



La inversión China en Chile y América Latina

La inversión extranjera directa como herramienta de política industrial

Autores

Fabiola Cabrera
Email: fcabrera@bcn.cl

Nº SUP: 131828

Colaboradora
Andrea Vargas
avargas@bcn.cl

Resumen

La Inversión Extranjera Directa (IED) desde China y Hong Kong en su conjunto, tuvo un crecimiento sostenido pasando de tener el 5,5% del acervo mundial del flujo de salida de la IED en 2000 al 11,3% en 2019 (CEPAL, 2021). Los mayores montos de inversión por parte de empresas públicas o privadas chinas se destinaron a Asia, Europa y América del norte, seguido en menor medida por África y América Latina (AL). Por otra parte, China y Hong Kong lideraron la recepción de IED después de EE.UU.

La IED es un elemento clave de la política industrial toda vez que fomenta capacidad productiva en sectores considerados estratégicos para los países que la implementan. En los flujos de salida de la IED china destacan los sectores asociados a las energías, la digitalización, el transporte y las telecomunicaciones. Esta IED se lleva a cabo directamente por empresas públicas y privadas. A ello se agregan las condiciones a las que la IED extranjera debe someterse para operar en China.

Adicionalmente, existen vías distintas a la IED que han reforzado la industria china. Por una parte, la participación en los contratos de operación y construcción de infraestructura y licitaciones competitivas abiertas a nivel internacional y por otra, el financiamiento a distintos gobiernos por parte del Banco de Desarrollo Chino (CDB) y el Banco Chino Exportación-Importación (CHEXIM) que se otorga con algunas condiciones.

Si bien la IED china en AL es menor en comparación con las otras regiones, a partir de 2010 comienza a ser significativa llegando a representar el 20% de las fusiones y adquisiciones de 2020. Entre 2005 y 2020, los principales montos por esta vía de la IED china se dirigieron a Brasil, México y Perú y principalmente a los sectores de electricidad, petróleo y gas y minería.

Finalmente existe una creciente preocupación internacional ante el avance del dominio económico y tecnológico chino, especialmente cuando además se considera su escala y tasas de crecimiento y algunas prácticas bajo cuestionamiento como la transferencia tecnológica forzosa.

Varios países han aumentado la vigilancia o han impuesto algunas condiciones a la participación extranjera para las inversiones en sectores críticos como energía, transporte y comunicaciones. En particular, EE.UU. cuenta desde el año 2000 con la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad EE.UU.-China que tiene un mandato legislativo del Congreso para monitorear e investigar las implicaciones de la relación bilateral para la seguridad nacional.

I. Introducción

Toda inversión en la economía real implica la ampliación de las capacidades productivas de un país, y por este motivo, la Inversión Extranjera Directa (IED) generalmente se fomenta como vía para promover el crecimiento económico. En su reporte sobre la inversión mundial de 2018, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) focalizó su análisis en la relación entre las IED y las políticas industriales. Esto debido a que los rápidos avances tecnológicos están reconfigurando los patrones de comercio e imponen grandes desafíos especialmente para los países en desarrollo. Según el mismo reporte, existe un amplio consenso sobre el importante rol que juegan las políticas activas en la transformación productiva ya que la migración hacia sectores industriales con mayor productividad y valor agregado no ocurre de manera espontánea.

El presente informe se ha generado a partir de la preocupación parlamentaria política expresada en los medios de comunicación sobre la creciente participación China en la IED en Chile y América Latina (AL) así como también en otros ámbitos de relevancia en la economía nacional. Este trabajo pretende describir, sin ser exhaustivo, un marco general sobre el cual se puede comprender de mejor manera la disruptiva participación del gigante asiático en la economía nacional y en particular a través de la IED.

Para ello se revisan a continuación i) la IED general y algunos datos de contexto de la economía China, ii) la relación entre la IED y la política industrial, iii) elementos relevantes de la estrategia industrial de la IED china, iv) la IED de China en América Latina (LA) y v) algunos aspectos de preocupación a nivel internacional.

II. China, IED y algunos datos económicos de contexto

La IED proveniente desde China y la Región Administrativa Especial de Hong Kong, en su conjunto, tuvieron un crecimiento sostenido pasando de tener el 5,5% del acervo mundial del flujo de salida de la IED en 2000 al 11,3% en 2019 (CEPAL, 2021). Entre los años 2020 y 2021, la IED originada en China disminuyó desde 154 a 145 miles de millones de dólares representando una caída del 6% mientras que la de Hong Kong pasó de US\$101 a US\$87 miles de millones representando una caída del 13% (UNCTAD, 2022) (Ver gráfico 1).

Para estos últimos años debe tenerse en cuenta que por efectos de la crisis asociada a la pandemia, en 2021, la IED mundial retrocedió a los niveles de 2005. A pesar de ello, China y Hong Kong fueron las economías que lideraron la recepción de IED después de EE.UU.. China aumentó de US\$149 miles de millones a US\$181, mientras que Hong Kong de US\$135 miles de millones a US\$141. Ambos ocuparon los lugares 2do y 3ero respectivamente en la mayor recepción de IED tanto para 2020 como 2021. (Gráfico 2)

Gráfico 1

Países de origen con mayor salida de IED 2020 y 2021
Miles de millones de dólares

