

FORTEES



6

UNIVERSIDAD DE COLIMA

Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico

Tercera época • Volumen 3 • Número 6 • Julio/Diciembre 2009 • Colima, México

PORTES

Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico

Tercera Época • Volumen 3 • Número 6 • Julio/Diciembre 2009 • Colima, México

Dr. Fernando Alfonso Rivas Mira
Coordinador de la revista

Lic. Ihován Pineda Lara
Asistente de coordinación de la revista

Comité editorial internacional

Dr. Hadi Soesastro (+)
Center for Strategic and International Studies,
Indonesia

Dr. Pablo Bustelo Gómez
Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Kim Won ho
Universidad Hankuk, Corea del Sur

Dr. Mitsuhiro Kagami
Instituto de Economías en Desarrollo, Japón

Universidad de Colima

MC Miguel Ángel Aguayo López
Rector

Dr. Ramón Cedillo Nakay
Secretario General

Dr. Jesús Muñiz Murguía
Coordinador General de Investigación Científica

Dr. José Ernesto Rangel Delgado
Director del CUEICP

MC Christian Torres Ortiz Zermeño
Coordinador General de Comunicación Social

Mtra. Gloria Guillermina Araiza Torres
Directora General de Publicaciones

Índices a los que pertenece: Sistema regional de informaciones
línea para revistas científicas de América Latina, El Caribe,
España y Portugal (LATINDEX)
Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades
(CLASE)
EBSCO

Comité editorial nacional

Dra. Mayrén Polanco Gaytán / Universidad de Colima,
Facultad de Economía

Mtro. Alfredo Romero Castilla / UNAM, Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

Dr. Juan González García / Universidad de Colima, CUEICP

Dr. José Ernesto Rangel Delgado / Universidad de Colima

Dr. Pablo Wong González / Centro de Investigación en
Alimentación y Desarrollo, CIAD Sonora

Dr. Clemente Ruiz Durán / UNAM-Facultad de Economía

Dr. León Bendesky Bronstein / ERI

Dr. Víctor López Villaña / ITESM-Relaciones
Internacionales, Monterrey

Dr. Carlos Uscanga Prieto / UNAM-Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

Profr. Omar Martínez Legorreta / Colegio Mexiquense

Dr. Ernesto Henry Turner Barragán / UAM-Azacapatzalco
Departamento de Economía

Dra. Marisela Connelly / El Colegio de México-Centro de
Estudios de Asia y África

Cuerpo de árbitros

Dra. Genevieve Marchini W. / Universidad de Guadalajara-
Departamento de Estudios Internacionales. Especializada en
Economía Financiera en la región del Asia Pacífico

Mtro. Alfonso Mercado García / El Colegio de México y El
Colegio de la Frontera Norte. Especializado en Economía
Industrial e Industria Maquiladora

Dr. Fernando Alfonso Rivas Mira / Universidad de Colima.
Especializado en Propiedad Intelectual; Turismo Internacional y
Desarrollo Regional en el Marco de la Cuenca del Pacífico

Dr. Alfredo Román Zavala / El Colegio de México.
Especializado en Estudios sobre el Japón y Australia

Mtro. Saúl Martínez González / Universidad de Colima.
Especializado en Economía Agrícola

Dra. Susana Aurelia Preciado Jiménez / Universidad de
Colima

Dr. Roberto Escalante Semerena / UNAM-Facultad de
Economía. Especializado en Economía Agrícola

Mtra. Melba Eugenia Falck Reyes / Universidad de
Guadalajara-Departamento de Estudios del Pacífico.
Especializada en Economía Japonesa

Dra. Kirstein Appendini / El Colegio de México. Especializada
en Economía Agrícola

Dra. Emma Mendoza Martínez / Universidad de Colima.
Especializada en Estudios de Asia y África

Dra. María Elena Romero Ortiz / Universidad de Colima.
Especializada en Relaciones Internacionales

Dr. Jürgen Haberleithner / Universidad de Colima
Especializado en Políticas de Investigación, Desarrollo y Empleo

PORTES, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico, Tercera Época, Volumen 3, Número 6, Julio/Diciembre 2009, es una publicación semestral de difusión e investigación científica del Centro Universitario de Estudios e Investigaciones sobre la Cuenca del Pacífico y del Centro de Estudios de APEC (CUEICP CEAPEC) de la Universidad de Colima. Av. Gonzalo de Sandoval 444 Col. Oriental, C.P. 28046, Colima, Col., México. Teléfono (+ 52) 312 31 6 11 31, ext. 47801. www.portesasiapacifico.com.mx, portes@uacol.mx. Editora responsable: Gloria González. Edición: Carmen Millán y Jaime Sánchez. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo No. 04 2010 030116423900 102, ISSN 1870 6800. Impresa por la Dirección General de Publicaciones de la Universidad de Colima, Av. Universidad 333, Col. Las Viboras, C.P. 28040. Colima, Col., México. Teléfono (+52) 312 31 6 10 00, ext. 35004. Este número se terminó de imprimir en agosto de 2011 con un tiraje de 500 ejemplares. Su precio de suscripción anual es de \$100 (cien pesos 00/ 100 MN) o de \$60 (sesenta pesos 00/ 100 MN) \$10 dls. (USA) el ejemplar, más gastos de envío (en su caso).

Las ideas expresadas en los artículos e investigaciones son responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista del CUEICP CEAPEC o de la Universidad de Colima.

