

Algunas tendencias en Inversión Extranjera Directa (IED) 2021

Serie Informes Nº 12-21, 17/08/2021

por Magdalena Cardemil Winkler

Resumen

Luego de la crisis financiera global del año 2009, la IED ha mostrado una tendencia fluctuante, moviéndose en una banda entre USD 1,2 y 2 billones anuales. La oscilante trayectoria de la IED en las últimas décadas ha alterado de manera significativa la posición relativa de las distintas regiones, tanto emisoras como receptoras. Aunque el porcentaje de flujos de IED mundial hacia las economías desarrolladas es predominante a nivel absoluto, los flujos hacia los países en desarrollo han ido en sostenido aumento desde principios de los 2000. Lo mismo sucede en cuanto al origen de los flujos globales de IED, mientras que los países desarrollados siguen siendo el principal aportante, la participación de los países en vías de desarrollo ha aumentado significativamente en las últimas décadas, debido especialmente al extraordinario dinamismo que se ha evidenciado en China y otros países del Asia. En esta minuta se dan antecedentes generales sobre la IED en Chile y el mundo y las posibles consideraciones con respecto a su restricción, en un contexto geopolítico sensible agravado por los efectos de la pandemia.

Esta minuta fue elaborada con el propósito de apoyar la labor parlamentaria en la Conferencia Parlamentaria sobre Seguridad e Inteligencia, a realizarse entre los días 5 y 7 de septiembre 2021 en Budapest, Hungría.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

<u>1. Antecedentes generales</u>	3
1.1 Inversión Extranjera Directa (IED)	3
1.2 Cifras.....	5
1.2.1 El dinamismo Chino	7
1.4 Restricciones a la IED y consideraciones de seguridad nacional ..	8
<u>2. IED en Chile</u>	11

2. Antecedentes generales

2.1 Inversión Extranjera Directa (IED)

Según el Banco Mundial "La inversión extranjera directa constituye la entrada neta de inversiones para obtener un control de gestión duradero (por lo general, un 10% o más de las acciones que confieren derecho de voto)¹ de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista. Es la suma del capital accionario, la reinversión de las ganancias, otras formas de capital a largo plazo y capital a corto plazo, tal como se describe en la balanza de pagos"². La IED puede tomar la forma de inversiones *Greenfield* (proyectos desde cero), fusiones y adquisiciones (FyA), ampliación de capital para la expansión de operaciones comerciales e inversión para reestructuración financiera³ y es un tipo de inversión que se considera menos volátil que otro tipo de inversiones, por ejemplo la inversión de cartera, creando relaciones de largo plazo entre países.

Si bien la IED puede ser realizada por individuos, en su mayor parte se materializa a través de empresas multinacionales (EMN) las cuales poseen una casa matriz en su país de origen y filiales localizadas en otros países. Los inversionistas extranjeros tienen como objetivo maximizar el retorno de su inversión en el mediano-largo plazo, por lo que las garantías que les puedan ofrecer los Estados receptores en cuanto a estabilidad institucional y socioeconómica, reglas transparentes y confiables, derecho a la no discriminación, acceso a los mercados formales de cambio de divisas, derechos de propiedad, etc., serán claves para su atracción. Esas garantías se configuran en las leyes nacionales y en los acuerdos internacionales para protección de inversiones extranjeras que hayan sido firmados y ratificados por los países.

Existe amplia literatura sobre los efectos de la IED en variables como el empleo, innovación, remuneraciones y crecimiento económico, con resultados variados y muchas veces contradictorios. Así, los impactos positivos que la IED puede tener no son exógenos sino que condicionales a ciertos contextos de base locales, por ejemplo, el nivel de desarrollo del país receptor, el destino de la inversión etc.⁴.

Por ejemplo, la literatura apuntaría a que la IED puede generar un aumento directo en el stock de capital de la economía receptora, incidiendo positivamente sobre el crecimiento y generación de empleo cuando se trata de inversiones *Greenfield* o de ampliaciones de capacidad, pero el impacto es menos claro en el caso de las inversiones vía fusiones y adquisiciones. Así también, se ha visto que aunque las EMN generalmente son más productivas y tecnológicas que las empresas locales, la IED que ingresa a mercados poco exigentes, protegidos o con bajo nivel de competencia, no implicaría necesariamente el uso de las más modernas tecnologías disponibles de la empresa matriz⁵. Existe evidencia de que la IED destinada al sector manufactura tiende a tener un efecto positivo en el crecimiento,

1 En términos administrativos, la definición de IED puede variar en función de las legislaciones nacionales.

2 <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.CD.WD>

3 OCDE (2011). Definición Marco de Inversión Extranjera Directa. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264094475-19-es.pdf?expires=1629124460&id=id&acname=guest&checksum=1DBD2676A040299BC920DEB4CE816199>

4 BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

5 *Ibid.*

mientras que la IED en el sector primario tiende a tener uno negativo⁶, y de que en países en vías de desarrollo la IED no parecería anteceder al crecimiento económico⁷.

Por otro lado, la IED podría afectar negativamente a la economía doméstica generando un efecto *crowding out* de la inversión⁸, reduciendo la oferta del capital humano avanzado disponible para el resto de las firmas⁹, y generando efectos contradictorios en los derechos laborales¹⁰ o en la protección del medio ambiente^{11,12}.