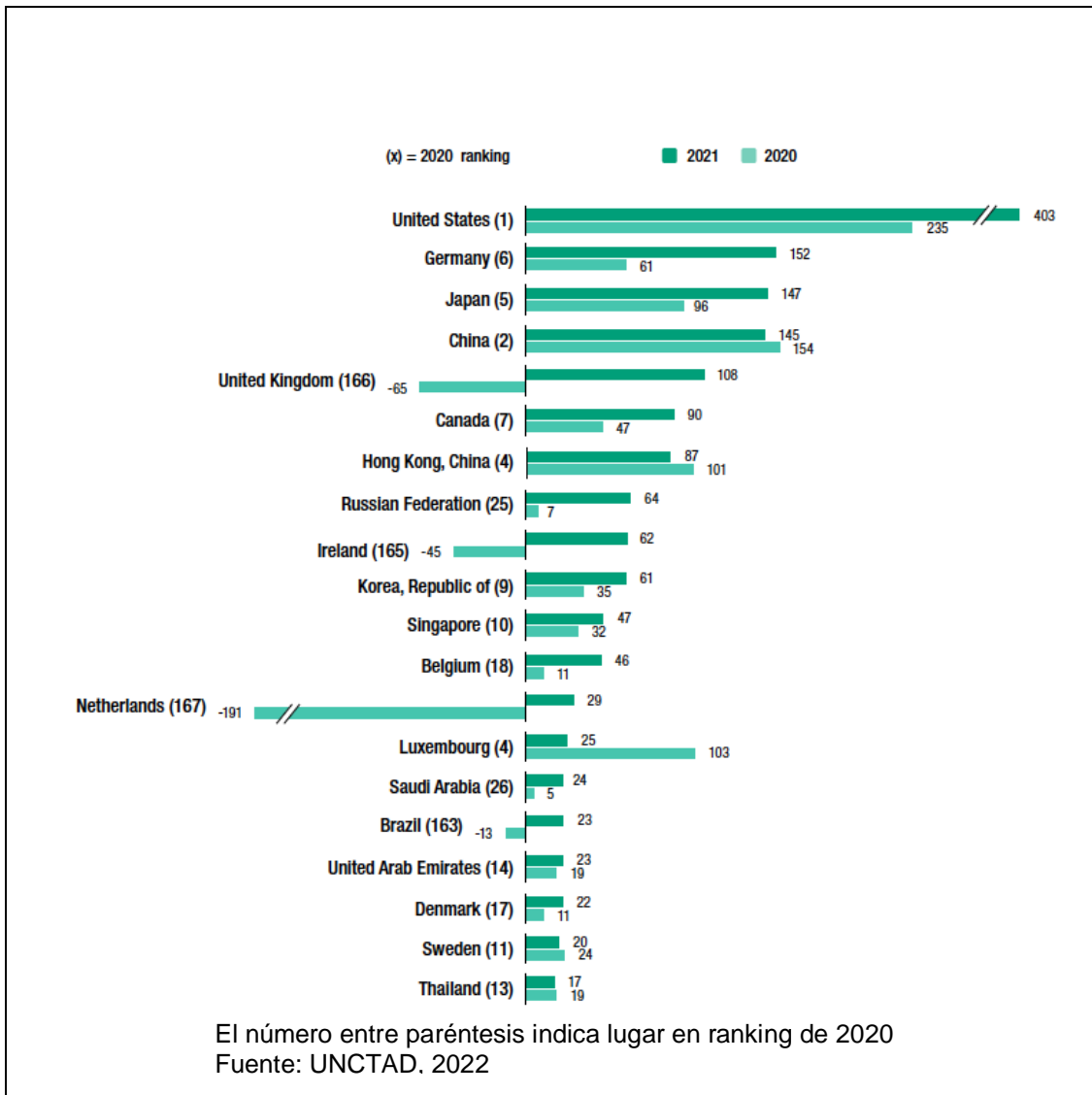
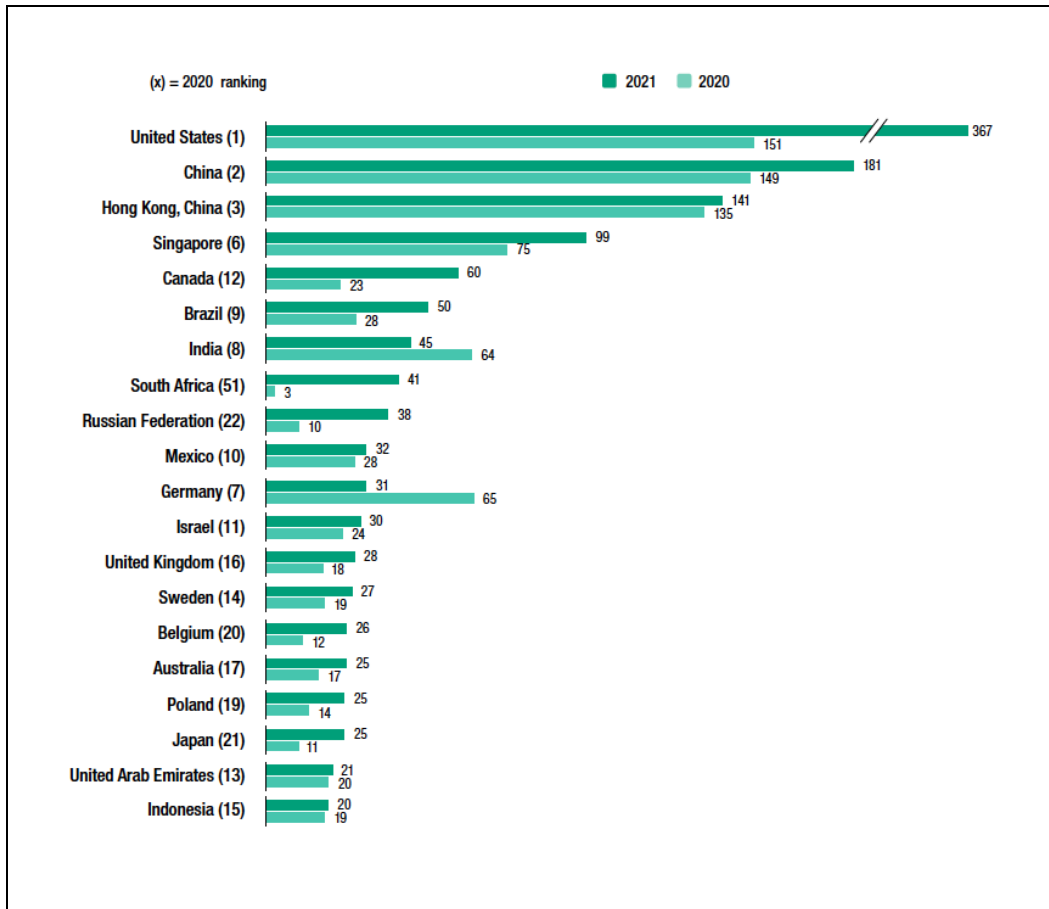


Gráfico 2

Países receptores con las mayores entradas de IED 2020 y 2021
Miles de millones de dólares

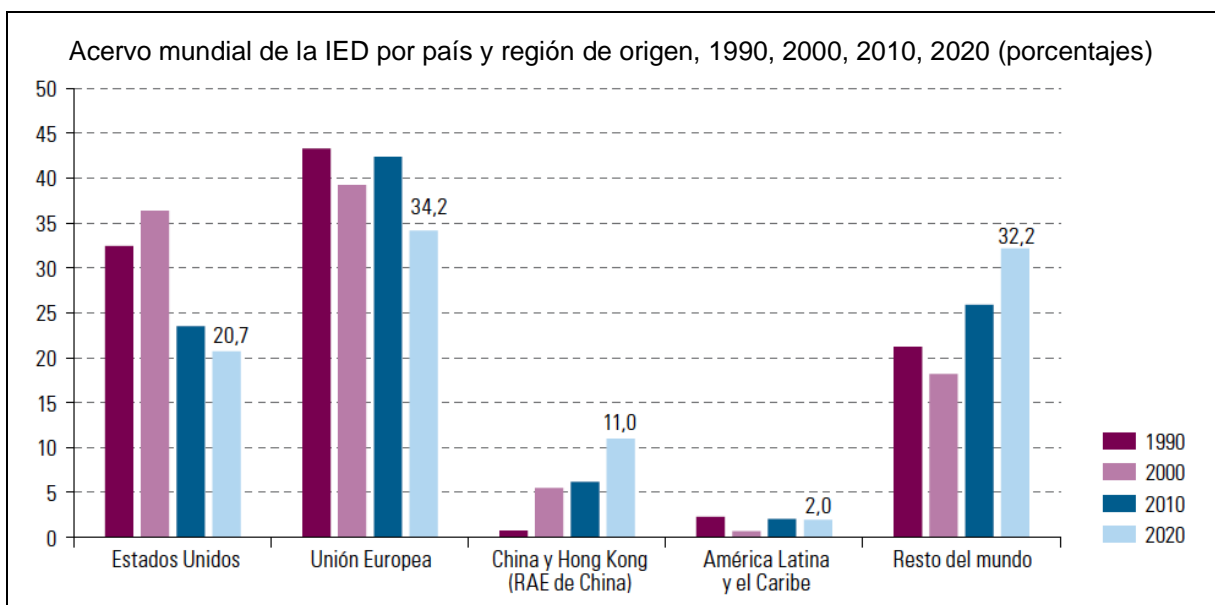


(x) El número entre paréntesis indica lugar en ranking de 2020

Fuente: UNCTAD 2022

Cabe destacar que China, como economía de origen de la IED, registró un crecimiento promedio de 54,9% anual entre 2002 al 2007 (Cui y Jiang, 2010). En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución desde 1990 de la importancia que China y Hong Kong en conjunto han adquirido en la IED de salida, después de EE.UU. y la Unión Europea (Gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: Cepal, 2018 (Nota de la CEPAL: A los efectos del gráfico se mantuvo la agrupación de China y Hong Kong, Región Administrativa Especial de China, previa a 1997).

