



UNIVERSIDAD DE CHILE
Instituto de Estudios Internacionales

“Explorando la estrategia de inversión china en América Latina: El caso chileno del proyecto de tren de Santiago a Valparaíso”

**Estudio de caso para optar al grado de
Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial**

Alumno: Javier Lois
Profesor Guía: Andrés Bórquez

Abril 2022

Resumen

El presente estudio de caso ofrece un análisis acerca de la relación entre el modelo chino de negociación y las políticas domésticas que actualmente se emplean en la recepción de licitación de proyectos en Chile. Para ello, se estudia el caso del tren rápido que, gracias a capitales chinos, buscaba unir la capital de Chile, Santiago, con los puertos de Valparaíso y San Antonio. El estudio se basa en una investigación cualitativa, la cual identifica los problemas prácticos surgidos durante el proceso de inversión entre la empresa multinacional de origen chino, CREC y las normas chilenas de recepción de capitales extranjeros para la financiación de proyectos de infraestructura pública. Para ello, se realiza un análisis del caso que involucra tanto la cronología de los eventos, identificación de los actores y sus principales acciones de interacción, así como las percepciones de expertos sobre cómo la estrategia de trato directo por la cual trata de ingresar el país asiático no logra finalmente permear en países con una institucionalidad alta mediante la recepción en base a ley de Concesiones. Es por ello que si el actor chino o cualquier otro que intente entrar sus inversiones al país necesita pasar por un proceso de competencia con el resto de los participantes a la concesión, de caso contrario queda fuera, tal y como quedó de manifiesto con el caso del Tren Santiago-Valparaíso. Analizar este proceso permite explorar las lógicas subyacentes de la estrategia china de inserción económica internacional, sobre todo en Chile, considerado un caso atípico en la recepción de inversión extranjera en Latinoamérica.

Abstract

This case of study offers an analysis about the relation between the Chinese negotiation model and the domestic policies that are currently used in the reception of project bids in Chile. The case of study is about the fast train linking the capital of Chile, Santiago, with the ports of Valparaíso and San Antonio. The study is based on qualitative research, which identifies practical problems that arose during the investment process between the multinational company of Chinese origin, CREC, and the Chilean regulation entities when receiving foreign capital for the financing of public infrastructure projects. An analysis of the case is carried out that involves both the chronology of the events, the identification of main actors and their main interactions, as well as the perceptions of experts on how the direct treatment strategy implemented by the Chinese does not finally manage to permeate in countries with high levels of institutionalism on Concession laws. If China or any other that tries to invest in Chile needs to go through a competition process with the rest of the participants in the concession, otherwise it is left out, as was shown in the case of the Santiago-Valparaíso Train. Analyzing this process allows exploring the underlying logics of the Chinese strategy of international economic insertion, especially in Chile, considered an atypical case in the reception of foreign investment in Latin America.

ÍNDICE

Introducción	4
Estado del arte: del estudio de las relaciones chinas en América Latina	7
Argumento general	9
Objetivos de estudio	9
Metodología	10
Desarrollo del caso	12
Capítulo 1. Política de inversión China: una clave para entender el contexto del proyecto	12
1.1 Reseña de las Relaciones bilaterales entre China y Chile	12
1.2 Política de inversión china	13
1.3 Proyecto del tren rápido Santiago-Valparaíso	15
1.4 Definición de actores	17
Capítulo 2. Entendiendo la estrategia de trato directo de China en países de la periferia	19
2.1. Explorando la estrategia china	19
2.2 Entendiendo los conceptos de negociación chinos	21
Capítulo 3. La política doméstica chilena de recepción de inversiones	24
Capítulo 4. Entrevistas con actores clave del proyecto y expertos en la temática	29
4.1. Resultados principales de las entrevistas	29
4.2. Discusión de resultados	31
Conclusiones	33
Bibliografía	35

Introducción

La relación de China con países en vías de desarrollo es una parte fundamental de una estrategia de política exterior más amplia y renovada. Para Joshua Eisenman, la profundización de los lazos económicos con muchos estados ha superado a las predicciones de occidente, y los dejaron preguntándose sobre las implicaciones del ascenso de China para lo que queda del orden mundial liberal (Heginbotham & Eisenman, 2013). Es más, el presidente Xi Jinping ha remodelado drásticamente la presencia y el poder de China en el escenario mundial, promocionando un nuevo modelo a seguir por los países en desarrollo y defendiendo un "nuevo tipo de relaciones internacionales". A diferencia de sus predecesores como Jiang Zemin (1993-2003) y Hu Jintao (2003-2013), Xi entrega un mandato claro desde el Partido Comunista Chino para que sus actores económicos y diplomáticos estén mucho más dispuestos en establecer proyectos de infraestructura a lo largo del globo, promoviendo abiertamente un "modelo chino de desarrollo" (Marston, 2018), esto ha llevado a Beijing a reevaluar sus estrategias y objetivos con respecto a zonas tan lejanas de su esfera de influencia como Latinoamérica.

Dentro de dicho contexto, Evan Ellis, profesor de investigación en el U.S. Army War College, menciona que el gigante asiático ha incursionado en América Latina integrándose en las instituciones regionales tras un aumento repentino del comercio y de inversión en los últimos quince años (Ellis, 2018). La estrategia de inserción china de inversiones se puede ver en variados proyectos a su cargo con resultados dispares. Dentro de los ejemplos más emblemáticos se puede encontrar el ferrocarril de 468 kilómetros previsto entre Tinaco y Anaco, en Venezuela obtenida por China Railway Group -CREC por sus siglas en inglés- por un monto de US\$7.500 millones las cuales terminaron en un completo abandono y con solo un tercio de los rieles finalizados (Segovia, 2021). Así también en Ecuador, China se hizo presente con la construcción de la represa Coca Codo Sinclair, construida por la empresa multinacional Sinohydro, a un costo de US\$2.245 millones, la cual no funciona en su total capacidad. De hecho, el tendido eléctrico que se configuró para transmitir la electricidad al sistema interconectado está subutilizado. En el vecindario más próximo a Chile, en Cauchari, Argentina, se construyó la planta solar más grande de América Latina tras una década en la que el país trasandino ha luchado por atraer inversión extranjera para infraestructura e impulsar la generación de energía renovable (Koop, 2019). Sin embargo, el país trasandino no ha podido llegar a acuerdos de inversión en una serie de obras de infraestructura, energía y transporte, las cuales hoy están completamente detenidas (El Mostrador, 2021).

Para todos los casos mencionados, China se ha caracterizado por utilizar una estrategia llamada de "trato directo" o "llave en mano", con la cual logró insertarse y efectuar sus proyectos, más allá de los resultados económicos y sociales que hoy tienen esos proyectos en dichos países. Por otro lado, al hacer el contrapunto, está el relato de proyectos en donde las multinacionales chinas realizaron el mecanismo de trato directo con buenos resultados. Fuera de América, se pueden encontrar casos como los trabajos de infraestructura ferroviaria en

Etiopía, inaugurada en 2015 en la capital Addis Abeba. El proyecto, con un valor de US\$475 millones, fue construido por el mismo Grupo Ferroviario CREC (América Economía, 2015). Este tren TFL-AA es el primer tren de modalidad ligera en el continente africano, con dos líneas que recorren un total de 34 kilómetros. También, en el mismo ámbito de infraestructura pública ferroviaria, está la construcción del Túnel Qamchiq por el cual pasa el tren electrificado en el país asiático de Uzbekistán.

Un caso diferente en Latinoamérica es Chile. El país sudamericano tiene al gigante asiático como el principal socio comercial desde 2010 y cuenta con ser uno de los países con mayor relación histórica en la región, sin ir más lejos Chile fue la primera nación sudamericana en reconocer a la República Popular de China.

A pesar de lo mencionado anteriormente, la inversión de China en territorio chileno es más bien reciente y esta no ha estado exenta de dificultades. Hace 10 años, en 2011, la escasa inversión china en Chile obedecía a varias causas, entre ellas a que los gobiernos de la concertación enfocaron su atención en los capitales provenientes de países occidentales más cercanos como, Estados Unidos, España y Canadá, mientras que Japón era de los únicos países asiáticos presentes en la lista (Xinhua, 2011). En segundo lugar, la apertura de las grandes compañías chinas, las denominadas "*Going Global*" es bastante reciente. De hecho, la arremetida fuerte de capitales chinos en Chile recién puede plasmarse a partir del año 2016, cuando, según las cifras de InvestChile, la cartera de iniciativas chinas creció de cinco proyectos por US\$ 310 millones a veinte proyectos por más de US\$ 1.800 millones a fines de 2018 (CPI, 2019). Según los datos de la misma plataforma, entre los años de 1974 y 2016 la inversión china en Chile llegó a ser sólo US \$302 millones, representando menos del 0.05% del monto total invertido en Chile en ese período. Según los datos estadísticos de China, el total de Inversión Extranjera Directa (IED) en Chile en 2015 fue de US\$205 millones, correspondiendo al 0.16% del total de la inversión del país asiático en América Latina. Esta cifra es mucho menor que la de los países, por ejemplo, de la Alianza del Pacífico, donde están Perú con US\$705, Colombia con US\$554 y México con US\$525 millones (InvestChile, 2017). No obstante, este estudio busca explorar una explicación complementaria, analizando a través de un estudio de caso cómo la baja recepción de inversiones chinas puede estar relacionada a que el modelo de inversiones chinas no encaja en la burocracia local. A través de este estudio se considera que el modelo chino de inversión logró su inserción en gran cantidad de países latinoamericanos en donde existe un entorno menos competitivo a la hora de invertir, pero no logró aplicar la misma estrategia en Chile, producto de que el país sudamericano posee un marco normativo estricto y regularizado que no permite el trato directo. Esto marcaría un claro quiebre de tendencia a lo que entonces China estaba acostumbrado hasta el momento.

Esta investigación proporciona un contrapunto, esto debido a que, teóricamente los países no reaccionan de la misma manera a los estímulos de los actores internacionales, vale decir, de acuerdo a lo que se puede argüir por los ejemplos descritos, algunos reaccionan dependiendo del estímulo mientras otros se rigen a protocolos y procedimientos institucionalizados. Lo anterior es justamente lo que ocurre en el caso de estudio donde se toma la aparición de la gigante China Railway Group Company Ltd. (CREC), quien desde 2014, y junto a un gran equipo técnico especialista ferroviario bajo el consorcio Tren Valparaíso-Santiago (TVS), decidió tomar la iniciativa de comenzar el proyecto de armar el diseño de un tren de alta velocidad que uniera la Región Metropolitana con la Región de Valparaíso, lo que sumaría un monto de inversión inicial estimado en US\$1.600 millones a la cartera total de inversiones planeadas para Chile.

La pregunta a raíz del caso trata de responder ¿Cómo la política doméstica de recepción de IED chileno interactúa con la estrategia de trato directo de China? El poder explorar esta interrogante ayuda a entender los elementos subyacentes de la estrategia china al momento de interactuar con un país con legislación incompatible a su modelo de inversión en los países en vías de desarrollo. Para responder dicha interrogante, se ha seleccionado el caso del proyecto de inversión de tren rápido entre Santiago y Valparaíso. Este proyecto intenta mediante una inversión de trato directo abrir el mercado de las inversiones chinas en infraestructura ferroviaria. Desde aquí se construye la hipótesis que estipula que la política doméstica chilena obstaculiza la entrada de este tipo de interacción a la que estaban acostumbrados los chinos en el resto del continente, y que, por ende, afecta a cualquier tipo de proyecto que lleve consigo este trato, por lo que la fórmula que se necesita implementar es la adaptación de la contraparte china.

