

Temas varios del Pacífico

Inversión extranjera directa y cambio institucional en China

DOI: 10.32870/mycp.v6i19.201

Roberto Hernández Hernández*

Introducción

La reactivación de la economía china, realizada desde finales de los setenta, ha convertido a este país en uno de los actores más importantes del sistema económico internacional. Las profundas reformas económicas, propiciadas por el sector político dominante e implementadas gradualmente en los campos de la economía, la sociedad y la cultura, han creado las condiciones para un crecimiento económico sin precedente, en un contexto de apertura externa, que implica la aceptación de las reglas del juego del sistema capitalista.

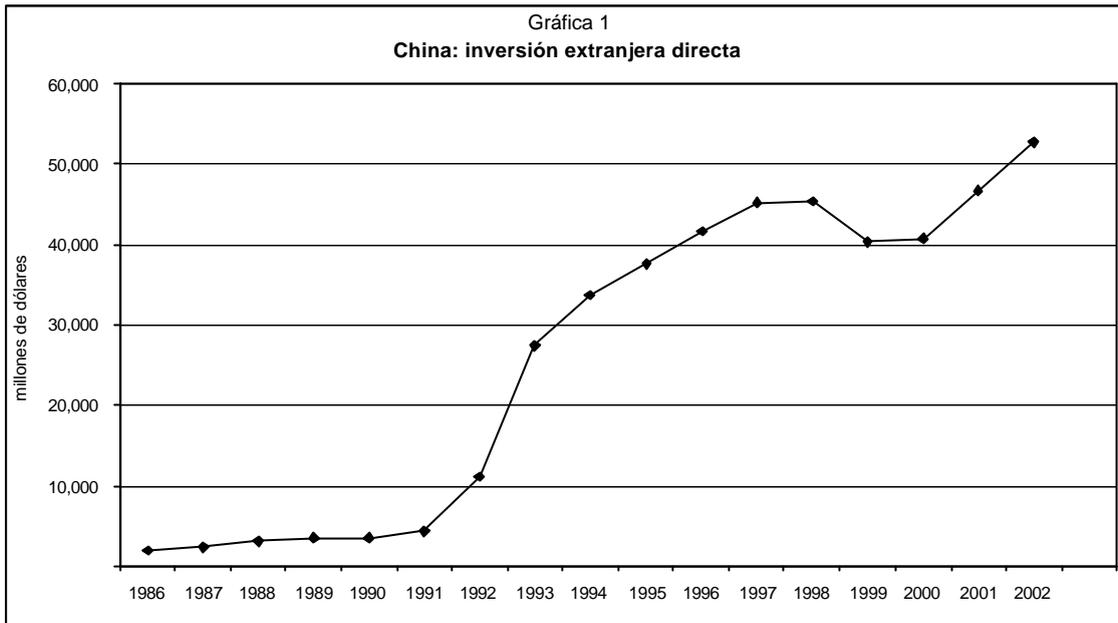
Uno de los indicadores clave para conocer y valorar la nueva política económica de China —además del crecimiento económico y el comercio exterior— es la inversión extranjera directa (IED). Ésta nos permite evaluar, por ejemplo, el grado y la forma en que un país participa del proceso de globalización, ya que, de acuerdo con el liberalismo económico, la privatización, la liberalización y la macroestabilidad son prerrequisitos para que la inversión extranjera se realice. En el caso de China la creación de estas condiciones ha ido a la par de fuertes ajustes de carácter institucional realizados por una clase política consciente de sus implicaciones.

La IED en China

La inversión extranjera directa en China, de 1980 a la fecha, ha mostrado un comportamiento sin precedente. Como se aprecia en la gráfica 1, de un promedio anual de 1 847 millones de dólares de IED captada entre 1979 y 1989, ésta subió a 45 217 millones de captación anual en el quinquenio 1998-2002. De este modo, el total de la inversión extranjera directa acumulada en 2002 alcanzó aproximadamente 442 740 millones de dólares.¹