Otros elementos de desempeño económico que pueden destacarse para describir la envergadura del gigante asiático son: el crecimiento del PIB per cápita, los salarios reales, el índice de competitividad y la evolución de su complejidad económica, detallados a continuación.

Actualmente, el crecimiento económico esperado para China en 2022 es de 4,4% y de 4,9% en 2023, y éste se verá fomentado por la inversión en la transición climática y la distribución anticipada de proyectos de infraestructura (OCDE, junio 2022).

Por otra parte, entre 1990 y 2021 el PIB per cápita de China se multiplicó 12,4 veces en circunstancias que los países OCDE crecieron 1,5 veces y 2,6 veces para el caso de Chile. (Tabla 1).

En el ámbito de los salarios reales en el período entre 2008 y 2019, entre los países avanzados se registraron algunas disminuciones, pero la mayoría tuvo un crecimiento en torno al 10%, en los países emergentes en tanto se observaron aumentos alrededor del 30%. China en el mismo período duplicó los salarios reales teniendo un aumento aproximado mayor al 220% (OIT, 2021).

En el índice de competitividad del World Economic Forum (WEF), China saltó desde el puesto 46º en 2008, a 37º en 2010 y posteriormente a 28º en 2018 y 2019 teniendo como la ventaja más importante el “tamaño de mercado”.

Tabla 1

PIB pc (US\$ precios constantes de 2010)			
	1990	2021	Variación 2021/1990
China	905,0	11.188,3	1236,3%
Chile	5.409,0	14.322,3	264,8%
OCDE	25.727,3	37.667,9	146,4%

Fuente: Banco Mundial

Según la información en el Atlas de la Complejidad Económica, China ascendió en el ranking de complejidad económica desde el puesto 54º en el año 2000 al lugar 28º en 2020. Cabe destacar que en el mismo período Chile baja desde el 42º al 70º (OEC, s/f). La complejidad económica es un indicador que se construye en base a la diversidad y exclusividad de sus exportaciones, de manera tal que las economías económicamente más complejas son aquellas que exportan una gran diversidad de productos y una parte de ellas son exportadas por pocos países.

III. IED en el marco de las políticas industriales

Si bien los antecedentes anteriores responden a varios elementos de la coyuntura política y económica, existe amplio consenso entre investigadores y *policy makers* que la irrupción de China en el liderazgo tecnológico, la evolución de su matriz exportadora y la mejora sistemática de sus indicadores en el ámbito de innovación, ciencia y tecnología, responden en gran parte a las políticas industriales impulsadas por el gobierno de la República Popular de China.

Se entiende por política industrial “cualquier tipo de intervención o política gubernamental que intente mejorar el entorno empresarial o alterar la estructura de la actividad económica hacia sectores, tecnologías o tareas que se espera ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico o bienestar social que las que se producirían en la ausencia de tal intervención.” (Warwik, 2013)¹.

En general, estas medidas normalmente contemplan incentivos o desincentivos para el sector privado los que pueden ser pecuniarios o a través de la normativa, también están las compras públicas o por parte del Estado, la provisión de bienes y/o servicios públicos, políticas y programas de educación, financiamiento, etc., a lo que también se suma el amplio espectro de las funciones públicas a través de sus servicios y agencias; adicionalmente también se contempla la participación del sector privado, normalmente a través de las alianzas público-privadas que permiten una articulación que trascienda a los períodos del ejecutivo. Dado lo anterior, las políticas industriales son tan amplias como lo permite todo el espectro de todas las combinatorias posibles de lo recién mencionado, lo que ha llevado a que actualmente estas políticas son más complejas, diversas y multipropósito dejando de lado la tradicional categorización de las políticas verticales y horizontales².

En este marco las políticas industriales, se han convertido en una fuerza impulsora en las tendencias de la IED a nivel global toda vez que inciden en las capacidades productivas y pueden focalizarse en atraer, consolidar o mejorar la inversión en ciertos sectores estratégicos. En los años previos a la pandemia se pudo observar un gran número de políticas favorables para la inversión que liberalizaron las barreras de entrada en diversos

¹ Cabe destacar que esta definición de Warwik es una definición ampliada de la que fue desarrollada por Pack y Saggi, 2006.

² Políticas verticales son aquellas dirigidas hacia un sector productivo específico mientras que las políticas horizontales son aquellas que no hacen distinción.

sectores productivos como transporte, manufactura y energía. Entre 2010 a 2018, más del 80% de las medidas de política de inversión detectadas por la UNCTAD, estuvieron dirigidas al sistema industrial (manufactura, servicios complementarios e infraestructura), de las cuales además, cerca de la mitad han tenido un claro propósito de desarrollo productivo (UNCTAD 2018).

Muchas de ellas se enfocan en aumentar la participación y su nivel de sofisticación en las CGV, es decir, orientar la producción hacia actividades con mayor valor agregado. De acuerdo con las encuestas de la UNCTAD (2018), en general estas políticas responden a las siguientes categorías: desarrollar la industria, ponerla al día o basarla en la nueva revolución industrial. Esta última normalmente refiere a las tecnologías de frontera como las tecnologías avanzadas en la cadena de suministro manufacturera, así como también las asociadas a la digitalización

Para el caso de las políticas que llevaron adelante los *Tigres Asiáticos* a partir de la década de los 60, se observaron diversos instrumentos que buscaban la protección y promoción de la industrialización local incipiente. Por ejemplo, la compra de licencias para desarrollar tecnología, protección arancelaria para la producción local, control de divisas y límites a la inversión extranjera, entre otros. Entre dichas políticas el sustancial financiamiento para las compañías locales fue determinante para alcanzar una competitividad global (Gallagher e Irwin, 2014). Para el caso de China en particular, a través de la IED se observan otros objetivos que van más allá de materias económicas internas sino derechamente en materia de liderazgo económico político a nivel mundial.

IV. China elementos de estrategia industrial en la IED

El liderazgo mundial en el desarrollo tecnológico del siglo XX ha estado marcado por la posición dominante de EE.UU., el que se ha visto desafiado por China en las últimas décadas. Esto ha llevado incluso a tensiones políticas explícitas entre ambos gobiernos que incluso desataron una guerra comercial que alcanzó duros términos durante la administración del Presidente Donald Trump (The Economist, 16/05/2019).

Ser uno de los principales receptores de la inversión internacional junto con el poder económico de representar el 18% del PIB mundial, le ha permitido a China imponer algunas condiciones que han favorecido el desarrollo tecnológico. El país tiene evidentes ventajas competitivas, entre las cuales se destacan su gran tamaño de mercado, un apoyo estatal centralizado y con fuerte voluntad para llevar adelante una política industrial y un proceso de globalización con mercados dinámicos en constante transformación. Estos factores establecen fuertes bases para suponer que China podría imponerse como el líder tecnológico mundial en las próximas décadas (Huang y Sharif, 2015).

Así como lo hicieron otras economías asiáticas, aunque con otras herramientas y particularidades, el gobierno chino mantiene una fuerte influencia en varios aspectos que se encuentran relacionados a la IED: el grado de influencia y condiciones impuestas por el gobierno, el financiamiento público, el rol de las empresas públicas, los sectores productivos estratégicos y otras materias más controvertidas como la transferencia tecnológica forzosa.