Este trabajo se estructura bajo seis principales apartados. En el primero de ellos se realiza un estado del arte sobre cómo los países se influyen mutuamente en el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales y el argumento que se desprende de éste. En segundo lugar, se plantea la metodología a utilizar para esta investigación. En tercer lugar, se busca entender conceptualmente la estrategia usada por China, basada principalmente en estudios de literatura especializada y revisión historiográfica en lo que se conoce como el trato directo de inversiones. En la sección cuarta, se analiza su contraparte, el Modelo chileno de recepción de inversiones y cada uno de sus sustentos jurídicos que afirman la institucionalidad en la que se enmarca el caso del tren. El quinto apartado se basa en analizar los principales actores en juego, entender su proveniencia e intereses, así como fichas a apostar dentro de este proyecto. Finalmente, el sexto apartado cerrará con una mirada de lo sucedido durante el proyecto gracias a la información otorgada por especialistas en el tema del tren e inversiones chinas que permitan entender aquello que falló, para poder concluir con la discusión de los resultados de este estudio de caso.

Estado del arte: del estudio de las relaciones chinas en América Latina

Para la investigación bibliográfica referente al tema de estudio, lo primero es poder comprender la dimensionalidad de los lazos existentes hasta hoy entre América Latina y China. De acuerdo con Andrés Serbin en su libro *Latin America-China Relations: A Review of Recent Literature (2010-2020)*, América Latina es a menudo presentado como un área relativamente homogénea, un bloque unificado debido a sus similitudes lingüísticas, religiosas y étnicas. Esta percepción, que elude las diferencias nacionales e ignora la fragmentación actual de la región, se deriva de un paradigma de estudios de área que surgió originalmente en la academia europea y estadounidense, la cual habría influenciado a la academia china (Myers, Barrios & Cunhai, 2018).

En base a lo estudiado por Serbin, la noción de homogeneidad regional se refuerza cuando coincide con un marco centrado en la disputa geoestratégica entre las dos potencias hegemónicas, Estados Unidos y China, desde el paulatino ascenso del país asiático que podría marcar un antes y un después en 2010, cuando la República Popular China (RPC) sobrepasó a Japón como la segunda economía más grande del mundo. Con su rápida expansión, consolidó su papel como principal tenedor financiero de reservas internacionales, principal prestamista del Tesoro de los Estados Unidos y tercera fuente mundial de IED (Sevares, 2015; Serbin, 2018).

A manera de contexto histórico, el auge de la RPC resulta tanto del proceso de reformas y modernización de la economía china, iniciado bajo el mandato de Deng Xiaoping, como de su inserción en las redes productivas del este asiático, que se ha convertido en el nuevo motor del capitalismo global, desplazando a los epicentro económico y político tradicional del Atlántico norte (Sevares, 2015; Serbin, 2018, 2019). En este contexto, de acuerdo a lo indicado por Mark Beeson y Fujian Li en su publicación *China's Place in Regional and Global Governance* de 2016, China comenzó a promover cada vez más una versión de la globalización basada en sus propios intereses y objetivos geoestratégicos en la última década, influyendo así en algunos de los principios y normas de la gobernanza e inversión global (Beeson & Li, 2016). En base al estudio de Beeson & Li, se aprecia que en lugar de aceptar el statu quo institucional e ideacional, los formuladores de políticas chinos están tratando activamente de desarrollar un nuevo orden internacional a través de la creación de nuevas instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el plan '*One Belt, One Road*' (BRI) -*Iniciativa de la Franja y la Ruta*, en español- para el desarrollo internacional, el fomento del comercio y el aumento de flujos de inversión China en el exterior, con tal de consolidar el lugar de China como actor fundamental en la economía política regional. Después de todo, hay bastante acuerdo entre distintos autores que gran parte en zonas como el sudeste asiático, África y, por supuesto, Latinoamérica, sufren de una escasez crónica de infraestructura vital y esto ha sido un freno claro y duradero tanto para mejorar la productividad como para facilitar la integración regional (The Economist, 2015).

Por el lado de los capitales chinos, la modernización y transformación de la economía asiática que produce manufactura de alta tecnología requiere, en primer lugar, recursos naturales como electricidad, carbón, soja, zinc, cobre y otros minerales presentes en Latinoamérica, y, en segundo lugar, la disponibilidad de un superávit financiero basado en la acumulación de reservas de divisas debido a la gran tasa promedio anual de casi 10% al año por más de 30 años (Slipak, 2014). Su superávit financiero ha permitido su capacidad de promover la financiación de infraestructura destinada a facilitar la entrega de recursos y suministros a China. También permite a China invertir en empresas y otorgar préstamos en varias regiones del mundo, incluida América Latina y el Caribe. Efectivamente, la proyección comercial y financiera de China en la región ha estado acompañada de una diplomacia activa y la promoción de asociaciones estratégicas, tratados de libre comercio y, dada la naturaleza de esta investigación, la incorporación de numerosos países a distintos proyectos de conectividad e infraestructura que pudiesen o no estar plasmados en la BRI (Serbin, 2020). Es más, durante los últimos veinte años China ha incrementado significativamente su presencia e influencia en Latinoamérica a través de múltiples canales. El primer documento oficial de China sobre la región, un Libro Blanco sobre América Latina, se publicó en 2008. El presidente Xi Jinping realizó cuatro visitas oficiales entre su asunción a la presidencia en 2013 y 2018.

Bajo el proceso cercanía entre ambas regiones, se unge el marco de análisis de Urdinez quien recurre a dos posibles teorías; la primera es la de llamada transición hegemónica (Krasner, 1976; Gilpin, 2016) la cual entiende que China ha venido fortaleciendo sus lazos con aquellos países donde la influencia de los Estados Unidos es más débil. Por otro lado, está la concepción de que los propios gobiernos latinoamericanos y por ende son ellos los verdaderos agentes detrás del nuevo modelo de interacción con Beijing, en la medida en que China disputa el poder de los Estados Unidos y, al mismo tiempo, desarrolla una política de alojamiento en la región (Urdinez, 2017: 23).

Esta última exposición teórica va de la mano con una corriente conocida como Realismo Periférico. Esta es una teoría de las relaciones internacionales acuñada en los años 90 en Harvard, la cual adquirió especial relevancia con el ascenso chino. De acuerdo con Carlos Andrés Escudé, esta corriente sostiene que el sistema interestatal tiene una estructura jerárquica con una diferenciación funcional entre los Estados: están los formadores de reglas, los tomadores de reglas y Estados rebeldes. Enfatiza los costes, para los ciudadanos de Estados que no pueden forjar reglas, de desafiar el orden establecido por los fuertes, vale decir, la jerarquía interestatal es inevitable (Escudé, 2012). Bajo la lógica explicada por Escudé, *Ceteris Paribus*, las potencias más autoritarias tienen una mayor libertad de maniobra externa y, por ende, tienen más posibilidades de dominar por sobre potencias más democráticas. En estos tiempos de transición, con China a la cabeza de ser una superpotencia, la ecuación fundacional del Realismo Periférico ayuda a comprender el porqué de la probabilidad cada vez más certera de que supere a las potencias occidentales en su influencia

global a la hora de crear marcos y estándares para los países de menor tamaño (Escudé, 2012, pp 169).

Argumento general

Tras la revisión del estado del arte, se enmarca la inserción china en Latinoamérica y, por ende, en Chile mediante el tren rápido Santiago-Valparaíso a ejecutarse en Chile, el cual será el caso de estudio propuesto para analizar en el presente trabajo de investigación. El argumento central de este estudio radica en que Chile, como estado no central, interactúa de cierta manera con las potencias, reivindicando el respeto por el derecho internacional y el multilateralismo. Debido a esto, aterrizando la teoría al caso, cualquier iniciativa de inversión debe pasar por un proceso de competencia independiente del país de origen de dicha inversión. Chile promueve los principios de transparencia y respeto a la institucionalidad para mantener los estándares en inversión.

Aquí entra en juego lo mencionado en el punto anterior; Chile es un actor dentro del modelo de Realismo Periférico, que no forja reglas ni tampoco acata a cualquier potencia, vale decir, no es un rebelde ni seguidor, sino un jugador responsable. Este enfoque será el marco general que acompañará el análisis del proyecto de inversión chino y su interacción con la institucionalidad chilena, la cual representa un cortafuego ante la estrategia de trato directo chino. Bajo la misma línea, el argumento hipotético viene dado por que Chile, como país responsable, ha trabajado a lo largo de los años bajo un prisma liberal responsable, centrado en la institucionalidad y las licitaciones públicas, haciendo por ende que los actores externos se adapten para poder entrar al mercado y participar de manera pareja con el resto de los licitantes. Para lograr hacer tangible esta tarea inductiva de explorar con mayor detalle este argumento, los objetivos serán debidamente planteados en el siguiente punto.

Objetivos de estudio

Objetivo general:

Analizar la interacción entre estrategia de inversión china de trato directo y el modelo de recepción de inversiones chileno para entender la inserción económica que ha tenido el país asiático en Chile en las mediante un estudio de caso del proyecto de tren rápido entre Santiago-Valparaíso.

Objetivos específicos:

- 1) Definir conceptualmente la estrategia de trato directo de China.
- 2) Caracterizar la política doméstica de recepción de inversiones chilena.
- 3) Describir los principales actores que participan en el proyecto del tren rápido.
- 4) Describir las principales dinámicas que interactúan en el proyecto del tren rápido.
- 5) Profundizar el entendimiento entrevistas a expertos de los actores y dinámicas que participan en el proyecto del tren rápido mediante entrevistas con expertos.
- 6) Determinar las implicaciones de la estrategia de trato directo china en el caso chileno.

Metodología

Este estudio de caso se basa en un análisis cualitativo de aproximación al fenómeno de estudio. Por medio de la sistematización de información se busca explorar la interacción de un proyecto de inversión frente al modelo de recepción de inversiones chileno. Para realizar dicha tarea, se llevarán a cabo dos pasos fundamentales.

En una primera etapa, la metodología de investigación se encarga de una recopilación de información secundaria en medios de comunicación y archivos técnicos que permitan caracterizar cómo opera el modelo chino y la política de recepción de inversiones chilena. Complementariamente se realiza una recolección de artículos de prensa y documentación técnica sobre la trayectoria y desenvolvimiento del proyecto por parte de la multinacional CREC al aplicar, en su primer momento, la Ley General de Ferrocarriles (LGF) y luego la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP). En este punto resaltar que las observaciones principales de este estudio se basarán en recolectar información del proyecto en sus etapas iniciales donde principalmente se presentaba la iniciativa en los medios de comunicación y páginas oficiales de los actores involucrados.

En la segunda etapa, se desarrollan entrevistas semi estructuradas y dirigidas a personajes de relevancia que, o bien estuvieron involucrados en el proyecto en cuestión, o se presentan como expertos académicos en materia de inversión china en Chile, con el fin de comprender de manera más cercana y profunda acerca de cuál ha fue la percepción que trajo consigo el caso y sus posibles huellas o implicancias para los actores en casos futuros.

