

La Política China de Inversión Directa desde 1978: Elevada coherencia y limitaciones en su efectividad

Abril de 2015

Trabajo Final del Máster Oficial en Internacionalización

Universidad de Barcelona

Autor: Daniel Ruiz Ramírez

Tutora: Dra. Carmen Clara de la Cámara Arilla

Índice

Introducción.....	6
1-Instituciones relevantes para la determinación de las políticas sobre IED e IDE.....	8
1-1-Partido Comunista Chino.....	8
1-2-Consejo de Estado.....	9
1-3- Comisión Nacional para el Desarrollo y Reforma.....	10
1-4- Comisión Estatal para la Supervisión y la Administración de los Activos del Estado.....	11
1-5- Ministerio de Comercio.....	11
1-6-Banco Central Chino.....	12
1-7- Oficina de Control del Tipo de Cambio.....	13
1-8- Gobiernos Locales.....	14
2-Objetivos del gobierno chino.....	15
2-1- Objetivos en relación a la IED.....	15
2-2-Objetivos en relación a la IDE.....	17
2-3- Evolución de los objetivos.....	19
3-Políticas aplicadas.....	20
3-1-Políticas aplicadas en relación a la entrada de capitales extranjeros a China.....	20
3-2-Políticas aplicadas en relación a la salida de capitales de China al extranjero.....	32
3-3- Relación entre objetivos establecidos y políticas promulgadas.....	38
4-Resultados de IED y IDE.....	40
4-1- Datos sobre IED.....	40
4-2- Datos sobre IDE.....	42
4-3- Relación de los datos observados con los objetivos y las políticas.....	44
5-Conclusiones.....	46
6-Bibliografía.....	48
7-Anexos.....	51

Resumen

Desde que en 1978 Deng Xiaoping iniciara el proceso de apertura económica de China, se han fijado diversos objetivos políticos y se han promulgado una serie de políticas dirigidas a incentivar tanto la entrada como la salida de inversión directa (a las que nos referiremos respectivamente como IED e IDE). Estos objetivos y políticas sobre inversión directa se han fijado en su gran mayoría por un conjunto de instituciones estatales centrales, pero en lo que se refiere a la aplicación de las políticas promulgadas, se observa una progresiva descentralización hacia las administraciones locales chinas.

Los objetivos fijados por el gobierno chino en lo que se refiere a la IED, no empiezan a establecerse de forma específica hasta mediados de la década de los 90', a partir de cuando se distinguen los siguientes objetivos: aumento cuantitativo de la IED, fomento de la IED en el sector servicios y el sector tecnológico, fomento de la transferencia tecnológica y promoción de una distribución geográfica equilibrada de la IED. En lo que se refiere a la IDE, el gobierno tampoco fija objetivos específicos hasta el anuncio de la llamada "go global policy" en el 2000. Desde entonces, se fija como objetivo aumentar la IDE en el sector de los recursos naturales, el sector tecnológico, en el ámbito de las energías renovables, en proyectos de infraestructura y en aquellos sectores y países en los que la entrada de IDE pueda facilitar la exportación china.

En general, se observa que estos objetivos fijados muestran un elevado grado de coherencia con las políticas promulgadas por el gobierno chino desde 1978. En el ámbito de la IED, se observa que las principales políticas promulgadas en este período están plenamente alineadas con los objetivos establecidos en los planes quinquenales. En particular, las medidas más destacables en este sentido son: la ley de Joint Ventures de 1979, la creación de zonas económicas especiales durante la década de los 80', diversas medidas de estímulo fiscal a la IED tomadas en 1986, la publicación de catálogos de orientación a la IED desde 1995, la firma del tratado bilateral sobre inversiones con EEUU de 1999, la entrada en la OMC de 2001 y otras medidas de estímulo sectorial, especialmente dirigidas al sector financiero y tecnológico, tomadas a partir de la entrada en la OMC. En lo que se refiere a la IDE también se observa una fuerte alineación entre los objetivos fijados en los planes quinquenales y las políticas promulgadas. Entre las principales políticas en este ámbito destacan: el establecimiento de una primera normativa sobre IDE en 1985, las medidas de estímulo fiscal de 1986, el apoyo estatal a la inversión exterior de las empresas estatales de sectores clave, la publicación de la "go global policy" en el 2000, la simplificación de los trámites para invertir en el exterior observada desde

2001, el aumento de las facilidades de crédito que se anunció en 2004 y la creación de sistemas de asesoramiento al inversor que se han establecido desde principios de la década de los 2000. Si bien la mayor parte de las políticas promulgadas están alineadas con los objetivos establecidos, en el ámbito de la IDE se observa que durante la década de los 90' se adoptan una serie de medidas que desincentivaban la IDE y que por lo tanto eran contrarias a los objetivos fijados por el propio gobierno en este ámbito. De entre estas medidas destacan la devaluación del yuan y el aumento puntual de restricciones y control a la IDE. Si bien estas medidas tienen un efecto negativo sobre la IDE, deben enmarcarse dentro de un período en el que por un lado se buscaba promover las exportaciones y por el otro se buscaba hacer frente a los efectos de la crisis asiática de 1998. El hecho de que estas políticas contrarias a la IDE se lleven a cabo para cumplir con unos objetivos económicos que pueden considerarse prioritarios, hace que no podamos considerar que la aplicación de estas políticas responda a la falta de coherencia del gobierno.

En lo que se refiere a la efectividad de las políticas en el ámbito de la inversión directa, se observa un aumento cuantitativo tanto en la entrada como en la salida de inversión directa, lo que a priori podría considerarse como sintomático de la elevada efectividad de las políticas aplicadas. No obstante, al analizar ciertos aspectos cualitativos, observamos que si bien se logran la mayoría de los objetivos establecidos por el gobierno (como una buena focalización en los sectores señalados por el gobierno, la transferencia tecnológica o la reducción de las diferencias en la distribución geográfica de la IED) también se observan ciertas limitaciones. En particular, se observa que a pesar de que el gobierno está delegando un número cada vez mayor de competencias a los gobiernos locales, estos se resisten a observar de forma rigurosa los objetivos y políticas promulgadas desde el gobierno central. La delegación de competencias a los gobiernos locales parece ser una tendencia creciente, por lo que si se mantiene esta misma actitud política por parte de los gobiernos locales, el gobierno chino corre el riesgo de perder efectividad en la aplicación de sus políticas sobre inversión directa. Por otro lado, también se observa que los buenos resultados obtenidos hasta la fecha en materia de inversión directa se han visto beneficiados por factores exógenos que no tienen una relación directa con las políticas gubernamentales tomadas en este ámbito. La superación, por parte de China, de las diversas crisis económicas mejor que su entorno y el aumento del interés internacional en el mercado asiático serían ejemplos de ello. En el futuro, este tipo de factores exógenos podrían no estar tan alineados con los objetivos y políticas chinas como lo han estado hasta la actualidad. Además, no tener en consideración los efectos positivos que estos han tenido hasta la fecha, nos llevaría a sobrevalorar la efectividad de las políticas chinas en el ámbito de la inversión directa.

Introducción

En 2009, China se convirtió en el primer receptor de inversión extranjera directa (IED) del mundo, superando por primera vez a Estados Unidos. Además, en 2013 la OCDE anunció que China había alcanzado el tercer puesto como emisor de inversión directa al extranjero (IDE), sólo por detrás de Estados Unidos y Japón¹. Por un lado estos datos reflejan la creciente importancia de China en el mapa de relaciones económicas internacionales, en este caso en particular, en lo que se refiere al ámbito de las IED e IDE. Por otro lado, el hecho de que hace tan sólo 35 años China fuera un país totalmente hermético, denota que la situación actual responde a un importante cambio en la política nacional china. Si bien en este estudio centraremos nuestra atención en el proceso de internacionalización de China en el ámbito de las inversiones directas, es importante tener presente que los cambios en este ámbito se enmarcan en un proceso mucho más amplio de reforma económica dirigida a la apertura al exterior.

En particular, en el presente trabajo analizaremos las políticas económicas relativas a la internacionalización de la inversión directa desde que Deng Xiaoping tomara las riendas del poder en 1978, hasta la actualidad. El objetivo es estudiar la evolución de objetivos, políticas y resultados en este ámbito. En particular, analizaremos la coherencia (entendida como la consonancia entre los objetivos fijados y las políticas promulgadas) y la efectividad (entendida como la capacidad de las políticas promulgadas de ejecutarse de forma efectiva y reflejarse en forma de resultados concretos) de las políticas chinas sobre IED e IDE.

El interés y relevancia del tema escogido se justifica en base a dos argumentos. Por un lado, las inversiones directas suponen una de las caras más visibles del proceso de globalización actual, proceso en el que China es uno de los países llamados a jugar un papel más relevante. En este sentido, un buen entendimiento de las políticas realizadas por el gobierno chino en este ámbito puede ser de utilidad para entender y prever los movimientos de un actor clave dentro del proceso de globalización actual. Por otro lado, el hecho de que el gobierno chino tenga un rol tan importante en la determinación de las políticas de inversión directa de su país, hacen que el caso chino sea un caso especialmente interesante a la hora de valorar el efecto de las políticas económicas en este ámbito. En este sentido, analizar las políticas sobre inversión de un país menos intervencionista, aún cuando este fuera un actor relevante dentro del proceso de globalización, hubiera sido posiblemente mucho menos provechoso.

¹ Aunque no sea habitual distinguir mediante siglas entre la inversión directa entrante y la inversión directa saliente, debido a que en el trabajo se tratará de forma muy diferenciada a estos dos tipos de inversión directa, se ha optado por utilizar las siglas IED, para referirse a la inversión extranjera directa entrante, e IDE, para referirse a la inversión directa emitida.

Para la realización del trabajo, se ha recurrido principalmente a fuentes secundarias de información tales como estudios académicos o informes de organismos internacionales. También se ha trabajado con documentos y datos primarios, principalmente obtenidos a través de las páginas web de las instituciones chinas presentadas en este trabajo. Sobre la información obtenida de fuentes primarias, destaca la elevada ambigüedad y poca concisión utilizada en los textos institucionales chinos. Sobre los datos obtenidos de fuentes primarias, destaca el reducido desglose sectorial que se ofrece sobre los flujos de IED e IDE, carencia que se ha podido corregir utilizando datos alternativos presentados en las fuentes secundarias.

Estructuraremos el trabajo del siguiente modo: en la primera sección presentaremos las principales instituciones chinas implicadas en el establecimiento de objetivos y la toma de decisiones sobre políticas de inversión directa. En la segunda sección, analizaremos los principales objetivos políticos establecidos sobre IDE e IED. En la tercera sección, examinaremos las principales políticas económicas promulgadas y aplicadas en este ámbito. En la cuarta sección, veremos diversas magnitudes sobre flujos, sectores y destino geográfico de la IED e IDE. Finalmente evaluaremos la coherencia y efectividad de las políticas económicas chinas en este ámbito.

1-Instituciones relevantes para la determinación de las políticas sobre IED e IDE

Para analizar los objetivos y políticas del gobierno chino en el ámbito de las IED e IDE, debemos determinar qué instituciones chinas son relevantes a la hora de establecer objetivos y aplicar políticas en este ámbito y cuáles son sus principales competencias.

Yeo (2012) identifica de forma explícita a los que él considera los tres principales reguladores gubernamentales en China: la Comisión Nacional para el Desarrollo y Reforma (CNDR), la Comisión Estatal para la Supervisión y la Administración de los Activos del Estado (CESAAE) y el Partido Comunista Chino (PCC). Si bien en su artículo se hace referencia al poder regulador de estas instituciones de forma genérica, veremos que todas ellas influyen de forma muy notable en el ámbito de los flujos internacionales de inversión directa. Davies (2012), a la hora de analizar el papel de las instituciones estatales chinas en este ámbito, identifica dos instituciones relevantes más: El Ministerio de Comercio (MICO) y el Consejo de Estado. Aunque estas cinco instituciones son las que acumulan más referencias en los estudios sobre la materia, las referencias a otras instituciones como la Oficina de Control del Tipo de Cambio (OCTC), el Banco de China (BC) o las administraciones locales figuran también en diversos estudios, y debido a su relevante papel en este ámbito también serán analizadas.

En este apartado centraremos nuestro análisis en estas ocho instituciones, que por sus competencias son las más influyentes en el ámbito de las inversiones directas. No obstante, a lo largo del trabajo aparecerán referencias a otras instituciones y organismos cuyas decisiones también tienen una cierta incidencia en la materia.

En el Cuadro 1 (ver anexos), se resumen las relaciones entre las diversas instituciones que analizaremos a continuación.

1-1-Partido Comunista Chino

La influencia directa e indirecta del Partido Comunista Chino sobre todas las instituciones y dirigentes del país hace que podamos considerar a esta institución como la más influyente sobre su política económica y por ende, también sobre las decisiones sobre inversiones directas. Si bien la forma de influencia del PCC no está tan tipificada como veremos que sucede con el resto de instituciones, el poder del PCC reside en el hecho de ser el referente político-ideológico del país y en su capacidad de influir sobre cada uno de los individuos del resto de organizaciones. Tal y como indica Yeo (2012) al analizar el PCC: *“El constante control del Partido sobre su gente es el eje de su capacidad de dirigir las políticas del país”*.

En cuanto a su poder directo, el PCC elige en sus Congresos Nacionales, celebrados cada cinco años, al Comité Central del Partido, el cuál se reúne anualmente (junto con la Asamblea Popular Nacional, el máximo órgano legislativo del Estado) para determinar las políticas del partido. Estas políticas serán la base sobre la cual la Asamblea Popular Nacional determinará la legislación nacional. El PCC condiciona así todas las decisiones políticas de China, incluidas aquellas relacionadas con la inversión directa.

En lo que respecta al poder indirecto del PCC, es importante resaltar que a menudo altos cargos del PCC ocupan también cargos de relevancia en el resto de instituciones que analizaremos. Para entender este *soft power* que ejerce el PCC, quizás sea ilustrativo el ejemplo que nos da Michael Levi²: *“No hace falta que le digas al director de una empresa china que está invirtiendo en el exterior, quien tal vez aspira a ocupar un cargo ministerial en el gobierno, que además de preocuparse por generar beneficios para su empresa debe preocuparse por lo que los líderes políticos chinos consideran como “prioridades”. Estas formas de influencia del estado chino son las más sutiles, pero creo que a menudo también son las más efectivas”*.

Es por esta capacidad de influir directa e indirectamente sobre las decisiones político-económicas en general, y las inversiones directas en particular, por las que debemos tener en consideración las declaraciones y acciones del Partido Comunista Chino.

1-2-Consejo de Estado

El Consejo de Estado está integrado por el primer ministro, los diferentes ministros, varios viceprimeros ministros y consejeros de estado, un secretario general, los presidentes de las diversas comisiones nacionales, el gobernador del Banco Popular de China y un auditor general. Esta institución responde directamente ante la Asamblea Popular Nacional y representa el máximo órgano ejecutivo del país.

Como máximo poder ejecutivo, la importancia del mismo reside en que controla, directa o indirectamente, las competencias, presupuesto y objetivos del resto de las instituciones que analizaremos en este apartado. Como veremos, es relativamente habitual que el Consejo de Estado modifique las competencias del resto de instituciones en materia de control sobre la inversión directa.

²Fragmento extraído de la mesa redonda *del Carnegie Council for Ethics in International Affairs*, en el que se presentaba la obra *“By all means Necessary: How China’s Resource Quest is Changing the World”*, de Elizabeth C. Economy y Michael Levi.

1-3- Comisión Nacional para el Desarrollo y Reforma

La Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma es una de las principales instituciones dependientes del Consejo de Estado. Su función ha evolucionado mucho en los últimos años. Si antes de 1978 era la agencia que se encargaba de la determinación de objetivos y el control directo de todos los aspectos económicos, desde entonces su función está cada vez más centrada en el establecimiento de objetivos. Aunque su capacidad de condicionar económicamente la economía china se ha reducido desde 1978, la CNDR sigue siendo el responsable de mantener la estabilidad macroeconómica del país y su rol en el ámbito del control de las inversiones directas sigue siendo muy importante.

El propio CNDR define cuáles son sus funciones principales. De entre estas funciones, las que influyen sobre las inversiones directas son las siguientes³:

- Analizar y aprobar los principales proyectos de inversión con capital extranjero en el país.
- Estudiar, elaborar y aplicar estrategias para canalizar la entrada y la salida de capitales.

Además, en la descripción del resto de funciones del CNDR se hace referencia a tareas como mantener el equilibrio entre los principales agregados económicos, promover el desarrollo, mantener el equilibrio entre los diferentes agregados económicos, determinar políticas industriales específicas, establecer planes de crecimiento, etc. Estas funciones, si bien sobre el papel pueden considerarse algo vagas, en la práctica pueden dar pie a medidas que afecten de forma muy específica a las inversiones directas. Debido a la multitud de temáticas que abarca y competencias que se le atribuyen, la CNDR se define a sí misma como un supra-ministerio.

De entre todas las formas que tiene la CNDR para influir sobre el control de la inversión directa, sin duda la medida más relevante es la publicación de los planes quinquenales: planes a cinco años vista en los que se establecen multitud de objetivos cuantitativos relacionados con el ámbito económico y social. Algunos de los objetivos habitualmente fijados en estos planes pueden afectar a ámbitos como: el crecimiento promedio del PIB, el aumento de las exportaciones, el crecimiento de determinados sectores económicos, la inversión en I+D, el consumo energético o de otros recursos o incluso las tasas de escolarización. La importancia de estos planes quinquenales reside en el hecho de que deben ser considerados por todas las

³ Página web de la CNDR: <http://en.ndrc.gov.cn/> Visitada el 17 de febrero de 2015.

instituciones gubernamentales chinas. Pueden considerarse como una guía para la toma de cualquier decisión sobre política económica, incluidas las que afectan a la inversión directa.

1-4- Comisión Estatal para la Supervisión y la Administración de los Activos del Estado

La Comisión Estatal para la Supervisión y la Administración de los Activos del Estado es una organización dependiente del Consejo de Estado. Es otro de los principales entes reguladores de China y su principal función es la supervisión y control de las empresas estatales.

La propia organización define sus funciones principales, de entre las que destacan⁴:

- Gestionar, con la responsabilidad propia de un inversor, las empresas estatales. Esto es, promoviendo el aumento de su valor, gestionando el personal, fomentando la modernización e incluso si fuera necesario gestionar sus actividades cotidianas.
- Redactar proyectos de ley y regulaciones para la gestión de las empresas públicas y hacer cumplir la normativa vigente.

Para nuestro trabajo, la gran importancia del papel de CESAAE reside principalmente en el hecho de que es la institución responsable del control de las empresas públicas. Puesto que estas empresas son las principales emisoras de inversión directa en el extranjero⁵, podemos concluir que CESAAE es el responsable último de buena parte de las inversiones directas que China realiza en el extranjero.

1-5- Ministerio de Comercio

El Ministerio de Comercio⁶, es otra organización dependiente del Consejo de Estado. Tiene multitud de competencias económicas asignadas. Aquellas funciones que tienen relación con el control de las inversiones directas son⁷:

⁴Página web del CESAAE <http://en.sasac.gov.cn/n1408028/n1408521/index.html>, visitada el 19 de febrero de 2015.

⁵ Según datos de la OCDE (2013), dos tercios del stock de IDE chino pertenece a empresas estatales.

⁶ Aunque en el presente trabajo nos referiremos siempre al MICO, esta institución no se creó como tal hasta 2003. El origen de la misma se remonta a 1982, cuando cuatro departamentos ministeriales se unieron para crear el "Ministerio de Comercio y Relaciones Económicas con el Exterior", que en 1993 pasó a llamarse "Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica" y en 2003 se reformaría para transformarse en lo que actualmente conocemos como MICO.