El CUEICP y el CEAPEC autorizan la reproducción parcial o total de los materiales presentados aquí, siempre y cuando se dé crédito al autor y a la revista sin fines de lucro.

La creación de zonas económicas especiales en China: impactos positivos y negativos en su implementación

.....

*José Manuel Orozco Plascencia**

Resumen

A finales de la década de 1970, Deng Xioaping (presidente de China) buscaba consolidar una política de modernización del país asiático que durante más de 30 años le ha permitido alcanzar tasas de crecimiento económico superiores al 8% promedio anual. Dicha reforma incluyó la instauración de cuatro zonas económicas especiales (en adelante ZEE) en la región sureste del país, tres en Guangdong (Shenzhen, Zhuhai y Shantao) y una en Xiamen (Fujian).

Con base en lo anterior, el objetivo de esta ponencia es analizar los antecedentes de creación, las razones del gobierno chino para su implementación, los impactos positivos y las barreras para el funcionamiento de las ZEE.

En este documento se concluye que las ZEE surgen como un experimento de política económica del gobierno central chino para aplicar medidas de corte capitalista en regiones previamente designadas; su mayor beneficio ha sido la fuerte atracción de la inversión extranjera directa (IED), traducida en una

* Estudiante del tercer semestre del doctorado en "Relaciones transpacíficas" de la Universidad de Colima.

balanza comercial superavitaria, crecimiento económico sostenido y transferencia tecnológica permanente. Sin embargo, la barrera de funcionamiento más significativa ha sido la rigidez legal en la importación de productos del exterior, un cambio en el sistema político-ideológico del país, y problemas asociados con la burocracia y la corrupción.

Palabras clave: economía, zonas económicas, desarrollo regional, impactos

Abstract

At the end of seventies, Deng Xiaoping, President applied a modernization policy in China, that during more than 30 years allow to reach high economic growth rates above 8% average per year. This reform included the instauration of four Special Economic Zones (SEZ) in the southeast of the country, three in Guangdong (Shenzhen, Zhuhai and Shantao) and one in Xiamen, Fujian.

The purpose of this paper is to analyze the backgrounds of SEZ, the reasons of Chinese Government to implement its and the positive impacts and barriers to become operational.

The conclusion in this article is that SEZ arise like an experiment of the Chinese central government economic policy to apply capitalist measures in design previous regions, the most important benefit has been the strong attraction of Foreign Direct Investment, explained in a surplus trade balance, sustainable economic growth and technological transference. However, the most significant operational barrier has been the legal rigidity in the imported overseas products, a change of national political-ideology system and problem associated with bureaucracy and corruption.

Key words: economy, economic zones, regional development, impacts

Introducción

La visión económica del gobierno chino al finalizar la década de 1970 quedó manifiesta con la operativización de su reforma económica estructural y la puesta en marcha de las ZEE, dando respuesta de su inserción al mundo capitalista —pero de

una forma cuidadosa— cuasi-experimental y con pasos claramente definidos para impulsar a regiones empobrecidas de la costa sur del país, carentes de infraestructura y desarrollo tecnológico.

Según Graham (2004) “la creación de las ZEE se originó con el proceso de apertura a la inversión en los setenta; una de estas reformas fue lo que pasó en 1978 con la Ley sobre Empresas Conjuntas Extranjeras (en adelante *joint ventures*); esta legislación permitió en principio que la inversión extranjera directa (IED) estuviera sujeta a condiciones rígidas y regulatorias del gobierno chino para su aprobación y utilización. El principal objetivo de la ley fue atraer tecnología, que al mismo tiempo, era carente en el gran sector industrial —propiedad del Estado— y también para mejorar la calidad de servicios en el país (Graham, 2004:88).

Cabe destacar que las ZEE se desempeñaron en tres etapas: inicio (1979-1982), el periodo de aceleración (1983-1985) y una fase de contracción debido a las revelaciones de un escándalo de intercambio extranjero sobre la Isla Hanan en 1985 (Crane, 1990:2). Las ZEE como concepto representan a una región geográfica cuyas leyes económicas son demasiado liberales en comparación de aquellas que son aplicadas de forma general en el país en el que se encuentran instaladas. En ese sentido, los objetivos de las ZEE consisten en incrementar el nivel de la IED y servir de prueba piloto a políticas económicas neoliberales en China, el gobierno central concibe a las ZEE como políticas especiales con medidas flexibles, permitiéndoles utilizar un sistema de administración económica particular¹ (Taverner, 2007:3-4).

Las ZEE pueden clasificarse en dos grandes categorías: en un sistema de zonas comprendidas económicamente en áreas industriales, agrícolas, comercio, servicios, vivienda y turismo (Shenzhen y Zhuhai); procesamiento de exportaciones primarias en zonas orientadas al turismo (Shantou y Xiamen); y en empresas al interior y el exterior, considerando a extranjeros y a nacionales que viven en el exterior y a la participación compatriota, participando cuatro tipos principales de compañías las

¹ Taverner (2007) señala como características básicas de las ZEE: al otorgamiento de incentivos fiscales, mayor independencia en actividades de comercio internacional y el establecimiento de cuatro principios: la construcción se enfoca en atraer y usar capital extranjero, las formas de constitución empresarial son fundamentalmente en *joint ventures* (empresas conjuntas), la producción se destina principalmente a la exportación y la actividad económica se rige por las leyes del mercado.

que pueden intervenir: *joint ventures* igualitarias, contratos de coproducción y empresas corporativas, comercio compensatorio y de procesamiento (Pryvyla, s/f: 11).