Con la combinación de estos dos pasos se pretende establecer el desenvolvimiento y el carácter que tomó la negociación y, con ello, las posibles implicaciones de este proyecto en las siguientes instancias de inversión china en Chile. Por lo anterior, se explora cualitativamente la interacción de dos variables:

- a) Modelo de recepción de inversiones extranjeras en Chile.
- b) Estrategia de inversión trato directo de la contraparte china en el proyecto del tren rápido.

El análisis de la interacción de estas variables se circunscribe a un marco que establece que no todos los países de la región reaccionan de la misma manera a la llegada de actores internacionales; así, mientras algunos reaccionan dependiendo del estímulo, mientras otros se inclinan a protocolos.

Los siguientes puntos consistirán en operacionalizar los resultados obtenidos utilizando un esquema de proceso, el cual se explica a continuación.

Figura 1: Proceso de tres partes en la incorporación de proyectos de inversión de origen chino en Chile.



Mediante este flujo, se pretende reflejar tres etapas donde pondrá atención este estudio de caso. Se focaliza en explorar el mecanismo de interacción entre el estímulo chino y la respuesta de la burocracia chilena, en donde los insumos literarios y de entrevistas serán la información cualitativa para entender los criterios y lógicas subyacentes de la inversión china en la región.

Los siguientes puntos procederán a mostrar y explicar los principales actores involucrados en la estrategia inicial de negociación y sus motivos intrínsecos, la política doméstica chilena y la apreciación de entrevistados experimentados en la temática de estudio a nivel académico como práctico.

Desarrollo del caso

Capítulo 1. Política de inversión China: una clave para entender el contexto del proyecto

1.1 Reseña de las Relaciones bilaterales entre China y Chile

De acuerdo con información oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno, Chile desarrolla sus relaciones con China como una política de Estado. Los primeros indicios en el establecimiento de relaciones se configuraron en 1970, cuando Chile fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con China, manteniendo el principio de Una Sola China. A su vez fue el primer país latinoamericano en apoyar el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) comenzando el nuevo milenio y años más tarde en reconocer a la economía asiática como economía de mercado permitiéndole a Chile en 2005 ser el primero de la región en suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con el gigante asiático.

Con la consolidación de la Asociación Estratégica Integral, lograda en 2016 y la profundización del TLC Chile-China durante la Cumbre de Líderes de APEC un año más tarde, Chile logró reafirmar sus relaciones y perspectivas de desarrollo con China. Esta actualización incluyó capítulos en temáticas de Reglas de Origen, Procedimientos Aduaneros y Facilitación de Comercio, entre otras, permitiendo que el país asiático se volviera el primer socio comercial de Chile en 2021, superando en el doble el volumen comercial a Estados Unidos, quien fue el histórico primer socio comercial de Chile durante la segunda mitad del siglo XX (Morandé, s/f).

Uno de los instrumentos de índole comercial, pero influenciado fuertemente por la política, es la suscripción al Plan de Fomento Conjunto de la Franja y la Ruta por parte de Chile. El país sudamericano ha participado en los dos foros (2016 y 2019), y en ambas ocasiones la delegación ha sido liderada directamente por los jefes de Estado del país sudamericano. En palabras de Ignacio Araya, Doctor en Relaciones Internacionales, Central China Normal University, esto no obliga a Chile a ser capturado por las políticas de uno u otro lado, sino que tiene el derecho a la multipertenencia, es decir, interactuar con el mundo global sin tener por qué cuestionar nuestra afinidad con otras potencias.

En base a esto, se podría decir que los vínculos entre ambos países han experimentado un rápido ascenso especialmente en cuanto a desarrollo económico y comercial se refiere. Para MINREL, prueba de ello son los múltiples acuerdos suscritos entre ambos países, siendo Chile el país latinoamericano con la mayor cantidad de instrumentos de cooperación y de facilitación comercial con China (MINREL, 2022).

1.2 Política de inversión china

La evolución radical que ha experimentado China en su política exterior ha sido evidente, muy en línea con la teoría de Realismo Periférico propuesta en la fase argumentativa. De acuerdo con lo mencionado por Joshua Eisenman en su libro *Beijing's Strategy for the Twenty-First Century* (2013), la estrategia exterior de Beijing va muy de la mano con la corriente propuesta por Escudé, en donde abarca varias áreas superpuestas en las que se pueden identificar (1) inversión económica; (2) difusión política y diplomática; (3) cooperación en seguridad y; (4) conectividad (Heginbotham & Eisenman, 2013). Por lo mismo, tampoco es fácil abordar de manera unidimensional a las empresas chinas.

Si bien gran parte de las multinacionales que se conocen hoy en día son de carácter estatal -también llamadas SOEs por sus siglas en inglés: *State Own Enterprises*-, la verdad es que poseen una visión global del gobierno chino el cual se coordina con las grandes corporaciones chinas en su proyección a mercados extranjeros. De acuerdo con Paul Nash en *Diplomatic Courier*, a mediados de la década de 1990, se hizo evidente que las empresas estatales tenían que ser más autosuficientes, por ello Beijing se comprometió a transformar todas las empresas menos las más grandes, las que había construido para lograr una economía de escala mediante consolidaciones y fusiones en industrias clave, en empresas modernas (Nash, 2012). Es decir, en vez de seguir bajo el alero de características cien por ciento públicas como entendemos hoy a muchas grandes empresas estatales, les permitió reorganizarse como sociedades anónimas, capitalizadas por accionistas privados, y buscar maximizar las ganancias, allanando el camino para su eventual flotación en las bolsas de valores nacionales y extranjeras.

El impulso descrito permitió que la política empujara a muchas antiguas empresas estatales hacia el exterior porque ya no podían competir a nivel nacional contra los grandes oligopolios controlados por el estado. La reforma de las empresas estatales también facilitó una fuga de capitales significativa, ya que se abrieron nuevas áreas grises en el marco legal que rige su estructura, ofreciendo un canal para que los funcionarios corruptos y los gerentes de las empresas estatales drenaran los activos estatales mediante actividades de inversión realizadas a través de sucursales en el extranjero (Nash, 2012).

Conforme a la información provista por el profesor Francisco Urdinez del Centro de Estudios Asiáticos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con la aplicación de la estrategia “*Going Out*” se estimuló a las empresas nacionales para generar nuevas oportunidades de negocio, principalmente en mercados estables, lucrativos y de largo plazo. De acuerdo con Urdinez, las inversiones chinas van generalmente a mercados donde Estados Unidos tiene una menor presencia, o donde hay recursos naturales interesantes para el desarrollo chino. En las primeras etapas de esta estrategia, la mayor parte de la inversión extranjera se dirigió al comercio y al apoyo de negocios como el marketing y la distribución.

“*Going out*” sin duda ha servido para el aprendizaje chino ya que no se ha dado en la modalidad *top-down* -en el cual el gobierno dirige o instruye-, sino *down-top* -en donde se da libertad a las empresas para que interpreten libremente lo que entienden por la proyección china en el extranjero-. Esto, de acuerdo con Urdinez, ha generado, hasta el día de hoy, sin duda tanto errores como aciertos, ya que los chinos constantemente se basan en experimentar su modelo en distintos países. Durante gran parte del siglo XX ha sido justamente de aprendizaje en América Latina, al darse cuenta los chinos de que no deben arriesgar tanto por proyectos en países mencionados anteriormente.

Bajo la continuidad de la estrategia por internacionalizar sus empresas, surge de manera más reciente la iniciativa de La Franja y La Ruta, también denominada en inglés como “One Belt, One Road” -o simplemente BRI-; un paso insigne para la estrategia china basada en la antigua Ruta de la Seda, la cual fue un punto importante en la historia de las relaciones comerciales de la China Imperial con occidente. Dicha ruta de transporte conectó a las antiguas dinastías con zonas de Asia central y de la India, y en la que la seda, un tejido precioso imposible de encontrar al otro lado del planeta, era la principal mercancía. Estos trazados no fueron solo terrestres, sino marítimos, por los cuales circunnavegaron personajes como Marco Polo, quien viajó a principios del siglo XIII desde Venecia para adquirir productos que solo en Oriente podían ser encontrados (CEIUC, 2018). Derek Mitchell, asesor principal del Programa Asia en el Instituto de la Paz de Estados Unidos enuncia que, durante la máxima explotación de la Ruta de la Seda, circa siglo XV, la China imperial se encontraba en la cima de su influencia internacional. Haciendo eco de su pasado imperial, Beijing ha demostrado hoy su voluntad de formalizar su estrategia para lograr los objetivos de política exterior.

Tras largos siglos de la ruta interrumpida, el presidente de la República Popular China, Xi Jinping, proclamó la meta de que su país se convierta nuevamente en el líder de la economía mundial, buscando retomar sus antiguas rutas comerciales. Es así como en octubre de 2013 lanzó la iniciativa de "La Franja y la Ruta", propuesta a largo plazo del gigante asiático que plantea la construcción de un cinturón económico terrestre y una ruta marítima con objeto de construir una red de comercio e infraestructura que conecte a China con Europa a través del Mar de China Meridional y el Océano Índico; y Conectar China con el Océano Pacífico Sur a través del Mar de China Meridional.

Para lograr retomar semejante ambición, los lazos comerciales de China con el mundo en desarrollo deben profundizarse aún más que cuando se hizo con su predecesora “*Going Out*”, que tuvo por objetivo prioritario el enfoque en países del primer mundo. La idea de esto se condice con lograr financiamiento masivo para proyectos en otros estados a través de su Banco Asiático de Inversión en Infraestructura se vuelve vital, así como de la visión expansiva de conectividad a través del BRI, las cuales sugieren un orden del siglo XXI que eventualmente puede tener a Beijing en su centro (Heginbotham & Eisenman, 2013).

Dentro del marco de esta investigación, BRI entrega el contexto para que se generen políticas de conectividad a gran escala a lo largo del globo, ya que son vitales todas las instalaciones que faciliten y den prioridad al desarrollo de la infraestructura, mediante la construcción portuaria y la creación de pasos de transporte intermodal tierra-agua o tierra-tierra. Con tal de que la iniciativa prospere, China necesita promover la conectividad mediante la construcción de grandes instalaciones públicas, sobre todo en ferrocarriles, carreteras, telecomunicaciones, oleoductos, gasoductos y puertos; gran parte de ellos vinculados a los que se han descrito en este estudio de caso. En cuanto al financiamiento, BRI cuenta con un presupuesto de US \$40.000 millones, el cual se invertirá principalmente en infraestructura y recursos, así como en cooperación industrial y financiera. De acuerdo al CEIUC, este fondo, llamado “*The Silk Road Fund*”, fue constituido como sociedad de responsabilidad limitada con accionistas fundadores, incluyendo la Administración Estatal de Divisas de China, China Investment Corp, y reconocidas entidades bancarias del país asiático como el Banco de Exportación e Importación y el Banco de Desarrollo de China (CEIUC, 2018). Si bien Latinoamérica no se encuentra en el trazado original de la iniciativa propuesta en 2013, el interés de China por expandir su influencia en la región lo ha llevado a incluir esta zona, años más tarde, dentro de lo que sería “una Ruta de la Seda ampliada”, vale decir que no se limite a lo que originalmente era sino conectar la mayor cantidad de puntos comerciales del globo con Beijing. Esto se demuestra en el fuerte impulso de la IED en países que tienen puertos en el Océano Pacífico durante los años 2019 y 2020 que se contraponen a la suma de proyectos y generación de empleos entre los años 2010 a 2014.