La verdad es que analizar los impactos de la IED en las economías receptoras no es trivial, y la evidencia empírica no es concluyente. Si bien las diferencias metodológicas (fuentes de datos, períodos, tipos de inversión y países receptores diversos) pueden explicar parte de la variabilidad encontrada, no es posible descartar que refleje diferencias reales en los impactos de la IED según los diferentes períodos y países analizados, y de las distintas estrategias de IED llevadas a cabo por los inversores extranjeros¹³. Así y todo, existe un relativo consenso en que la promoción de la IED es deseable por parte de los gobiernos, pero debe ser conciliada con un resguardo de un bienestar mayor, que priorice la inversión hacia sectores estratégicos y hacia aquellos en donde existen fallas de mercado que producen un sub-financiamiento, por ejemplo, en infraestructura de alto costo como carreteras y telecomunicaciones. El efecto real de la IED en los países y la materialización de los *spillovers* positivos dependerá en última medida del tipo de estrategia que sigan las empresas multinacionales, la estructura de los mercados, de la infraestructura física y tecnológica del país receptor, de las políticas públicas para maximizar los beneficios, del contexto (macroeconómico, institucional y regulatorio) en que operen las firmas nacionales y extranjeras, la dotación de capital humano, el nivel de desarrollo financiero de los países receptores y el destino de la inversión¹⁴.

6 Alfaro, L. (2003). Foreign Direct Investment and Growth: Does the Sector Matter?. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228966060_Foreign_Direct_Investment_and_Growth_does_the_sector_matter

7 Calderón, C, Loayza, N. y Servén, L. (2004), "Greenfield foreign direct investment and mergers and acquisitions - feedback and macroeconomic effects," Policy Research Working Paper Series 3192, The World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13941>

8 En donde las firmas locales terminan invirtiendo menos en la presencia de IED. BID (2020). La Inversión Extranjera Directa. Definiciones, determinantes, impactos y políticas públicas. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-inversion-extranjera-directa-Definiciones-determinantes-impactos-y-politicas-publicas.pdf>

9 Alfaro, L y Johnson, M. (2012). Foreign Direct Investment and Growth: On the Role of Complementarities, the Search for Mechanisms, and the Potential for Linkages. Disponible en: https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/Entry%20for%20Encyclopaedia%20of%20Financial%20Globalization_85bd12f8-b1f2-4c66-9123-8f177fcf1f9b.pdf

10 Garbí, L. (2016). Legislación de inversión extranjera: Un análisis crítico y comparativo de Chile y Brasil. Facultad de Derecho, Escuela de Graduados, Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/143108/Legislaci%C3%B3n-de-inversi%C3%B3n-extranjera.pdf?sequence=1>

11 En particular de las industrias extractivas y pesadas. OCDE (2002). Inversiones extranjeras directas en desarrollo: un máximo de beneficios por un costo mínimo. Disponible en: <https://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/1959795.pdf>

12 Un riesgo adicional es el potencial que tiene la IED de dar el control de una industria o tecnología a una nación extranjera que pueda significar un menoscabo en la seguridad del país, situación que será analizada en mayor profundidad a continuación.

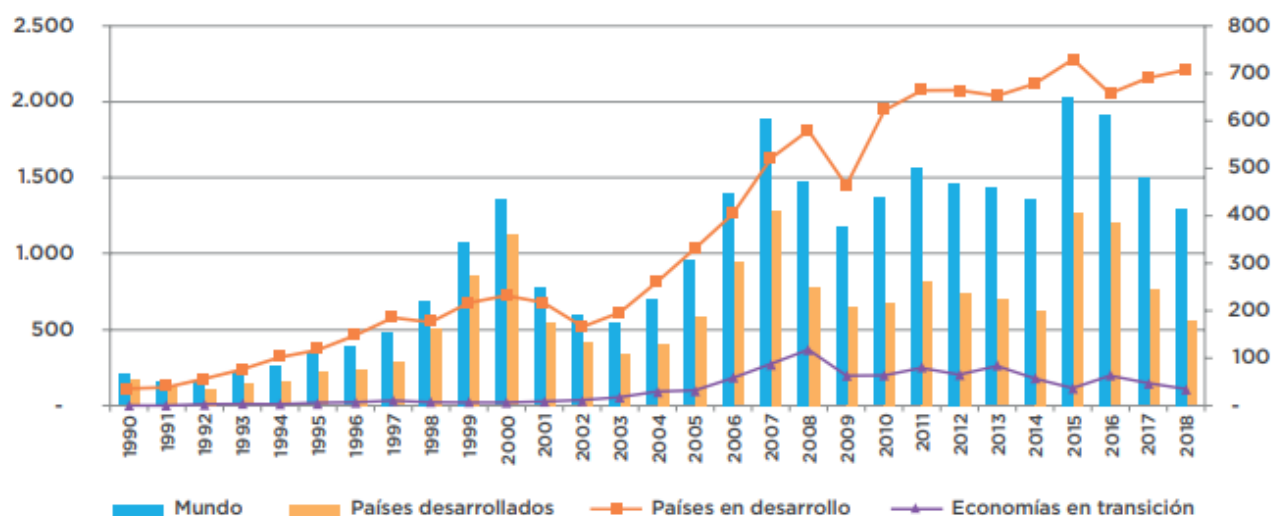
13 BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

14 InvestChile (2021). Caracterización y efectos de la Inversión Extranjera Directa en Chile. Disponible en: https://investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/caracterizacion-y-efectos-de-la-ied-en-chile.pdf?_ga=2.176149794.1412731610.1628779308-1728739416.1628779308

2.2 Cifras

El aumento de los flujos globales de IED experimentados desde inicio de los años 90 respondió principalmente al aumento de las presiones competitivas a nivel mundial, al aumento del esfuerzo de los gobiernos por atraer este tipo de inversión y a la ola de privatizaciones de industrias, especialmente en los países en desarrollo¹⁵. Tras un *peak* el año 2007 (USD 1,9 billones), luego de la crisis financiera global la IED ha mostrado tendencias fluctuantes, moviéndose en una banda entre USD 1,2 y 2 billones anuales, alcanzado el año 2015 un nuevo récord histórico. En el año 2018 las tendencias proteccionistas y los mayores controles a las inversiones por parte de países y bloques económicos clave condujeron a un cambio de estrategia por parte de las EMN, replanteándose su rol en las cadenas globales de valor¹⁶. No obstante lo anterior, la importante caída observada el año 2018 (13% con relación a 2017) también se explica en parte por la masiva repatriación de utilidades de las multinacionales estadounidenses, motivadas por la reforma impositiva introducida en este país a finales del 2017¹⁷.

