



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ECONOMÍA POLÍTICA

**Las zonas económicas especiales en China y su papel en el
crecimiento económico (1978-2016)**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
Maestro en Economía

PRESENTA:
Leopoldo Cervantes Valenzuela

TUTOR:
Dr. Enrique Dussel Peters
Facultad de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:
Dr. José Ignacio Martínez Cortés
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Dr. Sergio Efrén Martínez Rivera
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Juan Carlos Moreno-Brid
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Miguel Ángel Rivera Ríos
Facultad de Economía, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. de México, agosto de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer en primer lugar a mi tutor, el Dr. Enrique Dussel Peters, por su generosa ayuda y paciencia durante el proceso de elaboración del presente trabajo. Asimismo, doy las gracias a los integrantes del jurado, Dr. Juan Carlos Moreno-Brid, Dr. Miguel Ángel Rivera Ríos, Dr. Sergio Martínez Rivera y Dr. José Ignacio Martínez por las observaciones que permitieron mejorar el contenido y forma de esta tesis.

Agradezco también la beca académica otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) entre agosto de 2016 y julio de 2018, sin la cual no habría sido posible la culminación de mis estudios. Asimismo expreso mi gratitud con la UNAM y su Facultad de Economía por los años en que me han acogido como estudiante universitario.

Por último, quisiera agradecer a mis padres, Leopoldo Cervantes-Ortiz y Rocío Valenzuela Saavedra, por su continuo e incondicional apoyo a lo largo de mi vida estudiantil.

CONTENIDO

Presentación	4
Introducción general	5
Capítulo 1. Marco teórico-conceptual: inversión extranjera directa, cadenas globales de valor y competitividad sistémica	10
1.1 La inversión extranjera directa	12
1.1.1 El paradigma ecléctico de Dunning	13
1.1.2 Efectos de la inversión extranjera directa	15
1.1.3 Los enfoques de análisis de la IED	18
1.2 Cadenas globales de valor	19
1.2.1 Contexto de la creciente importancia de las cadenas globales de valor	19
1.2.2 El enfoque de las cadenas globales de valor	20
1.3 Competitividad sistémica	24
1.3.1 Consideraciones iniciales sobre el enfoque de competitividad sistémica	24
1.3.2 Los cuatro niveles: macro, micro, meta y meso	27
1.4 Conclusiones del capítulo	32
Capítulo 2. Las zonas económicas. Definición, clasificación y su adopción en China	34
2.1 Las zonas económicas y su clasificación	35
2.1.1 Aspectos generales de las zonas económicas	35
2.1.2 Objetivos, beneficios y clasificación de las zonas económicas	39
2.2 Las zonas económicas especiales en China	44
2.2.1 Contexto histórico al momento de la creación de las ZEE	44
2.2.2 La importancia del sector público en China desde la óptica de los niveles meta y meso de competitividad sistémica	48
2.2.3 Las definiciones de zona económica especial para el caso chino en la literatura	58
2.2.4 Regulaciones generales en las ZEE en China	63
2.3 Conclusiones del capítulo	74
Capítulo 3. Evolución y papel de las zonas económicas especiales en el crecimiento (1978-2016)	76
3.1 Evolución y análisis de las ZEE	79
3.1.1 Criterios de otros trabajos que han evaluado las ZEE chinas	79
3.1.2 Cambios y tendencias en las ZEE	84
3.1.3 Sobre la absorción de tecnología	128
3.2 El papel de las ZEE y sus efectos sobre la IED	133
3.2.1 Los cambios en las regulaciones a la IED	137
3.3 Conclusiones del capítulo	143
Capítulo 4. Conclusiones generales	146
Bibliografía	149
Fuentes de información estadística	155

Presentación

El caso de las llamadas zonas económicas especiales (ZEE) cobró notoriedad en la esfera de la política de desarrollo en México a raíz de la propuesta del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) para su adopción en el país. Finalmente, se aprobaría la creación de tres ZEE en noviembre de 2014 de las siete propuestas originalmente: en Puerto Chiapas, Chiapas; en Coatzacoalcos, Veracruz; y en Lázaro Cárdenas-La Unión, Michoacán y Guerrero. Sin entrar en detalles específicos sobre el proyecto, entre las justificaciones para su adopción destacan: (1) la concepción de dichas zonas como instrumentos para fomento del desarrollo regional con base en incentivos y facilidades para la inversión (nacional y extranjera), lo cual permitiría disminuir las brechas regionales de crecimiento y desarrollo en el sureste del país, aprovechando sus ventajas logísticas y geográficas; y (2) el “respaldo” de las experiencias exitosas de China y sus ZEE, particularmente la de Shenzhen, ciudad sobre la que se afirma, incrementó su PIB per cápita en más de 150 veces entre 1980 y 2017 (Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2017).¹

Sin embargo, da la impresión de que la propuesta mexicana simplificó demasiado la concepción y los beneficios potenciales de las ZEE, además de pasar por alto experiencias previas con el uso de zonas económicas en México (López et al., 2017). Puede decirse así que la justificación del gobierno mexicano asumió (¿ideológicamente?) que su creación sería benéfica, con la expectativa de que la llegada de inversión y el desarrollo regional ocurrirían como predice la teoría —de manera casi automática—, dando por hecho que por haber sido exitosas las ZEE en China, algo similar ocurriría con las ZEE del sureste mexicano.