De 1985 a 1995 China absorbió un promedio de 11 700 millones de dólares de IED, equivalentes al 6.5% del flujo total a nivel mundial. Este mismo porcentaje se mantuvo en los últimos seis años (1997-2002), pero las cantidades anuales recibidas fueron de 44 600 millones de dólares. Ello equivale a casi una cuarta parte de la inversión extranjera directa captada por los países en desarrollo, con los cuales compite China en los mercados de capitales. En 2002 China alcanzó el primer lugar mundial en la captación de capital, superando por primera vez a Estados Unidos.² Como se puede ver en el cuadro 1, ello se debió no sólo al incremento en la captación de IED de China, sino a la drástica disminución que experimentó Estados Unidos como receptor, al bajar de 300 900 millones en 2000 a 44 000 mil millones en 2002. También es muy importante que la inversión extranjera directa a nivel mundial bajó de 1 491 900 millones de dólares en 2000 a 534 000 millones, lo que equivale a una reducción de 64.2% en dos años. Lo sobresaliente del caso chino es que, contraria-

* Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara.
ORCID <http://orcid.org/0000-0002-9145-5865>



mente a la disminución que se presentó a nivel mundial, la IED se incrementó un 29.2% entre 2000 y 2002.

Estos ingresos de capital foráneo contribuyen ahora, de manera significativa, a la formación de capital fijo bruto en el país, aumentando su capacidad productiva y sus niveles de competitividad. En 2002, a nivel nacional la inversión extranjera directa contribuyó a la formación de capital con 9.5%, ci-

fra muy superior a la participación del 2.8% de 1990.³ En cuanto a su relación con el producto nacional bruto, en la actualidad la IED equivale al 4%. Aunque existen grandes diferencias regionales, la participación de las inversiones en la economía de China es especialmente elevada a lo largo de la costa este, y más aún en algunas provincias de esa región. En Guangdong y Shenzhen, por ejemplo, los flujos de capital exceden el 50% en la formación de capital.

Cuadro 1
Flujo de inversión extranjera directa y porcentaje en la inversión total
(miles de millones de dólares)

	1985-1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
China	11.7	44.2	43.8	40.3	40.8	46.8	52.7
	6.5	9.2	6.3	4.0	2.7	6.4	9.9
México		14.2	12.2	12.9	15.5	25.3	13.6
		3.0	1.8	1.3	1.0	3.4	2.5
Países en desarrollo	50.9	191.0	187.6	225.1	237.9	204.8	
	28.1	39.9	27.0	22.3	15.9	27.9	-
Estados Unidos	44.4	103.4	174.4	283.4	300.9	124.4	44.0
	24.5	21.6	25.1	28.1	20.2	16.9	8.2
Mundo	181.1	478.1	694.5	1,008.3	1,491.9	735.1	534.0

Fuentes: Economic Forum: Foreign Direct Investment in China (<http://www.tdctrade.com/econforum/boc/boc030101.htm>); los datos de México provienen de la CEPAL.

Temas varios del Pacífico

Aunque no es tema directo de este trabajo, conviene mencionar que las empresas chinas han comenzado a invertir en el exterior. A mediados de los noventa, China fue el mayor inversionista en el extranjero entre los países en desarrollo y ocupó el octavo lugar a nivel mundial.⁴

Distribución de la IED

Destino de las inversiones

En términos de la distribución regional, los flujos de IED están muy concentrados en las provincias de la costa oriental de China, mientras que las regiones central y occidental atraen partes marginales de los flujos de IED nacional (cuadro 2).

Este desbalance es aún más acentuado si lo vemos a nivel provincial. La provincia sureña de Kuangtung, por ejemplo, durante los ochenta absorbió casi la mitad de toda la IED en China. En los noventa, cuando el volumen captado aumentó exponencialmente, esta provincia aún recibía más de una cuarta parte de la IED total. Las siguientes provincias en importancia han sido Fukien y Kiangsú, con una captación de alrededor del 10% del total nacional, cada una. En la zona central de China las provincias con más captación de IED son Honan, Hupé y Hunan, mientras que Sechuán y Chensi lo son en la región occidental.⁵

Importancia de la IED

En su relación económica con el exterior, hasta la fecha China ha privilegiado la inversión extranjera directa frente a otros mecanismos, como las inversiones de portafolio o los prés-

tamos oficiales. La elevada proporción de IED es un indicador de la propensión de China a otorgar un considerable grado de autonomía operativa a los inversionistas extranjeros, tal como puede apreciarse en el cuadro 3.

Origen de las inversiones

El grueso de los flujos masivos de inversión extranjera directa, contrario a lo que pudiera pensarse, no tiene su origen en los grandes centros industriales del mundo, sino en las economías vecinas como Hong Kong, Taipei y Singapur, que en su conjunto aportan más de la mitad de los flujos de IED. Por su parte, economías como la Unión Europea, Japón y Estados Unidos aportan menos del 10% cada una.⁶ Es decir, la llamada inversión de ultramar, proveniente de la población china que radica en el exterior, es la más importante.