Dada la estrecha relación que Chile ha plasmado con su primer socio comercial, le fue menester promover su participación dentro del BRI (La Tercera, 2020). Es así como en noviembre de 2018, Chile fue el primer país latinoamericano en firmar con China un memorándum de entendimiento para impulsar conjuntamente la iniciativa y se prevé un mayor crecimiento en su relación comercial ella, al intensificar la cooperación en proyectos claves en áreas tales como construcción de infraestructura, conectividad regional, energía limpia y comunicaciones, lo cual toma fuerza luego de la unión de Chile al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (CEIUC, 2018).

1.3 Proyecto del tren rápido Santiago-Valparaíso

El ferrocarril entre Santiago y Valparaíso funcionó por más de cien años, entre 1863 y 1986. Desde su cierre durante la dictadura militar, la idea de revivir el tren entre la capital y el puerto siguió rondando, principalmente entre expertos en transporte. No fue sino hasta enero de 2018 cuando el Gobierno, liderado entonces por la presidente Michelle Bachelet, recibió una propuesta formal para materializar la idea con el fin de presentarse como una modalidad de aporte complementario a través de la Ruta 68 tanto en transporte de pasajeros como de carga. Esta primera instancia trataba de un proyecto presentado por el consorcio chino-chileno de siglas TVS, el cual estaba inicialmente integrado por la multinacional China

Railways Group Limited (CREC) y Sigdo Koppers, para construir un tren de alta velocidad –el primero en Sudamérica– que conectaría Santiago con Valparaíso en menos de cuarenta minutos, reduciendo a la mitad el tiempo de viaje (TVS, 2017). El proyecto consideraba una inversión de unos US\$2.400 millones, contemplando un cien por ciento de financiamiento privado, ya que –según el consorcio– al ser un proyecto mixto de transporte de carga y de pasajeros no requeriría subsidio a la inversión (Ramírez, 2022). En ese entonces se estimaba que, otorgándole los permisos, la construcción del tren podría materializarse en cuatro años.

Ya en 2018, el entonces presidente Sebastián Piñera en su segundo mandato anunció que la propuesta presentada en el gobierno anterior sería tramitada mediante la Ley de Concesiones y que la licitación se realizaría durante el año siguiente. Poco después, en 2019, el proyecto ingresó a tramitación en el sistema de concesiones, siendo presentado formalmente ante la Dirección de Concesiones del MOP. Con el arribo de la pandemia del COVID19 el Ejecutivo decidió paralizar los estudios que se estaban llevando a cabo para iniciar la licitación. señalado por la Dirección General de Concesiones, la iniciativa se mantiene en fase de estudios "para determinar la factibilidad de desarrollar a través del sistema de concesiones" (Ramírez, 2022). En palabras de Juan Carlos García Pérez de Arce, actual ministro de Obras Públicas se destaca que, "(...) creo que hay que tener una voluntad distinta para darle prioridad y nosotros como Gobierno pensamos avanzar en este camino" (EMOL, 2022). El tema resurge cuando la idea de un tren rápido entre Santiago y Valparaíso se ha encontrado prácticamente estancada por años, a pesar del impulso que se le intentó dar durante la administración de Sebastián Piñera.

Álvaro González, gerente general del consorcio TVS, quien fue entrevistado para este estudio de caso, mencionó que el financiamiento del proyecto desde un principio estaba completamente asegurado a pesar de las voces disonantes que, desde el lado chileno, veían como la inversión podría llegar fácilmente a 2.635 millones de dólares, adicionando algunas mejoras. Se asumía que el negocio era el transporte de carga y no el transporte de personas, pero, como estrategia de marketing, se ponía el acento en la disminución del viaje de apenas entre la ciudad puerto y la capital (Ramírez, 2022). Al amparo de la Ley de Concesiones, el consorcio TVS solicitó durante los primeros 25 años, la mitad del período de concesión propuesto, que se les garantizara ingresos del 70% de la inversión comprometida y el 55% de los ingresos estimados que cubrirían sus costos de operación. De paso, China Railway Group precisó que la adquisición de trenes se haría preferentemente con su filial CRRC, fabricante estatal de trenes de China que concentra el 90% del mercado de ferrocarriles de ese país. Lo anterior significaba que parte de la inversión se destinaría a la compra de bienes producidos por una empresa relacionada, controlada por el mismo agente, el Estado chino (Ramírez, 2022).

En definitiva, en la opinión de EFE, la propuesta presentada por el consorcio TVS contiene aspectos técnicos y económicos que debían ser revisados, puesto que el trato que se generaba en el proceso de negociación podría conducir a que los costos pudiesen estar subestimados y los ingresos sobreestimados. Este último punto abre la puerta a cómo la interacción entre actores deja entrever las distintas metodologías de negociación que se presentan por uno y otro bando, lo cual da paso a los siguientes puntos a ser analizados para este estudio de caso.

1.4 Definición de actores

Para entender el proceso de negociación que se generó entre las partes se necesita, como primer paso, definir y demarcar correctamente a los actores que juegan un rol preponderante dentro de la licitación. En este punto se revisarán los licitantes.

- a) China Railway Group (CREC):** Es una gigante empresa estatal china de ingeniería y construcción, involucrada en la construcción de más de dos tercios de las vías férreas en China. CREC China Railway Group construye todo tipo de grandes proyectos en el país asiático y en el extranjero, como pueden ser líneas de ferrocarril y metro, carreteras, minas, túneles, puentes, centrales hidroeléctricas, edificios, obras de irrigación, puertos, muelles y aeropuertos (Cámara Aduanera de Chile, s/d). Es más, no solo construye, sino que ofrece servicios de ingeniería, factibilidad y consultoría relacionados. Su capitalización alcanza los casi US \$29 mil 600 millones, lo que la ubicó en el lugar 165 del ranking Forbes de las mayores firmas abiertas a la bolsa del mundo en 2017 (La Tercera, 2017). En China, CREC también participa del desarrollo, venta y administración de propiedades residenciales y comerciales. Parte importante del crecimiento de CREC proviene del impulso que el régimen chino ha dado a los ferrocarriles, especialmente las líneas de alta velocidad tanto fuera como dentro del país. Esta misma fue quien construyó parte del trayecto previamente mencionado en Venezuela. Se conecta con el proyecto en Chile, ya que crea una de sus filiales más grandes, China Railway Tunnel Group, bajo la sigla CRTG crea un consorcio en 2014 con Sigdo Koppers. (CADH, 2018).

- b) Sigdo Koppers:** Es un grupo empresarial chileno especializado en gestionar e identificar oportunidades de inversión, siempre dentro de sus competencias industriales, tecnológicas y comerciales. Las actividades de Sigdo Koppers están organizadas en tres áreas de negocio, una de ellas, la vinculada al proyecto, se especializa en el Área de Servicios donde se agrupan los negocios de construcción, montaje industrial, de transporte y logística (La Tercera, 2017).

- c) **TVS:** Es el Consorcio de Tren Valparaíso-Santiago, entablado gracias a los dos actores previamente mencionados: CREC y Sigdo Kopper. Con la adhesión de CREC, el consorcio toma su giro exclusivo, regulado y supervisado por el Estado a través del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT). Este consorcio tiene planeado solo construir la infraestructura para el tren rápido. La red TVS se basa en un régimen ferroviario abierto “Open Access”, de acuerdo con la Ley General de Ferrocarriles, donde los operadores de carga circulan por la red ferroviaria en forma competitiva, de acuerdo con las regulaciones del mismo MTT (Presentación TVS, s/d).

Capítulo 2. Entendiendo la estrategia de trato directo de China en países de la periferia

2.1. Explorando la estrategia china

El ascenso económico y político de China ha dado lugar a una considerable controversia con respecto a repercusiones potenciales para la actual arquitectura de gobernanza global y con ello de las inversiones a nivel planetario. Para Fernando Delage 2019, es concebible, por un lado, que China logre adaptarse al sistema de reglas y normas moldeado por países desarrollados o bien, la búsqueda de un enfoque político distintivo, una posibilidad que implica el peligro de políticas regulatorias presentes hoy (Delage, 2019). Esta es una tendencia reciente y cada vez más dinámica que da sustancia al fenómeno de la creciente importancia de China es el crecimiento de las inversiones extranjeras directas en el exterior -IED- por parte de China. En este contexto, la evolución y el cambio de la política de inversión internacional de China parecen ir más en línea con el primer argumento con ciertos tintes del segundo, algo así como una transición que tiene un enfoque particular en los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), el cual es tratado como el instrumento legal más importante para la gobernanza de los flujos de inversión extranjera directa global.

Desde que Deng Xiaoping proclamara en 1978 la Gran Reforma Económica enfocada en la Reforma y la Apertura, China empezó a invertir en el sector de la infraestructura no sólo nacional, sino también internacional. Al ser un país con fuertes empresas estatales, China tomó la ventaja natural de tomar con responsabilidad los grandes sectores de la economía como la infraestructura (Yin Dexian, 2012). Dada esta experiencia local y en el exterior sobre la inversión en dicho campo, China estableció varios modelos de contratación mediante un trato directo, los cuales podían permitirse simplificar burocracias y efectivamente adjudicarse proyectos que pudiesen terminar los procesos con más eficiencia. De hecho, China inició su experiencia en los proyectos de construcción de infraestructuras con la prestación de asistencia para el desarrollo internacional, para pasar luego a ofrecerla a las economías emergentes.

Entre los casos referidos a transporte, el más grande hasta ahora ha sido el proyecto del ferrocarril que permitió conectar Tanzania y Zambia con una longitud cercana a los 1.860 kilómetros (Wan Dai, 2019). Esta estrategia, especialmente en el campo de la infraestructura, les permitió a las empresas estatales chinas aprovechar estas experiencias durante la década de los años 80, en los primeros años de Reforma y Apertura, como medidas vanguardistas económicas para cruzar las fronteras y asentarse en países en vías de desarrollo. De acuerdo con lo investigado por Wan Dai, 2019, esta estrategia de aproximación obtuvo sus ventajas propias como demostrar garantía nacional, eficiencia en la construcción, así como la financiación directa de la empresa china (Wan Dai, 2019).

Sumado a lo anterior, a partir de finales de la década de los 90, el gobierno chino inició un cambio de política decisivo hacia un enfoque liberal caracterizado por altos niveles de protección sustantiva y procesal de la inversión en el país receptor. Una explicación más amplia de este hecho puede encontrarse en la gran importancia que se concede a la promoción de la IED a través de la puesta en marcha de la estrategia "*Going Global*", anunciada por el gobierno chino a finales de esta década. Esta estrategia amparada en el trato directo mostró tres características principales en esta época: (1) siguió un acuerdo gubernamental bilateral o multilateral; (2) fue realizado con financiación directa desde fuentes chinas; (3) fue desarrollado por empleados chinos -o al menos con una alta tasa de empleados chinos- (Ma Shuping, 2014).