Flujos mundiales de IED entrante por regiones (US\$ miles de millones, 1990-2018)



Fuente: BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

Desde una perspectiva regional, la oscilante trayectoria de la IED en las últimas décadas ha alterado de manera significativa la posición relativa de las distintas regiones receptoras. Desde el año 2002 que el porcentaje de flujos de IED mundial hacia las economías en desarrollo ha aumentado sostenidamente, en desmedro de aquella que es destinada a países desarrollados, aunque esta última sigue siendo predominante a nivel absoluto. Lo anterior resulta de una combinación del lento crecimiento en el mundo desarrollado con el fuerte dinamismo de los países emergentes, especialmente del extraordinario crecimiento de

15 BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

16 Ibid.

17 UNCTAD (2017). World Investment Report 2019: Special Economic Zones. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf

las economías en desarrollo de Asia¹⁸. En contraste, América Latina y el Caribe presenta un bajo dinamismo como destino de la IED: su peso relativo se ha mantenido entre 8 y 9% de la IED global en las últimas 3 décadas¹⁹.

Distribución geográfica de los flujos de IED por región receptora (promedios anuales, USD millones y participación, 1991-2018)

	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2011-2015		2016-2018	
	VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%
MUNDO	226.678	100,0	798.661	100,0	710.807	100,0	1.462.357	100,0	1.570.779	100,0	1.571.067	100,0
ECONOMÍAS DESARROLLADAS	146.808	64,8	600.513	75,2	457.607	64,4	866.893	59,3	829.024	52,8	837.961	53,3
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN	2.149	0,9	7.074	0,9	19.160	2,7	77.886	5,3	64.267	4,1	48.803	3,1
ECONOMÍAS EN DESARROLLO	77.721	34,3	191.073	23,9	234.040	32,9	517.577	35,4	677.487	43,1	684.303	43,6
AMÉRICA LATINA Y CARIBE	19.721	8,7	69.801	8,7	63.959	9,0	115.409	7,9	179.849	11,4	145.825	9,3
CARIBE	693	0,3	1.746	0,2	2.433	0,3	4.007	0,3	2.599	0,2	3.591	0,2
AMÉRICA CENTRAL	7.505	3,3	15.793	2,0	27.612	3,9	32.357	2,2	42.347	2,7	42.571	2,7
AMÉRICA DEL SUR	11.523	5,1	52.262	6,5	33.913	4,8	79.045	5	134.903	8,6	99.663	6,3

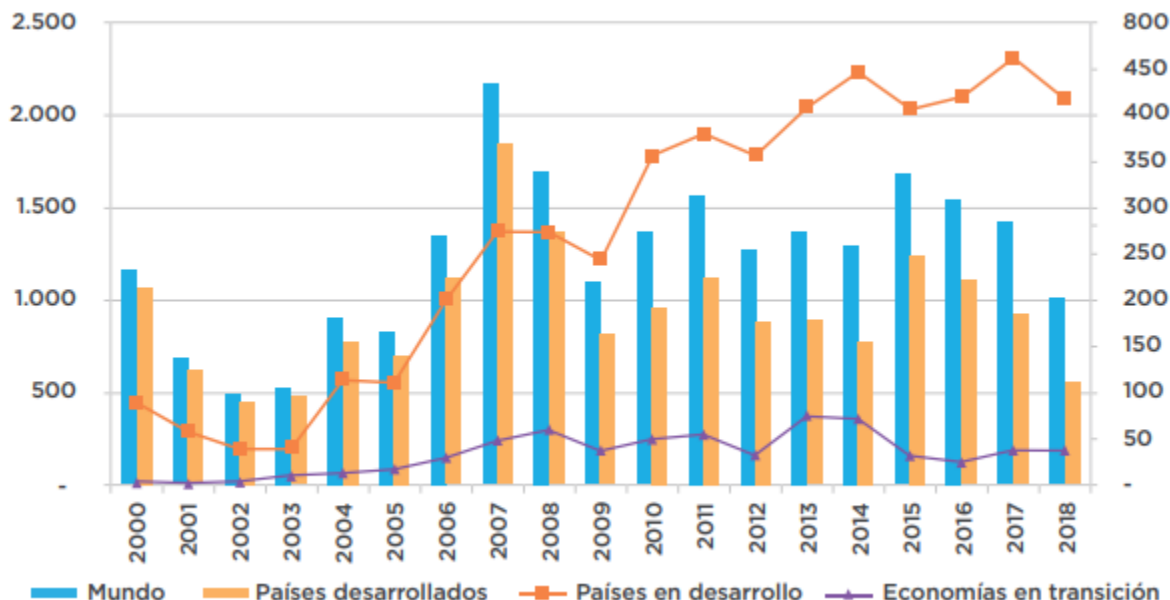
Fuente: BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

En cuanto al origen de los flujos globales de IED, los países desarrollados son el principal aportante, aunque la participación de los países en vías de desarrollo ha venido creciendo en el tiempo. Mientras que entre 2000 y 2002 los países avanzados contribuyeron con más del 90% de la IED global, entre 2016 y 2018 ese porcentaje bajó al 65%. Entre el 2016 y el 2018, Asia pasó a explicar el 93% de la IED originaria de los países de desarrollo, flujos procedentes mayoritariamente desde China, Hong Kong, Corea, Singapur, Arabia Saudita, Taiwán, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, India e Indonesia.