Todas estas vías, en conjunto y de manera sinérgica, permiten al gobierno chino llevar adelante su agenda de desarrollo económico a corto y largo plazo favoreciendo o desalentando los sectores productivos o elementos que considere más adecuados para sus objetivos.

Mecanismos de política para la IED

Las vías más relevantes a través de las cuales se materializa la influencia del Gobierno de la República Popular China son:

- las disposiciones legales, restricciones y condiciones para la IED de las compañías privadas chinas a través de las cuales se ejercería una influencia indirecta en las inversiones que realizan y en los sectores productivos que incursionan
- la propiedad estatal sobre las empresas que operan en los mercados internacionales así como también la IED que realizan
- el financiamiento internacional a distintos gobiernos para proyectos de inversión u otras materias con condiciones específicas
- el direccionamiento de recursos y operaciones hacia sectores productivos estratégicos
- las leyes locales a las que deben someterse las empresas que realizan IED en China

Injerencia gubernamental sobre la IED: Todos los proyectos de IED de las empresas chinas están sujetos a la aprobación del gobierno y además es obligatorio presentar informes anuales sobre asuntos operativos en el extranjero. Mediante el sistema de aprobación y las políticas financieras, el gobierno chino puede favorecer o desalentar ciertos tipos de salida de IED en función de su agenda de desarrollo económico a corto y largo plazo (Deng, 2007; y Peng y Delios, 2006).

Cui y Jiang (2010), que estudiaron el modo en que las empresas chinas entran en la participación de los negocios en el extranjero (propiedad total o compartida como un *joint venture*) mencionan que en la década de los 90 cuando la IED china aún era incipiente, el control de la IED por parte del gobierno chino tenía mayor flexibilidad para las inversiones con propiedad compartida y posteriormente hubo una flexibilización gradual. Sin embargo las autorizaciones igualmente están en función de la industria, la ubicación, y la escala de la IED de acuerdo a los intereses públicos que el gobierno determine.

En materia de financiamiento, en 1993 el gobierno chino creó el Banco de Desarrollo Chino (CDB) y el Banco Chino Exportación-Importación (CHEXIM) para otorgar préstamos a las empresas con criterios no necesariamente comerciales sino con el objetivo de permitir su desarrollo. Ambos bancos en su conjunto tienen tres líneas de financiamiento: gobiernos y compañías extranjeras, financiamiento para el comercio exterior chino y apoyo a compañías chinas para sus operaciones físicas. El CDB es la fuente de financiamiento más poderosa para las compañías chinas en el extranjero, y a su vez, la línea de financiamiento que apoya las operaciones corresponde a una de las fuentes más importantes para el desarrollo industrial de China a nivel global (Gallagher, K. P., & Irwin, A. (2014).

Estas fuentes de financiamiento son posibles a su vez por la mayor disponibilidad de reservas de dólares que tiene el país a nivel mundial. Calculado en 2015 en 3,19 trillones³ correspondiente al 39% del total de reservas extranjeras a nivel global (Neely, 2017), que actualmente se estiman en 3,35 trillones⁴ (Global Times 8/01/2022).

A través de las empresas públicas los gobiernos pueden cumplir varios objetivos. Por una parte, puede fortalecer una industria en donde los privados no participan o no tienen las capacidades para hacerlo, en este sentido, la incursión de las empresas públicas es clave y especialmente importante en las industrias tecnológicas, toda vez que estas se caracterizan por ser intensivas en I+D con externalidades positivas y además con rentabilidades a muy largo plazo. Igualmente existen los objetivos de recaudación fiscal a través de los ingresos que las empresas públicas generan mediante la venta de bienes y servicios, lo cual a su vez también permite entregar dichos bienes y servicios a precios subsidiados, en este sentido, Rudy et al. (2016) observaron que el gobierno chino disminuyó las tarifas de la electricidad, ha limitado los precios del carbón y ha subvencionado el petróleo y el transporte, abordando objetivos sociales (Rudy et al., 2016). Adicionalmente, y en particular a través de las empresas estatales en el extranjero, China tiene la posibilidad de adquirir recursos y capacidades específicas necesarias para sus objetivos de política.

Respecto de los sectores estratégicos, el desarrollo industrial de China se da en una época en que la producción se encuentra dispersa globalmente y las compañías líderes externalizan la producción y manufactura focalizándose en el diseño y en los servicios. En este marco, al recibir compañías extranjeras, las empresas chinas pudieron acceder a su tecnología al mismo tiempo que estas pudieron acceder a los grandes y crecientes mercados chinos (Thun, 2004).

La teoría económica tradicional sugiere que los países deben especializarse en aquello en donde se poseen ventajas comparativas, sin embargo, China ha estado invirtiendo y explorando en sectores que requieren reforzar para su propio desarrollo, promover su competencia interna y con ello eventualmente desarrollar la competitividad global (Cui y Jiang, 2010; Child y Rodrigues, 2005). En las empresas chinas se puede observar también un proceso de internacionalización hacia adentro a través de la manufactura de equipos originales y hacia afuera por medio de adquisiciones y expansiones al extranjero (Child y Rodrigues, 2005).

En 2017, en el marco de un plan de reformas para priorizar objetivos internos, se clasificaron las inversiones al exterior en tres categorías: incentivadas, restringidas y prohibidas. En la primera, destacan la minería, los recursos naturales, hidrocarburos, tecnología avanzada e I+D, servicios logísticos, sucursales de servicios financieros y actividades en apoyo de la estrategia 'Una Franja, Una Ruta', la cual apela a las vías comerciales de China en la antigüedad y que actualmente se busca establecer como el proyecto de conexión con el mundo a través de las vías terrestre y marítima. Entre las inversiones restringidas se encuentran los fondos de inversión sin objetivos claros, los sectores hoteleros y de entretenimiento e inversiones que contravengan normas ambientales, y entre las

³ Trillones según sistema norteamericano, es decir 3,07 billones

⁴ Igual nota anterior

prohibidas: la tecnología y productos militares y actividades puedan dañar la seguridad nacional (CEPAL, 2021).

Entre 1999 y 2007 se observó un importante flujo de salida de la IED china concentrando un 65% en minería seguida por manufactura 25% (Schüler-Zhou y Schüller, 2009). El sector minero suscitó un foco particular a inicios del presente siglo en donde la economía china experimentó altas tasas de crecimiento conformando una etapa en donde la producción minera doméstica se hizo insuficiente, impulsando una nueva política que por una parte intensificaba un mejor uso de los recursos internos pero también implicó una estrategia de adquirir control sobre recursos extranjeros. Esta política además no solo buscó la provisión de recursos mineros sino también adquirir el *know-how* de la industria. En un caso particular de una IED en Zambia no solo buscó el aseguramiento de suministros

“No se trata de aplicar ingeniosos modelos geológicos y poner a trabajar a geólogos expertos con sofisticados instrumentos de alta tecnología, sino más bien de resolver problemas logísticos y operativos: suministrar a una gran operación minera todos los insumos necesarios -entre los que se encuentran agua y energía en diferentes formas- así como trabajadores, ingenieros calificados, personal de mantenimiento y, lo que es más importante, para transportar millones de toneladas de mineral a un puerto de aguas profundas y enviarlo” (Rudy et al., 2016).