Según Graham (2004) entre 1979 y 1991, cerca del 43% de toda la IED en China fue ubicada en las provincias de Guangdong y Fujian, sitios donde están localizadas las ZEE. Como se puede observar, sólo dos provincias de dicho país concentraban 50% de la IED, por tal motivo, lo que se busca analizar en este ensayo son los impactos positivos y las barreras de funcionamiento que se han producido en las ZEE de China. En ese sentido, el documento se divide en cuatro partes: antecedentes, justificación política y económica de la creación de las ZEE y los principales efectos positivos, barreras al funcionamiento, y consideraciones finales.

Antecedentes de creación de las ZEE

Según Mosher (2000) Deng Xiaoping, presidente de la RPC (1978-1989) buscaba construir una nueva China, moderna y fuerte desde 1973 a través de una campaña para fortalecer al país, la cual fue reconocida como el Programa de las Cuatro Grandes Modernizaciones² absolutas: agricultura, defensa nacional, industria y ciencia y tecnología. China se abrió hacia occidente al mostrar su voluntad para penetrar al sistema de las *joint ventures* con empresas locales, transferencia de tecnologías para establecer nuevas líneas de producción y comprar bienes baratos (Mosher, 2000:64-66; Golding, 2006; Anyansi, 1989).

En ese sentido, como parte del cambio modernizador, las ZEE surgen después de la aplicación del sistema de zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE), estrategia que implementaron los países asiáticos posterior a la segunda guerra mundial para agilizar su proceso de modernización e industrialización. Las ZPE ofrecían un cómodo paquete de incentivos de inversión a las empresas nacionales y extranjeras con el objeto de establecer plantas manufactureras modernas dentro de ciertas áreas definidas, esperando que el capital extranjero y la tecnología pudieran ser atraídos para acelerar el crecimiento económico y la promoción de exportaciones (resultados).

² Cuatro principios absolutos a la par de las cuatro modernizaciones: dictadura del proletariado, liderazgo del partido comunista, pensamiento marxista-leninista-maoísta y la ruta socialista (Mosher, 2000:66).

Las ZEE de China también se desarrollaron con objetivos similares y fueron básicamente modeladas a semejanza del sistema ZPE. Se establecieron como laboratorios especiales para evaluar nuevos conceptos y políticas de desarrollo y para acelerar el proceso de modernización en China. Las ZEE son producto de una política económica abierta en los países socialistas (Chu y Wong, 1985; Pryvyle, s/f, Firoz y Amy, 2003:111-112).

De acuerdo con Chu y Wong (1985), las dos provincias costeras del sureste de China, Guangdong y Fujian, fueron reconocidas por su estatus especial en el desarrollo del comercio extranjero con autonomía considerable (el concepto de ZEE³ fue discutido y se formularon nuevas ideas): la primera iniciativa a ser tomada en cuenta fue el anuncio del establecimiento de una zona industrial sobre la Península de Shekou, opuesta a los territorios nuevos de Hong Kong, para ser administrado y planeado por una compañía de Hong Kong, patrocinada por el gobierno chino (China Merchants's Steam Navegation Co. ltd).

El estatus oficial como ZEE de Shekou fue reconocido el 10 de enero de 1979. La idea de establecer a Shenzhen, Zhuhai, Shantao como ZEE fue discutida en julio de 1979, pero la decisión final fue tomada hasta el finales de 1979, y su estatus legal no fue reconocido hasta el 26 de agosto de 1980. Las ZEE de Xiamen fueron designadas en octubre de 1980 y dos meses después Guangdong (Wen Wei Po, 12 de septiembre de 1982, tomado Chu, 1985: 25).

De esta manera, las ZEE se formalizaron en China entre 1979 y 1980. De acuerdo con Prybyla (s/f) en julio de 1979, como parte de una reorientación de la política económica hacia el exterior, especialmente al componente capitalista avanzado, el Consejo de Estado Comunista Chino autorizó a las provincias de Guangdong y Fujian el establecimiento de ZEE. Las cuatro ZEE designadas fueron Shenzhen, Zhuhai, Shantou, en la provincia de Guangdong y Xiamen en Fujian (ver mapa 1). Se hicieron ajustes administrativos para reducir la burocracia, las leyes y regulaciones en temas como la inversión, operaciones de empresas, oferta de facilidades en áreas de infraestructura deficientes (transporte, comunicaciones, puertos, de energía, vivienda, servicios y para establecer oficinas de consultoría) (Prybyla, s/f:1; González, 2003:190)

³ El concepto de ZEE fue iniciado y apoyado por Deng Xiaoping.

Mapa 1. Localización de las ZEE en China



Chu y Wong (1989) señalan que desde que se iniciaron las ZEE en 1979 han capturado la atención nacional y mundial; en China han sido heredadas como un modelo con implicaciones significantes para las cuatro modernizaciones: han creado una enorme riqueza material, son líderes en las áreas de afluencia y proporcionan nuevas tecnologías científicas y experiencia avanzada al interior del país. Luego de cinco años de experimentación (1984), muchas importaciones de países extranjeros han aprobado exitosamente los exámenes requeridos y las condiciones que han demandado las autoridades de dicho país (Chu y Wong, 1985:213-214).