18 En 2017 y 2018, entre los 10 principales países receptores de IED se posicionaron 4 naciones asiáticas: China, Hong Kong, Singapur e India. Apenas un país de América Latina (Brasil) logró estar en esta lista. Si se toman los 20 mayores receptores, desde Asia se suman a los países anteriores Corea del Sur, Indonesia y Vietnam, y de nuestra región sólo México. BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

19 Con excepción del período 2011-2015 (participación del 11,4%), cuando esta región experimentaba la fase final de los beneficios derivados del boom de precios de los *commodities*.

Flujos Mundiales de IED saliente por regiones (miles de millones USD, 2000-2018)



Fuente: BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

Con respecto a la distribución sectorial de la IED global, se observa que en la inversión *Greenfield* el sector servicios representa el 50,8% de los flujos en el periodo 2016-2018, seguido por el sector manufacturas con el 44,5 % y el sector primario con un 4,6%. Se destaca que la participación de este último sector ha caído considerablemente en comparación con cifras 2003-2005 (18,3% del total), a favor del sector de servicios (el cual representaba el 32,2% del total). Con respecto a la inversión en fusiones y adquisiciones (FyA), en el periodo 2016-2018 ésta también se concentra en servicios (60,4%), luego en manufacturas (38%) y por último el sector primario, con tan solo 1,5% del total.

A nivel global no existen reglas multilaterales de gobernanza de la IED, si no que existen alrededor de 2.350 Acuerdos Bilaterales de Inversiones (ABI), y más de 300 tratados de libre comercio que incluyen capítulos sobre inversiones²⁰.

2.2.1 El dinamismo Chino

Según cifras de UNCTAD²¹, al año 2019 China figuraba como la segunda economía con más entradas de IED, solo detrás de EEUU. Con respecto al origen, China representa al 2019 el cuarto país de origen de la IED a nivel mundial, detrás de Japón, Estados Unidos y Países Bajos²². Así, mientras que las salidas de IED desde China representaban en el año 2000 el 5,5% del acervo mundial de IED en el exterior, al año 2020 éstas representaban el 11%²³.

20 BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

21 UNCTAD (2020). Informe sobre las inversiones en el mundo 2020, La producción internacional después de la pandemia. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_es.pdf

22 Aunque el año 2018 China fue el primer país de origen de este tipo de inversión, junto con Japón.

23 CEPAL (2021). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf

Pero el fenómeno de la inversión China en el mundo es relativamente reciente²⁴, y se pueden identificar principalmente dos políticas Chinas que lo motivan. Por un lado, la política “China going global” o “Go out” de 1999²⁵, que tuvo por objetivo el incentivar que las compañías chinas se insertaran en el prolifero mercado global con inversiones e internacionalización, y por el otro lado la política denominada “One Belt, One Road” (2013) que apostó por una fuerte inversión en infraestructura terrestre y marítima en múltiples países para garantizar la integración económica y el flujo continuo de capital, bienes y servicios entre Asia y el resto del mundo²⁶.

La IED proveniente desde China principalmente financia proyectos en sectores como manufactura, servicios de computación, bienes raíces, negocios y servicios de leasing, comercio mayorista y minorista, intermediación financiera, investigación científica, transporte, energía y construcción²⁷. Los países que más han recibido IED desde China en las últimas dos décadas han sido Estados Unidos, Australia, Gran Bretaña, Suiza, Brasil, Canadá, Alemania, Singapur, Rusia, y Francia²⁸.

En América Latina, China se ubicó entre los principales inversores de la región en la modalidad de fusiones y adquisiciones transfronterizas: La participación de las empresas chinas en el monto total de las fusiones y adquisiciones de la región pasó de un 1,7% entre 2005 y 2009 a un 16,3% entre 2015 y 2019. Más aún, en 2020, el primer inversionista por fusiones y adquisiciones fue China, principalmente a través de empresas de generación y distribución eléctrica en la región²⁹.

2.3 Restricciones a la IED y consideraciones de seguridad nacional

La seguridad nacional y económica de un país puede verse socavada a través de la adquisición de empresas en los sectores de defensa, tecnología, y otros sectores estratégicos por parte de naciones rivales. Las inversiones hostiles tienen el potencial de posicionar a los adversarios extranjeros en un rol de poder (económico, político, tecnológico), controlando activos en industrias sensibles³⁰ sin haber tenido que someterse y aprobar una revisión de seguridad nacional exhaustiva.

A pesar de que generalmente el énfasis es puesto en los mecanismos para promover y resguardar la IED, se pueden aplicar restricciones en pos de un objetivo válido de política pública, como lo son la seguridad nacional, la protección de industrias estratégicas, preocupaciones medioambientales, etc. Aunque en el pasado estos controles estaban relegados a sectores tradicionalmente relacionados con defensa, el veloz desarrollo de la tecnología en casi todos los ámbitos ha obligado a discutir el potencial de la inversión hostil en nuevas áreas como salud, datos, mercado inmobiliario, productos básicos, etc. Algunas medidas restrictivas o regulatorias hacia el ingreso de IED son por ejemplo porcentajes máximos de propiedad extranjera, la obligatoriedad de asociación con capitales locales,

24 Con un énfasis inicial en países cercanos de Asia, con menores barreras en términos de distancia, idioma, etc. Cardemil, A. y Tornero, I. (2017). Perspectivas de la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en Chile. Cámara chileno-china de comercio, industria y turismo. Disponible en: <https://www.carey.cl/download/Shang-Bao-October.pdf>

25 China Policy (2017). China Going Global: between ambition and capacity. Disponible en: <https://policycn.com/wp-content/uploads/2017/05/2017-Chinas-going-global-strategy.pdf>

26 CEIUC (2017). La iniciativa “One Belt, One Road” y su impacto en Chile. Documento de trabajo N° 5. Disponible en: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/publicaciones/publicaciones-ceiuc/1777-la-iniciativa-one-belt-one-road-y-su-impacto-en-chile>

27 <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/china/inversion-extranjera>

28 <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/medios/4437-existe-demasiada-ied-china-en-la-region-2>

29 CEPAL (2021). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf

30 Con especial énfasis en la tecnología de “doble uso”, es decir, la que puede tener al mismo tiempo aplicaciones militares y no militares. Ejemplos de esta tecnología son el GPD y la energía nuclear.

procedimientos de aprobación/autorización previa, establecimiento de requisitos de desempeño (empleo, contenido local, etc.), límites para la repatriación de capitales, entre otros³¹.

