentro de los países de la región, v. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Cepal, Santiago de Chile, 2008 y *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Cepal, Santiago de Chile, 2012, ambos disponibles en <www.cepal.org>.

■ Contexto general: el sector público en América Latina y el Caribe

Históricamente, tanto a escala global como en América Latina y el Caribe, se ha desarrollado un debate, aún en curso, que enfrenta mercado y economías planificadas, basado en posiciones tan extremas como las de Karl Marx y Friedrich August von Hayek. En la mayoría de estos argumentos, el debate ha sido más bien abstracto y ahistórico, es decir, basado en las ventajas y limitaciones de ambos extremos, pero no se sitúa en espacio y tiempo.

A partir de esta perspectiva general, resulta relevante para el resto de la argumentación de este artículo una serie de discusiones específicas:

- Desde la década de 1990, un grupo cada vez mayor de instituciones –particularmente en torno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el trabajo de Inge Kaul³– ha discutido la insustentabilidad y las limitaciones de la globalización y del capitalismo global. Sin embargo, mientras que por lo general esta discusión hace hincapié en la necesidad de bienes públicos mundiales y en la propiedad de «bienes ecológicos»⁴ –tales como los bosques, el agua, el aire, etc.–, Ulrich Duchrow y Franz Hinkelammert⁵ van mucho más allá de este debate: en línea con otros autores⁶, destacan que el capitalismo global actual no solo pone en riesgo el medio ambiente –en términos de valor de uso de las materias primas–, sino también, y en especial, las condiciones socioeconómicas locales, regionales, nacionales y globales, dada su creciente destrucción y la devastación, la polarización global y la exclusión social⁷.

3. I. Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (eds.): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

4. Los bienes públicos globales se definen como bienes no rivales en el consumo y en las particularidades de su prestación y consumo, no exclusivos y equitativos.

5. U. Duchrow y F. Hinkelammert: *La vida o el capital. Alternativas a la dictadura global de la propiedad*, DEL, San José de Costa Rica, 2003.

6. Elmar Altvater y Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Westfälisches Dampfboot, Münster, 1999.

7. Para una discusión detallada sobre propiedad pública y relaciones actuales entre capital y trabajo en el siglo XXI, v. Andrew Cumbers: *Reclaiming Public Ownership. Making Space for Economic Democracy*, Zed Books, Londres-Nueva York, 2012, y Thomas Piketty: *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2014. Es sorprendente en el análisis de Piketty que las diferentes formas de propiedad que existen en los países ricos merezcan poca atención, a pesar de que el autor reconoce un rápido proceso de «privatización de la riqueza nacional en los países desarrollados desde 1970» (p. 187).



- El concepto de «instituciones transicionales»⁸ es muy interesante y útil para comprender el proceso de transformación socioeconómica en China desde la década de 1980. Contrariamente a la «institucionalidad tradicional», en el caso

El concepto de «instituciones transicionales» es muy interesante y útil para comprender el proceso de transformación socioeconómica en China ■

de China, el sector público fue capaz de generar incentivos masivos para aumentar la producción y la productividad manteniendo la propiedad pública. De acuerdo con otros autores⁹, esta red sofisticada y complicada de propiedad pública e incentivos para el sector privado es fundamental para comprender tanto el desempeño socioeconómico de

China desde la década de 1980 como el logro de desarrollo general en el nivel de las empresas. Este proceso va en contra de la mayoría de las políticas aplicadas en América Latina y el Caribe desde la década de 1980, en particular los procesos de privatización masiva y de estabilización macroeconómica, y de una retirada general del sector público en las actividades socioeconómicas para permitir el desarrollo de un sector privado más «eficiente, productivo y competitivo».

- Considerando la tendencia general de América Latina y el Caribe a la privatización del sector público desde la década de 1980 –con efectos sustanciales en la distribución del ingreso y la polarización general–, instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) destacan la importancia de este sector y su propiedad/pertenencias. Para el caso específico de los recursos naturales –y teniendo en cuenta el auge de las exportaciones de materias primas desde la década de 1990–, la Cepal propone que

la propiedad de los recursos naturales dé a los Estados la opción de cobrar a terceros una regalía por cada unidad de recurso extraído, entre otros pagos, a cambio del derecho a explotar esos recursos. Las regalías son adicionales a los impuestos sobre todas las operaciones comerciales (...) Para la Cepal, los activos en el dominio público deben estar bajo un régimen especial que consiste principalmente en los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e inextinguibilidad.¹⁰

8. Yingyi Qian: «How Reform Worked in China» en Dani Rodrick (ed.): *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, 2003, pp. 297-333.