Dentro de los típicos modelos internacionales de contratación, el más usado por China, de paso usado por el consorcio TVS, es el de “Llave en Mano”, - también llamado *Turnkey Contract* en inglés-; un mecanismo de concesión sin subsidio basado en el manejo de la infraestructura de principio a fin de manos del contratista, vale decir, como un proceso completo, desde su diseño hasta su construcción, entregando un proyecto hecho al licitante el cual se opera de manera conjunta por un periodo de tiempo determinado (JLL, 2019). De acuerdo a JLL, se dividen las obligaciones entre cliente (Chile) y contratista (China) como se muestra en el cuadro I a continuación.

Cuadro I: obligaciones de las partes contratantes en el *Turnkey Contract*¹

Cliente	Contratista
<ul style="list-style-type: none"> ● Permitir el acceso del contratista al lugar de construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Obtener los permisos y licencias necesarios. ● Llevar a cabo el diseño de la planta. ● Llevar a cabo la realización de la planta llave en mano y subsanar todos los defectos que puedan producirse de acuerdo con el contrato. ● Proporcionar al cliente los manuales operativos y de mantenimiento de la planta.
<ul style="list-style-type: none"> ● Apoyar al contratista en la obtención de permisos y licencias. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Llevar a cabo el diseño de la planta.
<ul style="list-style-type: none"> ● Pagar el precio del contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Llevar a cabo la realización de la planta llave en mano y subsanar todos los defectos que puedan producirse de acuerdo con el contrato.

¹ Elaboración Propia. Fuente: JLL, s/d.

No obstante lo anterior, el llevar a cabo este tipo de estrategia no asegura la prosperidad del proyecto hasta su etapa final. Como bien se recalcó en la primera parte de este estudio de caso, la estrategia de “Llave en mano” que han aplicado los chinos muchas veces dejan fuera los factores importantes a la hora de implementar proyectos de gran envergadura, como sucede. Conceptualmente hablando, para Diego Leiva Van de Maele, PhD Candidate de la Universidad de Griffith en Australia, las SOEs cometen estos errores debido a la inexperiencia, porque tienen menos presión para invertir, y porque toman más riesgos e invierten en países en los cuales los grandes inversores no se interesan (CEA UC, s/f). Esto parece una conjetura a tomar en consideración, ya que en pocas palabras se podría dilucidar que la estrategia de inversión china que trajo consigo proyectos fallidos en América Latina vendría de la mano con que el gobierno chino pareciera que no fue capaz de regular y controlar a las empresas que enviaron al exterior en sus primeros intentos, a pesar de que tenían claros los factores que tienen que considerar para invertir en la región.

2.2 Entendiendo los conceptos de negociación chinos

Siguiendo en la lógica del proceso de tres partes, este punto es vital para comprender la estrategia seguida por China no solo en Chile sino como un punto en el que se realzan otros casos de estudio que permiten ampliar el foco y ver los patrones de conducta de inversionistas chinos. Después de todo, detrás de todo proceso de negociación, existen ciertos conceptos que son parte de la cultura china enarbolados en su vida diaria, los cuales son utilizados para determinar la manera en que se relacionan, tanto entre ellos mismos, como con los extranjeros. Debido a esto, cuando una delegación extranjera busca negociar con una contraparte china, es importante que se conozcan los valores subyacentes de las acciones vistas durante el proceso negociador (Amat, 2016). Esto, por ejemplo, sucede en los casos dichos a principios de la discusión los cuales se enlistan en la siguiente tabla.

Cuadro II: Proyectos en donde se ha utilizado trato directo por parte de inversionistas chinos en América Latina².

Nombre proyecto	País y localidad
Planta Solar Cuacharí	Argentina, San Salvador de Jujuy
Tren rápido de los llanos	Venezuela, Tinaco - Anaco
Embalse Coca Codo Sinclair	Ecuador, Napo, El Reventador

² Elaboración Propia.

Primero que todo, se debe entender que, de manera milenaria, de directrices estatales y funcionarias, China en realidad no se comporta como una economía de mercado, sino como una combinación de “ética oriental y ciencia occidental”, una en que el individualismo no existe, sino donde todo es redes de parentesco y clientelismo local, además de sujeción al poder autocrático del partido gobernante. En todos estos casos, los chinos buscan generar relaciones armoniosas con la contraparte con el fin de fortalecer el concepto de Mianzi (traducido como *rostro* en español). Este concepto apela al prestigio o dignidad que una persona posee y debe esforzarse en mantener frente a los demás, especialmente en el contexto de negociaciones. El Mianzi tiene fuertes implicaciones de las dinámicas interpersonales e interorganizacionales debido a la importancia que los chinos le dan a la relación con otros y la trascendencia que tiene la imagen de respeto y dignidad que transmiten a sus contrapartes en las negociaciones comerciales y que viene implícito en la consecución positiva del acogimiento que tenga el *Policy Diffusion* en el país de destino (Labarca, 2015).

El Mianzi se construye de manera paulatina, por lo que los chinos, a buenas y primeras, tampoco serán capaces de reconocerlo inmediatamente en los chilenos. Ahora bien, la contraparte negociadora china no pedirá que los extranjeros conozcan a la perfección el establecimiento de este concepto, pero sí existe cierta preocupación porque deba existir el cuidado de los demás, especialmente con ellos como contraparte. A través de palabras o acciones se realza ganar y dar Mianzi en donde se debe evitar afectar el honor de la persona, sino más bien un realce de autoestima dándole oportunidades para que muestre sus habilidades. Cuando el Mianzi se pierde -el *policy* no logra permear las instituciones- repercute directamente en la negociación puesto que significa quedar mal frente a los demás y quedar avergonzado no solo con la contraparte chilena sino también en su propio equipo negociador.

Una situación de perder rostro en la negociación del tren rápido se infiere por estar abierto al desprestigio público y la pérdida de credibilidad frente a la contraparte chilena. Considerando que el prestigio social es muy importante, provocar su pérdida no tiene posibilidad de subsanarse. Esto está íntimamente relacionado a la idea de la vergüenza personal, la cual ocurre justo después de perder rostro y se debe que la contraparte china estuvo consciente del fracaso en la negociación, una vez que se pierda el rostro ante los demás y consigo mismo, el inversor chino puede no desear seguir adelante con el negocio propuesto, pues no tendrá la confianza en sí mismo ni en su contraparte para continuar.

En general los chinos no acostumbran a dar respuestas negativas, por lo que responden más bien de manera escueta o que generen cierta incertidumbre, ya que evitan el conflicto, lo que por supuesto no queda bien en occidente donde se busca cerrar acuerdos con todas las directrices claras. Esto, sin embargo, puede conllevar a que las negociaciones en China tomen más tiempo del habitual lo que al final puede terminar, en un escenario contrafactual en Chile (Beaer, 2009). En la cultura china, que pone una alta prioridad en el rostro, una negativa es una potencial pérdida para ambas partes. Quien rechaza la propuesta, como fue Chile en este

caso, puede perder Mianzi por el hecho de fallar en términos de la expectativa del otro y con quien tiene una relación basada en una cadena de favores y obligaciones que no está cumpliendo. Así, se recomienda también visualizar a la cultura china como una de alto contexto, en donde lo común para evitar una negativa es dar vuelta la situación en vez de confrontarla donde sabe que puede obtener una respuesta negativa, así mantienen la armonía en sus relaciones.

Como se explica a finales del punto anterior, países tan distintos como China y Chile requieren tener claras sus similitudes, pero por sobre todo sus diferencias, especialmente en temas de cultura relacional y comercial, sobre todo a la hora de incurrir en el proceso de inversiones de grandes proyectos de infraestructura. Al conocerlas, se pueden facilitar de gran manera las negociaciones futuras, tal y como lo ha venido haciendo China en Chile desde el episodio del tren rápido.

Capítulo 3. La política doméstica chilena de recepción de inversiones

La política doméstica chilena también se inserta en la primera parte del proceso, ya que permite entender el contexto en el que se desarrolla el proceso inicial de licitación. Durante casi cuatro décadas fue el Decreto de Ley 600, promulgado en 1974, el cual se encargó de incentivar la inversión extranjera en Chile mediante básicamente dos pilares; por un lado, la certeza brindada por la seguridad jurídica, y por otro, el principio del trato nacional, esto es, la no discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros. En su tercer encabezado el DL600 disponía que: “la inversión debe hacerse bajo la obligación de una real, efectiva y sana competencia entre las distintas actividades productivas, la cual implica un tratamiento no discriminatorio entre la inversión nacional y extranjera” (DL600, 1974). Es más, en el Título II artículo 5 declaraba que “la inversión extranjera y las empresas en que ésta participe se sujetarán al régimen jurídico común aplicable a la inversión nacional y a este Estatuto, no pudiendo discriminarse en perjuicio de ella o de las empresas en que participe” (DL600, 1974).

Desde 2015, y ya tras la consolidación de Acuerdos y Tratados de Protección de Inversiones con la gran mayoría de sus socios comerciales, incluido China, la Ley 20.848 reemplaza al derogado DL600 y con ello a su Comité de Inversiones Extranjeras, quien estuviese encargado de los contratos con inversionistas foráneos. En su reemplazo apareció InvestChile, una Agencia de Promoción más moderna con un carácter mucho más proactivo que su predecesor en la atracción de inversiones, destinada a crear una política estatal para incentivar y direccionar a inversionistas privados hacia sectores nacionales estratégicos (Mayorga, 2017).

De acuerdo a la nueva ley, todo inversionista extranjero que desee presentar una solicitud de inversión debe ingresar al formulario publicado en el sitio web institucional de InvestChile, acreditando la materialización de la inversión en Chile la cual le otorga derechos a la no discriminación arbitraria o indirecta, la exención del Impuesto sobre las Ventas de Bienes y Servicios en la importación de bienes de capital, Derecho a suscribir contratos de invariabilidad tributaria, entre otros apartados (Ley 20.848, 2015). InvestChile hoy es la puerta de entrada de inversiones extranjeras. Para 2018 Chile promovió una cartera de 123 proyectos de concesión y licitación que sumaban cerca de US\$4.000 millones en materias como minería, energía e infraestructura.

A grandes rasgos, en las licitaciones que actualmente son conducidas por la administración del Estado, éste mismo actúa como agente económico en donde el mercado relevante es aquel en el que inciden los bienes o servicios licitados, siendo en consecuencia imperativo que dichos procesos consideren las bases de la libre competencia desde su diseño, para evitar que puedan ocurrir distorsiones que perturben de alguna medida en su desarrollo. Así, Chile se ha estado enfocando en centrar la atención en los criterios de evaluación para licitaciones, los que han sido reprochados en sede de libre competencia por constituir barreras

a la entrada artificiales, siendo los cuestionamientos más habituales la experiencia y capacidad económica. De este modo, Chile necesita que los organismos licitantes integren criterios de competencia en sus propuestas, para que junto con asegurar los objetivos de política pública que subyacen al proceso y, se asegure la correcta inversión y ejecución de los recursos públicos en caso de que así sea necesario (La Tercera, 2021). Estas materias tienen especial relevancia si consideramos que ha existido un creciente interés de las constructoras chinas por participar en las licitaciones de los proyectos de infraestructura y transporte, como ocurre con el tren rápido a Valparaíso.