El pasado año 2020 Ellen Lord, subsecretaria de Adquisiciones y Sostenimiento del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, advirtió de que adversarios de su país estarían invirtiendo en empresas estadounidenses con el objetivo de dañar su base industrial militar. También se levantaron las alarmas sobre China y su robo y recolección de propiedad intelectual³². El rol predominante que juega el Estado en muchas empresas en China³³, sumado a la opacidad de su economía y su poderío en el escenario geopolítico hacen que los importantes flujos de IED provenientes desde el gigante asiático cada vez sean más auditados por los países receptores³⁴.

Además, la pandemia del Covid-19 y las dificultades financieras por las que están pasando las pequeñas empresas transversalmente también intensificarían estos riesgos. "Es de vital importancia que entendamos que durante esta crisis la [base industrial de defensa] es vulnerable al capital adversario, por lo que debemos asegurarnos de que las empresas puedan permanecer en el negocio sin perder su tecnología"³⁵, afirma Lord. En esta línea, el Departamento de Defensa de EEUU ha tratado de aumentar el flujo de dinero hacia algunas empresas emergentes prometedoras para mantenerlas a flote y evitar una posición en donde se vean obligadas a hacer dinero de proceder incierto a través del programa "Trusted Capital Marketplace", conectando startups innovadoras de tecnología en defensa con fuentes confiables de capital³⁶.

Además de EEUU, los potenciales riesgos que la IED también han entrado en la agenda pública de la Unión Europea. En su mercado interno, los riesgos creados por una inversión no se detienen necesariamente en las fronteras del Estado miembro donde se realiza la inversión, sino que tiene el potencial de afectar al bloque como un todo. Actualmente existen mecanismos nacionales de detección de IED en 14 Estados miembros, con un reglamento de selección de inversiones extranjeras de la UE en vigor desde el año 2019³⁷ que permiten a los miembros mantener, modificar o adoptar mecanismos para controlar, por motivos de seguridad u orden público, las inversiones extranjeras directas en su territorio.

A la hora de determinar si una IED tiene el potencial de afectar la seguridad o el orden público, se insta a los Estados miembros y la Comisión a tener en cuenta sus efectos potenciales en infraestructuras críticas (energía, transporte, agua, sanidad, comunicaciones,

31 BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

32 <https://www.fedscoop.com/adversarial-capital-investment-ellen-lord-china/>

33 Sólo como ejemplo, el 82% del valor total de las fusiones y adquisiciones realizadas por empresas chinas entre 2005 y 2020 en América Latina y el Caribe correspondió a empresas estatales chinas. CEPAL (2021). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf

34 El Departamento de Defensa de los Estados Unidos tiene la facultad de bloquear las inversiones que sean consideradas demasiado riesgosas, aunque se hace énfasis en la importancia de la cooperación internacional en el cumplimiento de las regulaciones sobre transacciones financieras debido a que países adversarios a menudo intentarán ocultar el origen de su dinero invirtiendo desde empresas fantasmas, sin operaciones reales ni activos. <https://www.fedscoop.com/adversarial-capital-investment-ellen-lord-china/>

35 <https://www.whitecase.com/publications/insight/taiwan-changing/adversarial-capital-and-covid-19-converge-expand-fdi-regimes-watch-space>

36 <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2471346/trusted-capital-marketplace-reduces-vulnerability-to-adversarial-capital/>

37 UE (2019). Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&rid=8>

medios de comunicación, tratamiento o almacenamiento de datos, etc.), tecnologías críticas y productos de doble uso (inteligencia artificial, la robótica, los semiconductores, la ciberseguridad, las tecnologías aeroespacial, de defensa, de almacenamiento de energía, cuántica y nuclear, así como las nanotecnologías y biotecnologías, etc.), el suministro de insumos fundamentales, el acceso a información sensible y el pluralismo de los medios de comunicación. También se insta a considerar si el inversor extranjero está controlado directa o indirectamente por el gobierno (incluidos los organismos públicos o las fuerzas armadas) de un tercer país, si el inversor extranjero ya ha participado en actividades que afecten a la seguridad o al orden público en un Estado miembro, y si existe un riesgo grave de que el inversor extranjero ejerce actividades delictivas o ilegales³⁸.

Más recientemente, en marzo 2020 la Comisión Europea emitió una serie de lineamientos en materia de inversión extranjera directa y libre movimiento de capitales desde terceros países destinados a proteger bienes y tecnología europea crítica en el actual contexto de pandemia³⁹. El documento afirma "hoy más que nunca, la apertura de la UE a la inversión extranjera debe ser equilibrada con herramientas de detección de riesgos adecuadas. En el contexto de la emergencia COVID-19, podría haber un mayor riesgo de intentos de adquirir capacidades sanitarias (por ejemplo, para producciones de equipos médicos o de protección) o industrias relacionadas, como de establecimientos de investigación (por ejemplo, el desarrollo de vacunas), a través de la inversión extranjera directa. En necesario mantenerse vigilante para garantizar que dicha IED no tenga un impacto perjudicial en la capacidad de la UE para cubrir las necesidades sanitarias de sus ciudadanos".