Razones del gobierno Chino para la implementación de las ZEE

Según Lau Raymond (2001) en agosto de 1980 el gobierno chino decidió el establecimiento de las cuatro ZEE caracterizadas en el apartado anterior con un doble propósito: ser laboratorios para experimentar sus políticas de reforma económica y servir como ventanas al mundo exterior (González y Meza, 2009; Wu, 1999:167). A diferencia de otras regiones, en ellas se impusie-

ron medidas de mercado, y a los gobiernos locales se les concedió autoridad para tomar decisiones sobre inversión pública, adicional a la planificación estatal. Se les permitió decidir políticas preferenciales para atraer IED, promover sus propios planes de infraestructura, así como decidir sobre la obtención de fondos para financiar proyectos de inversión (Kuotsai Tom Liou, 1999:194, tomado en González y Meza, 2009: 108).

Lo que está claro para Ng y Chu (1985), es que los factores económicos no fueron las consideraciones primarias para contemplar a las dos provincias y establecer las ZEE. Lazos sociales o éticos fueron más importantes: Guangdong y Fujian tienen una atracción especial por una gran proporción de chinos del exterior, donde la mayoría de ellos son nativos de estas dos provincias. Los descendientes de aquellos quienes emigraron a Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y Filipinas se les reconoce que han tenido un éxito remarkable, especialmente en la venta de madera, minería y los sectores del comercio; en igual importancia, la riqueza, la técnica y las habilidades de administración y experiencia acumulada en las comunidades chinas en varios países europeos y en Estados Unidos (Ng y Chu, 1985:40).

Las ZEE fueron localizadas fuera de las mayores aglomeraciones urbanas de China debido a que han funcionado como plataformas para evaluar y observar el trabajo capitalista; sus objetivos específicos incluyen:⁴ la atracción de inversión extranjera,⁵ la expansión de exportaciones y la promoción de ganancias del intercambio de exterior; la provisión de oportunidades de empleo; la transferencia de habilidades de administración y gestión; el uso más eficiente de los materiales domésticos, la estimulación del crecimiento económico en regiones menos desarrolladas del país (Chu y Wong, 1985:2-8).

⁴ González y Meza (2009:107): señalan que las características de las ZEE es que ofrecen incentivos a los inversionistas externos, expectativas de rendimientos económicos altos, cesión de derechos sobre terrenos y concesiones para explotar los recursos del país huésped, mercados de procesamiento de productos para reexportar, exenciones fiscales, condiciones infraestructurales, facilidades administrativas, mano de obra calificada, expectativas de crecimiento económico para el desarrollo de los mercados internos.

⁵ Se emplean cuatro tipos de inversión: *joint ventures*, producción co-operativa, procesamiento intermedio y compensación comercial (Chu y Wong, 1985, 9).

Las ZEE eran un experimento de las autoridades centrales de China; el control central era sugerido para la localización de las primeras cuatro ZEE; buscaban disminuir el riesgo de un fracaso político-económico; fueron ubicadas en poblaciones relativamente esparcidas en provincias subdesarrolladas. Fujian, una de las menos industrializadas en el país, no tenía un aeropuerto internacional y su mayor sistema de puertos y vías ferroviarias eran inadecuadas para movilizar grandes volúmenes de carga y de pasajeros; Guangdong también sufría de la carencia de una fuerte base industrial y de infraestructura consistente (Coi, Treisman: 2006:12).

Las ZEE se crearon para atraer inversionistas potenciales a partir del reconocimiento de incentivos⁶ a empresarios extranjeros: trato preferencial, el cual incluye excepciones de las actividades para la importación de materiales y la exportación de productos, reduciendo las ganancias por impuestos, de costos de utilidad de la tierra, aceleración de las tasas de apreciación sobre valores arreglados, y asistencia financiera en forma de préstamos y créditos preferenciales; la libertad reconocida de inversionistas, 100 por ciento para la propiedad extranjera; la libertad de repatriar y remitir ganancias, y la ausencia de controles de intercambio extranjero; las ventajas locales: bajos costos de la mano de obra y la provisión de infraestructura estándar de las empresas; vivienda y varias amenidades y otros servicios de apoyo; y la administración simplificada para unificar los procedimientos administrativos considerando la inversión y las operaciones en la zona (Chu y Wong, 1985:2-8).

Continuando con los incentivos para inversionistas extranjeros, es importante mencionar también los siguientes: el no cobro de impuestos durante el año de establecimiento, antes de obtener ganancias; en el primer y segundo año, después de empezar la regulación no hay impuestos, para el tercer y cuarto año, hay un 50% de la tasa de impuesto normal, en el quinto año la empresa paga la tasa de impuesto normal completa (Goddard, 2006).

⁶ En julio de 1979 se promulgó la ley y regulaciones relacionadas con la IED, dicha ley concedió autorización a las empresas de comercio exterior para que fueran fundadas, para importar materias primas y bienes de capital para su producción. También algunas de estas empresas tuvieron permisos para exportar su producción directamente a las ZEE, siéndoles permitido abrir sus puertas para contratar su comercio externo (González, 2003:178).

De acuerdo con Sun Ru (1980), la IED que ha llegado a China ha permitido estructurar el desarrollo de exportaciones de la industria pesada; obtener ganancias a través del turismo, adquirir procedimientos de negocios modernos; servir como controlador de exportaciones con formas alienadas de organizaciones socioeconómica; proponer empleo y entrenamiento a la fuerza de trabajo; estimular el desarrollo de la industria doméstica, y mantener en contacto con tendencias del mercado mundial en el área económica, científica y tecnológica.