- Esbozar anteproyectos de leyes y reglamentos sobre inversión extranjera e inversión en el extranjero.
- Plantear y guiar la política de inversión del capital nacional y foráneo con el objetivo de construir un sistema de mercado.
- Guiar las inversiones extranjeras a nivel nacional, trazando políticas y planes específicos para promover el desarrollo de todas las regiones del país.
- Cooperar con el exterior en materia de inversión y velar por la protección de los intereses de los inversores chinos en el exterior.

La mayor parte de las funciones atribuidas al MICO tienen relación directa con el “tutelaje macroeconómico”, o más explícitamente con la “guía del capital”. Como veremos, a menudo el MICO es una de las instituciones implicadas en la aprobación de proyectos de IED o IDE⁸.

1-6-Banco Central Chino

El Banco Central Chino depende directamente del Consejo de Estado y tiene como principal función la formulación e implementación de la política monetaria china. Es básico tener en cuenta sus políticas puesto que afectan directamente a las inversiones directas. El papel del BC es especialmente importante a la hora de establecer incentivos a la entrada y salida de capitales, por lo que el seguimiento de sus políticas será habitual en posteriores capítulos del trabajo.

Las funciones más relevantes del BCC son⁹:

- Formulación de la política monetaria. Sobre esta función hay que tener en cuenta que el único objetivo que declara el BCC es el mantenimiento de un tipo de cambio que fomente el desarrollo del país.
- Mantener el tipo de cambio del yuan en el punto de equilibrio: manteniendo y gestionando las reservas de oro y divisas del estado.

⁷ Página web del MICO <http://spanish.mofcom.gov.cn/>, visitada el 10 de marzo de 2015.

⁸ Es importante tener en cuenta que, como veremos en la sección 3, habitualmente hay varias instituciones implicadas en la aprobación de cada proyecto de inversión.

⁹ Página web del BCC, <http://www.pbc.gov.cn/publish/english/952/index.html>, visitada el 19 de marzo de 2015.

Analizando sus funciones, destaca la ambigüedad de los términos “desarrollo económico del país” y "punto de equilibrio". La libre interpretación de estos conceptos otorga, en la práctica, un considerable grado de libertad al Banco Central.

La importancia del BCC reside en el hecho de que es el principal organismo encargado de determinar la política monetaria del país. Unos bajos tipos de interés no sólo estimulan las inversiones directas por parte de los inversores chinos, sino que también fomentan el crédito y el consumo interno, lo que incide, como veremos más adelante, en la rentabilidad de las inversiones extranjeras en el país.

1-7- Oficina de Control del Tipo de Cambio

La Oficina de Control del Tipo de Cambio depende del BC y del Consejo de Estado. Si bien la decisión última sobre el tipo de cambio dependen del Banco Central chino, la OCTC tiene diversas funciones atribuidas que le otorgan un rol activo en este ámbito, particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de requisitos y aspectos normativos y legales. Estas funciones son¹⁰:

- Estudiar y proponer políticas públicas dirigidas a reformar el sistema de tipo de cambio, prever riesgos, promover el equilibrio en la balanza de pagos y promover la gradual convertibilidad total de la cuenta de capitales.
- Hacer propuestas al BC sobre la formulación de políticas relacionadas con el control del tipo de cambio, así como participar en la redacción de borradores legales sobre esta materia.
- Supervisar y monitorizar las estadísticas de la balanza pagos, generando información relevante sobre la regulación que afecta en este ámbito y en particular monitorizando la entrada y salida de capitales del país.
- Controlar que todos los intercambios de divisa se hagan cumpliendo con la ley¹¹.

De entre las instituciones analizadas, quizás la OCTC es la que tiene unas competencias o una influencia menor en lo que al control de inversiones directas se refiere. No obstante, es

¹⁰ Página web de la OCTC <http://www.safe.gov.cn/wps/portal/english/AboutSAFE/Major>, visitada el 19 de marzo de 2015.

¹¹ Esta última función, *de facto*, tiene una gran importancia sobre el control de capitales. Los intercambios de divisa motivados por la entrada o salida de capitales se ven afectados por una gran cantidad de regulaciones y normativas, para cuya aplicación existe un importante margen interpretativo.

innegable que esta institución tiene atribuciones relevantes que le llevan a ser un actor importante en la determinación de las políticas y normativas que afectan a las IDE y las IED. Por ello veremos que las decisiones de la OCTC en este ámbito se tienen en consideración por el resto de instituciones.

1-8- Gobiernos Locales

Aunque no vayamos a realizar un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los gobiernos locales y sus funciones, es importante señalar que desde 1978 existe una tendencia creciente a la descentralización. Un ejemplo de este traspaso de competencias, con efecto directo sobre las IED, son las circulares que recientemente ha emitido el MICO traspasando competencias sobre regulación de inversión extranjera a los diferentes gobiernos provinciales¹². Así por ejemplo, si antes de abril de 2010 los gobiernos provinciales sólo tenían potestad para regular las inversiones extranjeras en los sectores permitidos cuando estas suponían un monto inferior a los 100 millones de dólares, desde entonces pueden decidir sobre inversiones de hasta 300 millones de dólares.

En apartados posteriores veremos que a menudo se hace referencia a diversas decisiones de los gobiernos locales, que a menudo tienden a ser más laxos en la aplicación de la regulación sobre IED e IDE. Esto tiene como objetivo atraer IED a su territorio o servir como territorio desde el que vehicular la IDE. Autores como Davies (2012), Branstetter y Lardy (2006) o la propia OCDE (2008 y 2013) señalan que la tendencia a la descentralización se mantendrá en los próximos años.

¹² Este caso, en particular, puede verse en la circular del MICO de junio de 2010 (no.209).

2-Objetivos del gobierno chino

En el siguiente apartado analizaremos los objetivos específicos establecidos por instituciones gubernamentales chinas en relación a la IDE e IED. Para ello, consideraremos los objetivos establecidos en los Planes Quinquenales, así como en otros documentos publicados por organismos relevantes y declaraciones de los principales cargos institucionales. El objetivo de este análisis es determinar cuáles son los principales objetivos institucionales en relación a la entrada y salida de inversiones directas.

2-1- Objetivos en relación a la IED

Tal y como señala Claro (2003), la voluntad China de abrirse económicamente al mundo se expresó en multitud de ocasiones desde que Deng Xiaoping tomara el poder en 1978. No obstante, el establecimiento de objetivos específicos sobre IED no llegaría hasta años más tarde. Yeung, Lee y Kee (2009) describen el surgimiento de las Zonas Económicas Especiales durante los 80' como poco más que "pruebas" del gobierno para tratar de calibrar los efectos de una posible apertura generalizada a la IED. Teniendo en cuenta las limitadas capacidades institucionales del gobierno chino que nos presenta Chow (1986) a mediados de los 80', cuando el gobierno daba muestras de tener importantes carencias a la hora de determinar las políticas macroeconómicas del país. En este contexto institucional, es lógico que el gobierno requiriese de un proceso de aprendizaje antes de empezar a establecer objetivos en relación a la IED.

Aunque ya en los 80' se empezaron a tomar medidas generalistas para promover la entrada de IED, los primeros consensos acerca de cómo gestionar institucionalmente las entradas de IED no se lograron hasta los 90'. Aunque las políticas de discriminación sectorial han sido el principal instrumento del gobierno chino para establecer políticas de fomento de IED, la conveniencia de esta práctica aún estaba en discusión a principios de la década de los 90'. Yao, Sutherland y Chen (2010) consideran que hasta la publicación por parte de la CNDR del informe "Macroeconomic Research Institute of the Chinese National Plan Commission" en 1996, no se puede decir que exista un consenso generalizado sobre la idoneidad de discriminar sectorialmente en la realización de políticas económicas. No es casualidad que este informe se publicara con pocos meses de diferencia del primer "Catálogo para la Orientación de las Inversiones Extranjeras"¹³.

¹³ Como veremos más adelante, en estos catálogos se clasifican los sectores a los que puede acceder la IED en función de las facilidades institucionales que se otorgan para invertir en cada uno de ellos.

En el décimo plan quinquenal (2001-2005)¹⁴, se establecen por primera vez objetivos sectoriales claros para guiar la IED. En este plan quinquenal se especifica que a través de la publicación de los mencionados “Catálogos para la Orientación de las Inversiones Extranjeras” se buscará desarrollar el tejido industrial chino. En particular, en China-ONU (2001) se establecen como objetivo para las políticas sobre IED: que estas fomenten la reestructuración de las empresas públicas chinas¹⁵, que fomenten el desarrollo del sector tecnológico, que fomenten el desarrollo de las industrias auxiliares y que fomenten el desarrollo de las regiones de la China interior. En este documento también se fija como objetivo institucional para los siguientes años acelerar la apertura de la IED al sector servicios (comercio, seguros, finanzas, telecomunicaciones o turismo).

Los dos siguientes planes quinquenales siguen la misma dinámica. Tal y como se muestra en MICO (2006) y OCDE (2013), en los planes quinquenales decimoprimer y decimosegundo (2006-2011 y 2011-2015) se mantiene el objetivo de favorecer la entrada de capital extranjero en el servicios y el sector tecnológico. En lo que se refiere al sector servicios, se mantiene la mención a los sectores comercial, seguros, finanzas, telecomunicaciones y turismo. En lo que respecta al sector tecnológico, Davies (2012), Branstetter y Lardy (2006) y OCDE (2013) coinciden en señalar que el principal objetivo del gobierno era forzar la transferencia de tecnológica del inversor extranjero a las empresas nacionales, si bien este objetivo no llega a aparecer de forma tan explícita en los planes quinquenales u otras declaraciones institucionales de primer nivel¹⁶. En el doceavo plan quinquenal se establece como objetivo prioritario fomentar la IED en los siguientes sectores: energías renovables, biotecnología, sector médico y farmacéutico, nuevos materiales, informática, manufacturas de alto nivel y vehículos energéticamente eficientes. Como vemos, todos ellos tienen un alto componente tecnológico, sector que el gobierno tiene un especial interés en desarrollar.

Para acabar, vale la pena subrayar que en los planes quinquenales se hace referencia a que uno de los objetivos de la IED debe ser “promover el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país”. Estos aspectos relacionados con la búsqueda de la “equidad entre las regiones” parecen tener una importancia creciente para el gobierno chino. Esta reciente preocupación por los aspectos distributivos puede interpretarse como un reconocimiento de los importantes desequilibrios inter-regionales derivados del proceso de apertura al exterior que describen autores como Poncet (2004).

¹⁴ No es casualidad que sea el primer plan quinquenal después de la publicación del “Macro-economic Research Institute of the Chinese National Plan Commission”.

¹⁵ El simple hecho de fomentar la competencia ya se considera como un factor de peso, por el propio gobierno, para lograr este objetivo.

¹⁶ Aunque no se declarara explícitamente, *de facto* el gobierno ya buscaba este tipo de efectos con medidas como la promoción de las *joint ventures* como forma de IED.

2-2-Objetivos en relación a la IDE

Si bien durante los 80' y los 90' se realizaron diversas declaraciones y acciones a favor de la IDE, en OCDE (2008) se señala que hasta el 2000 no se hacen declaraciones institucionales estableciendo objetivos específicos o dándole un valor estratégico a la IDE. La primera vez que se presentó el desarrollo de la IDE como algo estratégico para el país fue en el 2000, cuando Zhu Rongji, primer ministro chino, expuso un informe a la Asamblea Popular Nacional sentando las bases de la llamada “*go global policy*”. La *go global policy* es el nombre que reciben el conjunto de políticas dirigidas a fomentar la internacionalización de las empresas chinas mediante la IDE. El primer documento institucional en el que se recoge este espíritu de promoción de la IDE es el décimo plan quinquenal (2001-2005). En este plan quinquenal, el aumento de la IDE se define como uno de los objetivos a lograr para la adecuada adaptación de China al mundo globalizado. Sauvant y Chen (2014), señalan como los objetivos sobre IDE más destacables de este plan quinquenal “la promoción de la IDE en aquellos sectores en los que China tiene ventaja comparativa y el aumento del alcance, los canales y las formas de cooperación económica”. Estos mismos autores apuntan que en el apartado del plan quinquenal dedicado a la IDE y la IED, se establece que el objetivo último de la *go global policy* es “fomentar de forma activa y estable la expansión de las inversiones en el exterior, facilitar las inversiones estratégicas en el sector de la exploración de recursos naturales y otras aéreas en las que China tenga ventaja comparativa, y desarrollar una red de empresas competitivas y con presencia internacional”.

En marzo de 2004, Wen Jiabao, el nuevo primer ministro, declaró en su comparecencia ante el décimo Congreso Nacional Popular que China debía acelerar la implementación de la *go global policy* coordinando y guiando al capital chino en el extranjero de forma más efectiva. En esta intervención, recogida en OCDE (2013) se subrayó la necesidad de realizar proyectos de todo tipo y mediante todas las formas de participación posible¹⁷ para aumentar la participación de las empresas Chinas en el extranjero. En OCDE (2008) se señala que pocos meses después, en julio de 2004, el Consejo de Estado anunció que se comprometía a cambiar su rol respecto a la IDE, pasando de controlarla a únicamente monitorizarla y fomentarla. La estrategia *go global* vuelve a aparecer de forma explícita en los planes quinquenales decimoprimer y decimosegundo (2006-2010 y 2011-2015), en los que se vuelve a hacer mención sobre la necesidad de buscar recursos naturales y aumentar la presencia de productos chinos en mercados internacionales. Sauvant y Chen (2014) indican que en el apartado dedicado a la IDE y la IED del doceavo plan quinquenal se establecen 5 prioridades industriales con importantes efectos potenciales sobre la IDE: (1)deslocalización de la producción a lugares en los que la

¹⁷ Si bien, tal y como se indica en OCDE (2013), entre 1988 y 2006 se han consolidado las fusiones y adquisiciones como principal forma de IDE (pasan de representar un 13.9% del total de flujos de IDE a un 84.5%), lo cierto es que no se han encontrado declaraciones institucionales dirigidas a fomentar la participación de la IDE mediante una forma de inversión en particular. Si bien esta es la forma más habitual de IDE, sobre el papel, las declaraciones institucionales promueven la “participación mediante todas las formas de inversión posible en el extranjero”, sin llegar a decantarse por una forma de IDE en particular.

tecnología y la demanda interna es elevada ;(2) el establecimiento de parques industriales en destinos internacionales en los que se favorezca su instalación; (3) participación en proyectos energéticos y de exploración y explotación de recursos naturales; (4) Participación en polos internacionales de desarrollo tecnológico; (5) participación en proyectos internacionales de construcción de infraestructuras.

La voluntad política de acelerar el fomento de la IDE, que ya fue expresado por Wen Jiabao en 2004, se vuelve a plasmar en las declaraciones políticas del propio Wen Jiabao durante las negociaciones sobre el contenido del doceavo plan quinquenal: *“Debemos acelerar la implementación de la “go global policy” en línea con nuestra orientación cada vez más de mercado y el principio de libre toma de decisiones. Debemos promover la expansión de todo tipo de empresas y formas de propiedad en nuestras inversiones en el exterior (...) debemos proteger nuestras inversiones en el exterior”*¹⁸.

Otro elemento a tener en consideración a la hora de valorar la capacidad del gobierno chino de establecer objetivos en relación con la IDE, es el importante peso de las empresas estatales en este ámbito. Según se indica en OCDE (2013), actualmente entorno al 66% del stock chino de IDE es propiedad de empresas estatales. En este sentido, es importante entender que los objetivos explicitados en los planes quinquenales pasan a considerarse por el CESAAE como “pautas para la gestión de las empresas públicas”¹⁹.

En OCDE (2008) se señala que la decisión del gobierno chino de aumentar la IDE se produce después de que el gobierno reparara en dos hechos relevantes:

- El modelo económico exportador chino ha provocado la aplicación de medidas proteccionistas en el resto de países que la IDE permite sortear.
- En un escenario en el que existen cada vez más presiones para que China revalúe su divisa, una estrategia de fomento de la IDE se postula como una opción cada vez más rentable.

De algún modo podríamos decir que las políticas de fomento de la IDE se empiezan a llevar a cabo precisamente cuando empiezan a aparecer síntomas de que el modelo tradicional de crecimiento por exportaciones se está agotando.

¹⁸ Transcripción del discurso de Wen Jiabao del 28 de octubre de 2008, recogido en OCDE (2013).

¹⁹ También es lógico pensar que el gobierno no tiene incentivos para publicar la totalidad de objetivos sobre IDE, especialmente cuando tiene medios alternativos para hacer llegar a los principales emisores de IDE (las propias empresas estatales) sus objetivos.

2-3- Evolución de los objetivos

A modo de síntesis, en lo que se refiere a la evolución de los objetivos gubernamentales fijados en relación a la IED, vemos que hasta 1996 el gobierno no establece objetivos específicos en este ámbito. Podemos considerar el período 1978-1996 como un período de aprendizaje institucional en el que sólo existe el objetivo genérico de aumentar cuantitativamente la IED. A partir de 1996, no obstante, se normalizan las medidas de discriminación sectorial positiva y a partir de entonces el gobierno incluye en los planes quinquenales objetivos de promoción sectorial más específicos. En particular se fijan como objetivo primordial la entrada de IED en sectores con un elevado componente tecnológico y en el sector servicios. En lo que respecta a la entrada de IED en el sector tecnológico, uno de los principales objetivos gubernamentales parece ser forzar, hasta cierto punto, una cierta transferencia tecnológica. Otro objetivo que se establece en relación a la IED, es el de fomentar que ésta se dirija cada vez más hacia regiones de la China interior.

En lo que respecta a la IDE, el gobierno tampoco fija objetivos específicos en este ámbito, más allá del aumento cuantitativo, hasta el anuncio de la “go global policy” en el 2000. A partir de entonces, se fija como objetivo aumentar la IDE en el sector de los recursos naturales, el sector tecnológico, en el ámbito de las energías renovables, en proyectos de infraestructura y en aquellos países y sectores en los que la entrada de IDE pueda facilitar la exportación de productos chinos.

3-Políticas aplicadas

En el siguiente apartado analizaremos las políticas promulgadas y efectivamente aplicadas en relación a la IED y la IDE. El objetivo último de este apartado es poder valorar si las leyes promulgadas en este ámbito son coherentes con los objetivos establecidos por el propio gobierno. También buscamos identificar posibles resistencias a la hora de ejecutar estas políticas promulgadas que puedan reflejar problemas de efectividad.

3-1-Políticas aplicadas en relación a la entrada de capitales extranjeros a China

Desde 1978, China ha realizado un importante cambio institucional para favorecer la entrada de capital extranjero en el país. La propia OCDE (2013) califica la apertura del mercado chino a las inversiones extranjeras como “altamente exitoso y efectivo”. En este apartado, analizamos las principales políticas del gobierno chino relacionadas con la IED. Se pueden identificar cuatro fases: 1978-1990 (se crea marco normativo para entrada de capital), 1990-2001 (se hace efectiva la entrada de capital) y 2001-2008 (años siguientes a la entrada en la OMC) y 2008-2015 (entrada de capitales en el marco de la crisis mundial).

1978-1989: Formulación de un marco legal para la IED

Si bien suele señalarse la visita de Nixon a China en 1972 como el origen del interés internacional por China, hasta 1978 se mantuvieron las prohibiciones a la financiación extranjera de proyectos de inversión. Con la apertura de Deng Xiaoping, iniciada en 1978, el escenario empezaría a cambiar por completo.