En el contexto anterior y ante la falta de claridad sobre el concepto de *zona económica especial* y su impacto en el crecimiento en China —no sólo como instrumento de desarrollo regional, sino también como mecanismo de experimentación gradual con las reglas de mercado— se considera relevante un análisis del tema, siendo el objetivo más general del presente trabajo clarificar el significado y los resultados de las ZEE en China, incorporando además el contexto histórico, político, social y cultural en su creación, y como parte de las reformas iniciadas en 1978, las cuales le han permitido incrementar el tamaño de su economía, reducir significativamente las tasas de pobreza y ampliar considerablemente su presencia global.

¹ No debe dejar de señalarse que dicho dato es incorrecto, ya que de acuerdo con los datos oficiales y ajustados por la inflación, el PIB per cápita en Shenzhen sólo se incrementó 22 veces entre 1979 y 2016 (ver gráfico 4, p. 91 del presente trabajo).

Introducción general

De acuerdo con cifras del Banco Mundial, la República Popular China —en adelante China— se convirtió desde 2010 en el país con la segunda mayor economía del mundo, cuantificada por su Producto Interno Bruto (PIB) nominal, además de haberse consolidado como el mayor productor y exportador de manufacturas del mundo (Banco Mundial y Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado de la R. P. China, 2013, p. 3). Lo anterior como resultado del acelerado crecimiento económico iniciado con la profunda transformación socioeconómica con la que comenzó el abandono del sistema de planificación central —vigente desde la década de 1950— y la adopción de numerosos mecanismos propios de una economía de mercado a partir de las reformas 1978. Tal proceso de reforma, conocido en China como *reforma y apertura*, obtendría resultados no vistos en la historia económica por su velocidad y escala. Cifras del Banco Mundial (2018) muestran que su PIB real creció a una tasa promedio anual de 10.1% entre 1978 y 2016 (un periodo de 38 años), lo que permitió cuadruplicar su ingreso per cápita real hasta 1996 (Ge, 1999, p. 2), y con ello reducir la tasa de pobreza de 65% a menos de 10% —habiéndose logrado sacar de la pobreza a 500 millones de personas— (Banco Mundial y Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado de la R. P. China, 2013, p. 4). Asimismo, el valor de su comercio exterior de bienes creció a una tasa promedio de 14.6% en el mismo periodo (las exportaciones al 15.1% y las importaciones al 13.9% anual), alcanzando un valor de 3.68 billones de dólares en 2016 (2.09 billones de exportaciones y 1.58 billones de importaciones). La IED, por su parte, ha visto crecer sus flujos a una tasa anual promedio de 11.3% en el periodo 1978-2016, pasando de 4.1 mil millones de dólares acumulados entre 1979-1984, a un nivel de 126 mil millones de dólares en 2016 (National Bureau of Statistics of China, 2017).

Es importante señalar que el impulso de las reformas con orientación de mercado no significó que el Estado claudicara de su papel conductor en la economía, sino que dicho rol adoptó diferentes formas —entre las que se pueden mencionar, por ejemplo, los diversos tipos de propiedad estatal, que le permiten a los diferentes órdenes de gobierno intervenir selectivamente en sectores de la economía²—, siendo tal permanencia del Estado un rasgo característico del sistema económico de aquel país. Lo anterior resulta de gran relevancia en términos de política económica e incluso en el plano teórico, en vista de que China se ha consolidado hoy como un paradigma en el que políticas no convencionales fueron

² Este punto se aborda en el apartado 2.2.2 del capítulo segundo.

aplicadas con éxito, caracterizadas además por su enfoque gradual en oposición a las terapias de choque implantadas en los países del bloque exsoviético. Así se expresa Rodrik (2006), al respecto de la integración exitosa de China al mercado mundial, habiendo ignorando las medidas tradicionalmente recomendadas por las instituciones multilaterales (entre la que se incluyen la reducción de aranceles y barreras cuantitativas a la importación, la convertibilidad de la moneda, entre otras) y adoptando medidas que parecen asemejarse más “a las de un país arruinado económicamente que a las de un país que se convirtió en una amenaza competitiva para los países ricos y pobres en el mercado mundial” (Rodrik, 2006, p. 3).

La transformación socioeconómica que dio inicio con las reformas de 1978 tuvo como objetivo central la aceleración del crecimiento económico como vía para mejorar el nivel de vida de la población, en vista de que los pobres resultados en términos de crecimiento y desarrollo de las políticas impulsadas entre 1949 y 1976 pusieron en riesgo la estabilidad social y la legitimidad del Partido Comunista de China (PCC) en el poder, por lo que éste se vio forzado a abandonar el modelo de crecimiento anterior e impulsar uno que abriera el país al exterior, optando por medidas y cambios graduales, bajo su dirección y supervisión (Napoleoni, 2011; Goldman, 2013; Sodupe, 2013).