La segunda razón que explica el crecimiento económico en China tiene que ver con sus políticas de puertas abiertas (PA), que definió su manera particular de insertarse en la globalización económica. Para los dirigentes chinos de la gran reforma de 1978 era imposible construir una china moderna y una economía capaz de impulsar el desarrollo económico, si continuaba con la autarquía. La aplicación acertada de políticas de integración a la economía mundial le permitiría ser receptora de capital, tecnología y recursos humanos calificados (Bhaskar Goswani, 2007, citado en González y Meza, 2009: 104).

De acuerdo con González y Meza (2009), en orden para avanzar en la aplicación de la reforma en lo que se refiere a la apertura de la economía al resto del mundo, el gobierno chino decidió poner en marcha una política de puertas abiertas con el establecimiento de zonas económicas especiales. Durante esta primera fase, ni el gobierno central ni los gobiernos locales tenían una idea clara acerca del grado de apertura al mercado que debería adoptarse o de cómo reformar la economía centralmente planificada. “Las ZEE serían la primera experiencia que debería servir de catalizador para avances o retrocesos futuros” (Cornejo, 1985:20 tomado en González y Meza, 2009:108).

Según la decisión del Comité Central del Partido Comunista sobre la adopción de políticas particulares y medidas ágiles en las relaciones económicas con el exterior en las provincias de Guangdong y Fujian, en 1979 algunos lugares de estas provincias fueron delimitados como zonas económicas especiales donde se permite a los inversionistas extranjeros, chinos de ultramar y compatriotas de Hong Kong y Macao, establecer fábricas o desplegar la cooperación económica y científica de diferentes formas. En las ZEE no se adoptan las formas de elaboración y montaje, el comercio compensatorio y la cooperación en la producción, sino que se instalan centros de experimentación

científica y técnica, turismo, obras básicas y servicios concier- nientes; admiten la administración mixta, así como la indepen- diente; se pueden escoger para su gestión la industria ligera y la química de uso diario que requieren poca inversión y rinden rápidos beneficios: también se pueden dedicar a los transportes aéreo y marítimo, bodegaje, construcción, finanzas, seguro, co- mercio, telecomunicaciones, cultivo agropecuario, así como la pesca marítima.

Las ZEE proporcionan tratos relativamente preferenciales y permiten a los inversionistas beneficios económicos ideales. Las ZEE están libres del régimen impositivo unificado de la in- dustria y del comercio que se aplica en otras regiones de Chi- na. Generalmente los ISR son más bajos que los de otros países y regiones cercanas, y además en los primeros años de funcio- namiento las empresas cuentan con la reducción o exención de impuestos. El suelo de las ZEE pertenece al Estado, los inver- sionistas pueden arrendarla; los salarios son más altos que en otras regiones de China (Guangyuan, 1984:320-322).

Impactos positivos de las ZEE

Siguiendo a Chu y Wong (1985), los programas de las ZEE en cin- co años (un periodo corto), se modernizaron rápidamente por el hecho de que muchas de sus medidas innovadoras fueron ubi- cadas en otros lugares fuera de las ZEE; por lo tanto es justo de- cir que ellas han contribuido al proceso de modernización de China. (Chu y Wong, 1985: 217)

En 1979 China inició su reforma económica con el esta- blecimiento de dos de las cuatro ZEE en el Río Delta y nueve mu- nicipalidades de la provincia de Guangdong y de la región ad- ministrativa especial de Honk Kong y Macao. El Río Delta cuen- ta al menos con el 1% de la masa de tierra y aproximadamen- te 3% de su población es responsable del 20% de su PIB, y cerca del 40% de las exportaciones. Con un PIB combinado a 2003 de 303 billones de dólares, la región puede ser considerada como la sexta economía más grande del mundo y la décimas más ex- tensa en exportación (www.acrc.org.hk, 2005).

Los efectos positivos de las ZEE también se expandieron hacia las pequeñas empresas. De acuerdo con Chi y Anyan- si (1990), una empresa y unas ZEE pueden emplear trabajado- res para su cualificación y posterior contratación. Las empresas fuera de la zona reciben trabajadores, mismas que son autoriza-

das por el Estado sin considerar las necesidades y requerimientos de las empresas particulares. El gobierno también reconoce la adición de incentivos de impuestos para las empresas en las ZEE (paga 15% al impuesto por ingreso neto, comparado con el 33% que pagan las compañías fuera de las ZEE).

Por ejemplo, una empresa formada en diez años es designada para recibir exenciones del impuesto sobre ingreso de las *joint ventures* en los primeros dos años de ganancia, y hasta una disminución del 50% en el mismo impuesto para los próximos tres años de ganancia (Anyansi-Archibong, 1989:57).

En las ZEE de Shenzhen, en noviembre de 1981: 56.8% del total de la inversión derivó de la producción cooperativa; 33% de la propiedad extranjera; 5.6% del proceso de intermediación; 2.8% de las *joint ventures* y 1.8% del comercio compensatorio. Al final de 1983 el total de inversión instalada en Shenzhen alcanzó los 132 billones de HK, de la cual el 80% provenía de su vecino Honk Kong (Wong, 1982:27, tomado de Chu y Wong, 1985:9-10). Entre 1979 y 1983, Shenzhen ganó un total de 970 millones de intercambio extranjero (Wen Wei po, 28 de junio de 1984 tomado: Chu, 1985:10). “Shenzhen es el caso más exitoso de las ZEE de China en las dos décadas recientes” (González y Meza, 2009:105). “Al finalizar 1986, el compromiso total de IED en las cuatro ZEE llegó a \$1.7 billones de dólares, 60% de toda la inversión extranjera en China. El bulto de la inversión se registró en Shenzhen (1.4 billones de dólares), la mayoría de estos recursos provenían de Hong Kong, mismos que eran transformados en arreglos de coproducción flexible (Stepanek, 1982:21 citado en Pryvyle, S/f: 2).