9. Loretta Napoleoni: *Maonomics. Why Chinese Communists Make Better Capitalists Than We Do*, The University of Western Australia, Perth, 2011.

10. Cepal: *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. 2014. Trigésimo quinto periodo de sesiones de la Cepal. Lima, 5 a 9 de mayo*, Cepal, Santiago de Chile, 2014.

- Por último, los datos comparativos recientes proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹¹ sobre el gasto público total con respecto al PIB –como sustituto de gasto del gobierno– reflejan su nivel más alto, para el periodo 1982-2017, en el comienzo de la década de 1980, con niveles cercanos a 30% del PIB; y el punto más bajo se alcanzó en 1996, con 12,3%. Desde entonces, el coeficiente se ha incrementado de manera constante y, desde 2008, se encuentra por encima de 20% del PIB. Sin embargo, resulta por lo menos igual de relevante el hecho de que el gasto total del gobierno en China es sustancialmente menor que en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tales como Alemania y Estados Unidos; durante la mayor parte del periodo, el coeficiente de ambos países duplicó el de China. Incluso al comparar el coeficiente con América Latina y el Caribe –y en particular Brasil y México–, el gasto público total de China está significativamente por debajo de sus niveles, y en particular de los niveles de Brasil (23,9% y 38,8% del PIB en 2013, respectivamente). Este desempeño general del país asiático ha llevado, en algunos casos, a concluir, con el fin de comprender su desempeño socioeconómico, que un gasto público decreciente se ha traducido en una participación privada cada vez mayor¹².

■ El sector público de China

Estrategias y políticas del gobierno central. Sobre la base de la fuerza política y la existencia del Partido Comunista de China (PCCh) –con la coexistencia de otros ocho partidos legales– y una relación compleja entre su Comité Central, su Congreso Nacional, la Comisión Militar Central, el Comité Permanente del Politburó, su Congreso Nacional del Pueblo, así como la Asamblea Nacional de la República de China y el Ejército de Liberación Popular, el Gobierno Popular Central concentra las estrategias a corto, mediano y largo plazo como en pocos países del mundo. El Consejo del Estado, como máximo órgano ejecutivo del poder y la administración del Estado y ejecutor de justicia, compuesto por el premier, los vicepremier, los consejeros de Estado, los ministros y la secretaria general, entre otros, al igual que la Comisión Nacional de Reforma del Desarrollo (CNRD), reflejan la cualitativa importancia del gobierno central en términos de formulación, financiación, implementación y evaluación de

11. FMI: «Government Finance Statistics Public Data», <<http://elibrary-data.imf.org/DataReport.aspx?c=24944917&d=33061&e=170809>>, 2014.

12. «Sondeos económicos de la OCDE. China», OCDE, París, 2005. Es un error común suponer que cualquier entidad que no es una empresa estatal pertenece al sector privado. Andrew Szamosszegi y Cole Kyle: *An Analysis of State-Owned Enterprises and State Capitalism in China*, us-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC, 2011, p. 10.

estrategias, planes de largo plazo y regulación de los instrumentos específicos para lograr los objetivos respectivos.

La estructura mencionada es cualitativamente relevante para entender las posibilidades del sector público para definir, implementar¹³, financiar y evaluar objetivos nacionales de desarrollo, entre otros asuntos. Tal es el caso, por ejemplo, de los planes quinquenales de China desde 1953 y del actual y duodécimo Plan Quinquenal (2011-2015), pero también de otras estrategias de corto, mediano y largo plazo en términos de crecimiento del PIB, ciencia y tecnología, urbanización, agricultura y cuestiones ambientales, entre muchos otros.