La digitalización, el sector energético⁵ y en especial el desarrollo de energías limpias, la electromovilidad, las telecomunicaciones, 5G, las *fintech* y el posicionamiento en las cadenas de suministros son algunos ejemplos en donde China se ha convertido en un referente mundial, de hecho, se espera que China domine el mercado de las baterías de litio hacia el 2025 (Weinland, 2021)

Si bien es cierto que la pandemia golpeó con fuerza las cadenas de suministro y las economías tendieron a cerrarse (The Economist, 16/6/2022), también develó el rol clave para el sistema de producción mundial y por tanto la necesidad de fortalecerlas e impulsar su resiliencia.

⁵ En términos de seguridad energética, China es el importador más grande de combustibles fósiles y además el inversionista dominante desde 2008 (Gong, 2022).

En este sentido, la digitalización es clave para dichas cadenas y su desarrollo marca en parte el impulso del crecimiento de la economía mundial, China es uno de los países que cuenta con planes nacionales con foco en Industria 4.0, estas son: el Plan *Made in China 2025* y la Estrategia de informatización y desarrollo industrial ambas lanzadas en 2015, la primera de ellas llevada adelante por el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información; y la segunda por el Fondo de Inversión Multilateral. Como ejemplo de este liderazgo puede mencionarse al puerto de Qingdao que es desde 2017, además de uno de los diez puertos más activos en el mundo y el primer puerto de Asia en ser completamente automatizado, con máquinas y robots para cargar y descargar y con todas las operaciones digitalizadas y controladas en gran parte por inteligencia artificial (Calatayud y Katz, 2019). Entre otros planes además, el Ministerio de Comunicaciones y Transporte cuenta con el Plan de Desarrollo de Industria de Mediano y Largo Plazo (2014–2020) cuyos objetivos se muestran en el cuadro 1.

China impulsa acciones que buscan un lugar de liderazgo entre las principales potencias, un ejemplo de ello se puede encontrar en un documento del BID, donde Calatayud y Katz (2019) levantan información sobre las cadenas de suministro 4.0 en donde se puede observar que China ha desarrollado programas y planes que, al menos en lo declarado, se asemejan a los de EE.UU., Alemania, Francia y Japón.

China identificó los sectores relevantes para el desarrollo de un “Mercado Interno Robusto y un Nuevo Paradigma de Desarrollo” en su XIV Plan Quinquenal (2021-2025), la última versión de su estrategia política para el desarrollo económico y social de la nación a mediano plazo.

“China continuará poniendo el mismo énfasis en atraer inversiones extranjeras y volverse global (...) hacer mayor esfuerzos para atraer y utilizar inversión extranjera, y promover la apertura de negocios relacionados **en los campos de telecomunicaciones, internet, educación, cultura y atención médica** de manera ordenada. (...) Promoveremos el desarrollo de mecanismos de cooperación en inversiones multilaterales y bilaterales y mejoraremos las políticas y los sistemas de servicios para promover y proteger las inversiones en el extranjero, así como la legislación sobre inversiones en el extranjero.”
General Office of Fujian Provincial People’s Government (2021)

Cuadro 1

Plan de Desarrollo de Industria de Mediano y Largo Plazo del Ministerio de Comunicaciones y Transporte para la promoción de nuevas tecnologías (2014-2020)

- Simplificar y digitalizar de procesos administrativos y de control
- Desarrollar estándares para compartir datos entre sectores público y privado
- Impulsar la digitalización de la comunicación con infraestructura de transporte y agencias de gobierno, así como la transmisión de información por vía digital a lo largo de la cadena de suministro
- Apoyar pilotos y empresas que provean soluciones digitales para procesos logísticos
- Impulsar la adopción de la robótica y la automatización por parte de las compañías de logística
- Fortalecer la inclusión financiera para facilitar el desarrollo del comercio electrónico

Fuente: Calatayud y Katz, 2019

Por último, entre los mecanismos de política empleados en la gestión de IED, China ha utilizado la **Transferencia tecnológica forzosa** como herramienta para cerrar brechas tecnológicas. Por este concepto se entiende “cualquier situación en el que el gobierno requiere que una empresa extranjera comparta su información de propiedad exclusiva para hacer negocios en el país” (Qin, 2019).

Este mecanismo se ha usado generalmente por la vía de exigir un *joint venture* con un socio local para invertir en China. Según estudios referidos por Sykes (2021), de las empresas que tienen operaciones en china, un 21% de empresas estadounidenses en 2018 y un 20% de empresas europeas en 2019 han recibido fuertes presiones para transferir tecnología a través de este mecanismo, y especialmente cuando se trata de empresas estatales involucradas. (Sykes, 2021)

V. Participación de China en la IED en AL

El Secretario general del partido comunista Jiang Zemin expresó en 1998: “Regiones como África, Medio Oriente, Asia Central y América del Sur con grandes países en desarrollo tienen mercados muy grandes y abundantes recursos; debemos aprovechar la oportunidad para entrar” (Gallagher e Irwin, 2014).

La presencia de China en materia económica en AL se ha acentuado a través de varias vías: i) el comercio internacional, ii) las inversiones chinas que han crecido fuertemente en AL desde 2010, las que pueden ser a través de nuevos proyectos “*greenfield*” o participación en empresas existentes con fusiones y adquisiciones (en adelante F&A), iii) los acuerdos y/o contratos de financiamiento público y iv) la participación en los contratos de construcción, concesiones y licitaciones competitivas que los gobiernos abren para la participación extranjera.

i) Respecto al comercio internacional, y según el Atlas de la Complejidad Económica, China es el principal socio comercial de varias economías tanto en las exportaciones como las importaciones, representando así un 21,5% en las exportaciones de Brasil, 10% de Argentina 11,3% Colombia, 12,5% Ecuador, 14,8% Uruguay y especialmente importante para los casos de Chile y Perú con un 31,8% y 29% respectivamente lo que se explica principalmente por el cobre⁶. Otros en menor medida como Bolivia 3,83%, Guatemala 1,68%,

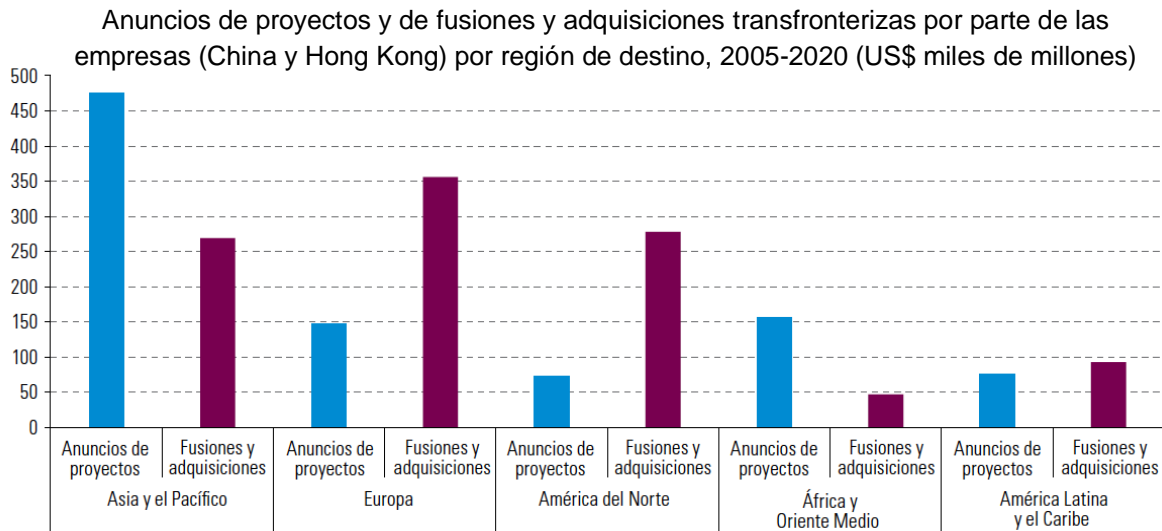
ii) Con relación a la IED y de acuerdo a Chen y Ludeña (2014), la IED, ya sea en F&A o en proyectos de *greenfield*, es la forma más rápida de aumentar el tamaño y la cuota de mercado, y además es el método más apropiado para las industrias más reguladas.