El comercio y la inversión (liberalización) jugaron un rol importante para extender el programa de reforma de China hacia el sector manufacturero. Las ZEE fueron separadas de la economía central predominantemente controlada por el Estado y gozaron de gran libertad para importar y exportar. La atracción de la IED en el proceso de exportación manufacturera proporcionó a China la tecnología importada y redes de mercadotecnia del exterior, creando nuevas oportunidades de trabajo y de capacitación para la fuerza laboral. Las ZEE se fueron expandiendo a otro tipo de áreas especializadas en altas tecnologías y zonas de libre comercio (www.wto.org).

Según Graham (2004) entre 1979 y 1991, cerca del 43% de toda la IED en China fue ubicada en las provincias de Guang-

dong y Fujian, sitios donde están localizadas las ZEE. El impacto más directo e inmediato de las ZEE en la economía de China fue el rotundo éxito económico de la operación. Por ejemplo: recordemos que la tasa de crecimiento económico de Shenzhen entre 1979 y 1995 fue cerca de 40% anual; este robusto crecimiento prolongado durante el largo periodo, creó una gran cantidad de puestos de trabajo bien retribuidos, aumentó el nivel de vida de los trabajadores de Shenzhen y de otras ZEE, incluyendo a los inmigrantes nacionales que se habían desplazado hasta la ciudad para trabajar; además de estar mejor pagados, los trabajadores de las ZEE disfrutaban de los incrementos salariales a mayor tasa que el resto de los trabajadores del país, hecho ligado directamente al incremento de la productividad.

Según Coi y Treisman (2006) existía una línea entre las ventajas comparativas de las ZEE, donde las economías especiales continuaban abriéndose a distintos niveles; se incrementa la competitividad, mejora el conocimiento de los mercados internacionales, floreció el espíritu emprendedor empresarial y lo económico en su total despegue; la expansión del comercio fue explosiva; de 1970-1995 las exportaciones de Shenzhen se incrementaron a una tasa media anual de 53.6%.

Las ZEE generaron “la creación de puestos de trabajo y utilización de recursos, lo que atrajo inmigrantes nacionales sobre todo desempleados de sus lugares de origen; de esta manera se usa de forma más productiva la fuerza laboral a nivel nacional; se incrementa la calidad de vida del trabajador emigrado, y se beneficia la zona de la que proviene al mandar dinero a sus lugares de origen” (Coi y Treisman, 2006:12).

De acuerdo con el *China Daily* (2002), “las ZEE seguirán siendo (después de que el país entre a la OMC y pueda continuar con el boom, porque estaban mejor preparadas para sus leyes, oficiales y económicas), las áreas tecnológicas y económicas de China para encabezar el juego”. Pi Qiansheng, jefe del área de desarrollo económico de Tianjin. “Las ZEE se han creado para maximizar su acumulada experiencia y sus ventajas en localizaciones geográficas y estructuras industriales orientadas a la exportación; pueden ganar una capacidad de fondos extranjeros, tecnologías y desarrollo de sistemas logísticos modernos” (www.china.org.ch).

El desarrollo económico vía ZEE ha traído un incremento de las exportaciones de China. En 1995 fueron de 155 billones

de dólares y las importaciones cercanas a los 140 billones de dólares; esto significa que el país tenga un balance positivo en su comercio de 15 billones de dólares. Según Firoz y Amy (2003) las importaciones han sido controladas con medidas rígidas que han creado barreras de comercio injustificadas. Por ello, los inversionistas no pueden importar a China libremente. La única opción que queda abierta para los inversionistas es el desarrollo de *joint ventures* en ZEE, y tomar ventajas de tasas de impuestos bajas.

Las *joint ventures* pueden proporcionar una forma de exportación y reexportación de bienes de retorno a sus países de origen y alrededor del mundo. Esta política de control rígido sobre las importaciones en China significó incrementar la inversión en el sector privado, proporcionar muchos incentivos y animar al sector privado para mayores proyectos en China. Los inversionistas pueden tomar ventajas de los recursos chinos, los cuales son baratos en fuerza laboral, un gran mercado de 1.3 billones de consumidores y una abundancia de materias primas. China está haciendo lo anterior desesperadamente tratando de traer reformas sociales y una mejor calidad de vida para los habitantes chinos (Firoz y Amy, 2003:111-112).

Barreras para el funcionamiento de las ZEE

Las ZEE son constructos conceptuales capitalistas alimentados con ideas como: maximización de la ganancia, minimización de la intervención administrativa, licencia para controlar y crear con libertad el factor de movilidad, privatización excesiva de los derechos de propiedad, legalidad contractual; son organismos del dinero y el mercado competitivo mundial para avanzar en la propiedad material; ellos necesitan causar dislocaciones en las estructuras socialistas y disturbios filosóficos en el hecho del marxismo-leninismo, son tratados como fenómenos separados.