En 1979 se aprueba la Ley Nacional de Joint Ventures, estableciendo el primer marco legal de la China moderna para permitir la entrada IED²⁰. A raíz de esta ley, las asociaciones entre empresas locales y extranjeras se volvieron la forma más común de IED. En OECD (2008), se señala que durante la primera mitad de la década de los 80', aproximadamente un tercio de la IED se realizaba en forma de Contractual *Joint Ventures* y un 50% de la IED se realizaba mediante Comercio de Compensación o *Joint Explorations*.

²⁰ En este estudio nos referiremos a cinco formas de IED:

(1)-*Equity Joint Ventures*- Participación y gestión de las partes (extranjera y nacional) en proporción a la inversión.

(2)- Comercio de compensación- En el que el inversor extranjero es pagado con el suministro gratuito del bien producido en un proyecto de inversión común (ocasionalmente también puede recibir otros bienes).

(3)-*Contractual Joint Ventures*- La empresa china aporta trabajo, una fábrica y terrenos y la extranjera equipamiento moderno, tecnología y el *know-how*.

(4)-*Joint Explorations*- Proyectos de exploración conjunta de materias primas entre empresas locales y extranjeras.

(5) Inversiones realizadas con un 100% de capital extranjero.

Desde los primeros años de apertura, los gobiernos locales tuvieron un papel de peso en la regulación de la IED. En OCDE (2013), se muestra como ya en la primera ley nacional de *joint ventures* se les otorgó una libertad significativa a la hora de aprobar los proyectos de IED realizados en sus jurisdicciones, lo que facilitó que las diferencias en el tipo de IED que lograban atraer las diferentes provincias, se pudieran observar desde un principio. Los territorios con una mayor capacidad para atraer IED fueron las "zonas económicas especiales" (ZEE), que era el nombre que recibían ciertas regiones²¹ de China a las que se les otorgaba una mayor libertad para legislar sobre asuntos económicos. En 1980 se otorgó esta condición a cuatro territorios: Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Fujian, situados en la costa sureste de China. Yeung, Lee y Kee (2009) señalan que entre las ventajas habitualmente otorgadas por estos territorios destacan: facilidades fiscales a los inversores, fomento de la interacción directa entre gobierno local e inversor extranjero²², legislación laboral más flexible, facilidades en la obtención de permisos de residencia o subvenciones al alquiler industrial. En OCDE (2013) se señala que el crecimiento económico de estas cuatro zonas económicas fue notable y muy superior al del resto de regiones chinas, lo que facilitó que a partir de 1984 el gobierno otorgara esta misma autonomía a 14 nuevas "unidades administrativas", siendo la mayoría de ellas municipios situados en territorios costeros del sureste del país. No es casualidad que estos territorios estén situados mayoritariamente en esta área del país, en particular cerca de Hong Kong y Taiwán, centros financieros de la zona que fueron, además, la puerta de entrada de prácticamente toda la IED durante la década de los 80'.

En 1986 se produce uno de los primeros cambios normativos relevantes para fomentar la entrada de IED en todas las regiones del país. Es lo que Feenstra (1998) acuñó con el término de "las 22 regulaciones", una normativa a partir de cuya publicación las empresas extranjeras tuvieron una fiscalidad reducida, una mayor libertad de gestión y mayores facilidades administrativas para repatriar los beneficios. Uno de los aspectos más relevantes de este cambio normativo es que por primera vez se discriminaba por sectores. En particular Branstetter y Lardy (2006) señalan que se otorgan unas mayores ventajas fiscales a dos sectores en particular: el tecnológico y el exportador. Dichas ventajas fiscales se otorgaban a las empresas que exportasen un 50%, o más, del valor añadido generado o que efectuaran proyectos que el gobierno considerara beneficiosos para la productividad de la región receptora de la inversión. Este nuevo marco legal estableció unos criterios para la aprobación de proyectos que se mantuvieron con leves modificaciones hasta la entrada de China en la OMC.

A pesar de que sobre el papel el proceso de aprobación de los proyectos de IED estuvo fuertemente centralizado desde este primer período, existe un cierto debate acerca del peso

²¹ Inicialmente fueron pequeñas localidades, pero posteriormente se le otorgaría esta condición a provincias enteras, como sucedió con Hainan en 1988.

²² El hecho de poder aprobar proyectos de inversión sin que estos tengan que evaluarse por el gobierno central agiliza enormemente el proceso de aprobación.

que, *de facto*, tenían las provincias locales a la hora de aprobar los proyectos. Aunque inicialmente fuera la delegación central del MICO la encargada de evaluar los proyectos de IED, el Consejo de Estado otorgó progresivamente cada vez más competencias a las delegaciones locales del MICO. En particular se les permitió aprobar los proyectos que no superaran un determinado umbral²³. Tal y como se señala en OCDE (2013), esta situación fue aprovechada por parte de los gobiernos locales para dividir algunos proyectos en diversas fases con el objetivo de mantener su competencia en la aprobación de los mismos, simplificando y acelerando de este modo los trámites administrativos.

Si bien durante este período se va preparando un marco normativo en el que se incentiva cada vez más la inversión por parte de empresas extranjeras, debemos tener en cuenta las limitaciones del gobierno chino, a principios de la década de los 80', para calibrar los efectos de sus políticas económicas en relación con el exterior. Chow (1985) describe cómo durante los 80', las instituciones del país cometían aún importantes errores de cálculo a la hora de fijar su política monetaria o adoptar mecanismos de control de crédito. Es importante tener en cuenta estas limitaciones institucionales para entender que, si bien durante este período se estableció un primer marco favorable para el inversor extranjero, aún existían limitaciones para diseñar políticas realmente efectivas de fomento de la IED. Como resultado, en el Gráfico 1 (ver anexos) podemos ver que los niveles de IED no aumentaron de forma significativa durante la década de los 80'.

1989-2001: Subida, caída y recuperación de la IED

Los problemas con los que se encontraba la IED y los cambios normativos, hicieron que durante los 90' cambiara la forma de entrada de la IED. Hasta 1990, la mayoría de las empresas extranjeras que invertían en China eran forzadas a invertir mediante *equity joint ventures* con firmas locales, a menudo con empresas estatales. Sobre este hecho, Branstetter y Lardy (2006) subrayan la limitada oferta de empresas públicas chinas bien gestionadas, algo que no impidió que muchas empresas occidentales acabaran haciendo alianzas con socios poco eficientes y mal posicionados, lo que provocó la generalización de malos resultados empresariales por parte de empresas inversoras extranjeras y favoreció una mala percepción sobre los socios locales chinos. A esta acumulación de malas experiencias se sumó la publicación de la "ley de empresas de capital totalmente foráneo" de 1990²⁴, por la que se incrementaba el número de casos en los que el gobierno chino aceptaba la realización de inversiones sin socios locales. Esta suma de circunstancias favoreció el importante aumento de las inversiones realizadas con un 100% de

²³ Este umbral se estableció en 1984 en los 30 millones de dólares, límite que se amplió progresivamente hasta los 50 en los 90', los 100 más adelante y finalmente, en 2010, hasta los 300 millones de dólares.

²⁴ Tal y como se indica en Salvador (2011), la ley de empresas de capital totalmente extranjero fue publicada en 1986, si bien el Decreto que detalla su puesta en práctica no fue promulgado hasta 1990 ("*Detailed Rules for the Implementation of the Law of the People's Republic of China on Enterprises Operated Exclusively with Foreign Capital*").

capital extranjero, algo que se refleja en el Gráfico 2 (ver anexos). En este gráfico podemos ver cómo, entre 1990 y 2001, las inversiones de este tipo pasan de representar únicamente una cuarta parte de las formas de IED a ser la forma de entrada mayoritaria. En OCDE (2013) se señala que las facilidades otorgadas por parte del gobierno chino para realizar este tipo de inversiones se deben a la voluntad del gobierno de converger normativamente con los países desarrollados (en vistas, sobretudo, a la entrada a la OMC) y de promover la entrada de inversiones en sectores clave como el exportador o el tecnológico. No obstante Branstetter y Lardy (2006) explican la liberalización de la IED por la menor dependencia de la misma²⁵: si en 1994 la IED suponía el 17% de las inversiones en activos en China, en 2003 este porcentaje bajó hasta el 7%, algo que evidencia la progresiva reducción de la dependencia del capital extranjero y que habría permitido que el gobierno chino accediera a liberalizar las formas de entrada de IED. En el Gráfico 3 (ver anexos), se muestra un dato similar al que mencionan Branstetter y Lardy: la progresiva reducción en la participación de la IED como porcentaje del total de inversión en formación bruta de capital fijo, que pasa del 17% en 1994 al 8% en 2003.

Durante esta década también se experimentó un aumento de la diversidad en el origen de la IED, algo que tuvo importantes efectos en este ámbito. Tal y como se muestra en el Gráfico 4 (ver anexos), si bien Hong Kong y Taiwán siguieron siendo los principales países emisores de IED, las inversiones japonesas, estadounidenses y europeas empezaron a ganar peso relativo durante los 90'. Branstetter y Lardy (2006) destacan que este hecho modificó la orientación y motivación de las inversiones: mientras tradicionalmente el inversor extranjero asiático (también el japonés) buscaba en China unos menores costes de producción, los inversores occidentales han tenido tradicionalmente más tendencia a ver la IED como una forma de acceder al mercado local. Si bien existe un cierto consenso sobre el hecho de que es a partir de esta época cuando se empieza a diversificar el origen de los capitales, autores como Davies (2012), Branstetter y Lardy (2006) o la propia la OCDE (2013), subrayan las dificultades para determinar con exactitud el origen de los capitales que llegan al país. La canalización de los mismos a través de Hong Kong o diversos paraísos fiscales complica esta tarea, también en la actualidad. Para que nos hagamos una idea de este efecto distorsionador basta con citar que según OCDE (2013), en 2010 Hong Kong canalizaba aproximadamente la mitad de IED que llega a China o que Mauricio, Barbados, las Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas y Samoa acumulan una emisión de IED en China (14%) similar a la que acumulan la Unión Europea y Estados Unidos en conjunto (un 16%)²⁶.

El aumento de IED proveniente de países occidentales tuvo efectos diversos sobre la economía. Branstetter y Lardy (2006) observan que este aumento acelerado de la IED occidental generó

²⁵ Según esta interpretación, el control a la IED se habría mantenido en caso de que hubiera seguido siendo una de las principales fuentes de la inversión en activos

²⁶ Las dificultades para controlar el origen de la IED afectan también al propio gobierno chino, que está observando cómo se normalizan prácticas que abusan de la “opacidad de las IED” como el “*round trip investment*”, del que hablaremos más adelante.

un gran aumento de la competencia por unos bienes muy específicos y escasos tales como: directivos chinos multilingües, trabajo cualificado o espacios de trabajo occidental. Esta competencia por hacerse con unos recursos escasos y cuya oferta es significativamente inelástica, hizo que el precio de este tipo de bienes aumentara enormemente durante los 90' y que muchas empresas occidentales vieran como se sobrepasaban sus estimaciones de costes²⁷. No obstante, la demanda occidental de este tipo de recursos y los elevados precios pagados por ellos fomentaron a medio y largo plazo un aumento en la oferta china de este tipo de recursos, algo que hizo que la economía china se dinamizara enormemente.

En esta década se observa una evolución de la aprobación de proyectos de IED en forma de “N” (ver Gráfico 5, en anexos). A principios de los 90' se observa un pico en la aprobación de proyectos de inversión, algo que Branstetter y Lardy (2006) atribuyen al relativo recalentamiento que vivió la economía china a principios de la década. En esta etapa empezaron a observarse unos altos niveles de inflación y endeudamiento, a lo que Zhu Rongji (que entonces era viceprimer ministro Chino, gobernador del BCC y miembro del Comité Central del PCC) respondió aumentando los tipos de interés en 1995. A esta medida de contracción monetaria, se sumaron diversas medidas de contracción fiscal que dibujaron un mal panorama para los inversores extranjeros entre 1995 y 1998. El Gráfico 5 muestra de alguna forma los efectos sobre la IED que tuvieron los diferentes sucesos económicos durante este período. Como vemos, en este gráfico se muestra la diferencia entre los proyectos de IED aprobados y los efectivamente realizados. En él se puede observar la importante divergencia, a principios de los 90', entre las expectativas del inversor extranjero a la hora de solicitar la aprobación de proyectos y la realidad económica que se encontró a la hora de hacerlos efectivos. Las políticas de contracción económica aplicadas desde mediados de la década provocaron una reducción en el retorno de las inversiones realizadas, lo cual se sumó al contexto económico de la crisis asiática, resultando en una moderación de la IED en el país. Branstetter y Lardy (2006) señalan que las empresas más afectadas por este fenómeno fueron las occidentales, que tenían menor experiencia invirtiendo en el país. Como se observa en el Gráfico 5, a partir del ajuste de Zhu Rongji se reducen las divergencias entre inversiones proyectadas e inversiones realizadas, lo refleja que la contracción económica sirvió para ajustar las expectativas de los empresarios extranjeros a la realidad del país, que ya no vuelven a “desajustarse” hasta después de 2003²⁸.

²⁷ Rosen (1999) sugiere que a menudo el inversor occidental carecía de los conocimientos necesarios para operar en el mercado chino, algo que también explicaría parcialmente estos sobrecostes.

²⁸ Si bien un análisis específico del papel del estado chino durante la crisis asiática se alejaría del objeto del trabajo, vale la pena poner en valor su capacidad para enfriar la economía nacional antes del estallido de la crisis asiática de 1997. Además de aumentar los tipos de interés antes de 1997, autores como Lam (2001) subrayan la importancia del control de capitales, el “mejor ordenamiento económico” y el control del tipo de cambio como razones por las que China fue capaz de evitar la peor parte de esta crisis. En general, la mayoría de autores ponen en valor diferentes formas de intervencionismo a la hora de explicar las razones por las que China pudo sortear la crisis asiática mejor que su entorno.

Precisamente es durante el período de contracción económica cuando se publica, en 1995, el primer “Catálogo para la Orientación de las Inversiones Extranjeras”. En este catálogo, elaborado de forma conjunta por el MICO y la CNDR, se clasifican los sectores económicos nacionales en función de si las inversiones extranjeras en ellos están incentivadas, permitidas, restringidas o prohibidas. La decisión de si un sector debe incluirse en una categoría u otra se toma teniendo en cuenta, entre otras cosas, lo que la propia CNDR determina en sus planes quinquenales. El número relativamente bajo de sectores incentivados o permitidos en este primer catálogo hace que autores como Hsueh (2008) lo consideren más bien como un frenazo al proceso de liberalización de la IED. No obstante, si tenemos en cuenta el contexto en el que se publicó este primer catálogo y la evolución en la clasificación de los sectores en las sucesivas publicaciones, podemos observar como en cada catálogo publicado desde entonces se han aumentado las facilidades para la entrada de la IED.

Quizás una de las medidas más relevantes en la liberalización de las IED antes de entrar en la OMC fue el acuerdo bilateral firmado en 1999 entre China y Estados Unidos. Parte del aumento de la IED que muestra a partir de 1999 en el Gráfico 5, podría explicarse por la firma de este y otros tratados bilaterales sobre inversión. La firma de este tipo de tratados bilaterales ha sido analizada por Banga (2003), quién enmarca la firma del tratado con EEUU dentro de un proceso de gran actividad diplomática dirigido a firmar este tipo de tratados bilaterales. Tal y como se muestra en la Tabla 1 (ver anexos), si en 1985 China tenía firmados únicamente 7 tratados bilaterales sobre inversión (en la línea de otros muchos países en desarrollo de la región), en 1990 el país ya tenía 22 tratados de este tipo (nivel muy superior al de los países emergentes de la región). En el 2000, antes de entrar en la OMC, China ya había firmado 70 tratados de este tipo.

Autores como Das (2006) o Branstetter y Lardy (2006) subrayan que resistir la crisis asiática de 1997 mejor que su entorno facilitó que el país atrajera un número importante de inversiones que en otro escenario se habrían dirigido hacia otros países. Sobre las medidas de austeridad, es importante señalar que se revirtieron a partir de 1999, cuando se redujeron los tipos de interés en diversas ocasiones, se aumentaron los préstamos realizados por los bancos estatales y se aplicaron diversas medidas de estímulo fiscal que contribuyeron a mejorar los indicadores de crecimiento del país y a atraer, si cabe, más IED (que quizás en otro escenario menos favorable se hubiera destinado a otros países del entorno). Branstetter y Lardy (2006) subrayan que las empresas más beneficiadas por las políticas de estímulo del gobierno chino fueron precisamente aquellas empresas que se instalaron en el país a mediados de los 90', cuando la demanda interna estaba muy deprimida. Con la expansión del crédito y el estímulo fiscal de finales de la década, se aumentó de forma significativa la compra de automóviles, apartamentos u otros artículos susceptibles de ser pagados a plazos, lo que explicaría porque empresas como General Motors, vieron como la rentabilidad de sus inversiones en el país aumentaba enormemente en este período.

El Gráfico 6 (ver anexos) resume, de algún modo, la historia de las IED durante la segunda mitad de este período. En particular, se muestra la rentabilidad obtenida por las empresas extranjeras instaladas en China desde 1994 hasta 2002. Como se puede ver, desde las primeras medidas de contracción económica de 1995 hasta el momento más crítico de la crisis asiática en 1998, las rentabilidades registradas son decrecientes. No obstante, a partir de 1998, los niveles de rentabilidad aumentan de forma acelerada, superando ya en 2000 los niveles registrados en 1994.

2001-2008: De la entrada de la OMC hasta la crisis global

A partir de 2001, superados los efectos de la crisis asiática y con el gobierno manteniendo unos tipos de interés reducidos, el país empezó a crecer a tasas similares a las de principios de la década de los 90 y a registrar, de nuevo, niveles de deuda e inflación propios de una economía recalentada. Para mitigar estos efectos, desde 2002 el gobierno tomó medidas de contención económica. Aunque los tipos de interés no se redujeron, el gobierno aumentó el control a las IED para evitar la sobre-inversión y el crecimiento excesivo en el país. Branstetter y Lardy (2006) y Davies (2012) explican que estas medidas de contracción se vieron parcialmente compensadas por el “efecto liberalizador” que supuso la entrada en la OMC en diciembre de 2001. Además, como ya hemos comentado, el hecho de China fuera la economía emergente de la región que mejor resistió la crisis asiática provocó un importante efecto llamada de IED. La suma de estos efectos hizo que, *de facto*, el aumento en el control de la IED sirviera para filtrar la tipología de IED que entraba en el país, pero en ningún caso para frenar una IED cuyo volumen siguió aumentando durante toda la década.

Durante los 2000, se mantuvo la tendencia observada en la década anterior en lo que respecta a la realización de inversiones mediante empresas con un 100% de capital extranjero. Tal y como muestra el Gráfico 7 (ver anexos), del 2000 al 2008 el porcentaje de inversiones realizadas a través de empresas con un 100% de capital extranjero pasan del 47% al 70%. En OCDE (2013) se señala que esta tendencia a facilitar la entrada de IED también se hace patente en los “Catálogos para la Orientación de la IED” publicados en 2002, 2005, 2007 y 2011, en los que existe una tendencia a incluir cada vez más sectores en las categorías de “incentivado” o “permitido”.