El cambio institucional

Las razones del aumento sin precedentes de la inversión extranjera directa en China las encontramos en la economía política, en el sentido en que la define Gilpin cuando afirma que la relación entre la economía y la política, al menos en el mundo moderno, es recíproca. Por una parte, la política en buena medida determina la estructura de la actividad económica y la canaliza en la dirección tendente a servir los intereses de los grupos dominantes; el ejercicio del poder en todas sus formas es un determinante fundamental de la naturaleza de un sistema económico. Por otra parte, el proceso económico por sí mismo, tiende a redistribuir el poder y la riqueza; éste transforma las relaciones de poder entre los grupos. Ello a su vez lleva a una transformación

Cuadro 2

Distribución geográfica de la IED acumulada de China

China	1993-1998	1980s	1990s
Región oriental	87.8	90.0	87.6
Región central	8.9	5.3	9.2
Región occidental	3.3	4.7	3.2

Fuente: Markus Taube y Mehmet Ögütcü, *Main Issues on Foreign Investment in China's Regional Development: Prospects and Policy Challenges*, OCDE, 2002, p. 7.

del sistema político, por lo que da lugar a una nueva estructura de relaciones económicas. Así, la dinámica de las relaciones internacionales en el mundo moderno es en buena medida una función de la interacción recíproca entre economía y política.⁷

En el caso de China, es un hecho que los cambios en la estructura de poder a finales de los años setenta, así como las políticas implementadas por los dirigentes desde una perspectiva más abierta y moderna, fueron determinantes para fijar el rumbo del desarrollo del país y para diseñar una nueva relación con el exterior sustentada en la preservación del *status quo*.⁸ Concretamente, la perspectiva de participar en el sistema internacional aceptando los principios, reglas y procedimientos de los regímenes internacionales de carácter financiero y comercial (para mencionar sólo los más globales), creó las condiciones para el inicio de los procesos de apertura, liberalización y privatización, necesarios para insertar al país en la economía mundial capitalista.

En este marco, a instancias del sector político que propiciaba el cambio, la prohibición que existía sobre la inversión extranjera directa fue levantada en 1972, durante el preámbulo a la visita del presidente Nixon a ese país, lo que abrió las puertas para un acercamiento entre China y algunas de las

economías más desarrolladas. Sin embargo, una serie de severas restricciones continuaron vigentes —como la de prohibir el financiamiento externo a proyectos de inversión extranjera—, con lo cual la IED se mantuvo en niveles muy pequeños hasta que las políticas cambiaron drásticamente en 1979.⁹ En 1979, como es sabido, la corriente política encabezada por Deng Xiaoping consolidó su poder dentro del gobierno y el Partido Comunista. A partir de entonces, China ha venido creando las bases jurídicas necesarias para promover la inversión extranjera,¹⁰ entre ellas sobresale la Ley de Inversiones Conjuntas, que establece un esquema básico para que las empresas extranjeras puedan invertir. Asimismo, se relajaron las restricciones sobre deuda externa y se redujeron los controles al comercio exterior; mientras que a los gobiernos provinciales y locales se les otorgó una considerable libertad para la regulación de las inversiones conjuntas que se establecieran en sus respectivas jurisdicciones.

En ese mismo año de 1979 se establecieron cuatro zonas económicas especiales (ZEE), en las cuales se ofrecieron tratamientos impositivos y administrativos preferenciales a las empresas extranjeras, así como libertades operativas típicas de una zona libre, hasta ese momento inusuales en China.¹¹ Específicamente, en estas zonas se fijó un im-

Cuadro 3
Flujos financieros acumulados en los principales tipos
de financiamiento externo

País o región	(porcentajes)			
	Inversión directa	Inversión en portafolio	Exportaciones privadas	Préstamos oficiales
China*	50.5	5.6	3.4	11.5
Malasia	10.0	30.3	23.4	36.3
Tailandia	12.0	13.3	7.3	67.4
Taiwan	62.0	(6.0)	1.2	42.7
Singapur	73.4	10.1	11.0	5.5

Nota: La suma de las columnas pueden no dar 100 % debido a la omisión de algún tipo de menor importancia relativa.

* 1991-1994 sobre la base de flujos.

Fuente: Yasheng Huang, *FDI in China. An Asian Perspective*, The Chinese University Press, Hong Kong; Institute of Southeast Asian Studies Singapur, 1998, p. 26.