Los primeros cambios se orientaron a modificar el sistema de incentivos en el sector agrícola,³ y en reformar las empresas estatales del sector industrial.⁴ Asimismo, con el inicio de la reforma y apertura adoptada formalmente en la Tercera sesión plenaria del 11º Comité Central del Partido Comunista de China en diciembre de 1978, se reconoció que dada la escasez de capital doméstico, se requería ampliar la entrada de capital extranjero, para lo cual se aprobaron cuatro zonas económicas especiales: en Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen, en la costa este del sur de China en agosto de 1979. Si bien las estadísticas sobre IED, comercio exterior y crecimiento para el periodo 1978-2016 permiten apreciar una relación positiva y directa entre ellas, queda pendiente analizar los mecanismos por los que

³ Se impulsó una nueva reforma agraria en 1978, con la que se permitió a los agricultores tener cultivos secundarios, cuya producción podrían comerciar en los mercados locales. Asimismo, se implantó el “sistema de responsabilidad de producción”, que consistía en la firma de contratos en los que se establecían metas de producción y una compensación. Si la meta era cubierta, la producción excedente quedaría en manos de los agricultores, con lo cual se buscaba estimular a producir por encima de la cuota acordada. Dichas políticas tuvieron éxito: la producción rural creció más de dos veces, superando el crecimiento poblacional durante la década de 1980 (Fairbank, 1990, pp.370-372).

⁴ En el sector industrial se implementó también un sistema de responsabilidad, mediante el cual se reestructuró la estructura interna de las empresas estatales, trasladando la autoridad de los comités del PCC a los administradores, otorgándoles además la facultad de llevar su propia contabilidad. A pesar de pagar altos impuestos sobre sus utilidades, también se les permitió reinvertir parte de ellas en maquinaria o para financiar instalaciones de esparcimiento o de servicios para los empleados. El resultado, fue que, al igual que en el sector agrícola, la producción del sector industrial se vio incentivada (Fairbank, 1990, pp. 373-378).

las reformas favorecieron al crecimiento económico. Lo anterior, se considera aquí, debe incorporar las particularidades del país en términos institucionales, sociales y culturales.

Con base en el contexto descrito se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué forma han influido las ZEE en el crecimiento económico de China entre 1978 y 2016? La hipótesis propuesta es que las ZEE favorecieron y estimularon cambios institucionales y regulatorios a nivel nacional —específicamente de la IED—, con base en la experiencia y los cambios estructurales de las ZEE, los cuales incidieron positivamente en el crecimiento. La hipótesis anterior propone enfocar la atención en el papel de las ZEE como laboratorios de prueba para políticas y regulaciones, como base de del enfoque gradual adoptado por las autoridades chinas al que se ha hecho mención. Ello no implica que se minimicen o se ignoren los logros alcanzados en materia de desarrollo territorial y regional en las ZEE, resultados que precisamente permitieron extender políticas similares al resto del país en vista de sus resultados positivos. Sin embargo, centrar la atención únicamente en dichos indicadores ensombrece el papel más significativo, según la hipótesis expuesta, que tuvieron en el proceso de transformación socioeconómica en China, caracterizado por un contexto político de división y falta de consenso al interior del PCC entre quienes eran partidarios de las reformas y aquellos que se oponían a ellas por considerar que con ellas se abandonaba el espíritu de la revolución socialista y se abría la vía de regreso al capitalismo.

Adicionalmente, un segundo canal —derivado de las políticas implementadas inicialmente en las ZEE— se refiere al estímulo de la innovación tecnológica, con base en la IED y la transferencia tecnológica. Lo anterior, como resultado de normas y reglas a la entrada de IED, enfocadas, por ejemplo, en inducir a las compañías extranjeras a asociarse con compañías nacionales y de tal manera favorecer la transferencia de conocimiento, tecnología y prácticas administrativas.

Para que lo anterior pudiese llevarse a cabo, diversos factores (considerados *extraeconómicos* por ciertos enfoques de filiación neoclásica) han actuado como base fundamental y permiten explicar el impacto de la IED (en general y en las ZEE) en China. Se hace referencia principalmente al papel del Estado como conductor del proceso de desarrollo, a las políticas específicas de fomento e intervención sectorial, así como al entorno sociocultural y el contexto histórico. El presente trabajo pretende abordar brevemente dichos factores desde la perspectiva de competitividad sistémica en los niveles meta y meso. La pertinencia de incluir dicha perspectiva radica en la creencia común de

que los efectos y derramas de la IED, así como de los procesos de desarrollo en general, ocurren de forma automática y sin una influencia relevante de ciertos elementos —que usualmente son considerados exógenos— y que parece ser la más extendida en el ámbito de la política económica y las políticas públicas. Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de México, en donde a partir de la década de 1980 se han adoptado políticas que alientan el flujo de inversión extranjera (tanto directa como de portafolio), con el argumento de que su llegada generaría empleos de calidad, diversificaría las actividades e impulsaría el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, a pesar de que los flujos de IED se incrementaron significativamente, y de que determinadas compañías extranjeras han invertido con éxito en México y se han integrado a las cadenas productivas de Norteamérica (destacando el caso de las compañías automotrices), no ha habido un impacto significativo sobre la trayectoria del crecimiento. En palabras de Rodrik: “probablemente ningún otro país del mundo presenta un contraste tan marcado entre el éxito externo y el fracaso interno” (Rodrik, 2014). Lo anterior choca con las experiencias de países como Corea del Sur o China, que a partir de la IED han impulsado una estrategia de desarrollo a través del aprendizaje y la innovación tecnológica, manteniendo un rol activo del Estado.