En lo que se refiere a la entrada a la OMC, esta afectó especialmente a la IED en dos sectores: el de servicios y el manufacturero. En lo que respecta al sector servicios, tras el acceso a la OMC de finales de 2001, China se comprometió a aumentar de forma paulatina, durante los cinco siguientes años, las facilidades al sector servicio por parte de las empresas extranjeras. Actividades como el control del marketing, la distribución o los servicios de mantenimiento y

post-venta se fueron permitiendo a las empresas extranjeras a partir de 2001. También la liberalización del sector de las telecomunicaciones y el financiero ayudan a explicar el importante crecimiento de las inversiones extranjeras en el sector servicios. Davies (2012) señala que el flujo de IED en este sector pasó de suponer un 31% del total de las IED en 2001 a un 39% en 2010²⁹. Durante los 2000, el importante aumento de las inversiones extranjeras en el sector financiero, de las telecomunicaciones e inmobiliario, explican el aumento del peso de este sector. Las políticas dirigidas a abrir de forma acelerada el sector financiero a la inversión extranjera son un caso paradigmático de lo que supuso la entrada en la OMC para China. Si China entra en la OMC en diciembre de 2001, en 2002 se autoriza la participación de empresas extranjeras en el mercado bursátil chino y se autoriza a las entidades extranjeras a ofrecer ciertos servicios financieros, incluyendo cambios de divisa. A partir de 2006 se permite a las entidades financieras extranjeras aumentar sus servicios financieros ofrecidos en yuanes y desde 2007 se les autoriza a emitir tarjetas de crédito. Branstetter y Lardy (2006) subrayan la temprana apertura que ha realizado China en el sector servicios, algo que muchos otros países desarrollados de la región, como Japón o Corea del Sur, no hicieron hasta alcanzar etapas mucho más avanzadas de desarrollo. Estos autores indican que muy pocos países han realizado, como China, una apertura de tantos sectores cubiertos en el Tratado de la OMC sobre Comercio de Servicios.

En lo que respecta al sector manufacturero, con la entrada a la OMC, el gobierno chino firmó también las medidas en materia de MIC (medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio). Al firmar este acuerdo, el gobierno chino se comprometió a no imponer restricciones a la inversión cuando estas pudieran suponer una restricción al comercio o generar distorsiones comerciales. Con la firma del MIC, China se comprometía a no tomar medidas como presionar a las empresas extranjeras a transferir tecnología a las empresas locales o forzar a las empresas productoras a incorporar un número mínimo de componentes producidos en el país. Si bien sobre el papel no se podían llevar a cabo este tipo de actividades, en la práctica autores como Branstetter y Lardy (2006) señalan que a menudo el gobierno chino buscó formas alternativas para “incentivar” este tipo de prácticas, algo que despertó las críticas de empresas extranjeras y delegados comerciales de otros países.

Dos de las medidas gubernamentales más criticadas por parte de los inversores extranjeros, por no cumplir con las obligaciones asumidas tras el acceso a la OMC, son aquellas relacionadas con la “transferencia forzada de tecnología” y el “no-respeto a la propiedad intelectual”. Kennedy (2004) pone el ejemplo de un célebre caso de “transferencia forzada de tecnología”, el de la instalación de redes de Wi-Fi en el país. En mayo de 2003 el gobierno chino estableció dos estándares de encriptación de la señal Wi-Fi a aplicar a todos los productos nacionales o importados. Según estos estándares, a partir de junio de 2004 todos los dispositivos deberían

²⁹ No es casualidad que en el décimo plan quinquenal (2001-2005) se establezca como prioridad la apertura progresiva del sector servicios, como hemos visto en la sección 2-1.

incorporar un sistema de encriptación para asegurar la comunicación Wi-Fi. Los estándares de encriptación establecidos, no sólo diferían de los que la mayoría de empresas multinacionales estaban utilizando a nivel internacional, sino que además, los algoritmos para realizar esta encriptación se facilitaron por el gobierno únicamente a un reducido número de empresas nacionales, forzando a las empresas extranjeras que quisieran operar en el sector a operar con y a través de estas empresas. Algunas de estas compañías eran competidoras directas, a pesar de lo cual se les forzaba a proveer a la empresa china con equipo técnico específico, a realizar el mantenimiento y a dar soporte técnico para operar en el mercado. Tras protestas por parte de la industria de telecomunicaciones estadounidense, el gobierno chino retiró estos estándares de encriptación. También se registraron medidas para forzar la transferencia tecnológica por parte de diversas empresas controladas por el CESAAE, que según denuncias de diversos delegados comerciales solían “solicitar la transferencia de tecnología” antes de la firma de contratos de compra-venta.

En lo que se refiere al no respeto de la propiedad intelectual, a pesar de que en 2001³⁰ China firmó el “Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual que afectan al comercio” (TRIP), en la práctica el gobierno nacional no parece velar por el cumplimiento de la misma. Un análisis de la política china al respecto, nos puede llevar a considerar el no-cumplimiento de este tratado como una medida gubernamental para favorecer una barata aplicación de las mejoras tecnológicas extranjeras en la industria nacional. Branstetter y Lardy (2006) declaran que si bien desde el gobierno central se declara periódicamente que se está trabajando por una mejor aplicación de las medidas de defensa de la propiedad intelectual, desde los gobiernos locales la no observación de este tipo de derechos parece estar muy extendido. Autores como Poncet (2004) sugieren que esta no-observación de la normativa internacional no responde tanto a “un plan premeditado del gobierno central” como a la incapacidad del mismo de hacer cumplir los tratados internacionales a nivel local.

Finalmente, vale la pena señalar que algunas de las medidas tomadas por el gobierno chino para fomentar el desarrollo de las provincias menos desarrolladas del interior, se basaron en políticas de fomento de la IED. En OCDE (2013), se señala que entre 2004 y 2009, el gobierno chino publicó diferentes “Catálogos de sectores de inversión preferente” para fomentar la IED en ciertas regiones del centro y el oeste (2004), el noreste (2006) y el oeste (2009) del país³¹. En estos catálogos se incluyeron hasta 20 sectores específicos en los que la IED se incentivó de forma especial.

³⁰ De hecho, en 1993 China ya firmó un acuerdo bilateral con EEUU por el que, *de facto*, se ajustaba a los estándares establecidos en el TRIP.

³¹ Las provincias beneficiadas por estos catálogos fueron Shanxi, la Mongolia Interior, Liaoning, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei, Hunan y Guangxi. Es destacable que las conflictivas regiones del Tíbet y Xinjiang no estén entre las provincias beneficiadas por este tipo de políticas de fomento de la IED.

2008-2015- Crisis mundial

Si desde 2002 las políticas del gobierno eran de tipo contractivo, a partir de 2008 el gobierno chino empieza a aplicar medidas de expansión fiscal con el objetivo de minimizar los efectos de la crisis financiera global. Davies (2012) considera que estas medidas de estímulo, junto con la poca exposición de China a las hipotecas sub-prime estadounidenses, fueron las principales razones por las que China no sufrió la crisis tanto como el resto de potencias mundiales. Entre las medidas de fomento, Yeo (2012) destaca los incentivos a la IED en sectores como la energía, la biotecnología, la informática, la exploración minera³², el marketing³³, las telecomunicaciones³⁴, el sector asegurador³⁵ o el sector de la información escrita³⁶.

Como vemos en el Gráfico 1 (ver anexos), en este período los flujos de entrada de IED siguen la tendencia de los años posteriores a la entrada en la OMC. Como indica Davies (2012), el único año para el que se observa una caída de los flujos de IED es 2009, pero si bien la coyuntura económica hizo que las inversiones extranjeras en China cayeran un 12% en 2009, en 2010 las inversiones en el país volvieron a aumentar un 21%, marcando otro máximo histórico. Al igual que ya sucedió con la crisis asiática de 1997, la limitada exposición de China a la crisis mundial hizo que el país saliera reforzado en su condición de “país de destino de IED”.

Las formas de entrada del IED siguen, con leves variaciones, la tendencia del período anterior. Como vemos en el Gráfico 7 (ver anexos), el porcentaje de inversiones realizadas con un 100% de capital extranjero pasan del 2008 al 2013 del 70% al 76,2%. En este sentido, como única nueva tendencia, destaca un relativo resurgir de las inversiones mediante *equity joint ventures*, forma de inversión que parecía estar en desuso desde los 90'. En OCDE (2013), se señala que la mejora en la calidad de las empresas locales chinas estaría volviendo a dar sentido a esta forma de inversión, lo que explicaría que entre 2011 y 2012 esta forma de IED pase de suponer el 18,6% del total de IED a un 19,4%.

En cuanto a los efectos de la crisis actual, el sector más afectado a nivel nacional fue el inmobiliario. Este sector fue precisamente uno de los que acumuló una mayor cantidad de inversiones extranjeras durante la década de los 2000. En conjunto, entre dos tercios y tres cuartas partes de la IED en el sector servicios realizada entre 2001y 2010 se dirigió al sector

³² Medidas concretadas en el decreto del MICO y el Ministerio de Minas y Recursos Naturales del 18 de julio del 2008.

³³ Medidas concretadas en el decreto del MICO y de la Administración Estatal de Industria y Comercio del 22 de agosto del 2008.

³⁴ Medidas concretadas en la decisión del Consejo de Estado no.534 del 10 de septiembre del 2008.

³⁵ Medidas concretadas en la publicación de la Comisión Reguladora de Seguros de China no.101 del 14 de noviembre de 2008.

³⁶ Medidas concretadas en el decreto del MICO y la Administración General de Prensa y Comunicación no.39 del 14 de noviembre de 2008.

inmobiliario, lo que habría contribuido a la burbuja gestada en este sector durante la década de los 2000. En la Tabla 2 (ver anexos) podemos observar como las inversiones dirigidas al sector inmobiliario pasan de suponer el 12.6% del total de IED al 17.2%³⁷. Según declaraciones de Cao Yuanzheng, economista en jefe del BCC, se puede esperar que en los años venideros se empiecen a notar los efectos de la explosión de esta burbuja inmobiliaria china en forma de una caída de los precios de la vivienda, una reducción del peso de este sector y la quiebra de diversas empresas^{38, 39}. Esta tendencia sectorial podría tener efectos sobre la rentabilidad de la IED realizada durante la década de los 2000, que parece estar especialmente focalizada en este sector. Davies (2012), subraya que a partir de 2012 se empiezan a observar síntomas de una reducción importante de las inversiones extranjeras en el sector inmobiliario.

El principal cambio en el marco legal durante este período es la aprobación de la Ley anti-monopolio de 2008. Davies (2012) señala que desde la aprobación de esta ley, el MICO ya no sólo estudia los efectos monopolísticos de las adquisiciones de empresas nacionales por parte de empresas extranjeras, sino que también evalúa cualquier adquisición que pueda darse entre empresas chinas. El fin de la discriminación a las empresas extranjeras puede considerarse como una medida de liberalización. Es interesante señalar que, si bien desde la aprobación de esta ley se han bloqueado muy pocas operaciones (quizás la más célebre haya sido la adquisición de la empresa de refrescos Huiyuan por parte de Coca-Cola), Davies (2012) destaca que la ley anti-monopolio se reserva el derecho a que un comité conjunto formado por el MICO y el CNDR pueda bloquear cualquier operación que afecte a la “seguridad económica nacional”. El autor considera que este ambiguo criterio deja un margen interpretativo que podría permitir al gobierno chino bloquear operaciones de adquisición en el futuro en base a criterios demasiado arbitrarios.

Como única tendencia destacable en este período en lo que respecta al control de la IED, destacan las medidas dirigidas a hacer más eficiente el proceso de evaluación de proyectos. En 2010, el Consejo de Estado publicó una circular por la que se traspasaban competencias de regulación de la inversión extranjera del Ministerio de Comercio a los diferentes gobiernos provinciales⁴⁰. Si antes de 2010 los gobiernos provinciales sólo tenían potestad para aprobar inversiones extranjeras cuando estas suponían un monto inferior a los 100 millones de dólares, a partir de entonces pueden decidir sobre inversiones de hasta 300 millones de dólares. Autores como Poncet (2004) plantean la dirección política de China como una batalla constante entre instituciones centrales y locales. En este marco, podría interpretarse la creciente descentralización como un reconocimiento, por parte del gobierno central, del papel que deben jugar las instituciones locales si se quiere hacer frente a la evaluación de un número cada vez

³⁷ Ya sean mediante la construcción directa o las inversiones en *real estate*.

³⁸ Declaraciones extraídas de “Entrevista a Cao Yuanzheng”, *El País*, 15 de noviembre de 2014.

³⁹ De hecho, en marzo de 2014 quebró una de las principales inmobiliarias del país: Zhejiang Xingrum.

⁴⁰ “Circular of the Ministry of Commerce on Delegating Approval Authority over Foreign Investment to Local Counterparts”, *Ministerio de Comercio de China*, 10 de junio de 2010.

mayor de proyectos de IED. En 2011 se toma otra medida dirigida a racionalizar el sistema de control de la IED: no someter a revisión institucional la apertura de oficinas en el país.

Finalmente, vale la pena destacar que aunque la cesión de competencias a los gobiernos locales puede considerarse como algo necesario para mantener el control de la IED, esta ha generado ciertas tensiones con el gobierno central. Tradicionalmente los gobiernos locales se han resistido a aplicar las medidas de control de las IED con la severidad exigida por el gobierno central. La lucha entre provincias por atraer la IED a menudo ha hecho que se aplique de forma muy laxa la normativa establecida por el gobierno central relativa al control de IED. Una circular de la CNDR⁴¹ de 2008 denuncia precisamente esta actitud de las autoridades locales: *“...asuntos como una aplicación no estricta de la normativa aprobada del gobierno central se siguen observando en ciertas áreas. Algunos proyectos de IED están en construcción sin que se les haya dado la aprobación; algunas construcciones no cumplen de forma estricta con las condiciones de aprobación; algunos inversores extranjeros están aprovechando las fluctuaciones en el tipo de cambio del yuan para introducir fondos en el país a través de falsas Joint Ventures, falsos proyectos o el establecimiento de empresas fantasma (...) para lograr el cumplimiento de intereses ilegales y suponiendo un riesgo para el adecuado desarrollo de la economía china y para el mantenimiento de unas balanzas de pago equilibradas...”*

Más allá de los efectos de la “pérdida de control” propia de la descentralización, el gobierno central ha dado otras muestras de no ser capaz de controlar el proceso de apertura en el ámbito de la IED. En particular, Salidjanova (2011) señala como se ha normalizado en los últimos años la práctica del “round-tripping” por parte de empresas chinas interesadas en hacer inversiones en el mismo país. Esta práctica, consiste en establecer sedes en otros países⁴² desde las que posteriormente vehiculizar sus inversiones hacia China. El objetivo último de esta práctica es poder acceder a las ventajas fiscales y crediticias que se le otorgan al inversor extranjero. Debido a la naturaleza opaca del “round-tripping”, es difícil cuantificar con exactitud sus efectos sobre los flujos de IED e IDE.

⁴¹ “Circular of the National Development and Reform Commission on the further enhancement and regulation of the administration of foreign investment projects”, Web del Ministerio de Comercio de China, 8 de Julio de 2008.

⁴² Principalmente Hong Kong.

3-2-Políticas aplicadas en relación a la salida de capitales de China al extranjero

Desde que se iniciara la apertura de la economía China en 1978, China ha pasado de ser un país con unos niveles insignificante de IDE, a ser uno de los principales emisores de IDE. En el siguiente apartado analizaremos las diversas políticas chinas sobre IDE que se han realizado desde 1978 hasta la actualidad. Dividiremos este apartado en tres períodos: 1978-1986 (cuando la IDE se legaliza, pero no se fomenta), 1986-2000 (cuando las primeras políticas de fomento de la IDE se mezclan con una mala coyuntura económica) y 2001-2015 (cuando se aplica la *global policy*).

1978-1986: La IDE se permite, pero no se fomenta

A pesar de que en 1979 el Consejo de Estado emitió un comunicado en el que se establecía que el IDE debía ser una prioridad del estado, lo cierto es que en la práctica, durante los primeros años de apertura no se registraron medidas relevantes en esta dirección. Hong y Sun (2006) y OCDE (2008) indican que hasta mediados de los 80', la IDE fue una actividad restringida únicamente a las empresas estatales (bajo la supervisión del MICO) y a proyectos específicos de gobiernos locales para fomentar la cooperación tecnológica y económica -bajo la supervisión de la CNDR⁴³- con el exterior. Durante la primera mitad de la década, el gobierno chino se mostró más preocupado por empezar a atraer IED que por fomentar la IDE, por lo que los niveles de IDE registrados se explican más por la propia autonomía e iniciativa que puntualmente pudieran tener las empresas estatales que por la aplicación de ningún tipo de política de fomento. En OCDE (2008) se señala que los niveles de IDE son prácticamente inexistentes hasta 1985, año para el que se registró un stock acumulado de sólo 150 millones de dólares. En este período, se presentaban tan pocos proyectos de IDE, que el propio Consejo de Estado se encargaba de revisar y aprobar cada uno de ellos.

A mediados de los 80', el gobierno empezó a hacer esfuerzos para establecer un marco legal en el que se regulase de forma abierta la IDE para todas las empresas nacionales. En 1984 se emitió un "Comunicado sobre los principios y el alcance de las autoridades para la evaluación y aprobación de organizaciones no-comerciales en países extranjeros, Hong Kong y Macao", y en 1985 se publicó la "Normativa interna administrativa sobre los procedimientos para la exanimación y aprobación de los proyectos de las empresas no-comerciales en el exterior". En OCDE (2008) se considera que estas dos normativas son la base de la legislación moderna sobre IDE: se estableció un primer marco de actuación y se publicaron los requisitos mínimos para la aprobación de proyectos de IDE. Estas dos normativas permitieron que todas las empresas privadas que cumplieran con unos requisitos mínimos de tecnología y capital pudieran presentar proyectos de IDE, acabando así con la monopolización de la IDE por parte de las

⁴³ De hecho la entidad que supervisaba este tipo de proyectos era la "Comisión Estatal de Economía y Comercio", que más tarde se incorporaría a la CNDR.

empresas estatales. Desde entonces, la institución encargada de revisar y aprobar los proyectos de IDE ya no sería el Consejo de Estado, sino el MICO.

A pesar de que sobre el papel, el marco legal no discriminaba entre empresas estatales y empresas privadas, en la práctica si se observa una cierta discriminación. Según Buckley, Cleg, Cross et al. (2007) las empresas estatales seguían siendo prácticamente las únicas emisoras de IDE a mediados de los 80'. Prácticamente la totalidad de los 189 proyectos aprobados entre 1979 y 1985 se concedieron a este tipo de empresas. En OCDE (2008), se señala el mayor apoyo estatal, la existencia de mayores redes en el exterior y la mayor experiencia internacional (sobretudo acumulada durante la primera mitad de la década) como las principales razones para explicar la mayor participación de las empresas estatales en la emisión de IDE.

En general, más allá del establecimiento de un marco regulatorio y de la expresión de una cierta "voluntad política", no se puede concluir que se realizaran grandes esfuerzos políticos para fomentar la IDE hasta mediados de los 80'. Voss, Buckley y Cross (2008) definen esta etapa como "un período de aprendizaje".

1986-2000- Fomento de la IDE en un difícil contexto económico

A partir de la segunda mitad de la década de los 80', la IDE china empezó a incentivarse de forma más activa. En 1986 se determinó que las empresas chinas que realizaran IDE tendrían una exención en el pago del impuesto de sociedades durante los 5 años posteriores a la inversión. Además, si la inversión se realizaba en un país que tuviera convenios en materia fiscal con el país, esta exención se prorrogaría de forma indefinida⁴⁴. Estos incentivos fiscales se hicieron sentir con mucha fuerza hasta principios de los 90'. Buckley, Cleg, Cross et al. (2007) muestran como, mientras entre 1979 y 1985 se aprobaron sólo 189 proyectos, entre 1986 y 1991 ya se aprobaron 891.