Temas varios del Pacífico

puesto de 15% al ingreso de las empresas chinas afiliadas a las extranjeras, comparado con el 33% aplicado a las empresas nacionales; al mismo tiempo, se les otorgó un período de gracia de dos años para el cobro de estos impuestos y de sólo 50% del tercero al quinto año. Además, por primera vez se permitió el establecimiento de empresas con capital 100% extranjero. Cabe señalar que en 1979 ninguna de las ZEE originales eran centros industriales desarrollados; de hecho, estas zonas fueron establecidas fuera de los centros industriales del Estado para prevenir la “contaminación” de la influencia extranjera sobre la industria pesada de China.

El éxito de las ZEE para la atracción de inversión extranjera directa, propició que en 1984 fueran abiertas catorce áreas más, conocidas como “ciudades costeras abiertas” a las cuales se les otorgaron facilidades impositivas y administrativas similares a las de las ZEE. En estas ciudades se fijó un impuesto de 24% al ingreso de las empresas con capital extranjero. Asimismo, las autoridades locales autorizaron proyectos de inversión por debajo de los 30 millones de dólares, requeridos en ese momento —el nivel es de 50 millones en la actualidad¹²—.

El siguiente paso importante, en cuanto a inversión extranjera directa, se dio en 1986 con la implementación de las Veintidós Regulaciones, las cuales representan el mayor esfuerzo de liberalización aplicado en China. Con éste, las empresas con capital extranjero fueron elegibles para la aplicación de tasas preferenciales en el cobro del impuesto al ingreso de las empresas, independientemente de su localización, además de otorgárseles una mayor autonomía administrativa. Los estrictos controles sobre las remesas de utilidades en moneda extranjera fueron eliminados. Por medio de las Veintidós Regulaciones se designaron dos categorías de inversión extranjera a las que podían acogerse las empresas para poder obtener beneficios especiales adicionales, a saber: los proyectos “orientados a la exportación” para las empresas que destinaban más del 50% del valor de su producción a la

exportación, y los proyectos “tecnológicamente avanzados” para las empresas que elevaban la capacidad de la producción interna mediante el uso de tecnología de punta.

Las Veintidós Regulaciones establecían también el proceso para la aprobación de los proyectos de IED, el cual sigue vigente en la actualidad con algunas modificaciones. El proceso de aprobación es complejo e involucra trece agencias o ramas del gobierno central, así como a las comisiones de Relaciones Económicas y Comercio. Aunque el esquema regulatorio formal implica una sustancial centralización de poder sobre el proceso de aprobación, con la subsecuente vigilancia de las empresas de inversión extranjera (EIE), existe un gran debate sobre qué tanto el gobierno central interviene en la vigilancia de las EIE una vez establecidas.

En la práctica, parece existir *de facto* un considerable grado de autonomía para las autoridades locales en cuanto a la regulación de las EIE. Igualmente, hay aspectos informales que con frecuencia son ajustados a las necesidades de las empresas extranjeras, mismos que contribuyen a mitigar los aspectos formales restrictivos del régimen regulatorio.¹³

El siguiente cambio importante en la inversión extranjera directa en China no implicó una modificación significativa en términos regulatorios, sino un cambio en la composición de los inversionistas extranjeros. La IED disminuyó ligeramente después de los eventos de la plaza de Tiananmen en 1989, pero fue reasumida con un crecimiento muy rápido en los noventa. Al respecto Naughton,¹⁴ entre otros, sugiere que de hecho se dio un relajamiento en los controles oficiales sobre la IED al permitir que las empresas transnacionales prescindieran de los requerimientos oficiales de exportación. En esencia los requisitos de exportación fueron ignorados en forma progresiva o la definición de un proyecto “tecnológicamente avanzado” se amplió para permitir que las empresas que no cumplían del todo con las características de ser tecnológicamente avanzadas abastecieran al mercado interno.¹⁵

Esta situación de laxitud hacia las empresas asociadas al capital extranjero ha motivado a las empresas chinas a formar alianzas con las extranjeras y beneficiarse así de las ventajas que se les otorgan a éstas.¹⁶