Ya completado este primer paso, las inversiones en el ámbito de ferrocarriles tienen la posibilidad de recorrer dos caminos. El primero de ellos consiste en ampararse bajo la Ley General de Ferrocarriles (LGF), la cual corresponde al texto refundido del Decreto Ley N° 342 de 1925 y sus modificaciones, aprobado por Decreto N° 1157 de 1931, que, a pesar de su antigua data, es la única norma de carácter general referida a las vías férreas de toda naturaleza (Banco del Congreso Nacional, s/d). La concepción general de la ley define que la actividad ferroviaria es función propia del Estado, el que delega su materialización en los particulares a través del mecanismo legal de las concesiones. Si el proyecto del tren se presentase vía este mecanismo, es el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) quien debe revisarlo dado que es de su competencia ver las propuestas presentadas por LGF. En ella se establece, en su Artículo III, que las solicitudes de concesión de vías férreas son otorgadas por el presidente de la República a través del Ministerio de Transportes, en donde se indican puntos de origen y fin, plazos y formas en que se constituirá el capital necesario para la construcción y explotación. El Estado concede el uso de terrenos fiscales para la vía, a cambio de una renta. Las expropiaciones son ejecutadas por el fisco, a través del MOP. Las obras parten tras la entrega de la concesión, una vez aprobada la ingeniería, iniciado el proceso expropiatorio, obtenidos los permisos ambientales y el cierre financiero (MTT, s/d). Con esto, el presidente de la República resolverá acerca de las solicitudes de concesión. por lo cual faculta o autoriza para construir y explotar ferrocarriles con los derechos y obligaciones que la ley establece y los que determine el decreto de concesión (LGF, 1931). El Estado tiene las facultades de supervisión, control y supervisión, fundamentalmente orientadas al correcto funcionamiento y la seguridad del transporte ferroviario (ChileAtiende, 2021).

De acuerdo con información recopilada por La Tercera, el proyecto de tren a la costa, bajo esta modalidad, requiere en un principio y según un dictamen de la Contraloría, de la firma de un convenio con la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE). Esto sucede ya que, según el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) de 1993 del MTT, Ley Orgánica de Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), esta empresa tiene permitido aplicar variados modelos de explotación, desde realizar por sí misma la operación de todos los servicios de transporte, hasta un esquema de total privatización, en el que EFE mantiene sólo la propiedad de la infraestructura y se limita a controlar el desarrollo de diversos contratos de explotación,

operación y mantenimiento (LOEFE, 1993). EFE efectúa mediante sus filiales, servicios de transporte de pasajeros, concesionando los servicios de carga y el mantenimiento de infraestructura y equipos. De prosperar, se dictarían las reglas que obliguen a los organismos públicos a incorporar criterios de competencia, cuya observancia es fiscalizada por la Fiscalía Nacional Económica -FNE- y su incumplimiento puede ser llegar a ser sancionado (La Tercera, 2021). La FNE puede hacer un llamado constante a ministerios incumbentes -como el MOP o el MTT- así como a la Cámara Chilena de la Construcción para que se tenga a la vista la mayor cantidad posible de visiones e intereses y considerar diferentes realidades y experiencias nacionales e internacionales.

Más allá de las regulaciones, este camino de asociación con EFE por buscar una adjudicación vía Ley de Ferrocarriles para acelerar el proceso es el que generó más resquemor en la opinión pública durante 2018, ya que puede verse como una jugada con segundas intenciones a la luz del dudoso presupuesto anunciado y la posibilidad latente de un caso de corrupción, considerando que en esa época Juan Eduardo Errázuriz, tío del presidente de EFE ese año -Pedro Pablo Errázuriz-, presidía Sigdo Koppers, la cara visible del consorcio TVS que le ofrece este proyecto “llave en mano” a la estatal de ferrocarriles y al gobierno. Ante esto, el ministro de Obras Públicas de ese momento, Juan Andrés Fontaine, indicó ya en el segundo semestre de ese año que “la Ley de Ferrocarriles es antigua, no provee la transparencia, estructura ni la densidad reglamentaria regulatoria que se requiere”. Esto se ve reflejado principalmente en que la ley que tiene más de 90 años carece de garantías y mecanismos para tratar las diferencias entre las partes (BNAméricas, 2018).

En adición a lo anterior, el ex subsecretario de Transportes de Michelle Bachelet, Carlos Melo, asegura en base a este camino que, dadas las características de la LGF, más que pedir una concesión, el consorcio estaría solicitando un permiso ya que esta ley se considera como una regulación de carácter básico que, al ser comparada con un contrato de concesión moderno, queda anticuada (Marítimo Portuario, 2018). Un claro ejemplo de lo anterior se ve que, usando la LGF, en caso de que la demanda proyectada no alcance a cubrir la operación, el Estado tendría que intervenir y subsidiar el tren rápido, lo cual se considera alejado de las buenas prácticas de una asociación pública privada acorde al siglo XXI.

Por su parte, el segundo camino se basa en la Ley de Concesiones, DFL MOP N° 164, de 1991 (enmendado en 2010 por el DS 215). Los proyectos que cumplan con la rentabilidad social preliminar, su concordancia con los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos y con la contribución al desarrollo territorial, son admitidos a tramitación por el MOP, quien debe analizar si la propuesta es declarada de interés público. Usando dicha ley, se especifican las características de otorgamiento de la concesión en cuestión, derechos y obligaciones del concesionario, entre otros. Por ejemplo, en su artículo número 6 se establece que será necesario garantizar la seriedad de la propuesta en la forma, monto y condiciones que el Reglamento o las bases administrativas establezcan. Esta Ley de

Concesiones permite que se establezca un Consejo de Concesiones, liderado por el ministro de Obras Públicas, el cual tiene un carácter consultivo cuyo objeto es informar acerca del tipo de infraestructura que se desarrollará al amparo de la ley, de los proyectos y de las modalidades de régimen concesional.

Esta ley establece, a su vez, un Panel Técnico, el cual evalúa discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución del contrato de concesión. Si bien no ejerce jurisdicción, debe emitir, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento, una recomendación técnica, debidamente fundada. A su vez, define una Comisión Arbitral, la cual se encarga de las controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión como el caso de pago al concesionario en caso de incumplimiento grave y pagos por término anticipado de las obras y multas. Con la venia del ejecutivo, bajo la norma de Ley de Concesiones, el proyecto es enviado al Consejo de Concesiones quien inicia el estudio de las iniciativas. Esta instancia está integrada por técnicos de diversas profesiones, como pueden ser abogados, urbanistas, economistas e ingenieros, entre otros. Todos ellos pueden solicitar más antecedentes sobre las propuestas. Ambas instituciones no se encontrarían presentes en caso de seguir el primer camino.

En adición a todo lo anterior, para cada inversor existe un reglamento definido por la Ley de Licitaciones de Obras Públicas del MOP, el cual es el D.S MOP N°75-2004, llamado Reglamento para Contratos de Obras Públicas, el cual funciona como una guía integrante de todos los contratos de ejecución de obras celebrados por el MOP así como sus Direcciones Generales y Servicios. Por su parte, las Consultorías se encuentran reguladas por el D.S MOP N°48-1994 Reglamento para la Contratación de Trabajos de Consultoría (Dirección ChileAtiende, 2021). Es por esto por lo que la Ley de Concesiones de Obras Públicas es hoy en día el camino habitual que se toma a la hora de financiar un proyecto con recursos privados, ya que permite la declaración de interés público y se compete en una licitación con otros eventuales interesados.

Cuadro III: comparación de aspectos esenciales de la LGF vs. Normativa de Concesiones del MOP³.

³ Elaboración Propia. Fuente: Cámara Aduanera de Chile (2018).

Diferencias analizadas	Ley de Ferrocarriles	Ley de Concesiones del MOP
Competencia en la provisión del servicio público	El proyecto se asigna de forma directa a quien lo propone, sin mediar un proceso de licitación competitivo.	La iniciativa se licita de manera pública, generando posibilidades de que otros interesados puedan participar.
Garantías que robustezcan el proyecto	No contempla la entrega de boletas de garantía para la fase de explotación del servicio, sino solo para el trámite de solicitud y la propia construcción.	Exige boletas de garantía que respaldan la oferta, la construcción y explotación en los plazos y condiciones establecidos en la respectiva licitación pública.
Experiencia pública y privada con el instrumento	Se ha aplicado en transporte de carga y con inversiones acotadas (10 concesiones en los últimos 25 años).	82 proyectos entre 1992 y 2015 que suman casi US\$ 19 mil millones.

Pero ¿por qué existen dos caminos alternativos para el financiamiento de líneas férreas? Los distintos mecanismos por los cuales la inversión privada del tren rápido pudiese entrar a Chile parecieran dejar al libre albedrío las decisiones de los propios inversionistas extranjeros. Esto repercute directamente en la estrategia que siga el inversionista, ya que no parece haber condiciones que aseguren un camino único marcado por el Estado con el fin de evitar tergiversaciones en el uso de los dineros. Esto es más bien una decisión política que tiene que adoptar el gobierno de turno. Aun así, la puerta está abierta para que se discutan las exigencias de los criterios de cada uno de los caminos considerando las legítimas barreras que cada uno pudiese llegar a constituir. Dentro de ellas existe el aseguramiento de calidad de la construcción de las obras licitadas, el cumplimiento del contrato, convenios transparentes sin conflicto de interés. Siempre dentro del marco del estudio de caso, el tren rápido presenta una mejor vía por el camino de la Ley de Concesiones, el cual no estaba pensado para la multinacional CREC.

Capítulo 4. Entrevistas con actores clave del proyecto y expertos en la temática

4.1. Resultados principales de las entrevistas

De acuerdo con lo planteado en la metodología, la entrevista en profundidad semi dirigidas se utiliza en este caso de estudio como el mecanismo de corroboración, mediante fuentes de información primaria, la cual presenta ventajas como la riqueza informativa o la capacidad de ofrecer el contraste cualitativo de las entrevistas con los resultados obtenidos en los puntos anteriores. Cabe destacar que los expertos entrevistados fueron seleccionados por ser considerados conocedores de la materia, tanto por su vinculación profesional, como académica, de manera que pudieran proporcionar tanto sus experiencias como conocimiento relevante de las apuestas de origen chino en territorio chileno.

Las entrevistas llevadas a cabo favorecieron el poder esclarecer un puente conformado por dos extremos. En el primero de ellos, los académicos expertos en China capaces de enriquecer, corroborar o refutar posibles argumentos planteados durante el presente análisis documental. En el segundo, se puede contrastar la experiencia vivida por parte de los negociadores en la apuesta ferroviaria que experimentaron la situación *in situ*. Los criterios de selección de las citas radicaron principalmente en la vinculación con los objetivos de la investigación anteriormente planteados, la riqueza informativa que presentan y la relevancia de dicha información para la investigación.

Con lo anterior descrito, los entrevistados tienden a comenzar el análisis por medio de una revisión histórica. Dentro de ellos, Ignacio Tornero, abogado y miembro del Centro de Estudios Internacionales UC, es enfático en determinar que el *approach* de las empresas chinas en las licitaciones públicas de Chile no generó un impulso energético durante la primera mitad de la década de 2010, ya que el trato asiático se basa principalmente en la lógica *Government to Government* -también conocido como G2G- para nada promocionado en el país sudamericano. Tornero recuerda que en la década de los 90, la iniciativa china *Go Global* fue el primer esbozo en temas de incentivo para que las empresas del gigante asiático salieran a invertir, aunque el primer destino no se dio en Chile. Eso obedece a ciertos rasgos del *soft power* chino - mostrar la calidad de las empresas- así como de la necesidad de salir al exterior para diversificar el riesgo. Tornero en este punto, hace un símil con lo predicado por Joseph Nye acerca de la habilidad en la creación del *soft power* que permite construir confianza y reconocimiento a través de una manera más pasiva. Todo esto con el fin último de poder salir al mercado externo, dado que al interior del país ya existía un fuerte agotamiento en el mercado interno de la demanda.