Por lo tanto, el objetivo general del trabajo consiste en argumentar que el mayor impacto de las ZEE en la evolución económica de China durante el periodo 1978-2016 ocurrió en su calidad de laboratorios experimentales con las regulaciones (especialmente de la IED).

El trabajo se encuentra dividido de la siguiente manera. El capítulo primero se centra exponer aspectos y conceptos relativos a la inversión extranjera directa y sus efectos, al enfoque de las cadenas globales de valor (CGV) y a la competitividad sistémica. Dichos enfoques teóricos se presentan con el fin de contextualizar el análisis de las ZEE, en vista de que se parte inicialmente de concebirlas como instrumentos para la atracción de inversión extranjera, sin dejar de lado que la llegada de inversión extranjera forma actualmente parte de la reconfiguración de la división internacional del trabajo en forma de cadenas globales; asimismo, debe insistirse que los territorios se insertan en las cadenas globales con determinadas características institucionales, sociales, históricas y culturales, aspectos abordados por la competitividad sistémica.

En el capítulo segundo se describen los tipos de zonas económicas⁵ y se presentan las justificaciones teóricas, así como las medidas y regulaciones generales implementadas en las ZEE de China. Lo primero se hace con la finalidad de clarificar el uso del término zona económica especial, debido a que mucha de la bibliografía disponible utiliza dicho término de forma genérica para referirse a todas las variedades existentes en China, lo cual (desde la perspectiva aquí planteada) conduce a generalizaciones erróneas. Lo segundo, se hace con el objetivo de mostrar cómo las políticas y regulaciones de las ZEE le permitieron consolidarse como algo más que un simple instrumento de atracción de inversión.

El capítulo tercero examina la evolución de las ZEE a través del análisis de indicadores económicos concernientes a la estructura productiva, laboral, comercial y de los flujos de IED, para dar cuenta de los cambios estructurales experimentados en el periodo 1978-2016, centrandó la atención especialmente en la IED. Lo anterior con la finalidad de apoyar la afirmación de la hipótesis de que los resultados que se han obtenido en las ZEE han actuado como la base para la expansión de regulaciones similares al resto del país, es decir, que si bien hubo efectos a nivel espacial y territorial, sus buenos resultados favorecieron el despliegue nacional de regulaciones similares en toda China. Por último, en el capítulo cuarto se presentan las conclusiones generales del trabajo.

⁵Para los fines del presente trabajo y con el objetivo de evitar confusiones, se utiliza el término *zona económica* para referirse a todas las variedades de *zonas libres*, entre las que se incluyen las maquilas, las zonas de procesamiento para la exportación, entre otras, reservando el término de *zona económica especial* para las creadas en China a finales de 1978.

Capítulo 1. Marco teórico-conceptual: inversión extranjera directa, cadenas globales de valor y competitividad sistémica

En este capítulo se parte de concebir inicialmente a las zonas económicas especiales como un instrumento para la atracción de inversión extranjera directa, en el contexto internacional de mayor fragmentación-dispersión de la producción y liberalización de los flujos de capital, y en el contexto particular de China, que antes de 1978 se encontraba prácticamente aislada del comercio exterior y los flujos de inversión, por lo que el papel de las ZEE habría de ser experimental. En los párrafos siguientes se argumenta la importancia de los tres enfoques que se abordan en el presente capítulo, con el fin de delinear un marco capaz de contextualizar y examinar el caso de las ZEE en China en los capítulos segundo y tercero.

El contexto global de finales de la década de 1970 e inicios de 1980, se caracterizó por la continua apertura, desregulación, liberalización comercial y retracción del Estado (lo que comúnmente se denomina ascenso neoliberal), lo cual provocó que los flujos internacionales de capital (inversión productiva y de cartera) aumentaran su volumen y comenzaran a dirigirse a aquellos países que redujeron las restricciones a su entrada. Es así como la IED pasó a formar parte de las estrategias de crecimiento y desarrollo de numerosos países en vías de desarrollo.

Fue así como dichos países se han vuelto competidores en la atracción de IED, por lo que las políticas de atracción que han implementado están fuertemente vinculadas con los determinantes de la IED y las estrategias adoptadas por las compañías multinacionales. Por ejemplo, los incentivos fiscales, la construcción de infraestructura o los subsidios y tratamientos preferenciales buscan generar ventajas que estimulen a las compañías multinacionales a establecerse en sus países. Adicionalmente, la búsqueda de las compañías multinacionales por establecerse en nuevos territorios ha cobrado un nuevo impulso gracias al fuerte desarrollo experimentado por las telecomunicaciones y con ello la posibilidad de coordinar diferentes actividades productivas en puntos geográficos apartados, fenómeno que amplió la escala y complejidad de la división internacional del trabajo; al respecto, la incorporación de nuevos países al comercio mundial, como receptores de flujos de inversión y con mano de obra excedente reforzó el proceso de fragmentación de la producción que se expresa en las CGV.