Desde principios de los 90', las medidas de fomento de la IDE se mezclan con una difícil coyuntura económica y con otras medidas de carácter más restrictivo para las IDE. Por un lado, en lo que respecta a las medidas de fomento de la IDE, en OCDE (2008) se señala que se intentó incentivar fiscalmente la IDE en aquellos sectores para cuyo desarrollo en el exterior se requiriese importar materias primas o textiles de China. El objetivo de este tipo de incentivos era que la IDE generase sinergias económicas con la industria nacional. En OCDE (2008) también se señala que el apoyo a las principales empresas estatales de cada sector se consideró primordial para el gobierno, que quería que las empresas estatales lideraran la IDE en sus respectivos sectores, promoviendo a si un aumento de la competitividad sectorial. Yao,

⁴⁴ A mediados de 2007 China tenía este tipo de convenios en materia fiscal con 88 países.

Sutherland y Chen (2010) describen los mecanismos que utilizó el gobierno chino para fomentar el liderazgo de las empresas estatales en estos sectores: entre 1991 y 1997 se seleccionó un grupo de 120 empresas estatales de sectores considerados estratégicos como el energético, automovilístico, electrónico, minero, maquinaria, químico, construcción, transporte, aeroespacial y farmacéutico. A estas empresas se les dio acceso preferente a crédito, protección estatal y elevados niveles de autonomía en la gestión de la IDE y los beneficios obtenidos de esta. Algunas empresas estatales llegaron incluso a contar con soporte del gobierno para contratar directivos y mejorar la red de contactos empresariales. Buckley, Cleg, Cross et al. (2007) señalan que otra medida importante para fomentar la IDE fue promover una mayor implicación de las provincias chinas en la aplicación de políticas destinadas a fomentar la IDE. Durante 1992, Deng Xiaoping visitó diversas provincias del sur de China para tratar estos aspectos.

Por otro lado, durante los 90' también se dieron diversas circunstancias que no favorecieron la expansión de la IDE. En OCDE (2008), se señala a las medidas de contracción económica iniciadas en 1995 y a los efectos de la crisis asiática de 1997 como principales responsables del frenazo en los flujos de IDE durante la segunda mitad de la década (ver Gráfico 1, en anexos). Además, a mediados de esta década se registraron una serie de malos resultados en las IDE realizadas en los años anteriores, principalmente debido al pinchazo del sector bursátil y de la construcción de Hong Kong. Como respuesta, el gobierno aumentó los controles previos a la aprobación de los proyectos de IDE. Buckley, Cleg, Cross et al. (2007) indican que el objetivo era evitar que las inversiones aprobadas por el gobierno volvieran a dirigirse a este tipo de sectores especulativos. En OCDE (2008), se señala que entre las nuevas medidas de control, se estipuló que la CNDR y el OCTC también tendrían que examinar los proyectos de un importe superior al millón de dólares antes de que estos fueran evaluados por el MICO, estableciendo así un proceso de control mucho más estricto de los proyectos de IDE. Vale la pena señalar que desde entonces, el proceso de aprobación de la IDE, si bien se ha ido modificando en diversas ocasiones, siempre ha sido un proceso colegiado en el que han participado, generalmente, varias instituciones (en la Tabla 3, en los anexos, se muestran gráficamente la gran cantidad de instituciones gubernamentales implicadas actualmente en el proceso de aprobación de la IDE)⁴⁵. Otro de los factores que frenó la IDE durante este período fue la devaluación del tipo de cambio. En el Gráfico 8 (ver anexos), podemos ver como el tipo de cambio yuan-dólar pasa de un cambio fijo de 3.8 yuanes por dólar durante la segunda mitad de la década de los 80', a un tipo de cambio fijo de 8,7 yuanes por dólar a partir de 1995. Esta importante y rápida depreciación del yuan debe enmarcarse dentro de la estrategia gubernamental de fomentar un modelo de crecimiento mediante exportaciones, algo que desincentivó notablemente la IDE durante este período.

⁴⁵ En cualquier caso, tal y como se ve en esta tabla y se indica en Sauvant y Chen (2014) y OCDE (2008), desde esta reforma, las principales instituciones implicadas en el control de la IDE son el CNDR y el MICO (sin menospreciar el papel del CESAAE en el caso de las empresas públicas).

A modo de resumen, podemos decir que si bien en esta época se empiezan a realizar algunos esfuerzos institucionales para fomentar la IDE, la difícil coyuntura económica, la voluntad del gobierno de aumentar su control y el establecimiento de prioridades económicas no alineadas con el fomento de la IDE⁴⁶ aparecen como importantes obstáculos para dar un impulso efectivo a esta.

2000-2015- *Go global policy*: el impulso definitivo del apoyo estatal a la IDE

Como hemos visto en la sección 2-2, en la década de los 2000, coincidiendo con la entrada de China en la OMC, el país estableció sus primeros objetivos específicos para aumentar la IDE y empezó a definir lo que se conoce como “*go global policy*”. En OCDE (2008), se señala que a partir de este período, las empresas chinas empezaron a recibir apoyo directo e indirecto de las instituciones para ganar concursos en proyectos de construcción y de exploración en el exterior. Las formas de apoyo institucional varían mucho en función de los diferentes sectores y proyectos, pero en general el rol del gobierno es muy activo. Este apoyo institucional, se refleja en el creciente número de visitas comerciales organizadas por el gobierno. En OCDE (2008), se pone como ejemplo de esto a la visita de una delegación empresarial china a Latinoamérica durante noviembre de 2004⁴⁷. Durante esta visita se firmaron un total de 400 acuerdos comerciales y se acordaron inversiones en la región por valor de 100.000 millones de dólares para los siguientes diez años⁴⁸.

Si bien el apoyo gubernamental a la IDE se hace muy notorio en esta época, no debe confundirse este fomento de la IDE con una desregularización en este ámbito. Buckley, Cleg, Cross et al. (2007) señalan que durante el 2000 y el 2001, mientras el gobierno resaltaba el importante papel que debía jugar la IDE en el proceso de internacionalización del país, también se tomaban medidas para aumentar el control sobre las transferencias ilícitas de capital y el destino de las IDE aprobadas. En estudios como el de Buckley, Cleg, Cross et al. (2007) se considera que la mezcla de medidas de fomento de la IDE con medidas de control sólo se puede explicar por “contradicciones en las políticas gubernamentales”. No obstante, otra posible interpretación sobre la coexistencia de estos dos tipos de medidas sería entender que lo que realmente busca el gobierno con ellas es controlar los sectores a los que se destina la IDE, algo que sería totalmente consistente con las políticas de “discriminación sectorial” que el gobierno chino aceptó como válidas en 1996⁴⁹.

⁴⁶ Básicamente nos referimos al modelo de crecimiento basado en un yuan débil que permita las exportaciones.

⁴⁷ La visita estaba liderada por el primer ministro Wen Jiabao.

⁴⁸ Información extraída del artículo de prensa: “*China-Latin America Ties Enter 'Best Period of History': Experts*”, Xinhua News, 28 de diciembre de 2004. OCDE (2008)

⁴⁹ Este tema ya se menciona en la sección 2-1.

Otras medidas importantes de fomento de la IDE desde los primeros 2000, se han dirigido a la simplificación de los trámites administrativos para la aprobación de proyectos por parte de instituciones como la OCTC la CNDR y el MICO. En todas estas instituciones se observa un proceso de descentralización de los procedimientos de aprobación de proyectos:

- OCTC- En OCDE (2008) se indica que los procesos de aprobación de proyectos del OCTC se fueron descentralizando de forma progresiva, otorgando a las autoridades locales de la OCTC mucho más poder de decisión en los proyectos de menor envergadura. Si en 2000 el valor máximo de los proyectos cuya aprobación podía delegarse a las oficinas locales del OCTC era de 1 millón de dólares, en 2002 se aumentó este límite hasta los 3 millones de dólares y en 2005 se volvió a aumentar este límite hasta los 10 millones de dólares.
- CNDR- En octubre de 2004, la CNDR publicó el “Boletín de procedimientos internos para la aprobación de proyectos en el exterior” en el que se simplificaron los trámites para la aprobación de proyectos de IDE. En agosto de 2012 se publicó un borrador que actualizaría este boletín, sobre el cual las empresas podían sugerir modificaciones. Sauvart y Chen (2014) señalan que el resultado de considerar estas sugerencias fue un nuevo “Boletín de procedimientos internos para la aprobación de proyectos en el exterior” en el que se descentralizaba considerablemente la aprobación de proyectos a oficinas locales de la CNDR.
- MICO- En la misma línea de la CNDR y el OCTC, en mayo de 2009 el MICO publicó las “Medidas administrativas para la aprobación de proyectos en el exterior”, donde se descentralizan los procesos de aprobación de proyectos de IDE. Sauvart y Chen (2014) indican que desde 2009, sólo se centralizan las decisiones de inversión que afectan a unos pocos sectores estratégicos.

En la Tabla 3 (ver anexos), se muestra un cuadro donde se presentan las autoridades actualmente implicadas en el proceso de aprobación de proyectos. Como vemos, el papel de las “oficinas locales” es considerable en la mayoría de las formas de inversión. En este contexto de aumento de la descentralización, el papel de los gobiernos locales es cada vez más relevante y condiciona con más fuerza el tipo de inversiones emitidas desde cada región. En OCDE (2013), se señala que las diferentes políticas locales han hecho que desde 2008 aumenten significativamente las diferencias entre regiones en lo que respecta a volúmenes y tipos de IDE emitidas.

Se han realizado otras reformas para simplificar los procedimientos administrativos para la salida de IDE. En OCDE (2008), se señala que las dos principales medidas en esta línea han sido el establecimiento de plazos máximos en los que las autoridades deben dar respuesta a los proyectos de IDE y el fomento de los trámites automatizados y online⁵⁰. Xiaohong, Jung y

⁵⁰Los dos documentos en los que se establecen estas medidas de liberalización de la IDE son: “Interim Measures for the Administration of Examination and Approval of the Overseas Investment Projects” publicado por la CNDR y

Dongming (2007) indican que, medidas como la repatriación forzosa de beneficios o los depósitos para garantizar estas mismas se retiraron de forma progresiva durante la década de los 2000.

Después de las declaraciones de Wen Jiabao de marzo de 2004, en las que se comprometía a acelerar todavía más la IDE y reducir su control sobre la misma⁵¹, se observa un aumento de la actividad institucional en esta dirección. En octubre de 2004, el gobierno anunció un plan para dar facilidades de crédito⁵² a aquellas IDE en sectores que el gobierno considerara prioritarios tales como la explotación de recursos naturales escasos en China, las compras o adquisiciones de empresas con potencial para aumentar la competitividad del tejido empresarial chino o las inversiones en infraestructuras o sectores específicos que fomenten el acceso a tecnología punta o para cuyo desarrollo sea necesario exportar productos, tecnología, equipos o mano de obra china⁵³. Una de las primeras empresas que se vio beneficiada por estas facilidades crediticias fue Huawei, a quien se le otorgó en diciembre de 2004 un crédito de 10.000 millones de euros para financiar su expansión internacional durante el período 2005-2010⁵⁴. En este marco de importantes ayudas estatales deben ubicarse ciertas ofertas de adquisición por parte de empresas chinas, como la lanzada por Chinalco a Rio Tinto en 2009, por la que se llegaron a ofrecer hasta 25.000 millones de dólares poco tiempo después de recibir importantes créditos institucionales^{55,56}. No es casualidad que Huawei sea una empresa del sector tecnológico ni que Chinalco sea una empresa del sector minero, sectores considerados estratégicos por el gobierno chino.

Las facilidades crediticias por parte del gobierno han sido la principal forma de apoyo institucional a la IDE. Dar facilidades crediticias a las empresas que invierten en el exterior fue una práctica muy habitual durante la etapa de desarrollo de países de la región como Corea del Sur o Japón, no obstante los niveles de financiación de la IDE del gobierno chino a sus empresas está alcanzando unos niveles nunca antes vistos. Irwin y Gallagher (2014) estiman que el peso relativo de los créditos institucionales sobre el total de IDE fue de un 31% durante el período 2002-2012, alcanzando los 140.000 millones de euros. El soporte financiero de China a la IDE se explicaría por las elevadas reservas de divisas del país y por el hecho de que la mayoría de

“Provisions on the Examination and Approval of Investment to Run Enterprises Abroad” publicado por el MICO en 2004.

⁵¹ Este cambio en las políticas y mayor liberalización de la IDE se ha presentado en la sección 2-2.

⁵² Estas facilidades de crédito se otorgaban principalmente a través del China Development Bank y el Exim Bank, los dos principales bancos a través de los que el gobierno suele vehicular sus políticas crediticias.

⁵³ La lista de los sectores beneficiados se ha extraído de Buckley, Cleg, Cross et al. (2007), OCDE (2008) y OCDE (2013).

⁵⁴ Estos datos se extraen de las cuentas anuales de Huawei al cierre del ejercicio 2004.

⁵⁵ “BOC grants 24.8 Billion yuan credit to Chinalco”, *China Daily*, 28 de septiembre de 2007.

⁵⁶ El caso de la oferta de Rio Tinto centra la mayoría de la atención de Yao, Sutherland y Chen (2010). Otra fuente consultada para este tema ha sido “La estatal Chinalco sale al rescate de Rio Tinto con una inyección de 19.500 millones”, *Expansion*, 12 de febrero de 2009.

créditos se conceden a empresas estatales, lo que permitiría al gobierno una mejor evaluación del riesgo crediticio⁵⁷.

Otras medidas a través de las que el gobierno ha empezado a dar soporte a la IDE desde la segunda mitad de la década de los 2000 han sido el asesoramiento institucional y el fomento de la comunicación con las empresas. Desde octubre de 2004, el CNDR ofrece asesoramiento a través del SINOSURE⁵⁸ a las empresas que realizan IDE en sectores que el gobierno considera estratégicos. En este sentido, en OCDE (2013) se destaca la publicación de la “Guía para la orientación de las inversiones en el extranjero”, que desde julio de 2004 realizan de forma conjunta el MICO y el Ministerio de Asuntos Exteriores. En esta guía, entre otras cosas, se establecen países y sectores específicos en los que se recomienda invertir. La proliferación de este tipo de publicaciones del gobierno, debe enmarcarse en un clima de cada vez mayor comunicación entre empresas e instituciones chinas. Sauvart y Chen (2014) señalan que desde finales de los 2000, se ha normalizado el uso de canales formales de comunicación a través de los que las empresas pueden expresar su opinión sobre el marco institucional⁵⁹. A través de estos canales, empresas chinas relevantes como Midea Group, TCL Corporation o Zhejiang Geely Group han demandado medidas como un mayor apoyo estatal y una mayor liberalización en el ámbito de la IDE.

3-3- Relación entre objetivos establecidos y políticas promulgadas

Tal y como ya hemos expuesto en la sección 2-3, podemos identificar cinco objetivos gubernamentales en relación con la IED: (1) aumento cuantitativo, (2) fomento del sector servicios, (3) fomento del sector tecnológico, (4) fomento de la transferencia tecnológica, (5) promoción del equilibrio regional⁶⁰. En la Tabla 4 (ver anexos) se presenta un resumen de aquellas políticas promulgadas por el gobierno chino que tienen relación directa con estos cinco objetivos gubernamentales. El objetivo de esta tabla es presentar de forma gráfica hasta qué punto las políticas en estos ámbitos están alineadas con los objetivos establecidos. A la hora de valorar los datos presentados, es importante tener en cuenta que los objetivos del gobierno no se empiezan a fijar de forma clara hasta mediados de la década de los 90’, por lo que deberíamos ser menos estrictos a la hora de considerar como “no coherentes” a las políticas promulgadas hasta esta fecha.

⁵⁷ Los *zaibatsu* japoneses o los *chaebols* coreanos, a pesar de tener muchos vínculos con las instituciones, no dejan de ser entidades privadas con las que las instituciones debían mantener niveles moderados de riesgo crediticio.

⁵⁸ Empresa pública de fomento de la exportación y evaluación de riesgos

⁵⁹ Los principales foros formales a través de los que se pueden expresar las empresas son el Congreso Nacional Popular y las Conferencias Consultivas sobre Política de China.

⁶⁰ Aparecen numerados para facilitar su análisis en la Tabla 4.

En lo que respecta a la IDE, tal y como hemos expuesto en la sección 2-3, existen seis objetivos gubernamentales básicos: (1) aumento cuantitativo, (2) fomento de la explotación de recursos, (3) fomento del sector tecnológico, (4) fomento de energías renovables, (5) fomento de proyectos de infraestructura, (6) fomento de las exportaciones⁶¹. En la Tabla 5 (ver anexos) se presenta un resumen de aquellas políticas promulgadas por el gobierno chino que tienen relación directa con estos seis objetivos gubernamentales. En la tabla podemos ver gráficamente la relación existente entre objetivos y políticas. De modo similar a lo que sucede con los objetivos en IED, a la hora de valorar los datos presentados, debemos tener en cuenta que hasta el 2000 no se fijaron objetivos específicos en este ámbito, por lo que también en este caso deberíamos ser más laxos a la hora de juzgar como “no coherentes” a las políticas promulgadas hasta esta fecha.

En conjunto, después de analizar las tablas 4 y 5, podemos ver que tanto en lo que respecta a la IED como en lo que respecta a la IDE, las políticas promulgadas si están alineadas con los objetivos establecidos por el gobierno chino. En lo que respecta a la IED, observamos que si bien hay determinadas políticas que no van alineadas con alguno de los objetivos, esas mismas políticas sirven para acercarse al cumplimiento de otros objetivos del mismo ámbito. Las prioridades gubernamentales por unos objetivos sobre otros explicarían la aplicación de dichas políticas. Por ejemplo, es fácil de entender que el gobierno chino estuviera dispuesto a firmar los acuerdos MIC y TRIP y alejarse del cumplimiento del objetivo de fomentar la transferencia tecnológica, a cambio de entrar en la OMC y acercarse al cumplimiento del resto de objetivos relacionados con la IED. En lo que se refiere a la IDE, en cambio, se observa que el gobierno toma, durante los 90’, ciertas políticas que van claramente en contra del cumplimiento de algunos objetivos. Sobre la aplicación de estas medidas, se observa que existen otros objetivos en materia de política económica que el gobierno considera prioritarios en relación al fomento de la IDE. En particular, vemos que a mediados de los 90’ el gobierno decide aumentar el control sobre la IDE en un marco de aplicación de políticas restrictivas dirigidas a enfriar la recalentada economía china y lograr un mayor equilibrio macroeconómico. En la misma línea, durante los 90’ también observamos que el gobierno realiza una devaluación del yuan debido a la voluntad de promover una política de crecimiento en base a las exportaciones. Se puede considerar que ambas medidas responden a objetivos que pueden considerarse prioritarios por parte del gobierno chino.

⁶¹ Aparecen numerados para facilitar su análisis en la tabla 5.

4-Resultados de IED y IDE

En el siguiente apartado haremos un análisis de los flujos y stock de IDE y IED y los pondremos en relación con las políticas económicas analizadas en el apartado anterior. El objetivo de este apartado es valorar si los resultados observados son consistentes con las políticas realizadas y los objetivos fijados. Con este análisis, buscamos valorar la efectividad de las políticas públicas en relación a la entrada y salida de inversión directa. Para ello, tanto para la IED como para la IDE, analizaremos tres aspectos: (1) relación de los flujos de inversión con las políticas; (2) análisis sectorial y (3) análisis del destino de las inversiones.