Para Álvaro González, gerente general de TVS, la visita de Xi Jinping a Chile, durante el segundo mandato de la presidenta Bachelet, fue un claro mensaje para impulsar a los inversionistas a atreverse en Chile y viceversa. De acuerdo con Jorge Heine, quien fuera embajador de Chile en China entre 2014 a 2017, afirma que el encargo de la mandataria en

esa época fue el de fomentar la IED china, ya que Chile contaba con cifras mucho más retrasadas que el resto de los países de la región.

En base a lo asentado en secciones anteriores de este estudio de caso, el marco en el que parece desenvolverse el proyecto del tren a Valparaíso debiera coincidir con el BRI, sin embargo, los entrevistados parecieran mostrar cierta lejanía con el peso de la iniciativa anunciada por el presidente Xi para concretar de la inversión china en el proyecto ferroviario. De acuerdo con el profesor Carlos Portales, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, América Latina en general no tiene ninguna injerencia para dicha iniciativa. El BRI es una plataforma que da coherencia en infraestructura mediante bancos para otras zonas del globo como el Índico, Este de África o Asia central. Además, el proyecto del tren rápido posee un carácter de escala muy reducida para estar considerada dentro de la proyección del BRI, la cual se enmarca en un proyecto global mayor. Si bien se podría entender el BRI como un paraguas para promover la estrategia de infraestructura a nivel mundial, la verdad es que la proyección china en América Latina en este caso, para Heine, se basa principalmente en lograr un transporte más eficiente de materias primas ya que sus empresas necesitan de una fuente que les provea de un mecanismo para canalizar las actividades de las empresas de construcción.

Aquí es donde entra el rol de CREC. Para Mauricio Benítez, quien cuenta con más de diez años de experiencia en la industria financiera con el país asiático, en el mercado interno chileno hay oportunidades, el riesgo de los retornos son bajos -hasta al menos 2021- y tiene una política relativamente estable. Todos estos elementos son piezas clave para cualquier empresa extranjera que desee posicionarse y validarse, ya que, en el fondo, China, a través de sus SOEs, mostraba interés en poder seguir adelante en procesos de integración global. Aquí, el proyecto del tren a Valparaíso se constituía como un primer paso para lo que luego vendría con el PGE de San Antonio y su conexión mediante un corredor al Océano Atlántico.

La pregunta que también se abrió durante la conversación fue si el problema se genera desde la raíz por la política doméstica de inversión chilena. Ignacio Tornero comienza por explicar que la poca inversión china al momento de comenzar las operaciones de TVS propiciaba un desconocimiento del ecosistema de negocios entre estos dos países y con ello también la escasa aproximación a la hora de generar inversiones. Es más, tanto Jorge Heine como el profesor Portales, coinciden que Chile mantuvo la lógica del tren como un proyecto aislado, focalizado en lo local y en los tecnicismos -comúnmente conocido como “dormirse en los laureles de la burocracia”- lo cual no es elocuente con los planes de inversión a largo plazo que China busca concretar para un plazo de 25 a 30 años, plazo mínimo suficiente para poder crear una debida comprensión de la lectura país y así atreverse a apostar por la continua proyección ferroviaria. De hecho, desde la postura de Mauricio Benítez, en la historia reciente de Chile nunca ha habido un férreo e intensivo plan para poner a Chile sobre rieles, salvo casos aislados.

Otra razón para el dilema de la inserción de CREC en el proyecto radica en el escaso conocimiento que existe en torno a la política chilena, una vez más dado por la falta de experiencia, por lo que el inversionista debía exigir ciertas garantías por parte del sistema y de las tarifas a fijar para proyectos de tipo IED. Dolores Rufián, quien participó del equipo negociador en TV, menciona que la principal diferencia que se tuvo entre Sigdo Koppers y CREC fue el hecho de que no lograron acuerdo en el uso de tecnología, ya que la multinacional china buscaba que la tecnología asiática estuviese incorporada obligatoriamente al proyecto, vale decir, crear un corredor con tecnología cien por ciento china, desde los rieles hasta los propios trenes. Sin embargo, TVS no podría estar amarrado a un compromiso de tecnología específica, el consorcio no podía imponer esto al Estado y por ende no podía tener una responsabilidad que sabía no podía cumplir. En base a los dichos de Álvaro González en torno a la LC, el estado coloca condiciones dentro de las bases de licitación y si bien no podían cumplir con la cláusula, podía quedar estipulado como un *Best Effort* por parte de Sigdo Koppers, pero no como condición explícita.

Al analizar esto con Mauricio Benítez, se puede conjeturar en base a la experiencia que los chinos, en pleno proyecto en marcha, no les convenía cambiarse de un tipo de proyecto al cual están acostumbrados, a otro bajo una ley que no conocen. La falta de voluntad cuando ya el experimento del consorcio está funcionando generaría principalmente el que CREC diese un paso al costado en la participación del proyecto y que finalmente decidiera restarse del consorcio.

Así, queda claro que, desde la visión chilena, el problema presente en este proyecto radica en la inadaptación al sistema de licitaciones, generando verdaderas frustraciones chinas respecto a no entender por qué no se dan por adjudicación directa, sino por competencia que ralentiza el proceso y dificulta la negociación para márgenes de ganancias. Esto a largo plazo, conlleva a lo estipulado en el capítulo anterior respecto a la pérdida de cara en los negocios y la consecuente vergüenza que genera por parte de los chinos el encontrarse inadaptados frente a una cultura de negocios la cual no pueden comprender.

4.2. Discusión de resultados

En esta sección se pretende realizar una triangulación de los resultados de la primera parte del proceso presentado en la metodología, así como de la segunda parte que contempla el mecanismo de entrevistas de corroboración de la literatura. El esquema secuencial llega así a su última parte de salida, en donde se dejan planteadas las incompatibilidades entre la consecución histórica de la estrategia china en países en desarrollo y el modelo de recepción de inversiones chileno.

Como se ha mencionado previamente, la teoría discutida del Realismo Periférico presenta a China como una nueva potencia en el vecindario, obteniendo ventajas en la financiación de proyectos en países con una baja estructuración en política doméstica para la recepción de inversiones. El país asiático logra, de cierta manera, influenciar mediante financiación de capital extensivo convirtiéndose en un actor alternativo para la región. Los estados pequeños son los denominados tomadores de reglas, en otras palabras, países como los mencionados en la primera parte de la investigación, facilitaron el sistema de inserción de inversiones chinas en proyectos de infraestructura pública orientadas al ferrocarril. Ninguno de estos países cuenta con una política del estilo Ley de Concesiones como la que presenta Chile, el cual se condice a un nivel alto de institucionalidad inversamente proporcional a la fuerza que puede obtener la difusión china.

A pesar de que efectivamente el gigante asiático logró entrar en la región latinoamericana mediante la estrategia de trato directo, esta tuvo resultados mixtos para sus objetivos a largo plazo. Cabe resaltar que, de los casos presentados, si bien todos se materializaron en su primera instancia, la consecución del objetivo final es bastante variable en Argentina, Venezuela o Ecuador, generando una pérdida de cara o Mianzi para tener voluntad de seguir expandiéndose por la región. De manera mucho más enfática, esta estrategia ni siquiera podría materializarse en países que poseen una institucionalidad donde las propuestas se deben concursar tal y como sucede en Chile. Esto, como consecuencia, le llevó a China a descartar una primera instancia de inserción en el país sudamericano, y cuando lo intentó, falló, afectando directamente en el concepto anteriormente explicado del Mianzi, vale decir, perdieron cara al no saber adaptarse a la legislación local. Debido a ello, este tipo de casos de estudio permite ver que la inversión proveniente del gigante asiático se ha ido adaptando y comenzara a incorporar las lógicas de competencias en sus proyectos de inversión de obras públicas para licitaciones desde entonces.

Conclusiones

Gracias al estudio de caso planteado se deja en evidencia que el modelo de trato directo chino tiene sus restricciones en algunos países. La política doméstica de recepción de inversiones chileno, por ejemplo, hace menos viable esta la estrategia china. Este trabajo ha dejado de manifiesto el carácter distintivo que poseen cada uno de los dos extremos del puente. Por parte de la política doméstica chilena, existe una insistencia que por razones jurídicas no acepta excepciones a la hora de que un proyecto se presente a licitación, esto con el fin de que no exista discriminación al inversionista. Al ser esta una disposición constitucional de igualdad ante la ley, por mucho que una empresa quisiese o intentase realizar una oferta fuera del sistema, no se aceptaría. Conjugando los dichos de los entrevistados con la teoría del Realismo Periférico queda de manifiesto que Chile se presenta como un Estado Rebelde, ya que se busca mostrarse así mismo como una anomalía dentro del sistema de países latinoamericanos, al dejar ver la fortaleza de sus procedimientos legales de inversión. Esto podría resumirse en un slogan que plantea “si quieres participar te debes adaptar”.

Hoy en día el aprendizaje de empresas chinas en el mercado chileno para las licitaciones ha crecido de manera exponencial. Tanto así que existen estudios de abogados dedicados exclusivamente al asesoramiento conjunto para concretar licitaciones posteriores al caso de CREC con TVS. Bajo la misma línea, todos los grandes proyectos como Tianqi, o Chilquinta, han pasado por discusiones de monopolio o de intereses estratégicos logrando sortear bastante bien la barrera institucional doméstica.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de la estricta política de inversión en Chile, el país, por su tamaño, no es un mercado muy interesante. Esto implicaría observancias acerca del porqué las inversiones chinas hicieron su entrada a través de otros países que se podrían perfilar como posibles plataformas tal y como sucedió con Venezuela, Brasil o Argentina en un principio; vale decir, países más interesados -o al menos más predispuestos- a que se otorgaran proyectos vía adjudicación directa *-llave en mano* como se ha descrito previamente en este estudio de caso-.

Del otro lado del puente están los inversionistas chinos, representados en este caso por la SOE china: CREC. Esta multinacional representa al modelo de trato directo -o trato del maletín- con el cual pensaban que su proyecto en alianza con Sigdo Koppers iba a tener éxito inmediato. Prontamente tanto CREC como las demás grandes empresas de la construcción tuvieron que darse cuenta de las desastrosas experiencias financieras antes mencionadas en Brasil, Venezuela, Ecuador, para suspender esta lógica y así comenzar con el proceso de licitación marcado, en este caso por Chile. Tanto por el análisis secundario, como por las entrevistas, queda claro que cuando CREC y otras multinacionales chinas sean realmente competitivos en concesiones, se volverán un actor que pueda revolucionar el proceso de licitaciones interno de Chile, ya que se sabe el fuerte impulso que han tenido dentro del país

en el último año y esto sucede principalmente gracias al fuerte ímpetu en estudiar el cómo se financia, cómo se licita, y seguir paso a paso las normas descritas. Si bien la inversión china en el proyecto del tren rápido falló para este propósito, otros proyectos como la extensión de Línea 2 de Metro de Santiago, la autopista 5 en el tramo Talca-Chillán o el embalse Las Palmas, entre otros, figuran dentro de la nueva lógica china de aprender de Chile si es que desean entrar a competir con el resto. En pocas palabras, el caso del tren rápido falló en la adaptación del inversionista, nunca existió soporte o *background* jurídico certero que le permitiera entender a CREC el funcionamiento legal chileno, ni por parte del estado ni de su socio Sigdo Koppers. Vale decir, si las empresas chinas quieren entrar a territorio nacional chileno, tienen que adaptarse al entorno de la plena competencia.