Un rasgo de particular relevancia en torno a las motivaciones de los gobiernos y actores privados al momento de poner en marcha alguna variedad de zona económica, es el papel que atribuyen a la IED, puesto que en la mayoría de los casos se asume que con su entrada

en las zonas designadas, las compañías multinacionales llevarán consigo diferentes prácticas administrativas, capital o tecnología ausentes en el país receptor, generando beneficios directos e indirectos, y en general efectos positivos sobre el crecimiento económico. Tales expectativas dan cuenta de la relación entre la IED y las políticas e instrumentos para su atracción en la forma de *zonas económicas*. Es así como los gobiernos, dependiendo del contexto específico del país o región, y en su búsqueda por presentarse como destinos atractivos para la inversión, promueven medidas que se ajusten a la dinámica de las compañías multinacionales y sus decisiones de inversión en el exterior, procurando influir de forma concreta en alguno de sus determinantes, generando y/o aprovechando las ventajas que el paradigma ecléctico de Dunning agrupa en el marco de análisis de tres grandes determinantes de la IED.

Por otro lado, la IED y las zonas económicas se hallan a su vez relacionadas con las CGV. En el contexto actual de dispersión geográfica de actividades y procesos económicos, las CGV y su inserción en ellas posee una importancia relevante para los países, especialmente aquellos en vías de desarrollo, en vista de que la incorporación en segmentos o sectores específicos permite trazar políticas que acompañen la búsqueda de IED en aquellas actividades que se consideren más beneficiosas. Así, citando el caso chino, en el contexto de finales de la década de 1970, las ZEE funcionaron —al menos inicialmente— como un mecanismo de atracción de IED hacia zonas geográficas específicas, dadas las carencias institucionales y de infraestructura, en un contexto político poco propicio para una reforma a escala nacional, permitiendo aprovechar las ventajas de abundante mano de obra y de ubicación, como mecanismos de inserción a las CGV.

Si bien las diferentes políticas y mecanismos empleados en las zonas económicas para atraer inversión extranjera juegan un papel importante, la competitividad, y específicamente la *competitividad sistémica* en sus cuatro niveles analíticos, influye sobre dicha atracción y determina en gran parte los efectos que tendrá en el país receptor. Lo relevante del enfoque de competitividad sistémica radica en el hecho de que permite abordar y examinar el papel de factores que van más allá de la visión económica convencional, que tiende a centrar la atención en los niveles macro y micro, al incorporar el nivel meta (dentro del cual destaca la capacidad de conducción estatal y los valores socioculturales) y el nivel meso (el conjunto de políticas selectivas y focalizadas). Así, un proceso de desarrollo exitoso no será consecuencia únicamente de un mercado liberalizado, con alta competencia y un entorno de estabilidad macroeconómica, como se argumenta habitualmente, sino que diversos elementos institucionales, culturales y sociales igualmente ejercen una influencia sobre él.

De esa manera se evidencia el hecho de que para abordar las zonas económicas (y las zonas económicas especiales en China) es necesario comprender en primer lugar el vínculo existente entre las CGV, la IED y la competitividad sistémica.

El capítulo se halla dividido de la siguiente manera. En el primer apartado se aborda la IED, sus posibles efectos y beneficios, así como el paradigma ecléctico de Dunning. El apartado segundo se centra en dar una breve descripción del enfoque de las cadenas globales de valor (CGV), centrandó la atención en dos aspectos clave: el escalamiento tecnológico y la gobernanza, ya que su comprensión permite ligar el desarrollo económico y la política industrial con la situación actual del comercio. Por último, el tercer apartado analiza brevemente el enfoque de la competitividad sistémica. Se describen los cuatro niveles que la componen, destacando la propuesta de sus autores de que la interacción de los cuatro niveles determina en conjunto la competitividad.

1.1 La inversión extranjera directa

Para efectos del presente trabajo, se emplea la definición de inversión extranjera directa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*:

“La inversión extranjera directa refleja el objetivo de establecer un interés duradero por parte de una empresa residente en una economía (el inversor directo), en una empresa domiciliada en una economía diferente a la del inversor directo (la empresa de inversión directa). El interés duradero implica la existencia de una relación de largo plazo entre el inversor directo y la empresa de inversión directa y un grado significativo de influencia en la gestión de la empresa” (OCDE, 2008, p. 51).

La definición anterior puede expresarse resumidamente como el ingreso de una empresa con objetivos a largo plazo, ya sea como ente independiente o asociada con empresas locales, en un país diferente al suyo para efectuar operaciones comerciales o de producción. Tang et al., citando a Dunning (1992), añaden un rasgo adicional de las empresas que buscan establecerse en otro país, indicando que generalmente poseen un paquete de activos o de bienes intermedios —entre los que se encuentran capital, tecnología, habilidades administrativas, acceso a mercados o iniciativa empresarial—, lo cual les otorga ventajas dentro del país anfitrión (Tang et al., 2012, p. 11).

Las empresas a las que se hace referencia en la definición anterior y que ejercen el control en la toma de decisiones de inversión son llamadas *multinacionales* o *transnacionales*. La definición de empresa transnacional utilizada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que es la que se usa en este trabajo, es la siguiente:

“ (...) la compañía que posee entidades en dos o más países, sin importar la forma legal o los campos de actividad de dichas entidades y que opera bajo un sistema de toma de decisiones, que le permite tener políticas coherentes y una estrategia común a través de uno o más centros de toma de decisiones. A dichos centros, las entidades se hallan unidas por lazos de propiedad o de otro tipo, en las que una o más de ellas influyen sobre las actividades del resto y comparten con ellas conocimientos, recursos y responsabilidades” (UNCTAD, 1996, p. 162).