4-1- Datos sobre IED

Relación flujos-políticas

En el Gráfico 1 (ver anexos), podemos ver la evolución de la IDE desde 1982 hasta 2013. Se diferencian cuatro etapas:

1. De 1982 hasta principios de los 90', observamos un período de bajos niveles de IED. Es la época en la que el gobierno aún estaba evaluando los efectos de la IED en las ZEE. Si bien los flujos de IED van creciendo durante el período, fruto de la actividad en las ZEE y un marco legal cada vez más favorable, en 1991 los niveles de IED son todavía de entorno a los 5.000 millones de dólares.
2. De 1991 a 1998 los niveles de IED viven un aumento espectacular. Es un período en el que se empieza a normalizar la entrada de capitales de zonas de fuera de Asia y se empiezan a notar los efectos de importantes leyes de fomento de la IED tales como la "ley de empresas de capital totalmente foráneo" de 1990. Si bien el establecimiento de un marco legal favorable a la IED puede ayudar a entender una parte del aumento de inversiones en este período, el contexto internacional tuvo mucho que ver con el aumento experimentado. Los niveles de IED alcanzados en este período no se pueden explicar sin el aumento del interés internacional por el sureste asiático. Durante este período, la IED pasa de 5.000 millones de dólares a un pico cercano a los 47.000 millones de dólares en 1997.
3. Entre 1998 y 2001 se observa un estancamiento en los flujos de IED. La obtención de unos beneficios menores a los esperados por parte de las empresa que se instalaron en China durante principios de los 90' y la desconfianza por parte de los inversores tras la crisis asiática de 1997, hicieron que la entrada de IED se estancara durante este período. En 1998 la IED baja de 47.000 millones de dólares a 40.000 millones de dólares y hasta 2001 no se vuelven a recuperar los flujos de observados en 1997.
4. A partir de 2001 se experimenta un aumento de la IED que llega hasta nuestros días. Desde 2001 se juntan diversos factores que facilitan este aumento: la superación definitivamente de la crisis asiática, el acceso a la OMC, el aumento de la rentabilidad de

la IED y el desarrollo de políticas de fomento de la IED. Si bien es cierto que la incertidumbre global provocada por la crisis financiera hace que en 2009 se experimente una reducción de la IED, ya en 2010 la entrada de IED vuela a superar los niveles de 2008.

Datos sectoriales

En la Tabla 6 (ver anexos), podemos ver un desglose de los sectores a los que se dirigieron los proyectos de IED durante el 2010. En la tabla se muestra que el 40.3% de los proyectos de IED se dirigieron al sector manufacturero, el 24.8% al sector comercial⁶², el 12.5% en el sector de los servicios empresariales (donde se incluyen sectores incentivados por el gobierno como los seguros) y el 1% al sector construcción. Si bien por número de proyectos aprobados, el sector financiero y el real estate solo suponen el 0.4% y el 2.5% de los proyectos de IED aprobados durante este período respectivamente, si analizamos el porcentaje del valor de este tipo de proyectos sobre el valor total de la IED entrante en este período, estos porcentajes aumentan hasta el 8.8% y el 20.9%. Esta diferencia nos permite tener una idea del alto perfil que tienen las empresas que invierten en estos sectores, que están fomentando enormemente el desarrollo de los servicios financieros, uno de los sectores señalados como “a desarrollar” en los recientes planes quinquenales.

Otros sectores que el gobierno ha mostrado interés en desarrollar son el sector de la investigación tecnológica y las prospecciones de recursos naturales, que suman en conjunto un 4.7% de los proyectos aprobados en el período. Por su lado, el sector de la informática y el software alcanzó el 3.8% y el sector de las telecomunicaciones y transporte el 1.4%. Para poder hacer una mejor evaluación del peso que tiene la “tecnología” en la IED, sería de utilidad poder analizar con más detalle el sector “manufacturas”, del que el MICO no ofrece ningún desglose detallado por categorías.

En la Tabla 2 (ver anexos), podemos ver un análisis más dinámico de la evolución de la IED por sectores. En ella, vemos como del 2001 al 2010 el porcentaje de IED que invertía en el sector financiero pasó del 0.2% del total al 8.8% antes mencionado. Este importante aumento de las inversiones en el sector explica en buena medida porque el sector servicios pasó de suponer un 31% del total de las IED en 2001 a un 39% en 2010. Para entender la magnitud del aumento de la participación del sector servicios en la IED, basta con señalar que este aumento porcentual se produce durante un período en el que el flujo de inversiones en manufacturas pasa de 31.000 millones de dólares a 1,4 billones, a pesar de lo cual, en términos porcentuales, las

⁶² A pesar de representar un 24.8% de los proyectos aprobados, sólo supone un 5.8% del total del valor invertido según datos de la propia OCDE. He escogido analizar el número de proyectos, para que los datos sean comparables a los analizados en el apartado 4-2, donde también se realizará un análisis por “cantidad de proyectos”, no por “valor de las inversiones realizadas”.

inversiones en este sector pasan de un 66% a un 58% del total de la IED. El importante aumento de las inversiones extranjeras en el sector financiero, de las telecomunicaciones e inmobiliario, explican el reciente aumento de la IED en el sector servicios, sector que el gobierno se comprometió a liberalizar tras acceder a la OMC en 2001.

Destino de la IED

Uno de los objetivos señalados por el gobierno en lo que se refiere a la IED es fomentar el desarrollo equitativo entre las regiones del país. Para entender la situación de China en este sentido, es interesante analizar el Gráfico 9 (ver anexos). En este gráfico, se divide China en tres regiones: costa, centro y oeste. Como vemos, en 2011, el 83,27% de la IED se concentraba en la estrecha franja costera del sudeste del país y el 6,75% en las regiones inmediatamente limítrofes. El resto del país, a pesar de representar la mayoría del espacio geográfico, sólo fue capaz de atraer un 9,97% de la IED. A pesar de estos importantes desequilibrios entre regiones, puede observarse una relativa reducción de los mismos en los últimos años, algo que precisamente se ha venido señalado como objetivo prioritario en los últimos planes quinquenales. En el Gráfico 9, podemos ver también como durante la duración del decimoprimer plan quinquenal (2006-2011), las diferencias entre la IED recibida por las diferentes regiones se redujo de forma significativa durante la aplicación de este plan. Así pues, aunque se mantengan importantes diferencias interregionales, no deja de ser significativo que se empiece a observar una reducción de las mismas precisamente después de que el gobierno haya expresado su preocupación sobre este tema⁶³.

4-2- Datos sobre IDE

Relación flujos-políticas

En el Gráfico 1, observamos la evolución de la IDE desde 1982 hasta 2013. Podemos diferenciar cuatro etapas:

1. De 1982 a 1990 se observa un período de muy bajos niveles de IDE. Coincide con los primeros años de la apertura china, en los que la mayoría de IDE se realizaba mediante empresas estatales y aún no se habían realizado políticas excesivamente efectivas por parte del gobierno para fomentar la IDE. Como resultado, los niveles de IDE en este período son insignificantes.
2. Entre 1990 y 1993 se observa un pequeño pico en la IDE. Podríamos atribuir parte de este aumento a los incentivos fiscales a la IDE anunciados en 1986, pero posiblemente hayan causas de mayor peso como el mantenimiento de un yuan relativamente apreciado respecto al dólar, el aumento del crédito concedido en China durante este

⁶³ No es casualidad que precisamente en 2004 se registraran las primeras medidas de fomento de la IED en las regiones del centro y el oeste del país.

período o la bonanza económica de la región. Branstetter y Lardy (2006) consideran que de entre todas ellas, la causa que mejor explica este pico es la concesión excesiva de crédito. En esta etapa, los flujos de IDE se acercan a los 5.000 millones de dólares por año.

3. Entre 1993 y 2001 los flujos de IDE se empiezan a reducir de forma muy considerable hasta tocar mínimos en el 2000. Como ya hemos visto, desde mediados de los 90' se juntan diversos factores como la aplicación de medidas de contracción económica (a partir de 1995), la progresiva depreciación del yuan (que llega a mínimos históricos en 1994), la crisis asiática de 1997 y el aumento en las medidas de control sobre los proyectos de IDE. Del 1993 al 2000, los flujos de IDE pasan de cerca de 5.000 millones a niveles cercanos a los 1.000 millones. En el análisis de las políticas realizado en el apartado anterior, no se han encontrado elementos que expliquen por qué el punto mínimo de IDE se registra en 2000. A priori, en este año China ya habría pasado la peor parte de la crisis asiática y los efectos de la depreciación del yuan deberían haberse diluido desde mediados de la década. Una posible explicación a este "punto mínimo" podría ser que los inversores chinos, sabedores de que el tratado de entrada a la OMC facilitaría la inversión en el extranjero, estuvieran posponiendo la ejecución de sus proyectos de inversión hasta el acceso a esta organización internacional. Esta interpretación también ayudaría a entender el pico de IDE que se observa en 2001.
4. A partir de 2001, se observa un crecimiento exponencial de la IED, que refleja los excelentes resultados de la "Go global policy". Sólo hay dos elementos que rompen esta tendencia creciente de IDE: el ya mencionado pico de 2001 y el estancamiento en la evolución de los flujos que se registra entre 2008 y 2009 debido al estallido de la crisis financiera internacional. En esta etapa, los flujos pasan de cerca de 10.000 millones de dólares de 2001 hasta superar los 100.000 millones registrados en 2013.

Datos Sectoriales

En la Tabla 7 (ver anexos), se presenta una tabla con el número de inversiones IDE realizadas entre 1978 y 2013⁶⁴ clasificadas en función de los sectores a los que se han dirigido.

En su análisis, se concluye que el 52.6% de las inversiones realizadas durante el período se han dirigido al sector manufacturero, sumando la manufactura de maquinaria un 18.6%, la producción de químicos o derivados del petróleo un 6.9% y los equipos de transporte un 3.8%. El uso de tecnología en estos sectores es elevado, por lo que se puede decir que va en la línea del objetivo gubernamental de fomentar la "participación en proyectos que fomenten el desarrollo tecnológico", objetivo que se fija en todos los planes quinquenales desde la "go global policy". Las inversiones en servicios suman un 37.6% del total de IED, siendo un 12.7% de ellas inversiones en el sector comercial, un 5.1% de ellas en el sector de los "servicios

⁶⁴ De hecho, el estudio de Marukawa, Ito y Zhang (2014), en el que se presentan estos datos, analiza casos de IED desde 1970, pero al período 1970-1979 sólo corresponden 4 de las 28.542 muestras analizadas.

empresariales”⁶⁵ y un 6.2% en el sector de la construcción. Sobre el sector de la construcción, es importante señalar que en este concepto se incluye la participación en proyectos de infraestructura, sector en el que el gobierno trata de fomentar la IDE en sus planes quinquenales. La inversión en el sector de las telecomunicaciones, también muy intensivo en tecnología, es de un 2.7%. Sobre las inversiones en el sector energético y la explotación y exploración de recursos naturales las inversiones en este ámbito alcanzan el 6.3% del total de proyectos de IDE realizados. En este sentido, vale la pena recordar que tanto los proyectos de exploración de recursos naturales, como las inversiones en el sector energético, se han considerado prioritarios desde que se anunciara la *go global policy*.

Destino IDE

En la tabla 8 (ver anexos), se muestra la distribución de la IDE en función del destino de esta. Los datos se extraen del análisis de Marukawa, Ito y Zhang (2014), en el que los autores corrigen el efecto distorsionador de los países que vehiculan la IDE gracias a un análisis “caso a caso”⁶⁶. Como puede verse, la mayoría de la IDE se concentra en Asia (57.8%). Europa y América del Norte, por su parte, acumulan poco más del 25% de la IDE. La inversión en estas dos áreas, junto con Oceanía, que acumula sólo el 3% del IDE, es especialmente relevante para alcanzar el objetivo establecido en los planes quinquenales de “acceder a mercados en los que la tecnología y la demanda interna es alta”. África acumula un 9.3% de la IED, cifra muy importante si tenemos en consideración que Europa o América del Norte, por separado, sólo acumulan un 33% más de inversiones que este continente. Este dato refleja la gran importancia que le está dando China a la explotación y exploración de recursos naturales. Sobre las inversiones dirigidas a Latinoamérica, que acumula un 4.8% de la IDE, se podría hacer una interpretación similar a la realizada sobre las inversiones dirigidas al continente africano, puesto que las inversiones en también se enfocan principalmente hacia la exploración y explotación de los recursos naturales.

4-3- Relación de los datos observados con los objetivos y las políticas

En lo que se refiere a la evolución de los flujos, podemos ver que el aumento cuantitativo tanto de la IED como de la IDE es muy importante. Particularmente, a partir de la década de los 90’ se observa un aumento de los flujos de IED y a partir de la década de los 2000’ se experimenta un aumento similar de los flujos de IDE. El hecho de que durante los 90’ el flujo de IDE no

⁶⁵ Este concepto incluye los servicios financieros y es importante subrayar que en el Boletín sobre IDE del MICO de 2011 este sector sumaba un 12.5% del stock de OFDI. La diferencia entre los datos del MICO y el estudio analizado residiría en que en el estudio se analiza el número de proyectos sin tener en cuenta el importe de los mismos, mientras el MICO tiene en cuenta el valor de la inversión y no el número de proyectos.

⁶⁶ Este tipo de análisis, según los propios autores, permite corregir efectos como el que muestra el Boletín de IDE del MICO de 2011, según el cual el 61.6% de la inversión China se destina a Hong Kong.

experimente un aumento sostenido de los flujos, podría explicarse, en parte, por la aplicación de medidas políticas no alineadas con los objetivos sobre IDE⁶⁷. Sobre la variación de los flujos, podría concluirse que hay factores exógenos que condicionan de forma muy significativa la evolución de los mismos. Un ejemplo de ello se observa en los primeros años 90', cuando los flujos de IED e IDE aumentan de forma puntual pero significativa a pesar de no promulgarse políticas específicas durante esta etapa. La devaluación del yuan, que es la principal política que se observa durante este período, podría justificar el aumento de la IED, pero en ningún caso el aumento de los flujos de IDE, que sólo se podrían explicar por el buen contexto económico internacional del período. También observamos que “factores externos” como la crisis asiática de 1997 o la crisis financiera de 2008 tienen un impacto sobre los flujos.

Sobre la distribución de la IDE y la IED, tanto sectorial como geográfica, observamos que los resultados observados están significativamente alineados, tanto con las políticas promulgadas como con los objetivos establecidos. En el ámbito sectorial, se observa una importante concentración de las inversiones en aquellos sectores que el gobierno establece como prioritarios. En lo que se refiere al análisis de la distribución geográfica, por un lado se observa una reducción de las diferencias entre regiones en la recepción de la IED, diferencias que si bien siguen siendo significativas, parecen tender al re-equilibrio. Por el otro lado, la emisión de IDE sigue también unos patrones de los que se deduce una fuerte alineación con los objetivos gubernamentales. Quizás en el caso más paradigmático sea el elevado porcentaje de IDE emitida a África, país en el que la mayoría de inversiones se realizan en el ámbito de los recursos naturales, un sector considerado clave por el gobierno.

⁶⁷ Ya hemos hecho referencia a este aspecto en la sección 3-3.

5-Conclusiones

Podemos concluir que desde 1978, el gobierno chino presenta un elevado grado de coherencia entre el establecimiento de objetivos y la promulgación de políticas económicas en el ámbito de la IED y la IDE. En cambio, podemos concluir que existen fragilidades y condicionantes que inciden sobre la efectividad de las políticas económicas en este ámbito.

El elevado grado de coherencia se refleja en el hecho de que la gran mayoría de políticas económicas ejecutadas por el gobierno chino están orientadas al cumplimiento de unos objetivos previamente redactados en planes quinquenales o anunciados por los principales dirigentes chinos. Si bien es cierto que en las primeras fases del proceso de apertura se observa que el gobierno aún estaba conformando sus capacidades institucionales, algo que limitaba su capacidad para establecer objetivos específicos que pudieran servir de referencia, esta situación cambia en fases posteriores. A partir de los 90', y muy especialmente a partir de la entrada de China en la OMC en 2001, los objetivos del gobierno se vuelven mucho más concisos y las políticas de las instituciones chinas se dirigen de forma clara hacia el cumplimiento de los mismos. En ocasiones, el gobierno ha tenido que promulgar políticas que iban en dirección opuesta a los objetivos sobre IDE e IED establecidos en los planes quinquenales, tal y como se observa durante la década de los 90' en el ámbito de la IDE. No obstante, en estos casos siempre se observa que esto responde claramente a la necesidad de dar respuesta a situaciones económicas que merecen una atención prioritaria, tales como enfriar la economía en un período de recalentamiento económico o establecer políticas cambiarias coherentes con un modelo de crecimiento mediante exportaciones.

El nivel de efectividad de las políticas económicas chinas, en cambio, presenta ciertas limitaciones. Por un lado, si nos centramos en los indicadores cuantitativos, observamos que sus actuales flujos de IED e IDE han alcanzado cuotas muy elevadas, que hacen de China un líder mundial en estos ámbitos. No obstante, más allá de los aspectos cuantitativos, se detectan ciertas fragilidades en algunos aspectos cualitativos. Si bien es cierto que se pueden considerar como exitosas las políticas destinadas al desarrollo de determinados sectores económicos, la transferencia tecnológica o la reciente reducción de las diferencias en el destino geográfico de la IED, por otro lado se observan algunas limitaciones a la hora de hacer efectivas las políticas promulgadas desde el gobierno central. En particular, los gobiernos locales han mostrado ser poco rigurosos en la observación de los objetivos y políticas establecidas por parte del gobierno central. Esta menor ortodoxia puede explicarse por una especie de *race to the bottom*, en la que las provincias a menudo tienen incentivos para ser "al menos tan laxas como sus vecinos en la aplicación de las medidas establecidas por el gobierno central" para poder atraer IED o canalizar IDE. Sobre su relación con los gobiernos locales, podríamos decir que el gobierno central chino está atrapado en una especie de "trampa institucional": por un lado, para controlar los crecientes flujos de inversión a los que debe hacer frente el país, debe contar con

el apoyo de los gobiernos locales, pero por otro lado descentralizar el control de las inversiones directas ha sido, hasta la fecha, sinónimo de “desregularizar” este ámbito. De esta situación, se deduce que si el gobierno central chino mantiene unos objetivos tan ambiciosos en lo que al control de las inversiones directas se refiere, corre el riesgo de ser cada vez menos efectivo en el cumplimiento de los mismos. En la misma línea, el surgimiento de fenómenos como el “round trip investment”, también reflejan una cierta incapacidad institucional para hacer efectivas sus medidas de control.

Hay otro elemento que debe considerarse a la hora de valorar la efectividad de las políticas chinas en este ámbito: el gran peso que tienen los factores exógenos. Del análisis de la relación entre políticas y flujos de inversión, podemos deducir que las políticas nacionales en este ámbito no pueden explicar, por sí solas, la evolución de los flujos desde 1978. En general, tener en consideración la coyuntura económica internacional y de la región del sureste asiático, a menudo sirve para entender mejor la evolución de unos resultados que difícilmente pueden explicarse sólo por la aplicación de políticas nacionales. En particular, parece que la capacidad del país de superar mejor que su entorno algo “tan exógeno” como las crisis de 1997 y 2008, ha servido para atraer más IED que cualquier política que se pudiera haber diseñado para tal efecto. En este sentido, es difícil determinar hasta qué punto los buenos resultados observados en el ámbito de la IDE e IED responden a la eficacia de las políticas chinas en este ámbito, o a otros aspectos exógenos como la coyuntura económica o las sinergias positivas derivadas de las políticas aplicadas en otros ámbitos. Considerando que tenemos indicios suficientes para determinar que estos dos últimos factores han sido significativos, y valorando también las dificultades por parte del gobierno central chino para aplicar de forma plena sus políticas y mecanismos de control, podemos concluir que el grado de efectividad de las políticas chinas de inversión presenta fragilidades y condicionantes significativos.

6-Bibliografía

Artículos e informes:

Banga, R. (2003). Impact of government policies and investment agreements on FDI inflows. *Indian council for research on international economic relations*, 1-43.