Después de haber experimentado años de aislamiento las ZEE implementaron una estrategia de puertas abiertas y formas neocapitalistas de organización económica y política; dicha estrategia llevó al gobierno chino a cristalizar metas cuantitativas de crecimiento económico, lo que socavó las medidas ideológicas de planeación central y permitió el desarrollo de regiones que previamente carecían de infraestructura. No obstante a los logros alcanzados en las ZEE, existía una serie de obstáculos para su funcionamiento:

De tipo legal: desde 1979 se adoptaron más de 300 leyes y regulaciones, 250 se dirigieron a cuestiones de tipo económico. No obstante, muchas de éstas eran confidenciales, conocidas solamente por los abogados; la mayoría eran generales y vagas; la interpretación dependía más del espíritu moral y de la utilidad que le daban los jueces; había muchas brechas en el marco legal.

Lo que causaba ansiedad a los inversionistas extranjeros era la reciente Ley de protección de confidencialidades a los derechos de propiedad industrial (provisiones de contrato y discriminación discreta del comercio). La ley de *joint ventures* de 1979 no hace mención de la resolución de conflictos a través de la litigación en las cortes, lo que aparenta que el lado chino prefiere una comisión de árbitros del consejo chino para la protección del comercio internacional (Prybyla, 13-14).

Problemas de sistema: el sistema chino de organización económica basado en la planeación central, la cuasi-ausencia de un sistema de precios generado por el mercado, la propiedad pública, la localización del empleo productivo y el contexto de una economía de escasez. Lo anterior era producto de un sistema inoperante de productividad y de planeación central que se alejaba de una visión prospectiva que atendiera y alcanzara la prosperidad de la población china, con lo que continuaba un régimen arraigado e ideológico que sólo acentuaba su poder central en menoscabo del desarrollo de su sociedad.

El problema más importante era la presencia auto servida, compleja, sin amplitud y altamente politizada de la burocracia, caracterizada por jurisdicciones mal definidas. Los empresarios extranjeros aprendieron rápidamente a obtener acuerdos con una autoridad administrativa sin respetar los niveles jerárquicos, lo que les facilitaba tratar con cuerpos de nivel provincial. La burocracia se convirtió en el primer aliado de las empresas, ya que frecuentemente no daban respuesta en el tiempo en que los contratos estaban concluidos (Pryvyle, s/f:15); esto no fue impacto negativo para las ZEE, sino más bien barreras para su funcionamiento.

Hay dificultades con los administradores chinos, quienes cotidianamente están coludidos con las *joints ventures*. No están en condiciones para ejercer la autoridad que les es requerida para tomar decisiones de negocios operacionales y estratégicas, tienden a responder frecuentemente a los indicadores de

éxito administrativo barroco (el sistema de jueces es impuesto por criterios que no son exclusivamente económicos); su competencia profesional algunas veces deja mucho que desear. Lo anterior causa frustraciones, retrasos y pérdida de contratos que no son completamente capturados por una contabilidad en el cálculo de costos.

Problemas con la ideología: el gran problema es con el aparato del Partido Comunista, esa expansión gigante que impone su punto de vista ideológico sobre el mundo y la conducta de las relaciones económicas, incluyendo la transición de negocios de las empresas conjuntas basadas en *joint ventures*; la proliferación de un sistema de gobierno compuesto por la burocracia del partido, el cual tiene oficinas observadoras en cada ZEE, lo anterior desinhibe los movimientos bien intencionados en la dirección de la racionalidad económica.

El entendimiento marxista-leninista aparece como una sombra de todo el partido comunista chino, con la cual sopor-ta leyes, decretos y regulaciones bajo su espíritu, reconociendo la significancia y permanencia de los contratos. Las mismas reservas aplican a la interpretación del PCC de la voluntariedad, espontaneidad y competitividad de las transacciones económicas (anarquía); propiedad privada (explotación); el rol de lo individual en el proceso social (derivado de la subsidiaridad hacia el estado); la función de la empresa conjunta (opresión de clase), y otros ingredientes del fenómeno de mercado que son tolerados en las ZEE.

Se observa también una fragilidad (desde la perspectiva del inversionista extranjero) con relación a los fundamentos filosóficos de las ZEE, que fue hecha por el récord de los líderes chinos desde 1949. La regla ha sido: la impredecibilidad violenta y faccionalismo. El régimen actual se ha ampliado con hombres veteranos pragmatistas (por necesidad), no solamente se trata de asuntos históricos y gerontológicos.

De acuerdo con Chu (1986) el monto de la IED era relativamente baja, no obstante a los términos de referencia y a la movilidad de recursos en las ZEE, eran muy atractivos; muchos inversionistas potenciales extranjeros aún veían una nube de incertidumbre sobre la seguridad de su capital en un país socialista: la carencia de eficiencia administrativa, y el sistema legal y financiero, también ha causado que muchos inversionistas potenciales piensen su tiempo, antes de hacer cualquier com-

promiso. En la medida que las leyes y regulaciones del gobierno sean implementadas, el entorno ambiental mejorará y el monto de la IED se incrementará razonablemente (Chu, 1986:10).

Los privilegios especiales acordados por inversionistas extranjeros en las ZEE fueron nulificados por el gobierno chino en 1991 (vía la apertura total de China a la IED), esencialmente en los mismos términos en que fueron reconocidos en las ZEE. “Lo anterior lleva a que muchos observadores concluyan que las ZEE fueron un fracaso en el sentido de que quizá los beneficios que casi eran incuestionables, podrían haber acelerado la liberación de 1991, ocurrida tempranamente, durante la cual las IED fueron restringidas en las ZEE “(Graham, 2004:87).