Con las recientes revisiones de los regímenes nacionales de IED tras el estallido de la pandemia, se podría esperar que desde ahora casi cualquier acuerdo de salud significativo enfrente el escrutinio desde el lado de la IED, con gobiernos preocupados por la seguridad del suministro de productos y medicamentos críticos, vacunas y otros bienes clave para sus poblaciones nacionales y mantener las capacidades de investigación, desarrollo y producción dentro de las fronteras nacionales⁴⁰.

³⁸ UE (2019). Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&rid=8>

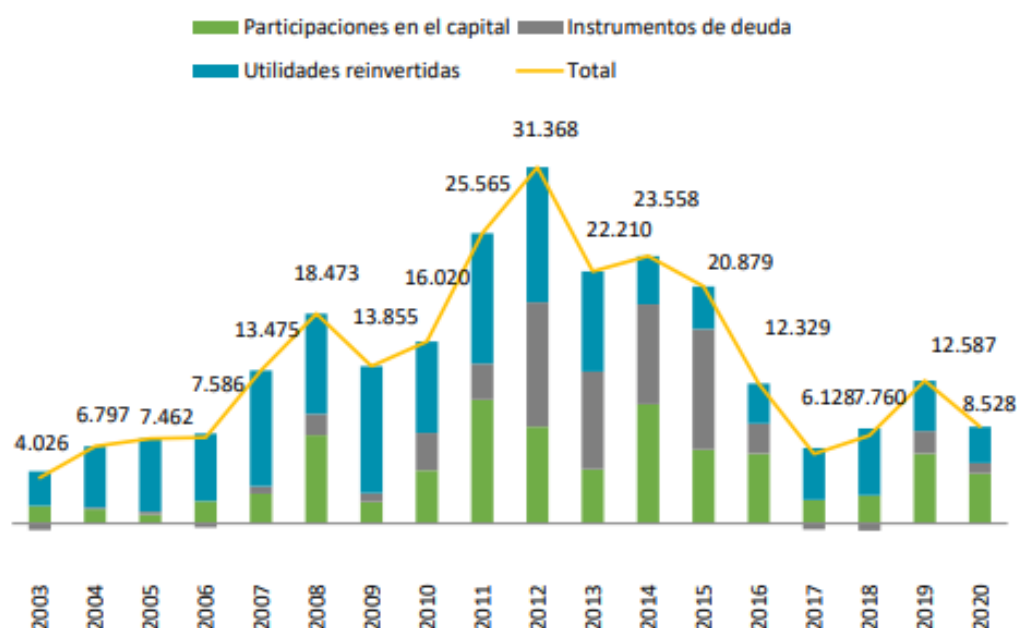
³⁹ European Commission (2020). Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation) Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf

⁴⁰ Efectivamente, también en esta misma línea se ha evidenciado en los últimos años los ABI suscritos cada vez incluyen más disposiciones relativas al desarrollo sustentable, además de procurar mayor espacio para políticas regulatorias BID (2021). Las Políticas hacia la inversión extranjera directa. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>

3. IED en Chile

Hace algún tiempo Chile se ha convertido en un atractivo punto para capitales provenientes del exterior, principalmente debido a su conveniente ordenamiento jurídico y a las condiciones económicas y financieras favorables que se han desarrollado en el país. Según el Reporte Caracterización y Efectos de la Inversión Extranjera en Chile elaborado por InvestChile (2021)⁴¹ en el año 2020 el flujo de la IED en Chile fue de US\$8.527 millones⁴², lo que implicó una caída del 32% en comparación con el año 2019, donde la IED alcanzó un monto de US\$12.587 millones. Los principales destinos de la IED en los últimos 5 años hacia nuestro país son los sectores de la minería, los servicios financieros y el sector electricidad, gas y agua⁴³.

Aporte Total Anual IED, 2003-2020 (Millones de USD)



Fuente: InvestChile (2021), cifras Banco Central de Chile.

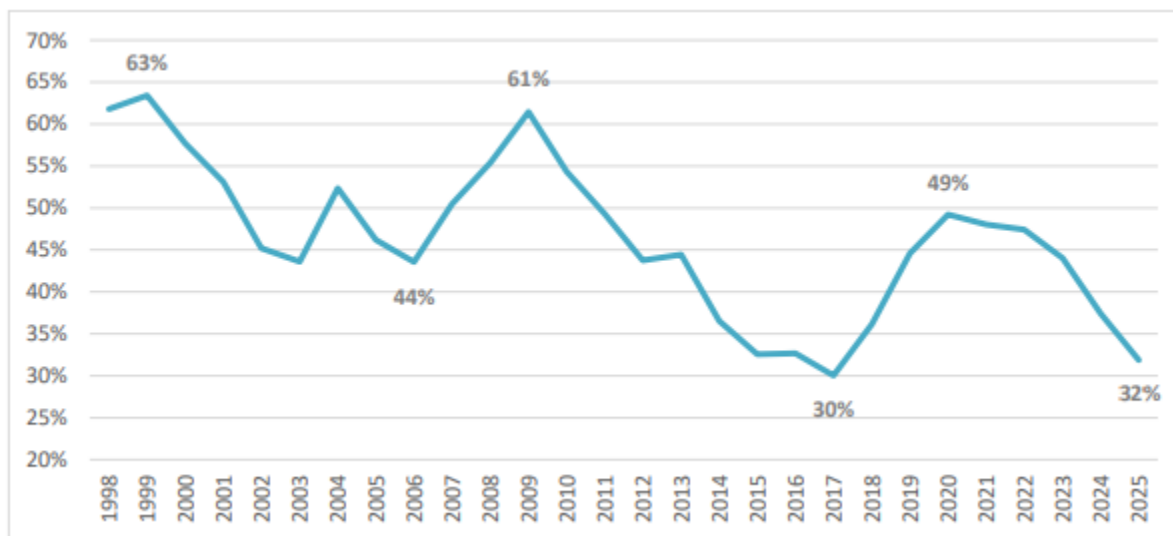
Cifras proporcionados por la Corporación de Bienes de Capital muestran que desde 1998 a 2020 el promedio de la participación del capital extranjero en los proyectos de inversión fue de un 46%, con una caída a un promedio de 39% en los últimos 5 años, atenuada por una recuperación en los dos últimos años.