Si bien la estrategia de globalización en China (“*Going Global*” o “*Going abroad Policy*”) se lanza hacia el fin de la década de 1990, la participación de China en la IED en AL comienza a cobrar relevancia en 2010 llegando a convertirse en el 20% de las F&A de la región en 2020. Sin embargo para China, la proporción de la IED en la región es baja y está después de la inversión en América del Norte, Europa y Asia (gráfico 4). Entre el 2005 y 2020, el

⁶ Exportaciones de 2019 de acuerdo al Observatory of Economic Complexity <https://oec.world/en/>

50% de los anuncios de inversiones se concentró en Asia, mientras que para AL fue de un 8%.

Gráfico 4



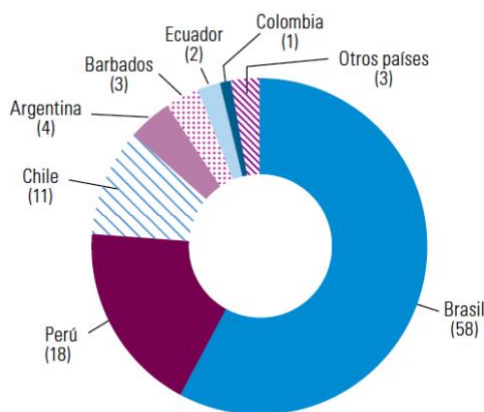
Fuente: CEPAL, 2021

Entre 2005 y 2020 las principales F&A se materializaron principalmente en Brasil con un 58% del total, seguidas por Perú y Chile con un 18%, y 11% respectivamente. Mientras que los mayores anuncios de inversión se hicieron en Brasil y en México con 26% y 23% del total respectivamente, seguidos por Perú, el Caribe y Argentina (gráfico 5).

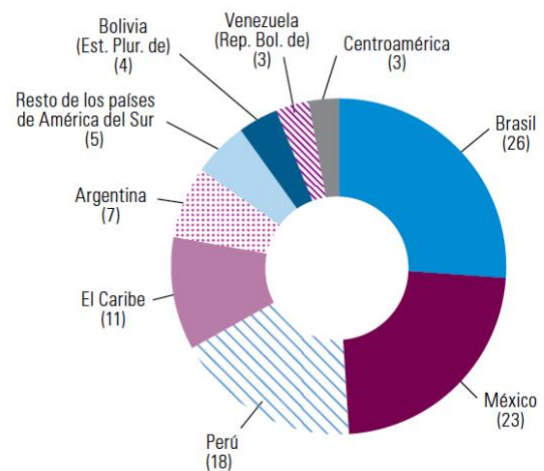
Gráfico 5

IED de empresas de China y Hong Kong 2005-2020, por país destino y modalidad en porcentaje

A. Fusiones y adquisiciones



B. Anuncios de proyectos



Fuente: CEPAL, 2021

Con relación a los sectores, al 2010, China había invertido en el sector manufacturero en Brasil y México; mientras que en el sector de extracción de petróleo en Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina; y en la minería en Brasil y Perú (Chen y Ludeña, 2014). Desde 2010 se observa una diversificación con inversiones en electricidad, construcción de infraestructura en transporte y en menor medida, comunicaciones, tecnologías de información, sector financiero y manufactura (CEPAL, 2021).

En la tabla 1 se muestran las principales F&A por sector. Para el caso de Chile las compañías chinas State Grid y China Southern Power Grid adquirieron activos en los sectores de energía a Chilquinta y Transelec respectivamente, por su parte, Joyvio Agriculture Development China adquirió activos a Australis Seafood en el sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca y en minería no metálica Tianqi adquirió activos a Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich)⁷.

Cabe destacar en particular que gran parte de la IED de China al exterior es materializada por empresas estatales. En AL este origen representó un 82% de la IED materializada entre 2005 y 2020. De las diez empresas que invirtieron los mayores montos en AL, solo Tanqi es una empresa privada.

iii) Con relación a los acuerdos de financiamiento público, estos corresponden en general a un préstamo (en condiciones más o menos favorables) de un banco estatal chino a una entidad gubernamental latinoamericana con el objeto de financiar la construcción de obras de infraestructura u otras obras de gran envergadura. Esta financiación alcanzó

Empresas chinas con los mayores montos de inversión en AL en F&A, 2005-2020 Montos en millones de dólares	
State Grid Corporation of China	14 919
China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec)	14 735
China Minmetals Corporation ³	7 005
China Three Gorges Corporation	5 260
Tianqi Lithium Corp ^b	4 066
China Yangtze Power Co., Ltd ^c	3 590
Sinochem Group Co. Ltd	3 070
CITIC Group Corp	3 050
China National Petroleum Corporation	2 600
State Power Investment Corporation Ltd	2 255

Fuente: CEPAL, 2021.

un máximo en términos de monto en 2010 y luego una disminución constante entre 2015 y 2019 sin registrar ningún préstamo en 2020. En tanto la entrega de préstamos desde el Banco de Desarrollo y el Banco de Exportaciones e Importaciones se ha dirigido principalmente a Venezuela representando un 45% del crédito otorgado entre 2005 y 2020, Brasil con 30%, Ecuador 13% y Argentina 3%.

⁷ Esta inversión fue clasificado por la CEPAL en el sector manufactura.