Las ZEE empezaron como experimentos prematuros de apertura hacia el capitalismo exterior (mercado mundial), adoptando políticas y prácticas que podrían ser anatema durante la era maoísta. Según Smart (2000) una de las áreas donde las ZEE no se desempeñaron como se esperaba, fue en la absorción de nueva tecnología tecnificada o en bienes y raíces o desarrollo turístico. El dominio de la inversión de Hong Kong es una razón para ello.

La naturaleza del proceso de exportación de la mayoría de las inversiones y la contribución neta de las importaciones ha sido relativamente modesta, donde la mayoría de los componentes y las materias primas eran importados, había pocos vínculos previos hacia las industrias regionales que se habían desarrollado como resultado de la decisión de ubicar las ZEE en regiones poco desarrolladas industrialmente (Smart, 2000:49-40).

Consideraciones finales

En este ensayo han sido revisados los antecedentes, justificación de creación de las ZEE por parte del gobierno chino y los impactos positivos y barreras para el funcionamiento de las ZEE que han generado la puesta en marcha de las zonas económicas en las provincias de Guangdong y Fujian entre 1979 y 1980.

Las ZEE fueron implementadas por el gobierno central de China con el objetivo de implementar y experimentar con el modelo capitalista de producción en su propio territorio. Fue una puesta en marcha del proceso de modernización que buscaban Deng Xiaoping desde finales de la década de 1970, con el propósito de atraer inversión extranjera al país, que crearía el aumento de las condiciones generales de producción, de infraestruc-

tura y de tecnología necesaria para incidir en el crecimiento potencial de las exportaciones y de la economía del país asiático.

La prueba piloto de política económica neoliberal implementada por los líderes chinos con la creación de ZEE en la costa del sureste del país, otorgó una importancia trascendental a las empresas conjuntas (*joint ventures*) extranjeras, las cuales desarrollaron su máximo potencial en el periodo de aceleración de las ZEE entre 1983 y 1985 en las actividades económicas relacionadas con la agricultura, industria, comercio, servicios, vivienda y turismo. Cabe señalar que en este periodo de auge las ZEE generaron el 43% de las IED de China entre 1979 y 1991, cifra que revela significativamente la capacidad de absorción y atracción de recursos de las áreas geográficas en referencia.

Las ZEE no solamente se crearon por factores de tipo económico, sino por elementos de corte social y ético, que sirvieron para el aprovechamiento de miles de chinos nativos de las provincias de Guangdong y Fujian, quienes envían los recursos a su región de origen para que sean invertidos en empresas que alienten el consumo interno; dichas empresas tendrán un trato preferencial con el otorgamiento de incentivos especiales. En ese sentido, las ZEE son edificadas en el marco de una política de puertas abiertas que sirve como catalizador para los avances y retrocesos futuros de la región y del país.

Entre los impactos positivos de las ZEE se puede citar que han sido el motor fundamental para la modernización del país, tan sólo en 2003 dos provincias (Guangdong y Fujian) generaron 303 billones de dólares, convirtiéndose en la sexta economía más grande del mundo y la décima en exportación. Se observa una expansión masiva de pequeñas empresas y la generación significativa de empleos. Se reconoce una importancia notoria del capital de Honk Kong en las ZEE, especialmente la que es considerada como la de mayor beneficio para la IED: Shenzhen y Guangdong. Las ZEE han sido copartícipes del crecimiento económico sostenido de China en las últimas tres décadas, contribuyendo al incremento de la competitividad de la región, al espíritu emprendedor de sus inversionistas y a la generación de remesas de trabajadores que envían sus recursos a sus lugares de origen.

Entre los obstáculos para el funcionamiento de las ZEE se identifica la existencia de un estado de derecho vago, confuso y confidencial; poco respeto a las autoridades del ámbito local, de

una burocracia del PCC, quien participa como observador permanente del desarrollo de las ZEE. Los capitales extranjeros continúan sintiéndose inseguros en China por ser una nación de corte socialista, derivándose también de una poca absorción de tecnología tecnificada.

Como conclusión general, se puede afirmar que la reforma económica estructural en China (aplicada a finales de los setenta) ha generado un éxito sin precedente que guarda pocos puntos de comparación con otras naciones en el mundo, convirtiendo a la zona costera del sur de China en el área de mayor prosperidad del país, pero también un claro ejemplo de que políticas públicas regionales como las ZEE, sí pueden operar y funcionar eficientemente para contribuir al progreso económico de sus regiones.

Bibliografía

- Anyansi-Archibong, Chi. B. (1989). *Small business in China's SEZ*. USA: North Caroline State University-Blackwekk Publishing.
- Chu, David K.Y y Wong, Kwan-yiu. (1985). *Modernization in China, the case of the Shenzhen Special Economic Zones*, New York: Oxford University Press.
- China Daily, March 21, 2002. www.china.irg.ch.
- Chu, David K.Y. (1985). The politico-economic background to the Development of Special Economic Zone, en: Chu, David K.Y y Wong, Kwan-yiu (coord.) *Modernization in China, the case of the Shenzhen Special Economic Zones*. New York: Oxford University Press.
- Coi, Hongbin, Treisman, Daniel (2006). *Did government decentralization cause China's economic miracle*, USA: Univesity of California.

Fecha de recepción: 20 de septiembre de 2010

Fecha de aprobación: 14 de febrero de 2010