Como consecuencia, el Consejo de Estado y la CNRD son, por ejemplo, las instituciones públicas principales que permiten la concentración de metas de desarrollo –con instrumentos y financiación–, junto con otras instituciones públicas en los niveles nacional, provincial, municipal y de las ciudades. La fuerza y la coherencia relativa –sin desmerecer rivalidades, ineficiencias y corrupción– del sector público son, pues, fundamentales para entender las metas de desarrollo a largo plazo, tales como urbanización, crecimiento del PIB, desplazamiento de las exportaciones al sector interno, como así también los esfuerzos para mejorar las inversiones extranjeras directas y las inversiones directas en el extranjero, la eficiencia energética y la mejora del medio ambiente, entre otros. La tercera sesión plenaria del XVIII Comité Central del PCCH es un buen ejemplo de la profundidad y la extensión potencial del sector público en los diferentes niveles: desde un nuevo *mix* en su relación con el mercado (ahora definida como «decisiva»), en contraste con su anterior calificación de «básica»), a nuevas formas de eficiencia socioeconómica y un desarrollo urbano y rural más amplio, además de más de 300 decisiones específicas en 15 áreas de reformas. La aplicación efectiva de estas directrices generales en todos los niveles del sector público es, desde una perspectiva latinoamericana, probablemente una de las características más importantes del actual modelo de desarrollo de China¹⁴.

13. Para una discusión detallada sobre la ley de propiedad de China y sus recientes evoluciones, v. Charlie Xiao-Chuan Weng: *Chinese Property Law*, KoGuan Law School, Shanghai, 2014. Según Mo Zhang, la nueva ley de propiedad es de una importancia muy crítica para China, ya que históricamente el modo de vida, los derechos y las obligaciones de los individuos no eran decididos en beneficio de estos individuos sino que estaban determinados por la necesidad de los gobernantes o el gobierno. M. Zhang: «From Public to Private: The Newly Enacted Chinese Property Law and the Protection of Property Rights in China», Legal Studies Research Paper Series N° 2008-39, 2008, p. 7.

14. La falta de una aplicación coherente de las políticas de mediano y largo plazo ha sido un tema muy debatido en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En el caso de las políticas de innovación y productivas, por ejemplo, la Cepal concluye que «se observa la ausencia de una estrategia integral de largo plazo». Cepal: *La transformación productiva 20 años después*, cit., p. 321.

Empresas estatales. Las empresas estatales están definidas internacionalmente como personas jurídicas creadas por un gobierno central; en China, sin embargo, las empresas estatales también incluyen entidades que son controladas por los gobiernos locales o en las que estos invirtieron. En general, hay tres tipos de empresas estatales en China: a) empresas enteramente de propiedad estatal o 100% financiadas por el sector público, por lo general en los sectores que controlan ferrocarriles, agua, gas, electricidad y aeropuertos, entre otros; b) *holdings* estatales, es decir, empresas en las que el sector público posee una mayoría de las acciones y, por tanto, tiene el derecho de controlar y/o gestionar las decisiones importantes en sectores tales como recursos naturales, electrónica, automóviles, etc. (en muchos casos se trata de empresas que no proporcionan servicios directamente, pero son de interés del sector público); y c) empresas con acciones que son propiedad del Estado, en las que formalmente el sector público no tiene un poder decisivo. Finalmente, las empresas estatales se dividen en dos grupos: a) empresas estatales centrales (empresas controladas directamente por el gobierno central) y b) el resto, o empresas estatales «normales», es decir, las empresas controladas por los gobiernos locales y el resto del sector público o en las que estos invirtieron.

En China las empresas estatales también incluyen entidades que son controladas por los gobiernos locales o en las que estos invirtieron ■

En términos de estadísticas, las empresas estatales solo incluyen las empresas financiadas en su totalidad con fondos estatales y, por lo tanto, «no abarcan las formas de propiedad de las empresas cooperativas, de participación accionaria, las empresas mixtas, las sociedades de responsabilidad limitada, o sociedades por acciones, cuyas acciones son en su mayoría propiedad del gobierno, organismos públicos o las mismas empresas estatales»¹⁵. Últimamente, el concepto de «empresas estatales» y «*holdings* estatales» se está utilizando estadísticamente, como sucede en el *Anuario estadístico de China*¹⁶. En todos estos casos, esta definición de empresas estatales subestima drásticamente la relevancia del sector público, ya que no se tienen en cuenta las empresas que son controladas efectivamente por sus dueños cuando estos son empresas estatales, así como aquellas «que son posesión y están controladas indirectamente a través de filiales de empresas estatales con sede dentro y fuera de

15. OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets: «State Owned Enterprises in China: Reviewing the Evidence», documento ocasional, OECD, 26 de enero de 2009, p. 6.