Tabla 1

América Latina y el Caribe: principales fusiones y adquisiciones llevadas a cabo por empresas chinas, 2005-2020					
Año	País de los activos	Empresa inversora	Activos adquiridos	País del vendedor	US \$ MM
Electricidad, gas y agua					
2015	Brasil	China Three Gorges Corporation	Central hidroeléctrica Jupia e Ilha Solteira	Brasil	3.680
2016			Duke Energy Internacional Brasil Ltda.	EE.UU	1.200
2010		State Grid Corporation of China	Expansion Transmission Itumbiara Marimbondo (ETIM)	España	1.721
2012			Siete torres de transmisión de alta tensión	España	942
2017			CPFL Energia S.A. (94,75%)	Brasil	9.901
2017		State Power Investment Corporation Limited	Hidroeléctrica Sao Simao	Brasil	2.255
2018		China Gezhouba Group Company Limited	Sistema Produtor Sao Lourenço S.A.	Brasil	869
2019		CGN Energy International Holdings Co. Limited	Dos plantas solares y un parque eólico	Italia	739
2018		Chile	China Southern Power Grid Company Limited	Transec S.A. (27,7%)	Canadá
2020	State Grid Corporation of China		Chilquinta Energía S.A., Tecnoed S.A.	EE.UU	2.230
2019	Perú	China Three Gorges Corporation, Hubei Energy Group, CNIC Corporation Limited China	Empresa de Generación Huallaga S.A.	Perú y Brasil	1.390
2020		China Yangtze Power Co Ltd	Luz del Sur (83,6%)	EE.UU	3.590
Petróleo y gas					
2011	Argentina	China Petroleum & Chemical Corp (Sinopec)	Occidental Argentina Exploration & Production Inc.	EE.UU	2.450
2012	Brasil	China Petroleum & Chemical Corp (Sinopec)	Petrogal Brasil, Ltda. (30%)	Portugal	4.800
2010		China Petroleum & Chemical Corp (Sinopec)	Repsol Sinopec Brasil (40%)	España	7.100
2011		Sinochem Group Co Ltd	Proyecto Peregrino (40%)	Noruega	3.070
2006	Colombia	China Petroleum & Chemical Corp (Sinopec)	Omimex de Colombia Ltd (50%)		800
2006	Ecuador	Andes Petroleum Ltd.	EnCana	Canadá	1.420
2014	Perú	China National Petroleum Corp (Sinopec)	Petrobras Energia Peru S.A.	Brasil	2.600
2011	Trinidad y Tabago	China Investment Corporation (CIC)	Activos de GDF Suez	Francia	851
Minería					
2017	Argentina	Shandong Gold Mining China	Barrick Gold Corporation, Mina Veladero (50%)	Canadá	960
2010	Brasil	East China Mineral Exploration & Development Bureau	Mina de hierro de Itaminas	Brasil	1.220
2011	Brasil	China Niobium Investment Holding	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineragão (15%)	Brasil	1.950
2016	Brasil	China Molybdenum Co., Ltd	Negocio de niobio y fosfato de Anglo American	Reino Unido	1.500
2014	Perú	MMG Ltd, CITIC Group Corp, CNIC Corp Ltd	Mina de cobre Las Bambas		7.005
Transporte y almacenamiento					
2011	Barbados	HNA Group Co Ltd, Bravia Capital Hong Kong Ltd	GE SeaCo Srl	EE.UU	1.049
2018	Brasil	China Merchants Port Holdings Company Limited China	Terminal de Contêineres Paranaguá (90%)	Brasil	896
Manufactura					
2017	Brasil	CITIC Agricultural Industry Fund Management China	Dow AgroSciences Sementes & Biotecnologia Brasil Ltda.	EE.UU	1.100
2018	Chile	Tianqi Lithium China	Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (24%)	Canadá	4.066
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca					
2010	Brasil	Noble Group Ltd	Dos ingenios azucareros	Brasil	950
2019	Chile	Joyvio Agriculture Development China	Australis Seafoods S.A. (99,83%)	Chile	920

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Bloomberg.

Nota de CEPAL: Solo se consideraron las operaciones concretadas cuyo monto estaba disponible y superaba los 500 millones de dólares. Dichas operaciones se contabilizaron en el año de cierre del acuerdo.

Fuente: CEPAL, 2021

iv) Finalmente aunque los contratos de ingeniería y construcción, así como los de licitaciones competitivas, no corresponden a la definición una IED⁸, se convierten en canales importantes para la promoción tanto del trabajo chino (condición que muchas veces se impone para el financiamiento) como de sus capacidades tecnológicas (Chen y Ludeña, 2014).

En este sentido, entre 2005 y 2019, este tipo de participación se ha dado principalmente en el sector de energía con un 64% y transporte con 32%; mientras que respecto de los países y en términos acumulados Argentina y Ecuador son los países que registran una mayor participación de empresas chinas.

VI. Preocupación internacional

Son variados los motivos que generan controversias y tensiones a nivel internacional ante la creciente presencia económica China, ya sea por su propia escala, la velocidad de crecimiento y sus estrategias implícitas, y en particular, la forma en que se ha utilizado la inversión extranjera directa (IED) para cerrar la brecha tecnológica. La tensión por el liderazgo tecnológico no solo con EE.UU, han generado algunas restricciones o el aumento de la vigilancia especialmente en sectores que afectan la seguridad nacional o sectores estratégicos como telecomunicaciones, energía, transporte, comunicaciones y el manejo de datos, de la misma manera, la propiedad sobre la tierra o recursos naturales estratégicos. (CEPAL 2021, 2018)

Todos los mecanismos de estrategia industrial asociados a la IED mencionados en la sección IV sumado a la participación de empresas estatales o privadas chinas en contratos de operación, construcción de infraestructura y licitaciones competitivas abiertas en general a nivel internacional, conforman un complejo entramado en donde la influencia China a nivel internacional ha avanzado con gran velocidad.

A lo anterior se suman las consideraciones sobre su régimen político. Según el *World Economic Forum*, China está categorizado como uno de los regímenes políticos autoritarios, mientras que en el índice del Economist *Intelligence Unit's Democracy* de 2021, China es el quinto país menos democrático del mundo (Millson, 2022).

En este marco, el Congreso de Estados Unidos establece, mediante un mandato legislativo en el año 2000, la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad EE. UU.-China con el objetivo de:

“monitorear, investigar y presentar al Congreso un informe anual sobre las implicaciones para la seguridad nacional del comercio bilateral y la relación económica entre los Estados Unidos y la República Popular China, y proporcionar recomendaciones, cuando corresponda, al Congreso para la adopción de medidas legislativas y administrativas. (USCC, 2021)

⁸ Ya que no se conserva la infraestructura por parte de la empresa como activo, sino que corresponde más bien a una exportación de bienes y servicios.

Dicha comisión revisó en su último reporte de 2021, materias como los desafíos de las ambiciones del Partido Comunista en su centenario, el control evolutivo del sector no-estatal, la conectividad financiera entre China y EE.UU. y el riesgo de seguridad nacional para EE.UU y la influencia en América Latina y el Caribe. Los principales hallazgos de esta última se exponen en el cuadro 2.

Cabe destacar que en el mismo informe, la Comisión entregó recomendaciones para el Congreso norteamericano, las que en general se centran en fortalecer los lazos entre EE.UU. y los países de América Latina y el Caribe y otras medidas que buscan contrapesar la influencia china en dichos países.

Cuadro 2

Principales hallazgos de la influencia China en América Latina y el Caribe de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad de EE. UU. y China.

- **No solo economía sino también política**

China ha ampliado y diversificado sus relaciones con los países de América Latina y el Caribe durante la última década. Aunque los intereses económicos son el principal impulsor de sus actividades en la región, China está dedicando cada vez más atención a perseguir objetivos políticos y, hasta cierto punto, de seguridad, lo que incluye obtener apoyo internacional para sus iniciativas diplomáticas, presionar a los países para que rompan relaciones con Taiwán y profundizar las relaciones militares.

- **No solo con entidades gubernamentales sino locales, privadas y ONG**

China emplea un enfoque de todo el gobierno en sus relaciones con los países de América Latina y el Caribe, a menudo pasando por alto a los gobiernos nacionales para promover sus intereses a nivel local. La estrategia de Beijing coordina los esfuerzos de los representantes gubernamentales oficiales de China, como embajadas y entidades de influencia política, empresas estatales y no estatales y entidades cuasi gubernamentales, para influir en las decisiones en áreas temáticas no relacionadas. China adapta su enfoque a las estructuras políticas y sociales de los países individuales, cultivando relaciones con gobiernos nacionales, gobiernos subnacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG).

- **La IED es una herramienta de influencia**

La importancia económica de China y su influencia política específica alientan a los gobiernos de América Latina y el Caribe a tomar decisiones de política interna y exterior que favorezcan a China mientras socavan las democracias y los mercados libres y abiertos. La posición de China como principal socio comercial y prestamista bilateral para muchos países le otorga influencia económica y política. La inversión extranjera directa sustancial de China es una herramienta de influencia, ya que la acumulación de activos otorga a las empresas chinas el poder de impactar los precios locales e internos en sectores clave, como los minerales y la energía.