Al final de cuentas, tanto Chile como China son países que necesitan una visión estratégica a largo plazo. Por su parte, Chile al requerir de proyectos de mayor envergadura en obras públicas, necesita mantenerse activo en un constante llamado para recibir inversión en distintas áreas de la infraestructura nacional con el fin generar certezas para generar mecanismos de innovación de su estructura económica con el fin de lograr un desarrollo a largo plazo. El fuerte impulso que ha tenido la IED China en los últimos años -más allá de la interrupción causada por el COVID19- se ve no solo como la recuperación de la declinación de la IED en Chile, sino que también en mejorar la participación chilena en la cadena de valor mundial y modificar su dependencia en los recursos naturales -específicamente el cobre-. Es importante establecer un mecanismo de comunicación de alto nivel para realizar una cooperación estratégica y superar los obstáculos del conocimiento con el fin de abrirse para dar nuevos pasos en la promoción de la IED.

¿Cómo lograrlo y bajo qué estrategias? Tal y como indica Xinzhu An en su tesis de magíster en gestión y dirección de empresas, las conclusiones de este estudio de caso también radican en la relevancia y conveniencia de que las empresas chinas deben romper el denominado “cuello de botella” de la IED en Chile (An, 2017). En ello, las más importantes barreras radican en el idioma, la cultura y de la aceptación por la comunidad local. Entendiendo estos puntos que han sido tocados durante el estudio de caso, lo más probable es que permitan a otros sectores a ser explorados por inversionistas chinos que hasta el momento no se han considerado, como la manufactura, el comercio electrónico, la economía compartida y otros sectores digitales.

A futuro se espera que China logre intensificar aún más la adaptación superando la curva de aprendizaje ya descrita en los últimos años, en donde se ha ido adjudicando proyectos, los cuales ayudarán a entregar experiencia compartida con otras empresas de la nación asiática. Si cada vez hay más empresas chinas que participan y se adjudican y/u operacionalizan proyectos, existirán más oportunidades de generar mayor infraestructura de toda índole para Chile, generando el famoso *win-win* para ambos lados del puente.

Bibliografía

- An Xinzhu (2017). Desarrollo de estrategias que permitan incentivar la inversión extranjera directa de China en Chile, FCFM Universidad de Chile.
- Bell, S., & Feng, H. (2019). Policy diffusion as empowerment: domestic agency and the institutional dynamics of monetary policy diffusion in China. *Globalizations*, 16(6), 919-933.
- Bloomberg (2019). Editado por Patricia Marchetti, EMOL. Bloomberg advierte por tren Santiago-Valparaíso, ambicioso plan ferroviario chino choca con la burocracia chilena. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/04/16/944876/Ambicioso-plan-ferroviario-chino-choca-con-la-burocracia-chilena.html>
- Cámara Aduanera, página oficial (2018). Quién es China Railway Group, la gigante asiática. Recuperado de: <https://cadch.cl/quien-es-china-railway-group-la-gigante-asiatica-socia-de-sigdo-koppers-tras-el-tren-valparaiso-santiago/>
- Cámara Aduanera, página oficial (2018). Análisis de Transportes ve ventajas de Ley de Concesiones para ejecución. Recuperado de: <http://cadch.cl/tren-a-valparaiso-analisis-de-transporte>
- Centro de Estudios Asiáticos UC (s/f). Inversiones ferroviarias chinas en América Latina: ¿Qué tan eficientes son? Recuperado de: <https://www.historiageografiaycienciapolitica.uc.cl/noticias-2/343-inversiones-ferroviarias-chinas-en-america-latina-que-tan-eficientes-son>
- Centro de Estudios Internacionales UC (2018). La iniciativa One Belt One Road y su impacto en Chile. Documento de trabajo N°5.
- Chaisse, J (2019). China's International Investment Strategy: Bilateral, Regional, and Global Law and Policy. Edited by Julien Chaisse, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Consejo de políticas de infraestructura (2019). Las cifras tras la imparable inversión china en Chile. Recuperado de: <https://www.infraestructurapublica.cl/las-cifras-tras-la-imparable-inversion-china-chile/>
- Cooperativa (2019). Columna de Patricio Rozas. *Tren Rápido: se acabó la pirotecnia*. Recuperado de: <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/transportes/tren-rapido-valparaiso-santiago-se-acabo-la-pirotecnia/2019-09-24/164758.html>
- Delage, Fernando (2019). China y la gobernanza económica global: hacia un orden pluralista. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 21, núm. 42, pp. 133-155. Universidad de Sevilla.

- Dussel Peters, Enrique (2021). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2021. Red ALC-China.
- Empresa Océano (2018). China Railway Group, la gigante asiática socia de Sigdo Koppers tras el tren a Valparaíso. Recuperado de: <http://www.empresaoceano.cl/quien-es-china-railway-group-la-gigante-asiatica-socia-de-sigdo-koppers/empresaoceano/2018-06-04/135735.html>
- Ellis, Evan R. (2018). Hacia una asociación estratégica: Las inversiones de China en América Latina. *Working Paper Series (WPS) de REDCAEM*, Revista N°3, marzo. Eje Economía, Comercio e Inversión. Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM).
- El Mercurio (2018). Economía y Negocios. Quién es China Railway Group. Rescatado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=474584>
- El Mostrador (2021). La encrucijada del tren rápido Santiago-Valparaíso. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/mercados/2019/01/14/la-encrucijada-del-tren-rapido-santiago-valparaiso/>
- EMOL. 2022, Tren Santiago-Valparaíso despierta interés del futuro Gobierno: ¿Qué pasó con la iniciativa ya impulsada? <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/01/31/1045477/estado-actual-tren-santiago-valparaiso.html>
- Escudé, Carlos Andrés (2012). El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China; Instituto de Desarrollo Económico y Social; Desarrollo Económico; 51; 204; 3-2012; 529-542
- Gallagher, K (2016). *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*, New York: Oxford University Press.
- Heginbotham, E., & Eisenman, J. (2013). *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the 21st Century*.
- Heine, J (2016). The Chile-China Paradox: burgeoning trade, little investment. *Asian Perspective* 40(4). 653-673.
- Horn, S., Reinhart., and Trebesch, C. (2020). How Much Money Does the World Owe China? *Harvard Business Review*. Rescatado de: <https://hbr.org/2020/02/how-much-money-does-the-world-owe-china>
- InvestChile (2018). Blog Investment Chile. Rescatado de: <https://blog.investchile.gob.cl/bloges/investchile-lanza-primera-gu%C3%ADa-para-inversionistas-en-chino>

- JLL (2019). *¿Por qué los proyectos “turnkey” son tan exitosos?* Recuperado de: <https://www.jll.cl/es/trends-and-insights/workplace/por-que-los-proyectos-turnkey-son-tan-exitosos>
- Koop, Fermín (2019). China construye la planta solar más grande de América Latina. *Diálogo Chino*. Recuperado de: <https://dialogochino.net/es/clima-y-energia-es/23529-china-construye-la-planta-solar-mas-grande-de-america-latina/>
- Labarca, Claudia (2015). Ni hao Mr Pérez, Buenos Días Mr. Li. Ediciones UC.
- La Tercera (2017). Sigdo Koppers firma acuerdo con China Railway Group. Recuperado de: <https://www.latercera.com/noticia/sigdo-koppers-firma-acuerdo-china-railway-group-proyectos-infraestructura/>
- La Tercera (2019). Transporte. Entrevista a Marisa Kausel. Recuperado de: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/marisa-kausel-gerenta-del-proyecto-del-tren-valparaiso-santiago-estamos-tranquilos-tren-se-financiara-pasajeros-carga/830744/>
- La Tercera (2019). El nuevo proyecto de concesión de tren entre Santiago y Valparaíso que fue recibido por el MOP. Recuperado de: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/nuevo-proyecto-concesion-tren-santiago-valparaiso-fue-recibido-mop/632082/>
- La Tercera (2021). Licitaciones de infraestructura pública: hacia un modelo competitivo. Recuperado de: Sigdo Koppers firma acuerdo con China Railway Group. Recuperado de: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/licitaciones-de-infraestructura-publica-hacia-un-modelo-competitivo/CFQP2WBJVRGP5BGEBENI5URUDA/>
- Lin, Li-Wen, & Milhaupt, Curtís J. (2013). Los grandes grupos empresariales chinos: entendiendo los mecanismos del capitalismo de estado en China. *Revista chilena de derecho*, 40(3), 801-858.
- Ma Shuping (2014). Estudio sobre la cooperación de la inversión china en infraestructura de ultramar. *Oriental Morning Post*, pp. 12-16.
- Marston, Hunter (2018). China Steps Out: Beijing’s Major Power Engagement with the Developing World. Blog post en Council of Foreign Relations. Rescatado de: <https://www.cfr.org/blog/china-steps-out-beijings-major-power-engagement-developing-world-review>
- Mascontainer (2018). Proyecto TVS TREN Valparaíso-Santiago, ¿de qué se trata? Rescatado de: <https://www.mascontainer.com/trentvs/>
- Ministerio de Obras Públicas MOP (2019). Sistema de Concesiones en Chile. Rescatado de: <http://www.concesiones.cl/estadisticas/Paginas/default.aspx>

- Naughton, B. (2021). The Rise of China's Industrial Policy 1978 to 2020. Universidad Nacional Autónoma de México. ISBN electrónico: 978-607-8066-60-5
- Peters, E. D. (2020). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2020.
- Royo, J. A. (2016). La distancia de la cultura empresarial con China: una aproximación para el empresario español. ICADE. Revista de la Facultad de Derecho, (98), 221-238.
- Segovia, María Antonieta (2021). Dialogo Chino. Rescatado de: <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/40823-el-tren-chino-del-progreso-descarrilo-en-los-llanos-venezolanos/>
- TVS Tren Valparaíso-Santiago. Presentación (s/d). Rescatado de: <https://sochitran.cl/static/upload/archivos/sochitran/4196/37/1532564213.pdf>
- Wan Dai (2019). Los cambios en el modelo de la inversión de China en infraestructura y sus efectos en Chile. Santiago, Chile.
- World Bank (2020). Doing Business 2020: Economy Profile Chile. Rescatado de: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/chile/CHL.pdf>
- Xinhua (2011). Especial: Proyecta Chile atraer mayor flujo de inversiones chinas Recuperado de: https://www.redalci-china.org/monitor/images/pais/Chile/noticias/49_Xinhua_ESPECIAL_Chile_proyecta_atraer_inversiones_chinas.pdf
- Zigang, Z., & Fan, P. (2004). Cross-cultural challenges when doing business in China. Singapore Management Review, 38(3), 61-73.