41 InvestChile (2021). Caracterización y efectos de la Inversión Extranjera Directa en Chile. Disponible en: https://investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/caracterizacion-y-efectos-de-la-ied-en-chile.pdf?_ga=2.176149794.1412731610.1628779308-1728739416.1628779308

42 Cifra proporcionada por el Banco Central de Chile.

43 El documento hace la salvedad de que este monto de los flujos de IED no necesariamente representa un incremento efectivo de la inversión, el que se mide a través de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), o un incremento de capital productivo en una economía receptora (maquinaria, equipo, planta, etc.), ya que el registro del flujo de IED no necesariamente coincide con la inversión efectiva (problema de temporalidad), así como también debido a que los flujos de IED pueden destinarse a la adquisición de activos ya existentes.

Evolución de la Participación de la Inversión Extranjera en el Total de Inversiones



Fuente: InvestChile (2021), cifras de Corporación de Bienes de Capital (CBC).

Según sector productivo, las mayores participaciones porcentuales se dan en las áreas de minería y energía, abarcando entre ambos un 70% del valor de los proyectos catastrados.

El documento también destaca que del total invertido por las empresas multinacionales en nuestro país, alrededor del 71% es destinado a inversión productiva (edificios, plantas, vehículos, maquinarias, equipo computacional, software, etc.). Además, se calcula que el 54% de estas grandes empresas de capital extranjero que se han instalado en Chile, lo ha hecho creando proyectos *Greenfield* o desde cero, instalando capacidad productiva que no existía en nuestra economía, generando nuevos empleos y potenciando a sus industrias relacionadas.

Con respecto a la caracterización de empresas, el registro de contribuyentes del SII nos indica que del total del universo identificado, el 9,6% corresponde a empresas extranjeras (64.680). También se observa un gran dinamismo del inicio de actividades comerciales por parte de empresas extranjeras en el país a partir de la década del 2000 y especialmente en los últimos diez años, lo que muestra el atractivo de Chile y su potencial para atraer compañías foráneas. Si el número de empresas extranjeras que iniciaban actividades en nuestro país era de menos de 1.000 a inicios de los 2000, al año 2019 10.328 empresas extranjeras iniciaron sus actividades en Chile, presentando un crecimiento promedio de 11,5% en el periodo 2000-2009 y de 21,8% en el periodo 2010-2019⁴⁴. Según el tamaño de la empresa, datos del SII indican que al año 2019 la mayoría de las empresas extranjeras son micro y pequeñas (52% y 29,3% respectivamente), con tan solo el 10,1% correspondiendo a grandes empresas, corrigiendo la intuición popular de que las empresas extranjeras en el país generalmente corresponde a grandes multinacionales. Así también, las empresas extranjeras aportan con el 52,2% de la recaudación por concepto del Impuesto de Primera Categoría; con el 58,9% de la recaudación del Impuesto a la Renta; con el 45% de

44 Desde la creación de InvestChile en el 2016 la tasa de crecimiento promedio de la IED aumentó a 28,4%. InvestChile (2021). Caracterización y efectos de la Inversión Extranjera Directa en Chile. Disponible en: https://investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/caracterizacion-y-efectos-de-la-ied-en-chile.pdf?_ga=2.176149794.1412731610.1628779308-1728739416.1628779308

la recaudación por IVA; y con el 51,4% de la recaudación total por impuestos, a pesar de que son solo el 10% de las empresas constituidas y vigentes en Chile.

Con respecto al empleo, se calcula que las empresas extranjeras son responsables de más de 1.370.000 puestos formales de trabajo, lo que representa el 30% de los trabajadores dependientes. Los contratos de trabajo con empresas extranjeras también tienden a ser de mayor duración (promedio de 43,3 meses vs. 32,6 meses promedio en las nacionales), con mayor proporción de relaciones laborales de "duración indefinida" (80,8% vs el 67,6% en empresas nacionales), otorgar mayores salarios promedio transversalmente a la industria y requerir de mano de obra más calificada que el promedio⁴⁵. Además, las empresas extranjeras superan en la ejecución de actividades de I+D a las compañías nacionales (35,5% de las extranjeras vs 27,1% de las nacionales), tanto en investigación básica, desarrollo experimental e investigación aplicada.

Con respecto a la IED proveniente específicamente desde China, muchos argumentan que Chile fue elegido como la plataforma estratégica para la expansión china en América Latina, eje desde el cual despliega el resto de su influencia en la región⁴⁶. Efectivamente, nuestro país cuenta con una larga trayectoria de amistad con el país asiático, siendo Chile el primer país sudamericano en establecer relaciones diplomáticas con China en 1970, el primero en apoyar el ingreso de China a la OMC en 1999 y el primero en suscribir un tratado de libre comercio con China en el año 2005⁴⁷.

InvestChile declara que de una cartera de proyectos que la agencia apoyó el año 2019 por US\$ 18.448 millones, US\$ 4.852 millones procedían de China, monto 167% superior a lo registrado en 2018 y la principal fuente para la cartera. En el año 2020 la IED China se redujo levemente hasta los US\$ 3.891 millones de dólares, aunque continua muy cerca de Estados Unidos y Canadá, los cuales históricamente han sido los principales países inversionistas en Chile⁴⁸. La IED proveniente de del país oriental mayoritariamente financia proyectos en el área de Energía e Industria de Alimentos⁴⁹, aunque se están discutiendo inversiones Chinas en una multiplicidad de áreas, como por ejemplo en la implementación del 5G⁵⁰ en Chile, en la instalación de una planta de vacunas⁵¹ y en la licitación en curso de cédulas de identidad, pasaportes y bases de datos personales del Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI)⁵², solo por mencionar algunos.