De la definición anterior resalta el carácter conductor de las compañías multinacionales sobre sus entidades en el exterior, ya que el hecho de compartir y transferir simultáneamente conocimientos se traduce en un fuerte control sobre ellas. Se dejar ver así una posible limitación a los efectos potenciales de la IED (que se abordan en el apartado siguiente), en vista de que ciertos modelos económicos asumen que la transferencia de tecnología, prácticas administrativas, etcétera, se dan de forma automática y que incuestionablemente benefician al país receptor.⁶ Sin embargo, como se hace notar desde ahora, la definición misma revela que las compañías filiales se hallan limitadas por las decisiones tomadas desde la casa matriz, por lo que no necesariamente habrá efectos positivos o derramas en el país receptor.

1.1.1 El paradigma ecléctico de Dunning

Como bien apuntan Tang et al. (2012, p. 16), el paradigma ecléctico propuesto por Dunning ofrece un marco general para el análisis de los determinantes de la IED, al combinar una teoría macroeconómica del comercio internacional y una teoría microeconómica de la

⁶ Al respecto, Gallagher y Shafaeddin (2009), contrastan dos modelos de aprendizaje tecnológico basado en la entrada de IED, tomando como ejemplo los casos de México y China: el aprendizaje mediante el comercio (*learning by trading*) que asume que la transferencia es un proceso automático y consecuencia directa del comercio exterior y la competencia que este genera; y el aprendizaje “haciendo” (*learning by doing*), en el que se requiere la intervención Estatal para impulsar dicho aprendizaje.

empresa, incluyendo además al resto de teorías⁷ que intentan explicar los flujos de IED. De acuerdo con Tang et al. (2012, p. 16), Dunning afirmaba sobre su paradigma ecléctico que es una teoría analítica común que engloba las teorías existentes sobre IED y sobre las compañías multinacionales, y en la que las diversas teorías son complementarias más que sustituibles. Así, Tang et al. concluyen que el paradigma ecléctico es la única teoría que comprende un buen número de determinantes de la IED.

De acuerdo con Rugman (1992, p. 762), los tres determinantes enunciados por Dunning en su paradigma ecléctico y que determinan la fragmentación productiva son:

- Las ventajas específicas de la firma o ventajas de propiedad (*ownership advantages*): se refieren a la existencia de un *paquete de activos* en propiedad de la empresa, lo que, aunado a la existencia de imperfecciones de mercado en los países de destino, permiten a la firma obtener una especie de renta monopólica a partir de ellos. Dentro del paquete de activos se encuentran, de acuerdo con Tang et al. (2012): economías de escala, ventajas tecnológicas, conocimiento, diferenciación del producto, diversificación de la inversión, ventajas de aglomeración y crediticias, mejor distribución de sus instalaciones, acceso a factores de la producción con costos menores, entre otras.
- Las ventajas específicas del país o ventajas de ubicación (*location advantages*): tienen que ver con las ventajas de los países candidatos en los que la multinacional planea establecerse. Entre las ventajas que pueden observarse se encuentran la cercanía con el mercado de destino, el costo de la mano de obra, la presencia de recursos naturales, etcétera.
- Las ventajas surgidas del proceso de internalización (*internalization advantages*): son las que tienen que ver con los beneficios de la entrada a nuevos mercados y las posibles ventajas que los países ofrecen debido a la existencia de diferentes fallas de mercado.

⁷ Sobre las teorías que el paradigma ecléctico engloba, se sugiere consultar a Tang et al. (2012). Puede decirse al respecto de las teorías ahí presentadas (la teoría de la organización industrial, la del ciclo de vida del producto, la de internalización, la de la ventaja comparativa dinámica, la de la diversificación del riesgo, la de la apropiabilidad) que su conclusión principal parece apuntar a que la existencia de fallas de mercado en el país receptor determinan en última instancia las ventajas percibidas por las transnacionales para invertir fuera de sus países.

Así, como sintetizan Rugman y Hoon Oh (2012, p. 33), puede concluirse que las compañías multinacionales se instituyen como buscadoras de mercados, de recursos naturales y de eficiencia o de activos, lo que les permite enlazar las ventajas de ubicación —determinadas por las ventajas específicas del país— en el país de origen y en el país base, con las ventajas a nivel de la empresa, que involucran cuestiones de propiedad e internalización.

1.1.2 Efectos de la inversión extranjera directa

Siguiendo a Blomström y Kokko (1997, p. 1), los efectos generados por la IED pueden ser abordados desde dos enfoques teóricos. El primero parte de la teoría estándar del comercio internacional, mientras que el segundo lo hace desde de la teoría de la organización industrial. Para Blomström y Kokko el primer enfoque se centra en analizar cómo se distribuyen los efectos frente a variaciones marginales en la inversión extranjera, siendo su principal predicción que los flujos de inversión extranjera (directa e indirecta) en el país receptor incrementan el producto marginal del trabajo y disminuyen al mismo tiempo el producto marginal del capital.

El enfoque de la teoría de la organización industrial, por su parte, indaga la razón por la que las empresas trasladan la producción de bienes producidos en su lugar de origen a otro país, cuya explicación se ubica en la existencia de imperfecciones de mercado y su aprovechamiento en beneficio de las compañías multinacionales.