16. National Bureau of Statistics (NBS): *China Statistical Yearbook 2013*, NBS, Beijing, 2013.

China (...) empresas colectivas urbanas y empresas públicas de poblados y aldeas (rve, por sus siglas en inglés), que también pertenecen al sector estatal, pero no son consideradas empresas estatales»¹⁷. La anterior subestimación, sin embargo, no es solo cuantitativa, sino también cualitativa: además de que deja afuera segmentos importantes del sector público de China, tampoco capta cualitativamente la importante orientación y los incentivos masivos que el sector público da a la economía en general, y específicamente también a las empresas privadas en sectores estratégicos como la agricultura, los servicios, las telecomunicaciones y la industria automotriz, entre otros.

Teniendo en cuenta este debate, las empresas estatales de China siguen siendo considerables¹⁸ y controlan 54% de los activos totales de las empresas en 2008 y 80% de los activos en manos de las empresas que cotizan en el mercado de valores chino. Los sectores financiero y bancario están extremadamente monopolizados por empresas estatales, mientras que nueve de los 39 sectores

Los sectores financiero y bancario están extremadamente monopolizados por empresas estatales, mientras que nueve de los 39 sectores industriales están «dominados» por este tipo de empresas ■

industriales están «dominados» por este tipo de empresas (es decir, controlan activos sectoriales superiores a 50%). Las empresas estatales centrales representan en la actualidad 117 firmas, entre las que se incluyen Baosteel Group Corporation, COFCO, CITS Group Corporation y China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)¹⁹. Sin embargo, si se consideran las filiales y los holdings, la cantidad total de empresas estatales centrales gestionadas por la Comisión Estatal para la Supervisión y Administración

de los Activos del Estado es de aproximadamente 10.000, y aumenta a más de 20.000 si se incluyen los *holdings* del Estado²⁰. Según otros cálculos, las porciones de la economía china pertenecientes o controladas por el Estado suman alrededor de 40% del PIB; incluyendo otras instituciones públicas, la participación en el PIB aumenta aproximadamente a 50%. En 2013, las empresas públicas de China representaban más de 160.000 unidades –un tercio de

17. A. Szamosszegi y C. Kyle: ob. cit.

18. Gao Xu: «Rebalancing China through SOE Reform», trabajo presentado en la III Conferencia Anual sobre Mercados de Capitales Chinos, Nueva York, 6 de diciembre de 2013.

19. Para una lista completa, v. <www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2425/index.html> (en chino).

20. Szamosszegi y Kyle examinan las diferentes categorías de registro de empresas y más allá de un pequeño grupo de empresas estatales centrales. Ver A. Szamosszegi y C. Kyle: ob. cit., p. 8.

ellas son empresas centrales y 104.000 son empresas locales²¹– o 1,9% de las empresas chinas; si sumamos las empresas de propiedad colectiva y otras formas de propiedad pública, la proporción es más del doble: hasta 5%. En 2013, ciudades como Beijing y Shanghái, y también provincias como Guangdong, poseían más de 34.000, 16.500 y 40.700 empresas (suma de las empresas estatales y empresas de propiedad colectiva y cooperativas)²², respectivamente.

■ Conclusiones

Reconociendo debates históricos importantes sobre el Estado y el mercado, este artículo propone situar esta discusión en tiempo y espacio, específicamente para el sector público de China, y en contraposición con la mayoría de las políticas de América Latina y el Caribe desde la década de 1980. El concepto de «instituciones transicionales» (como se analizó en la primera parte) y la complejidad de las actuales formas de propiedad en el sector público de China (incluyendo la propiedad total o parcial del gobierno central, provincias, ciudades, municipios y condados, y teniendo en cuenta las formas de propiedad mixtas con participación privada y extranjera) abarcan un impresionante grupo y mezclas de propiedad existentes actualmente en China, y mucho más allá de un debate abstracto sobre el Estado o el mercado.