Mientras que en los ochenta la IED en China había estado muy dominada por las inversiones con base en Hong Kong y Taiwan, que buscaban la explotación del relativamente bajo costo de la mano de obra en la ZEE para procesos destinados a la exportación; en los noventa, la IED procedente de inversiones de empresas transnacionales de occidente y Japón, que buscaban atender al mercado chino mediante la capacidad de producción local, se fue incrementando. Es importante puntualizar que los flujos de IED en los años noventa fueron mucho mayores que en los ochenta, tanto en términos cuantitativos como en relación con el PIB. A finales de los ochenta y ya en los noventa, la IED comenzó a fluir en cantidades significativas a los centros de industria pesada y finanzas de China (empresas estatales), un claro ejemplo son Shanghai y las provincias alejadas.¹⁷

IED por sectores

La IED se ha caracterizado por fluir, principalmente, hacia el sector manufacturero; los sectores de servicios y agrícola se han mantenido rezagados, y el sector de alta tecnología ha comenzado a captar capital en tiempos recientes.

La IED ejerce una desproporcionada influencia sobre la economía debido a que las inversiones se hallan relacionadas en gran medida con las exportaciones. En los últimos años la IED ha ido cambiando su centro de atención: de industrias intensivas en mano de obra en los ochenta, cambió a intensivas en capital

en los noventa y a intensivas en tecnología en este momento. En la actualidad, las filiales de las empresas extranjeras contribuyen con una cuarta parte de las exportaciones totales de China y con el 80% de las exportaciones de alta tecnología. La transferencia de tecnología que trae aparejada la inversión extranjera está propiciando que China se mueva hacia las inversiones de alto valor agregado.¹⁸

Dentro de los sectores industriales y de servicios, algunas ramas en especial han aprovechado los cambios en la normatividad hacia la inversión extranjera. Las reformas implementadas a partir de 1992 han eliminado las restricciones en ramas muy protegidas con anterioridad, como ventas al menudeo y al mayoreo, bienes raíces, transporte y exploración petrolera en tierra. En cuanto a las ventas al menudeo, las inversiones conjuntas son ahora permitidas en las grandes ciudades para casi todos los productos, usualmente en una proporción accionaria de 50-50.

En el sector energético, antes de 1992 las empresas extranjeras sólo podían vender a China equipos de generación eléctrica; ahora a las empresas eléctricas extranjeras se les permite construir y operar plantas por un tiempo determinado, después del cual están obligadas a aplicar un esquema de desinversión. Existen, además, inversiones conjuntas en transporte, desarrollo de puertos, exploración petrolera y servicios financieros.

En el sector bancario, tradicionalmente muy restringido, se dio la autorización a cuatro bancos extranjeros para operar negocios en *remi* en 1997.¹⁹ Asimismo, a fines de los noventa algunas de las principales empresas chinas de propiedad estatal comenzaron a captar recursos financieros; ahora los montos al-

El alto nivel de IED en China es resultado de las profundas reformas institucionales impulsadas por la clase dirigente del país

Temas varios del Pacífico

canzan varios miles de millones de dólares. Cabe señalar que antes la mayoría de los fondos de las empresas estatales chinas provenían de bonos de soberanía.²⁰

Perspectivas de la IED

En los próximos años es de esperarse que los flujos de inversión extranjera hacia China continúen incrementándose, ya que los tiempos establecidos para aperturas adicionales, con motivo de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio, flexibilizarán aún más las condiciones para el flujo de capital externo. En consecuencia, el flujo total tenderá a incrementarse y los flujos sectoriales y regionales tenderán a cambiar, respondiendo a las facilidades de carácter administrativo y a los cambios en las proporcionales del crecimiento económico sectorial. Aunque la manufactura aún ocupa una gran proporción de la IED y el sector servicios lo encabeza con el 25% de los flujos, la estructura de la IED de China se transformará en un futuro.²¹

Debido al cambio cíclico de la economía mundial, la inversión extranjera directa ha tocado fondo (como se puede apreciar en el cuadro 1) y a partir de ahora deberá tender al alza. Como resultado, la participación global de China tendería a reducirse, no obstante que los flujos hacia este país continúen incrementándose.

Conclusiones

El hecho de que China se haya convertido en uno de los destinos más importantes de inversión extranjera directa a nivel mundial, se debe no sólo a la disponibilidad de mano de obra barata, disciplinada y bien calificada, sino también al establecimiento de condiciones ventajosas y al otorgamiento de múltiples facilidades para los inversionistas extranjeros y sus socios nacionales. Esto es resultado de las profundas reformas institucionales impulsadas por la clase dirigente del país. La aprobación de nuevas regulaciones sobre IED se ha dado en concordancia con los estándares internacionales; más aún, el interés de las autoridades

regionales y locales por atraer IED las ha llevado a flexibilizar la aplicación de la normatividad o a encontrar la manera de sortear su aplicación estricta.