Buckley, P. J., Clegg, L. J., Cross, A. R., Liu, X., Voss, H., & Zheng, P. (2007). The determinants of Chinese outward foreign direct investment. *Journal of international business studies*, 38(4), 499-518.

Branstetter, L., & Lardy, N. (2006). *China's embrace of globalization* (No. w12373). National Bureau of Economic Research.

China-ONU (2001): Comunicado de la delegación permanente de China ante Naciones Unidas. Oficina de representación de China en Génova. Fragmento extraído de <http://www.china-un.ch> , visitada el 20 de marzo de 2015.

Chow, G. C. (1986). Development of a more market-oriented economy in China.

Claro, S. (2003). *25 años de reformas económicas en China: 1978-2003* (No. 239). Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.

Das, D. K. (2007). Foreign direct investment in China: its impact on the neighboring Asian economies. *Asian Business & Management*, 6(3), 285-301.

Davies, K. (2012). Inward FDI in China and its policy context, 2012.

Feenstra, R. C. (1998). *One Country, Two Systems: Implications of WTO Entry for China* (No. 32). Institute of Governmental Affairs, University of California, Davis.

Hong, E., & Sun, L. (2006). Dynamics of internationalization and outward investment: Chinese corporations' strategies. *The China Quarterly*, 187, 610-634.

Hsueh, R. Y. Y. (2008). *China's New Regulatory State: The Government's Bifurcated Strategy Toward Foreign Investment*. ProQuest.

Irwin, A., & Gallagher, K. P. (2014). Exporting National Champions: China's OFDI Finance in Comparative Perspective.

Kennedy, S. (2005). China's porous protectionism: the changing political economy of trade policy. *Political Science Quarterly*, 120(3), 407-432.

Lam, M. (2001). The Role of Capital Account Controls in China during the Asian Financial Crisis. Is It Time to Liberalize the Account?.

Lardy, N. R. (2003). Trade liberalization and its role in Chinese economic growth.

Marukawa, T., Ito, A., & Zhang, Y. (Eds.). (2014). *China's Outward Foreign Direct Investment Date*. Tōkyō Daigaku Shakai Kagaku Kenkyūjo Gendai Chūgoku Kenkyū Kyoten.

MICO (2006): "Publication regarding the 11th Five-Year Plan on Foreign Capital Utilisation".

OECD (2008). *OECD Investment Policy Reviews: China 2008*.

OECD (2013). *China Investment policy, an update*.

Poncet, S. (2004). The Fragmentation of the Chinese Domestic Market. Peking struggles to put an end to regional protectionism. *China Perspectives*, (55).

Rosen, D. H. (1999). *Behind the Open Door: foreign enterprises in the Chinese Marketplace*. Peterson Institute.

Salidjanova, N. (2011). *Going out: An overview of China's outward foreign direct investment*. US-China Economic and Security Review Commission.

Salvador, A. (2012). The opening process of China's economy to foreign investment. *Revista de Economia Mundial*, 30, 209-231.

Sauvant, K. P., & Chen, V. Z. (2014). China's regulatory framework for outward foreign direct investment. *China Economic Journal*, 7(1), 141-163.

Voss, H., Buckley, P. J., & Cross, A. R. (2008). Thirty years of Chinese outward foreign direct investment. *Chinese Economic Association*.

Xiaohong, C, Jung, M. & Y. Dongming (2007), Outward Direct Investment by Chinese Enterprises, *OECD Investment Policy Reviews OECD Investment Policy Reviews*.

Yeo, Y. (2012). Revisiting China's Economic Regulatory Reform. *The Korean Journal of International Studies*, 10(2), 255-274.

Yao, S., Sutherland, D., & Chen, J. (2010). China's Outward FDI and Resource-Seeking Strategy: A Case Study on Chinalco and Rio Tinto. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 17(3), 313-325.

Yeung, Y. M., Lee, J., & Kee, G. (2009). China's special economic zones at 30. *Eurasian Geography and Economics*, 50(2), 222-240.

Otras Fuentes de información:

Otras fuentes:

Declaraciones de M. Levi en el "Carnegie Council for Ethics in International Affairs. By all means Necessary: How China's Resource Quest is Changing the world" (2014). Acto de presentación de: Economy, E., & Levi, M. (2014). *By All Means Necessary: How China's Resource Quest is Changing the World*. Oxford University Press.

“Entrevista a Cao Yuanzheng”, *El Pais*, 15 de noviembre de 2014.

“*China-Latin America Ties Enter 'Best Period of History': Experts*”, Xinhua News, 28 de diciembre de 2004.

“La estatal Chinalco sale al rescate de Rio Tinto con una inyección de 19.500 millones”, *Expansion*, 12 de febrero de 2009.

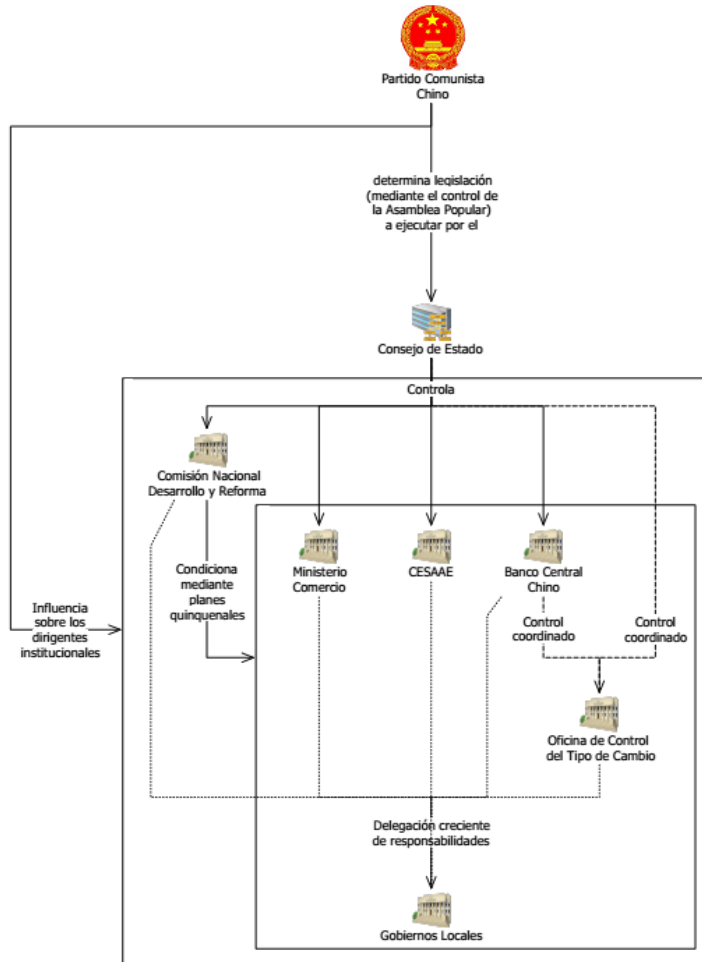
“BOC grants 24.8 Billion yuan credit to Chinalco”, *China Daily*, 28 de septiembre de 2007.

Páginas web de las siguientes instituciones chinas:

- Consejo de Estado: <http://www.gov.cn/english/> visitada el 10 de febrero de 2015.
- CNDR: <http://en.ndrc.gov.cn/> visitada el 17 de febrero de 2015.
- CESAAE: <http://en.sasac.gov.cn/> visitada el 19 de febrero de 2015.
- MICO: <http://spanish.mofcom.gov.cn/> visitada el 10 de marzo de 2015.
- BCC: <http://www.pbc.gov.cn/> visitada el 19 de marzo de 2015.
- OCTC: <http://www.safe.gov.cn/> visitada el 19 de marzo de 2015.

7-Anexos

Cuadro 1: Cuadro resumen de la relación entre las principales instituciones chinas.



Fuente: Elaboración Propia

Tabla 1. Tratados bilaterales sobre inversión firmados por diversos países asiáticos:

Country	1980	1985	1990	1995	2000
Bangladesh	1	1	8	8	12
China	0	7	22	57	70
Hong Kong, China	0	0	0	6	14
Taiwan, China	0	0	1	9	11
India	0	0	0	1	13
Indonesia	7	7	8	19	30
Korea, Rep.	0	0	0	0	0
Malaysia	5	6	13	22	32
Nepal	0	1	2	3	3
Pakistan	2	4	7	10	15
Philippines	1	2	3	9	21
Singapore	6	6	9	13	19
Sri Lanka	4	13	16	17	20
Thailand	3	4	6	12	19
Vietnam	0	0	0	17	25
Total	29	51	95	203	304

Fuente: Banga (2003)

Tabla 2. IED por sectores en 2001 y 2010:

Sector/industry	2001^a	2010^b
Primary	1.7 3.6%	61.7 2.6%
Agriculture	0.9 1.9%	49.3 2.1%
Mining	0.8 1.7%	12.4 0.5%
Secondary	30.9 65.9%	1,400. 158.3
Manufacturing	30.9 65.9%	1,400. 158.3
Tertiary	14.3 30.5%	939.8 39.1%
Utilities	2.3 4.9%	34.0 1.4%
Construction	0.8 1.7%	44.3 1.8%
Real estate	5.1 10.9%	370.2 15.4%
Total	46.9 100.0%	2,401.6 ^a 100.0%

Fuente: Ken Davies (2012)

Tabla 3. Proceso para la aprobación de proyectos de IDE:

Sobre las siglas utilizadas, debe tenerse en cuenta que MOFCOM se refiere al MICO, NDRC se refiere a la CNDR y SASAC se refiere al CESAAE.

Ownership Identity	Industry	Proposed Investment by Chinese Investor(s) (Millions of Dollars)	Approval Agencies and Processes												
			MOFCOM					NDRC					SASAC	Industry Regulator (CBRC/CSRC/CIRC)	
			Provincial	Central	Embassy or Consulate Office (Consultation Only)	Provincial	Central	Provincial	Central						
Central SOEs	Natural Resources (Transport and Infrastructure NDRC only)	≥300		≤10 days		≤30 days									
		100 ~ 300				Informed									
		30 ~ 100													
	10 ~ 30		≤20 days												
	<10														
	≥100			≤10 days											
Sub-National SOEs and Non-SOEs	Natural Resources (Transport and Infrastructure NDRC only)	≥300													
		100 ~ 300		≤20 days											
		30 ~ 100													
	10 ~ 30		≤20 days				Approval								
	<10														
	≥100			≤10 days											
Financial Services	Others, Excluding Financial Services	30 ~ 100													
		10 ~ 30													
		<10		≤3 days											
	≥100		≤20 days												
	10 ~ 100			≤10 days											
	<10														

Fuente: Sauvant y Chen (2013)

Tabla 4. Valoración de las políticas aplicadas en el ámbito de la IED en relación a los objetivos establecidos:

Año	Política	Alineado con el objetivo				
		1	2	3	4	5
1979	Ley de Joint Ventures	si	-	-	si	-
Década 80	Creación de ZEE	si	si	si	si	no
1986	Las 22 regulaciones	si	si	si	si	-
1990	Ley de empresas de capital totalmente foráneo	si	-	-	no	-
Década 90	Devaluación del yuan	si	-	-	-	-
1995	Publicación Catálogo Orientación IED	-	si	si	si	-
1999	Tratado bilateral con USA	si	si	si	si	-
2001	Entrada OMC (firma MIC y TRIP)	si	si	si	no	-
Década 2000	Liberalización sector financiero	si	si	-	si	-
Década 2000	Catálogos de inversión preferente para regiones menos desarrolladas	si	si	si	si	si
Desde 2001	Fomento (ilegal según OMC) de transferencia tecnológica	-	-	-	si	-
2008	Estímulos sectoriales	si	si	si	si	-

Fuente: Elaboración propia.

Los números de los objetivos corresponden a:

- (1) aumento cuantitativo.
- (2) fomento del sector servicios.
- (3) fomento del sector tecnológico.
- (4) fomento de la transferencia tecnológica.
- (5) promoción del equilibrio regional.

Tabla 5. Valoración de las políticas aplicadas en el ámbito de la IDE en relación a los objetivos establecidos:

Año	Política	Alineado con el objetivo					
		1	2	3	4	5	6
1985	Establecimiento de una normativa sobre aprobación proyectos	si	-	-	-	-	-
1986	Exención fiscal a emisores IDE	si	-	si	si	-	si
Década 80	Apoyo a empresas estatales de sectores clave	si	si	si	si	si	si
1995	Aumento del control a la IDE	no	-	-	-	-	-
Década 90	Devaluación del yuan	no	-	-	-	-	-
1999	Tratado bilateral con USA	si	si	si	si	si	si
2000	Anuncio go global policy	si	si	si	si	si	si
2000'	Aumento actividad diplomática	si	si	si	si	si	si
Desde 2001	Simplificación trámites IDE	si	-	-	-	-	-
2004	Aumento facilidades de crédito	si	si	si	si	si	si
2000'	Asesoramiento institucional y mejora de los canales de comunicación	si	si	si	si	si	si

Fuente: Elaboración propia.

Los números de los objetivos corresponden a:

- (1) aumento cuantitativo.
- (2) fomento de la explotación de recursos.
- (3) fomento del sector tecnológico.
- (4) fomento de energías renovables.
- (5) fomento de proyectos de infraestructura.
- (6) fomento de las exportaciones.

Tabla 6. Destino por sectores del flujo de IED del ejercicio 2010:

Sector	No. of projects	Share %	Realised value	Share %
Agriculture, forestry, animal husbandry & fishery	929	3.4	1,912	1.7
Mining	92	0.3	684	0.6
Manufacturing	11,047	40.3	49,591	43.2
Production & supply of power, gas and water	210	0.8	2,125	1.9
Construction	276	1.0	1,461	1.3
Transport, warehousing, post & telecommunications	396	1.4	2,244	2.0
Computer and software	1,046	3.8	2,487	2.2
Wholesale and retail	6,786	24.8	6,596	5.8
Hotel and restaurant	579	2.1	935	0.8
Finance	99	0.4	10,122	8.8
Real estate	689	2.5	23,986	20.9
Leasing and business services	3,418	12.5	7,130	6.2
Scientific research, technological services and geological prospecting	1,299	4.7	1,967	1.7
Management of water conservancy, environment and public equipment	143	0.5	909	0.8
Residential and related services	217	0.8	20.53	1.8
Education	12	0.0	8	0.0
Healthcare, social security & social welfare	12	0.0	90	0.1
Culture, physical education and entertainment	168	0.6	436	0.4
Public management and social organisation	2	0.0	0	0.0

Fuente: Ken Davies (2012).

Tabla 7. Número de proyectos IDE realizados entre 1978 y 2013 clasificados por sector de destino:

	Number of Affiliates	Share
Manufacturing	15017	52.6%
Electrical Machinery	3330	11.7%
Petroleum, Chemicals	1981	6.9%
Machinery	1961	6.9%
Transport Equipment	1077	3.8%
Textile	1046	3.7%
Wholesale and Retail	3638	12.7%
Business Services	1456	5.1%
Construction	1760	6.2%
Mining	1457	5.1%
Farming, Forestry	1052	3.7%
Technical Services	460	1.6%
Transport, Storage	740	2.6%
Services to Households	209	0.7%
Information Services	768	2.7%
Real Estate	662	2.3%
Hotels and Catering	170	0.6%
Power, Gas and Water	285	1.0%
Culture	363	1.3%
Others	505	1.8%
Total	28542	100.0%

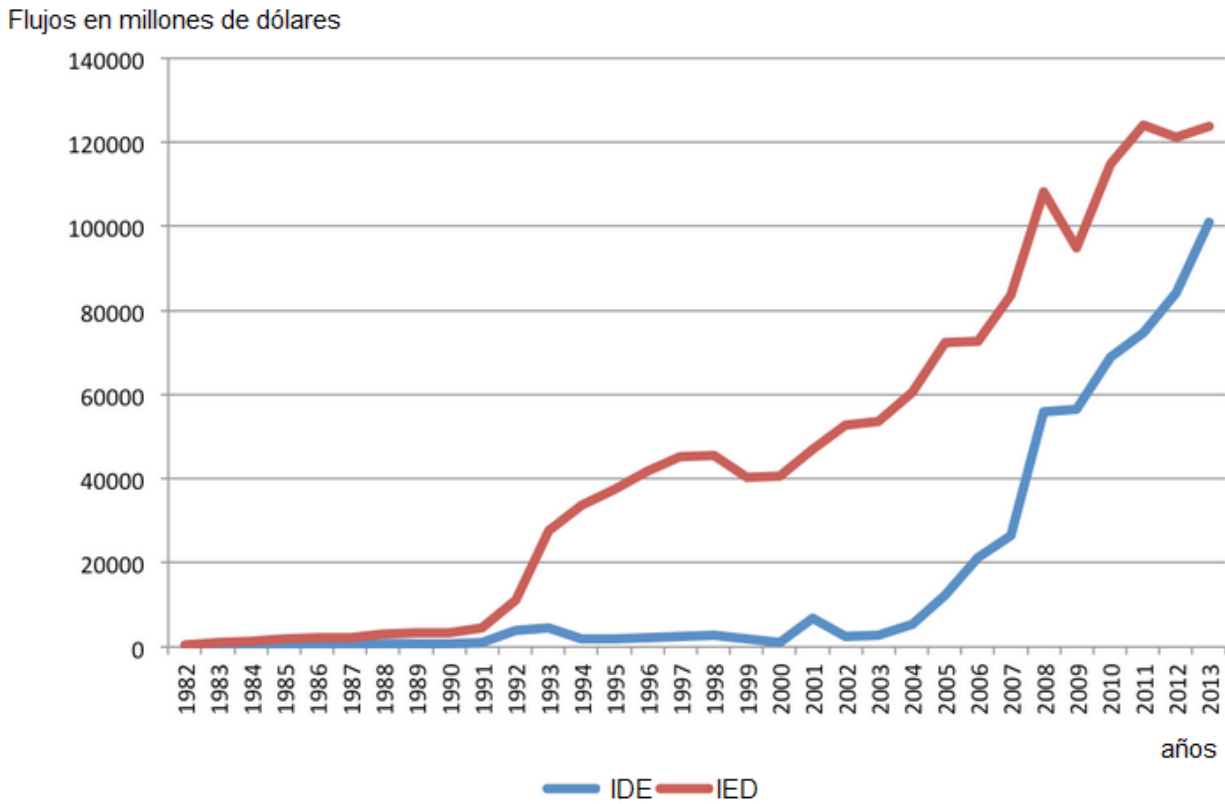
Fuente: Marukawa, Ito y Zhang (2014)

Tabla 8. Número de proyectos IDE realizados entre 1978 y 2013 clasificados por país de destino:

	Number of Affiliates	Share (This report)	Share (<i>Bulletin</i>)
Asia	16491	57.8%	53.6%
Africa	2642	9.3%	11.5%
Europe	3651	12.8%	13.5%
LAC	1356	4.8%	4.6%
North America	3555	12.5%	13.7%
Oceania	847	3.0%	3.1%
Total	28542	100.0%	100.0%