El enfoque de la teoría del comercio internacional parece centrarse exclusivamente en los efectos directos de la IED, como los rendimientos de los factores, el empleo y los flujos de capital; mientras que, por otro lado, el enfoque de la organización se concentra en el análisis de los efectos indirectos o externalidades generadas por la entrada de inversión extranjera (Blomström y Kokko, 1997, p. 2). Así, y adoptando el segundo enfoque, Knoth⁸ (2000, pp. 18-19) enumera algunos de los beneficios potenciales de la IED en los países receptores:

1. A los inversionistas extranjeros les interesa crear las bases para un buen funcionamiento de su empresa, lo cual a su vez puede generar efectos positivos para el país receptor si en su marco institucional se garantizan sus intereses.

⁸ Es relevante destacar un punto mencionado por Knoth (2000, p. 19-20) al respecto de la IED, ya que a pesar de que muchos modelos concluyen que la IED genera siempre efectos positivos, tal conclusión se origina en el uso de supuestos poco realistas que, de modificarse, explicarían la aparición de efectos negativos. Knoth afirma que es una tarea pendiente indagar las razones por las que los políticos de los países en proceso de transformación fijan expectativas tan altas en los flujos de IED, situación contraria a la que ocurría en las décadas de 1950 y 1960, cuando la IED era vista con escepticismo.

2. Es posible que, en el caso de existir encadenamientos hacia atrás, los proveedores locales se vean presionados por la empresa extranjera a elevar su calidad e incluso modernizar sus métodos de producción. A su vez, también es posible que las compañías locales imiten o aprendan de las compañías extranjeras nuevas técnicas de administración.

3. Pueden darse efectos positivos sobre el capital humano de dos formas. La primera, es que los gobiernos aumenten su inversión en educación para con ello atraer IED de alta calidad. La segunda manera es que las compañías establecidas con capital extranjero también invierten en la capacitación de los empleados locales.

4. Por último, la entrada de IED puede tener efectos positivos sobre la recaudación fiscal de los gobiernos, impulsar la modernización de los marcos institucionales, y dada la mayor competitividad de las empresas extranjeras, se pueden generar condiciones que transformen la economía del país receptor y que impulsen el desarrollo de los mercados.

En línea con lo anterior, Crespo y Fontoura (2007) analizan el papel de las derramas o externalidades que la IED puede generar. Primero, se concentran en los canales a través de los cuales las empresas locales pueden beneficiarse con la entrada de IED. Posteriormente, describen las causas que determinan tales derramas. En cuanto al primer punto, los canales a través de los cuales las empresas locales pueden beneficiarse de las derramas generadas por la IED se tienen:

1. Efecto demostración-imitación. Se refiere al hecho de que la entrada de empresas extranjeras puede inducir a las compañías locales a adoptar tecnologías o procesos similares, si tales procesos o tecnologías muestran ser exitosos para las compañías foráneas.

2. Movilidad del factor trabajo. La importancia de este canal residiría en la posibilidad para las empresas locales de contratar trabajadores que previamente hayan laborado en una compañía extranjera y que por lo tanto son capaces de implementar la tecnología o procesos de empresa foránea en la empresa local.

3. Exportaciones, presión competitiva y encadenamientos hacia atrás o hacia adelante. El punto clave que se espera aquí es que las empresas locales se vean incentivadas a entrar al mercado internacional vía exportaciones, a competir internamente con las nuevas compañías extranjeras y a que empresas locales se

vuelvan proveedoras o consumidoras de suministros de o para las compañías extranjeras, todo ello incidiendo en una mayor eficiencia y calidad de la producción local.

A continuación, se enumeran algunos de los aspectos que determinan las derramas de la IED, siguiendo en su mayoría el trabajo de Crespo y Fontoura (2007):

1. Capacidad de absorción. Los autores argumentan que entre mayor sea la brecha tecnológica de las empresas locales frente a las extranjeras, podrán absorber con más rapidez las tecnologías y métodos de ellas (Agarwal y Milner, 2011).
2. El grado de competencia en el sector receptor de IED. Aquí se menciona que el impulso de las empresas locales para adoptar tecnologías de las compañías extranjeras dependerá del grado de competencia, siendo mayores las derramas si dicho grado es mayor (Agarwal y Milner, 2011, citando a Sjöholm, 1999).
3. El origen nacional del que provenga la IED. El tipo de derrama puede estar influenciado por el país de origen del que provenga la IED debido a diversos factores, como, por ejemplo, el nivel tecnológico, el modo de transferencia de la tecnología, entre otros (Agarwal y Milner, 2011).
4. Capacidad exportadora. Las derramas serán menos evidentes en el caso de un país que ya cuente con compañías exportadoras. Sin embargo, en caso de existir, la entrada de compañías foráneas incrementaría la competencia (como se mencionó en el punto 2).
5. Tamaño de las empresas domésticas. Este punto se refiere al hecho de que si las compañías locales son demasiado pequeñas serán incapaces de afrontar la competencia de las compañías extranjeras e incluso de asimilar las tecnologías de estas. Por lo tanto, es probable que empresas con un tamaño relativamente grande se beneficien más con la entrada de compañías extranjeras.
6. Modo de entrada de la IED al país receptor. Las transferencias de tecnología en el país receptor serán graduales si la entrada de IED ocurre a través de una fusión o adquisición, en contraposición a lo que ocurriría en el caso de una entrada *greenfield*, en el que la introducción de tecnología sería casi instantánea (Crespo y Fontoura, 2007). Sin embargo, Agarwal y Milner (2011) argumentan que puede suceder que, en el caso de una adquisición, la *pre-integración* que

existía previamente con la economía local puede producir mayores eslabonamientos intersectoriales que en el caso de una inversión *greenfield*.⁹