⁴⁵ De los hombres contratados por las empresas extranjeras, en promedio un 40,4% tiene educación universitaria (versus el 19,9% en las empresas nacionales). De las mujeres, el 41,6% de las que trabajan en empresas extranjeras que tiene educación universitaria, cifra que ronda el 27% en empresas nacionales.

⁴⁶ <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/08/16/chile-la-plataforma-que-busca-china-para-insertarse-en-america-latina/>

⁴⁷ Cardemil, A. y Tornero, I. (2017). Perspectivas de la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en Chile. Cámara chileno-china de comercio, industria y turismo. Disponible en: <https://www.carey.cl/download/Shang-Bao-October.pdf>

⁴⁸ InvestChile (2021). Análisis de las cifras de Inversión Extranjera en Chile 2020 (preliminar). Disponible en: <https://investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2021/03/informe-preliminar-ied-chile-2020.pdf>

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ <https://investchile.gob.cl/es/investchile-reactiva-su-promocion-de-oportunidades-de-inversion-para-empresas-chinas/>

⁵¹ <https://investchile.gob.cl/es/sinovac-anuncia-la-instalacion-de-una-planta-de-vacunas-en-chile/>

⁵² El cual abre la discusión en nuestro país sobre la sensibilidad estratégica del manejo de bases de datos e información personal de los ciudadanos en la seguridad nacional.

En la actualidad son dos los mecanismos principales que regulan las inversiones extranjeras en Chile: la Ley N° 20.848⁵³, que vino a remplazar al Decreto Ley N° 600⁵⁴, y el Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales⁵⁵.

La Ley 20.848, de 2015, estableció un nuevo marco para la inversión extranjera en Chile y creó la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (APIE, también conocida como InvestChile), sucesora y continuadora legal del antiguo Comité de Inversiones.

Según el artículo 2° de esta ley “se entenderá por inversión extranjera directa, la transferencia al país de capitales extranjeros o activos de propiedad de un inversionista extranjero o controlado por éste, por un monto igual o superior a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica o su equivalente en otras monedas, que se efectúe a través de moneda extranjera de libre convertibilidad, bienes físicos en todas sus formas o estados, reinversión de utilidades, capitalización de créditos, tecnología en sus diversas formas susceptible de ser capitalizada, o créditos asociados a la inversión extranjera proveniente de empresas relacionadas. Asimismo, se considerará inversión extranjera directa aquella que, dentro de los montos a que se refiere el inciso anterior, se transfiera al país y se materialice a través de la adquisición o participación respecto del patrimonio de la empresa o en el capital de la sociedad receptora de la inversión, constituida en Chile conforme a la ley chilena, en forma directa o indirecta, que le otorgue control de, al menos, el 10% del derecho a voto de las acciones de la sociedad, o de un porcentaje equivalente de participación en el capital social si no se tratare de una sociedad por acciones o en el patrimonio de la empresa de que se trate”⁵⁶.

Los diversos tratados bilaterales acerca de protección de las inversiones que Chile ha firmado y ratificado, articulan la materia entre sus dimensiones nacionales e internacionales. Estos tratados, aunque con sus características particulares, a grandes rasgos todos contemplan protecciones y garantías a la IED como cláusulas de no discriminación (nación más favorecida), acceso al mercado cambiario formal, tanto para el capital como para las utilidades del proyecto de inversión, la libre transferencia de los pagos, y la posibilidad de llevar las disputas con el Estado de Chile ante tribunales arbitrales internacionales⁵⁷.

Nuestro país a la fecha no cuenta con institucionalidad o instrumentos específicos para revisar los potenciales riesgos de seguridad nacional que pueden conllevar los diferentes flujos de IED, aunque es probable que dada la coyuntura global este tipo de temáticas conciten cada vez más la atención.

53 <http://bcn.cl/2k1dm>

54 El Decreto Ley N°600, vigente desde el año 1974 y derogado en 2016, garantizaba, mediante la celebración de contratos entre los inversionistas extranjeros y el Estado de Chile, una serie de beneficios y garantías especiales a los inversores como invariabilidades tributarias y arancelarias y las ya mencionadas cláusulas de no discriminación, acceso al mercado formal de divisas, etc. Aunque este instrumento ayudó en su momento a potenciar la entrada de IED, con el paso del tiempo este instrumento fue cada vez menos usado, optando los inversionistas por acogerse al Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central, la otra alternativa para ingresar inversiones al país.

55 Disponible en: https://www.bcentral.cl/documents/33528/115571/bcch_compendio_091581_es.pdf/fe478c3e-d158-f5ba-4262-6dc60383c69a?t=1625689739067

56 Además de lo anterior, el Capítulo XIV del Compendio de Normas sobre Cambios Internacionales del Banco Central de Chile, en el contexto de las normas aplicables a los créditos, depósitos, inversiones y aportes de capital provenientes del exterior, las inversiones son definidas como “Cualquier acto, convención o contrato en virtud del cual una parte adquiere, con divisas provenientes del exterior o con el producto de su liquidación en el país, el dominio, o el derecho de usar, gozar, ser poseedor o mero tenedor de valores mobiliarios, efectos de comercio, acciones, derechos sociales y cualquier otra clase de títulos o valores, o bienes raíces o muebles”, materializándose la IED a través de los diferentes mecanismo de internalización de capitales al país.

57 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile y Comité de Inversiones Extranjeras (2015). Informe Comisión Asesora Transversal Inversión Extranjera Directa. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/01/INFORME-INV-EXTRANJERA.pdf>