- **Colaboración con regímenes autoritarios**

China ha colaborado estrechamente con regímenes autoritarios en la región, como el régimen de Maduro en Venezuela, y ha permitido el retroceso democrático en otros países, como Ecuador y Bolivia. Al vender tecnologías digitales y de vigilancia a los regímenes de la región, China les ha permitido vigilar y reprimir a sus poblaciones, críticos y oponentes. China también ha brindado un importante apoyo financiero a estos gobiernos, brindándoles así un salvavidas económico cuando quedaron aislados de los mercados financieros internacionales.

- **Dependencia de extracción de recursos naturales con efectos en producción de mayor valor agregado y medioambiente**

Si bien la demanda de productos básicos de China ha impulsado el crecimiento económico regional, también ha alentado la dependencia excesiva de sus socios comerciales en la extracción de recursos naturales a expensas de actividades de mayor valor agregado. Muchos países se comprometen voluntariamente a cumplir sus propias normas ambientales, sociales y de gobernanza para atraer inversiones chinas. Debido a la debilidad de las instituciones de la región, la creciente influencia de China también puede facilitar la corrupción y aumentar los riesgos para la seguridad de los recursos de los países y los intereses nacionales.

- **Aspiraciones para profundizar participación militar**

China aspira a profundizar su participación militar en América Latina y el Caribe, aunque sus actuales actividades de seguridad en la región tienen un alcance limitado. Beijing ha aprovechado previamente su influencia económica y política en Argentina para establecer una estación de rastreo espacial operada por el

Ejército Popular de Liberación (EPL). La influencia obtenida mediante el financiamiento y la construcción de infraestructura potencial de doble uso, como puertos, y el apoyo a programas espaciales en toda la región posiciona a China para aumentar aún más su presencia militar en el futuro.

Fuente: Comisión de Revisión Económica y de Seguridad EE. UU.-China, 2021. Conference Report 2021 <https://www.uscc.gov/annual-report/2021-annual-report-congress>

Referencias

Calatayud, A., & Katz, R. (2019). *Cadena de suministro 4.0: Mejores prácticas internacionales y hoja de ruta para América Latina* (Vol. 744). Inter-American Development Bank.

CEPAL, N. (2021). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2021. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47147> (agosto, 2021)

Chen, T., & Pérez Ludeña, M. (2014). Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. Production Development Series N°195. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35908/S2014011.pdf?sequence=1> (julio, 2022)

Child, J., & Rodrigues, S. B. (2005). The internationalization of Chinese firms: A case for theoretical extension? *Management and Organization Review*, 1(3): 381–410.

Cui, L., & Jiang, F. (2010). Behind ownership decision of Chinese outward FDI: Resources and institutions. *Asia Pacific Journal of Management*, 27(4), 751-774.

Deng, P. (2007). Investing for strategic resources and its rationale: The case of outward FDI from Chinese companies. *Business Horizons*, 50(1), 71-81.

Gallagher, K. P., & Irwin, A. (2014). Exporting national champions: China's outward foreign direct investment finance in comparative perspective. *China & World Economy*, 22(6), 1-21.

General Office of Fujian Provincial People's Government (2021) Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035. Disponible en: Gobierno la Provincia de Fujian https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm (agosto 2022)

Global Times (8/01/2022) China's foreign exchange reserves reach \$3.25 trillion, hitting 6-year high. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202201/1245389.shtml> (julio, 2022)

Gong, X. (2022). Energy security through a financial lens: Rethinking geopolitics, strategic investment, and governance in China's global energy expansion. *Energy Research & Social Science*, 83, 102341.

Huang, C., & Sharif, N. (2015). Global technology leadership: The case of China. *Science and Public Policy*, 43(1), 62-73.

Millson, A. (10/02/2022) 'Flawed' U.S. Falls Down List of World's Most Democratic Countries en sección Politics de Bloomberg. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-10/these-are-the-world-s-most-and-least-democratic-countries> (julio, 2022)

Neely, C. J. (2017). Chinese foreign exchange reserves, policy choices, and the US economy. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Second Quarter 2017, 99(2), pp. 207-31. Disponible en <https://bit.ly/3dHV3vb> (julio, 2022)

- OECD (s/f) Observatorio de la Complejidad Económica <https://atlas.cid.harvard.edu/>
- OECD (Junio 2022) China Economic Forecast Summary (June 2022) Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/china-economic-snapshot/> (julio, 2022)
- OECD s/f. China Profile. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/chn> (julio, 2022)
- OIT (2021) Informe sobre los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_789973.pdf (julio, 2022)
- Pack, H., & Saggi, K. (2006). Is there a case for industrial policy? A critical survey. *The World Bank Research Observer*, 21(2), 267-297. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/288741468326136798/pdf/767620JRN0WBRO00Box374387B00PUBLIC0.pdf> (Agosto, 2021)
- Peng, M. W., & Delios, A. (2006). What determines the scope of the firm over time and around the world? An Asia Pacific perspective. *Asia Pacific Journal of Management*, 23(4), 385-405.
- Qin, J. Y. (2019). Forced technology transfer and the US–China trade war: Implications for international economic law. *Journal of International Economic Law*, 22(4), 743-762.
- Rudy, B. C., Miller, S. R., & Wang, D. (2016). Revisiting FDI strategies and the flow of firm-specific advantages: A focus on state-owned enterprises. *Global Strategy Journal*, 6(1), 69-78.
- Schüler-Zhou, Y. and Schüller, M. (2009), "The internationalization of Chinese companies: What do official statistics tell us about Chinese outward foreign direct investment?", *Chinese Management Studies*, Vol. 3 No. 1, pp. 25-42. Disponible en: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/17506140910946124/full/html> (julio, 2022)
- Sykes, A. O. (2021). The Law and Economics of "Forced" Technology Transfer and Its Implications for Trade and Investment Policy (and the U.S.-China Trade War). *Journal of Legal Analysis*, 13, 127-171.
- The Economist (16/05/2019) China v America. A new kind of cold war. How to manage the growing rivalry between America and a rising China. *Leaders*. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2019/05/16/a-new-kind-of-cold-war> (julio 2021)
- The Economist (16/6/2022) The tricky restructuring of global supply chains. Why too much resilience is dangerous. *Leaders*. Reinventing globalization. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2022/06/16/the-tricky-restructuring-of-global-supply-chains> (julio, 2022)
- Thun, E. (2004). Industrial policy, Chinese-style: FDI, regulation, and dreams of national champions in the auto sector. *Journal of East Asian Studies*, 4(3), 453-489.
- UNCTAD (2018) World Investment Report 2018. Investment and new industrial policies. United Nations Conference on Trade and Development Disponible en: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2018> (julio, 2022)
- UNCTAD (2022) World Investment Report 2022. International tax reforms and sustainable investment. Disponible en: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2022> (agosto, 2022)
- USCC (2021) Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission U.S.-China Economic and Security Review Commission 2021. Disponible en:

https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-11/2021_Executive_Summary.pdf (julio, 2021) También se encuentra disponible la Conferencia Conferencia en donde se presentó el Reporte 2021 <https://www.uscc.gov/annual-report/2021-annual-report-congress> (julio, 2022)

Warwick, K. (2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en> (agosto, 2021)

Weinland, D (2021) "Chinese firms are quietly pursuing a new global strategy". The World Ahead. China business and finance editor.,The Economist 8/11/2021. <https://www.economist.com/the-world-ahead/2021/11/08/chinese-firms-are-quietly-pursuing-a-new-global-strategy> (Diciembre, 2021)

World Economic Forum (2017) Which are the world's strongest democracies? Global Governance. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2017/02/which-are-the-worlds-strongest-democracies/> (julio 2022)

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)