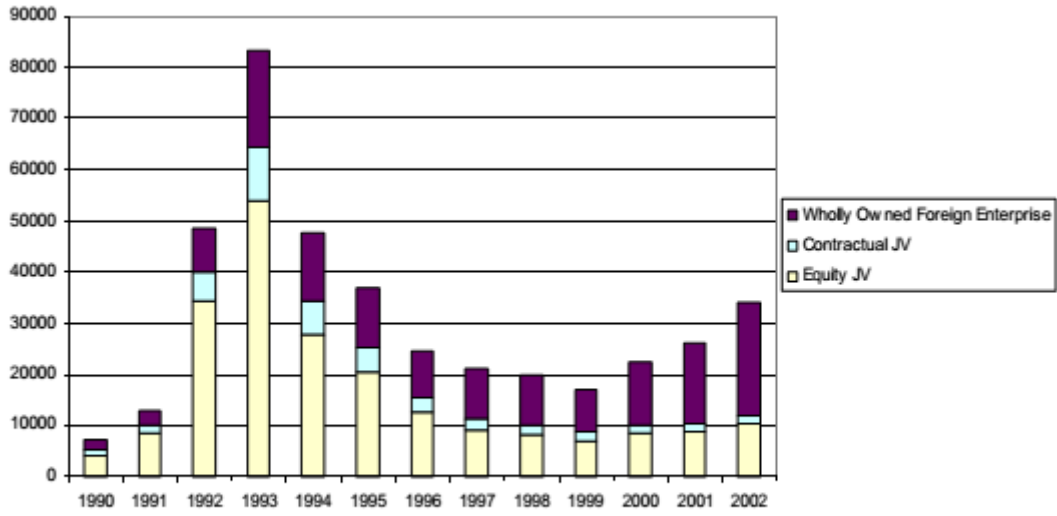
Fuente:Marukawa, Ito y Zhang (2014)

Gráfico 1: Entradas (IED) y salidas (IDE) de inversión directa de China para el período 1982-2013:



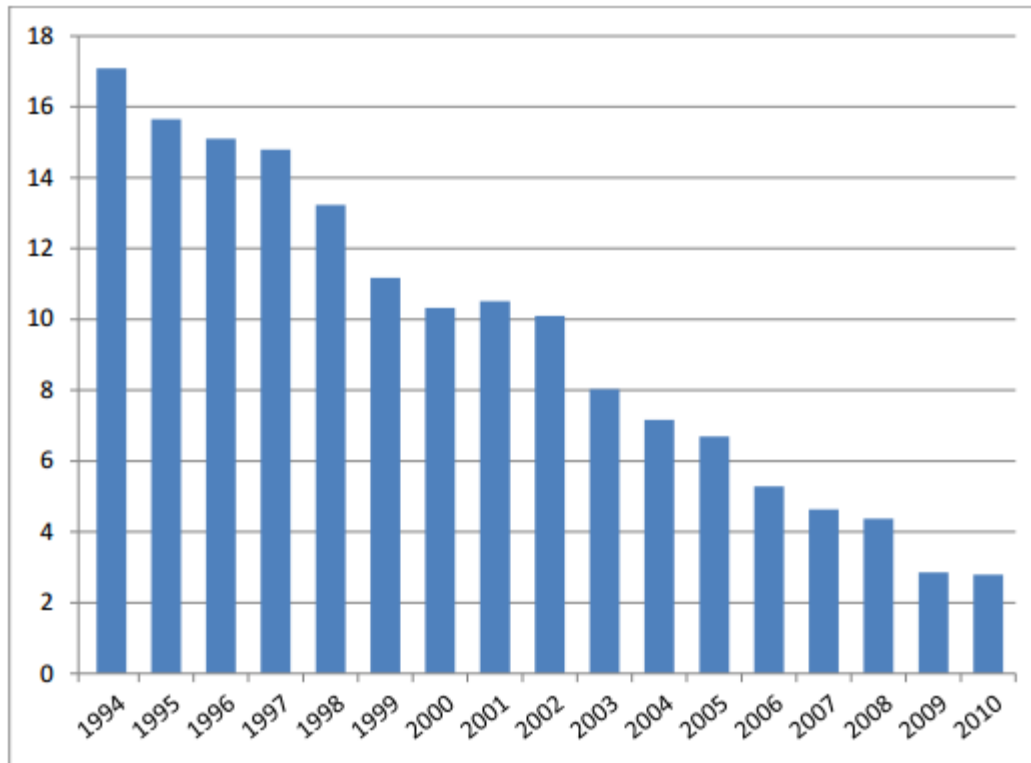
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la UNCTAD

Gráfico 2. Cantidad de proyectos de IED clasificados por su forma de inversión:



Fuente: Branstetter y Lardy (2006)

Gráfico 3. Participación de la IED como porcentaje de la formación bruta de capital fijo en China de 1994 al 2010:



Fuente: OCDE (2103)

Gráfico 4. Entrada de IED a China por país de origen.

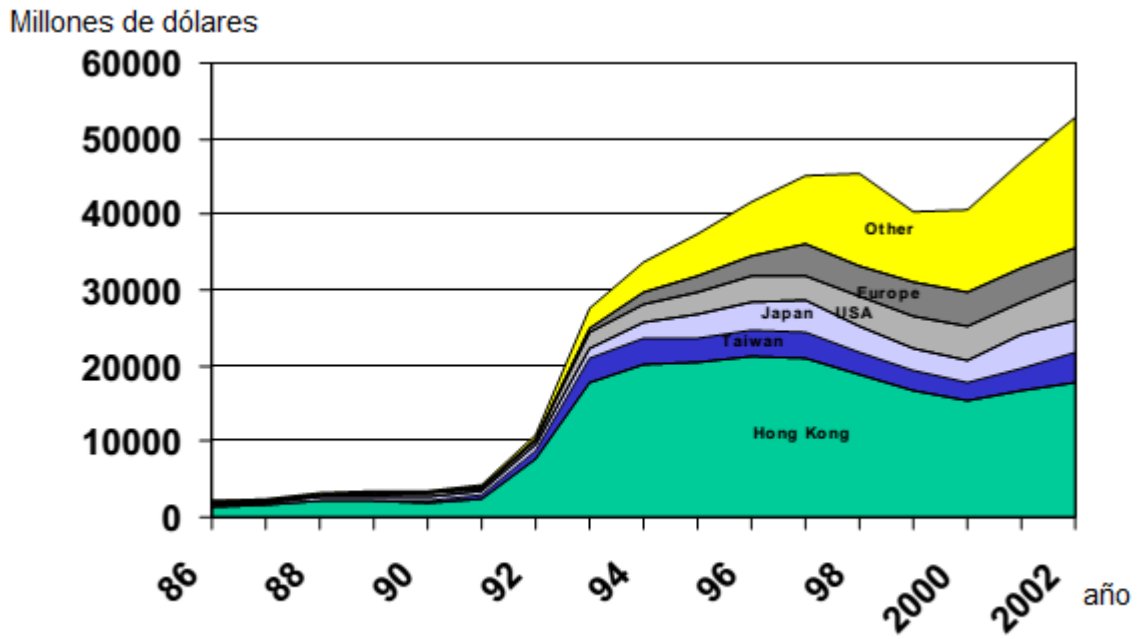
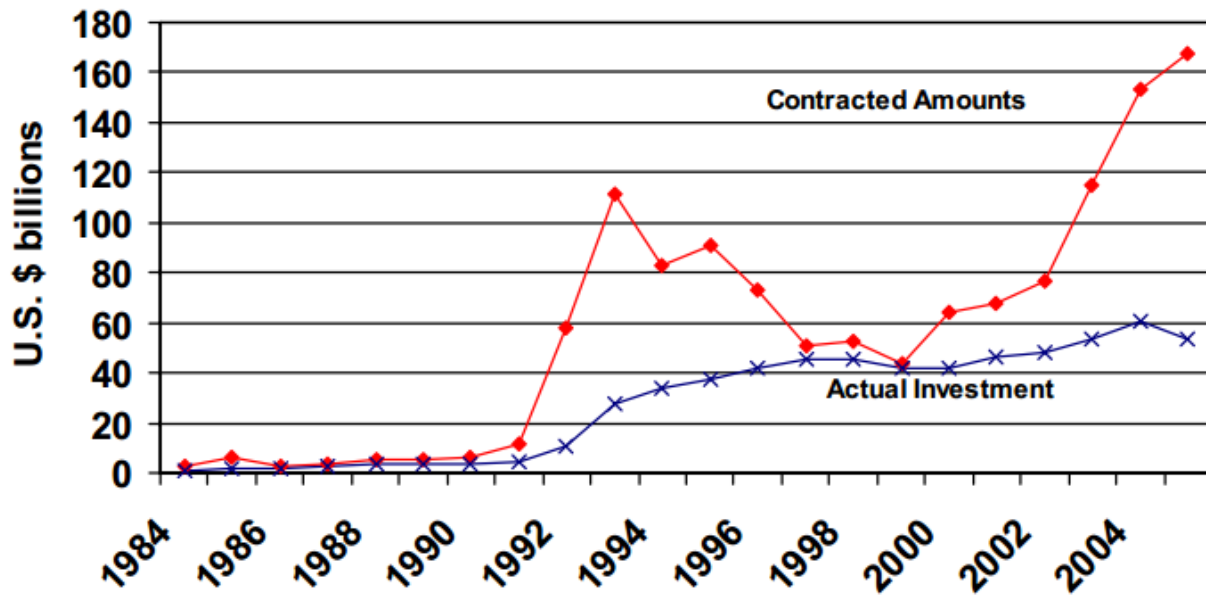
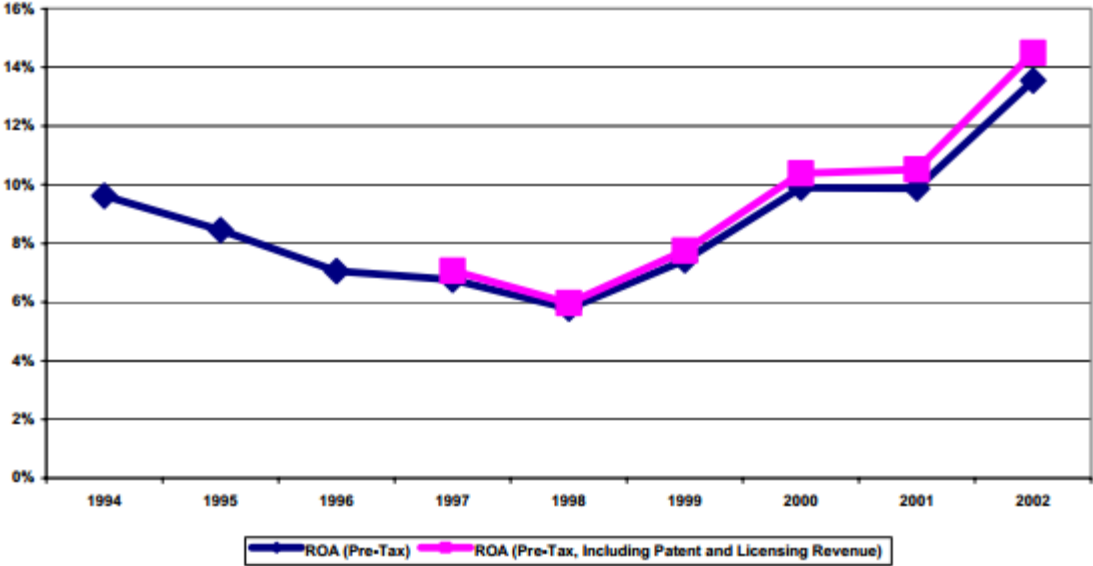


Gráfico 5. IED aprobada y efectivamente realizada en China para el período 1984-2006:



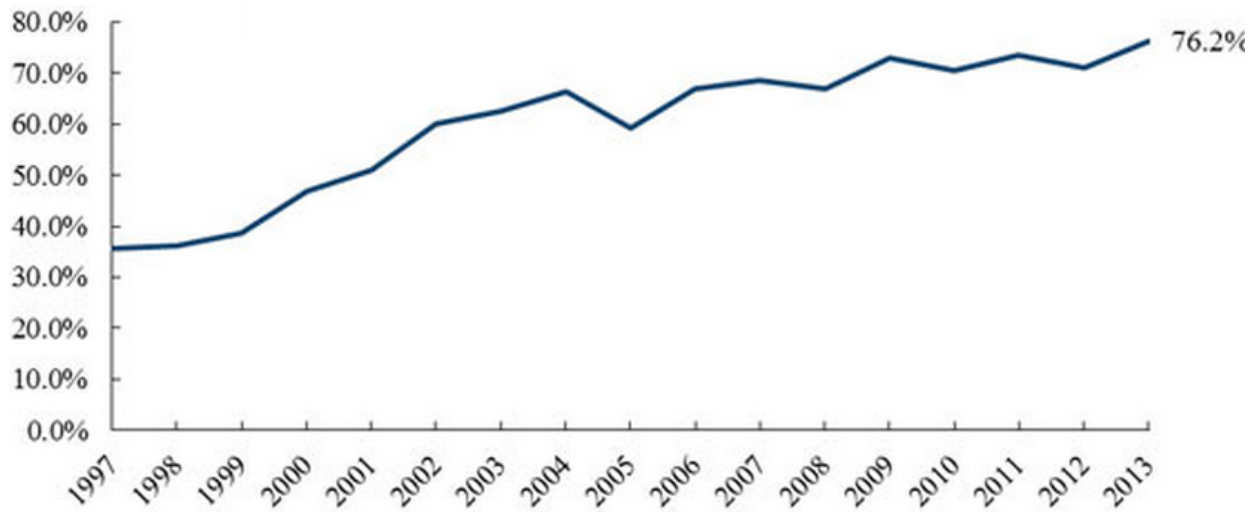
Fuente: Branstetter y Lardy (2006)

Gráfico 6. Beneficios de las inversiones extranjeras para el período 1994-2002:



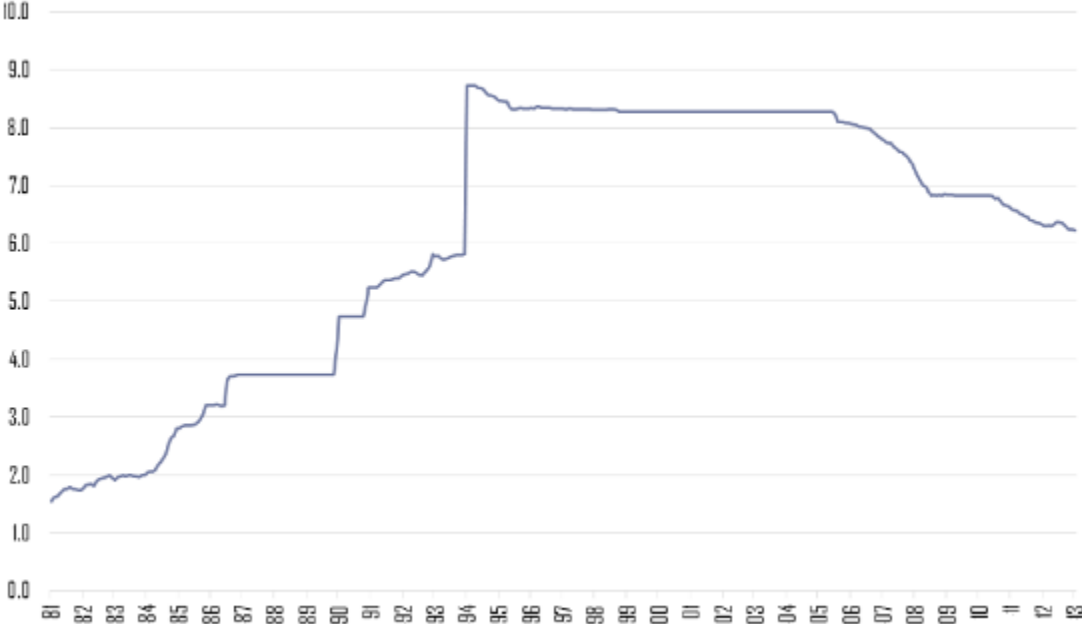
Fuente: Branstetter y Lardy (2006)

Gráfico 7. Porcentaje de “empresas con un 100% de capital extranjero” sobre el total de IED:



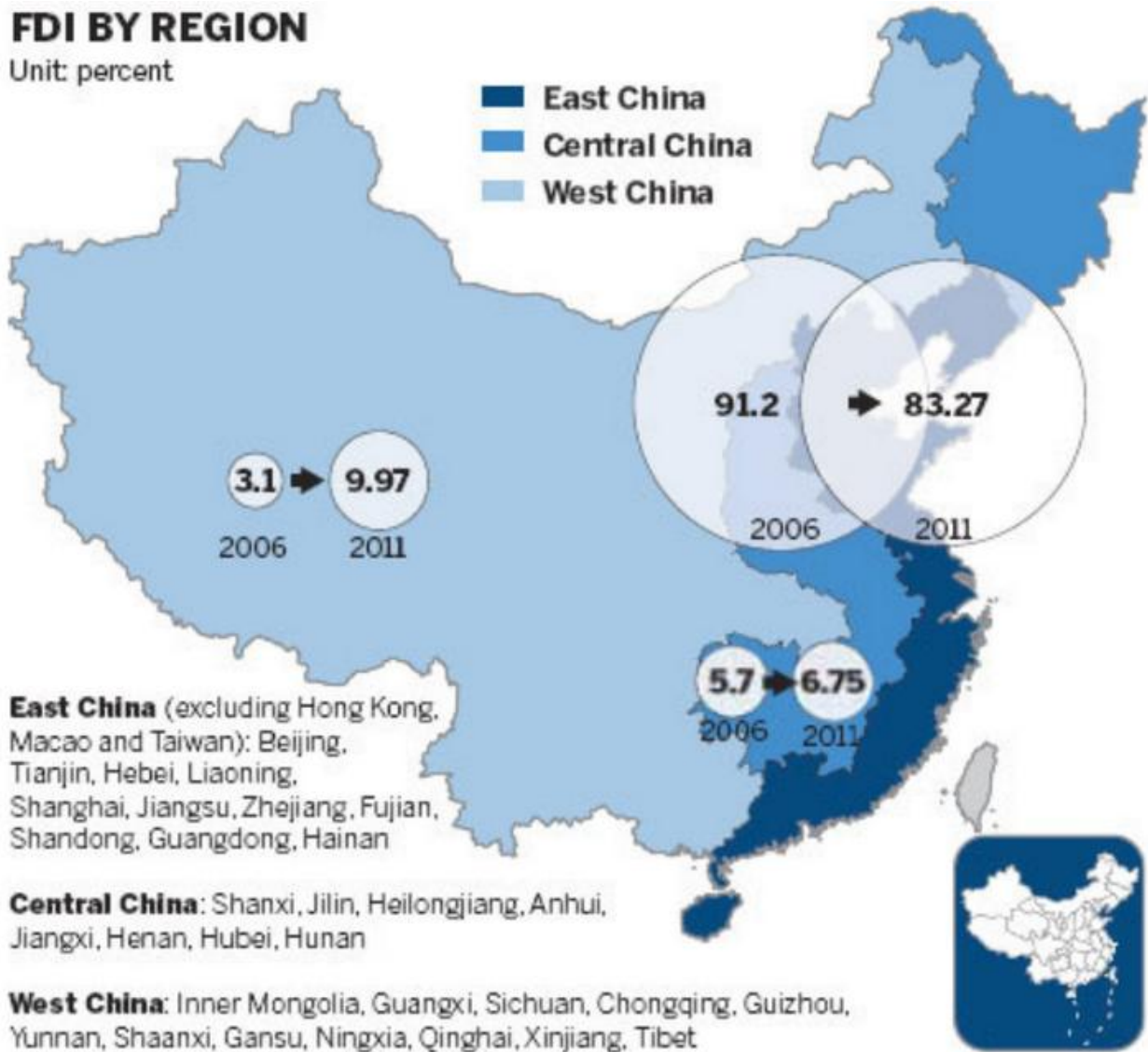
Fuente: "China Slowdown? FDI inflows confound the sceptics". James Kyngé, *Financial Times*, 19 de febrero de 2014,

Gráfico 8. Tipo de cambio Yuan/Dólar durante el período 1981-2013:



Fuente: Elaboración propia en baso a datos de mercado de divisas

Gráfico 9. Evolución del destino de la IDE durante el período 2006-2011:



Fuente: China Centric Associates