La omnipresencia del sector público de China, desde esta perspectiva, lo convierte en un agente sustancial y poderoso en ese país y en su relación con otros países (como los de América Latina y el Caribe). Si bien se reconoce que la participación del sector público ha disminuido –cualitativa y cuantitativamente– en las últimas décadas, sigue siendo el principal actor en un grupo de variables, directamente –a través de la propiedad– o indirectamente –a través de incentivos, financiamiento, convirtiéndose en un proveedor y/o cliente fundamental, además de las políticas fiscales, etc.–. Si bien hay un

21. NBS: *China Statistical Yearbook 2014*, NBS, Beijing, 2014.

22. Desde una perspectiva de América Latina y el Caribe, este tema abre otro completamente nuevo: a saber, la relevancia de la propiedad local (provincias, ciudades, condados y municipios). En términos concretos, el tema es crítico: en abril de 2014, por ejemplo, Cechimex organizó un taller sobre «Propuestas en ciencia, tecnología e innovación en la ciudad de México. La experiencia de la ciudad de Beijing». Además del interesante diálogo entre ambas ciudades hermanas sobre ciencia y tecnología, uno de los datos revelados más importantes fue que el presupuesto anual de la ciudad de Beijing es 25 veces mayor que el de la Ciudad de México, y no se incluye la propiedad directa de Beijing en empresas tales como BAIC e Incom Resources, una de las automotrices más grandes a escala mundial y el mayor reciclador de tereftalato de polietileno (PET) en el mundo, respectivamente. Si se incluye el presupuesto para ciencia y tecnología solo de estas dos firmas (y las otras 34.000 empresas), la comparación entre ambas ciudades sería entre cantidades inconmensurables.

reconocimiento internacional con respecto a la importancia considerable del sector público en China, el argumento en este artículo va más allá de dicha evaluación cuantitativa: la socioeconomía de China no puede comprenderse si no se empieza por considerar la omnipresencia de su sector público y no es comparable con la de ningún otro país de América Latina y el Caribe –y muchas otras partes del mundo– en términos de su actual sector público.

La segunda parte llega a la conclusión, por un lado, de que el sector público de China presenta una estructura compleja e interconectada de instituciones bajo el liderazgo del PCCh para formular, implementar, financiar y evaluar los objetivos nacionales de desarrollo a largo plazo; las opciones para participar directamente –a través de la propiedad directa y/o incentivos masivos– en este proceso son impresionantes desde una perspectiva de América Latina y el Caribe. Este marco institucional ofrece enormes ventajas y un dinamismo competitivo nacional –actualmente sometido también a una nueva serie de reformas– que es desconocido en la mayoría de los países de la región. El análisis concreto de cadenas específicas (como autopartes-automóviles, electrónica, telecomunicaciones, bancos, etc.) refleja esta incidencia del sector público, así como su complejidad y competencia.

Por lo tanto, el sector público chino se ha convertido en un jugador formidable y competitivo, tanto a escala nacional como mundial, en prácticamente todos los sectores y actividades de la socioeconomía de China. Este papel también es relevante para América Latina y el Caribe en términos de las delegaciones y las negociaciones en los niveles bilateral y regional en las que el sector público de China parece ser bastante coherente, estratégico y enfocado a los objetivos de largo plazo. China, desde esta perspectiva, es cualitativa y cuantitativamente diferente a cualquier otra de las mayores economías del mundo; en el caso de las inversiones directas en el extranjero de China, ninguno de los 25 principales países con inversiones directas en el extranjero tiene instrumentos institucionales similares para orientarlas y canalizarlas; por otra parte, las inversiones directas públicas en el extranjero no representan más de 5% en cualquiera de esos 25 países, mientras que en el caso de China alcanzan el 86,89%. Para que quede claro: no es una cuestión de plantear que el sector público de China es –en comparación con el de América Latina y el Caribe– algo «positivo» o incluso «mejor», sino que de lo que se trata es de empezar simplemente a entender estas diferencias cualitativas y cuantitativas; de lo contrario, estaremos en muchos casos tratando de comparar «cantidades inconmensurables». ☒