En los últimos 25 años, desde que China abrió las puertas a la inversión extranjera, una buena parte de las inversiones foráneas se han dado en proyectos manufactureros de baja tecnología e intensivos en mano de obra. Pero recientemente se percibe la captación de nuevas inversiones de mayor calidad, a largo plazo, de alta tecnología e intensivas en capital. La continuación de esta tendencia requerirá de modificaciones adicionales en la estructura legal para hacer más simple y expedita la aprobación de proyectos de IED, tanto en áreas de manufacturas como de servicios. Lo esperado son nuevas modificaciones en la estructura productiva de forma que se incluya a las empresas paraestatales chinas.

Notas

- 1 Datos del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica (MOFTEC), (<http://www.uschina.org/statistics/fdi1979-01.html>). La información oficial de China refiere, además de la inversión extranjera directa ejercida, la contratada. Para 2002, por ejemplo, ésta había alcanzado los 828 670 millones de dólares.
- 2 MOFTEC (2002), "Overseas direct investment to China surges", <http://www.Chinacommercial.org/subeng/news011502_01.htm> (30/04/2003).
- 3 World Bank, *World development indicators*, Washington, 2002, p. 284.
- 4 World Bank, *China engaged: integration with the global economy*, Washington, 1997, p. 26.
- 5 Para un detallado análisis de la inversión extranjera directa en cada una de las regiones y provincias, véase Markus Taube y Mehmet Ögütçü, *Main issues on foreign investment in China's regional development: prospects and policy challenges*, Paris, OECD, 2002.
- 6 *Ibid.*, p. 6.
- 7 Gilpin, Robert, "The nature of political economy", en C. Robert Art y Robert Jervis, *International politics. Enduring concepts and contemporary issues*, New York, Harper Collins College Publishers, 1997, p. 270.
- 8 Iain Johnston, Alastair (2003), "Is China a status quo power?", en *International Security*, vol. 27, núm. 4: 5-56.
- 9 *Cfr.* Granstetter, Lee G. y Robert C. Feenstra, "Trade and foreign direct investment in China: a political economy approach", en *National Bureau of Economic Report, Working paper series*, núm. 7100. Cambridge, MA, 1999, p. 3. (<http://www.nber.org/papers/w7100>). Lardy, Nicholas (2002), *Foreign trade and economic*

- reform in China, 1978-1990*, New York, Cambridge University Press, 2002, p. 18.
- 10 El marco legal sobre inversión extranjera, con base en el cual se han establecido las leyes reglamentarias y regulaciones específicas, comenzó a imponerse en 1979 con la aprobación de la Ley de Inversiones Conjuntas (*Joint Venture Law*); en 1986 le siguió la Ley de Empresas de Propiedad Cien por Ciento Extranjeras (*Wholly Foreign-Owned Enterprise Law*), y en 1998 la Ley sobre Inversiones Conjuntas Cooperativas de China con el Extranjero (*Chinese-Foreign Co-operative Joint Venture*). En 1990 se reformó la Ley de Inversiones Conjuntas de 1979 (Huang, 1998: 10).
- 11 Las zonas económicas especiales eran: Shenzhen (al otro lado de la frontera de Hong Kong), Zhuhai (al otro lado de la línea fronteriza de Macao), Shantou (en la costa de Guangtong frente a Taiwan) y Xiamen (directamente frente a Taiwan).
- 12 Granstetter y Feenstra, *op.cit.* p. 3-4.
- 13 Huang, Yasheng, *FDI in China. An asian perspective*. Hong Kong/Singapur, Chinese University Press/Institute of Southeast Asian Studies, 1998, p. 11.
- 14 Naughton, Barry, "China's emergence and prospects as a trading nation", *Brookings Paper on Economic Activity*, Washington, 1996.
- 15 Véase también Granstetter y Feenstra, *op. cit.*, p.6.
- 16 Huang, *op. cit.*, p. 11.
- 17 Granstetter & Feenstra, *op. cit.*, p. 6.
- 18 Economic Forum (2003) "Foreign direct investment in China", <<http://www.tdctrade.com/econforum/boc0300101.htm>> (22/09/2003).
- 19 Huang, *op. cit.*, p. 8.
- 20 Lardy, *op. cit.*, pp. 4-5; World Bank, *op. cit.*, p. 38.
- 21 Economic Forum, *op. cit.*, p. 6. 