7. El tipo de política comercial que se aplique. En el caso de países que apliquen una política de brazos abiertos hacia la IED, es probable que las compañías extranjeras se inclinen por utilizar tecnologías no disponibles por las compañías locales, con los consiguientes efectos de demostración/imitación y de aprendizaje.
8. Derechos de propiedad intelectual. En este caso se supone que una débil protección de los derechos de propiedad inducirá a las compañías extranjeras a no utilizar alta tecnología, además de que puede suceder que prefieran invertir en proyectos de los cuales sean propietarias en su totalidad, lo que reducirá el efecto de las posibles derramas.

1.1.3 Los enfoques de análisis de la IED

Es importante indicar al respecto de la IED y su análisis, que diversas posturas argumentan en favor de una mayor disposición al diálogo entre los diferentes enfoques con que la IED ha sido estudiada. En particular, Dussel Peters (2012) menciona que si bien la IED forma parte de una de las cuatro vías¹⁰ en que es posible transferir tecnología, métodos organizacionales y procesos de aprendizaje a un país, las características del encadenamiento global en que el país se encuentre inserto, el grado de integración de las empresas y el nivel mesoeconómico son aspectos clave para comprender y analizar los posibles efectos de la IED. Añade además que evaluaciones empíricas recientes presentan resultados diversos e incluso contradictorios, para lo cual el dialogo que propone evitaría caer en resultados y propuestas simplistas, estáticas o ideológicas (Dussel Peters, 2012, pp. 106-107), esencial para la elaboración de propuestas de política económica.

La apertura y diálogo a los que se hace referencia se centran en reconocer la complejidad de la IED y la existencia de diferentes enfoques con los que puede ser estudiada, en aras de dejar de centrar la atención únicamente en el enfoque macro. Por tanto, debe reconocerse que la IED posee efectos a nivel macroeconómico, mesoeconómico, microeconómico y territorial (Dussel Peters, 2017). En ese sentido, el reconocimiento del

⁹ Se utiliza el término *greenfield* para referirse a aquella inversión hecha en un proyecto que no existiera previamente. Su uso se ha extendido debido al posible sesgo de la compra de activos, fusiones o adquisiciones, y que también se considera inversión extranjera directa.

¹⁰ Las otras tres formas son: 1) la imitación y el uso de procesos, métodos y tecnologías, 2) la adquisición de habilidades, y 3) la promoción de exportaciones (Dussel Peters, 2012, p. 106).

gran abanico de actividades y procesos desarrollados por los diferentes sectores productivos, en el contexto internacional actual, sugieren que una *receta* general no será apropiada ni tendrá los mismos efectos en los sectores que se vean influidos por tal receta. Como bien afirma Dussel Peters (2017), al respecto de la argumentación que ve en la sobrevaluación del tipo de cambio real (a nivel macro) la causa de un sesgo antiexportador:

“(…) ni es válido plantear que el tipo de cambio real (con base, por ejemplo, en un análisis econométrico para la manufactura) efectivamente afectará a todas las actividades económicas por igual (es decir, de forma concreta el coeficiente puede ser muy alto, positivo y significativo para la manufactura en su conjunto, pero incluso pudiera ser negativo e igual de determinante para algunas, muchas o incluso la mayoría de las actividades económicas y en las respectivas entidades federativas del propio sector manufacturero), como tampoco sería válido, con base en una única actividad económica (por ejemplo automotriz, electrónica o farmacoquímica), buscar generalizar para la totalidad de la manufactura o incluso la economía en su conjunto”.

1.2 Cadenas globales de valor

1.2.1 Contexto de la creciente importancia de las cadenas globales de valor

El comercio internacional en la actualidad se encuentra en el desarrollo de una nueva fase, impulsado por el proceso de globalización, el libre comercio y la libre movilidad del capital. Las nuevas tecnologías, especialmente en las telecomunicaciones, así como la incorporación al mercado mundial de nuevos actores (especialmente en el este de Asia), han permitido conformar lo que se ha denominado nueva división internacional del trabajo, en la forma de redes o cadenas globales de valor (CGV). La realidad actual muestra que la mayor parte de bienes y un creciente número de servicios son “fabricados en el mundo”, además de que los países compiten a través de sus roles económicos en las CGV, más que en los mercados de bienes finales (De Backer y Miroudot, 2013, p. 7).

Una expresión del rápido desenvolvimiento de las CGV en los últimos años es su participación en el volumen total del comercio mundial. De acuerdo con De Backer y Miroudot (2013, p. 5) más de la mitad de las importaciones de bienes manufactureros corresponden a bienes intermedios (bienes primarios, partes y componentes, y productos semiacabados), mientras que, en el caso de los servicios, más de 70% de sus importaciones corresponden a servicios intermedios.

La posibilidad de fragmentar la producción ha resultado posible gracias a la expansión de las capacidades industriales de un gran número de países en desarrollo, a los cuales los flujos de inversión se dirigen para aprovechar sus ventajas, y también a los avances recientes en las tecnologías de información y comunicaciones, lo que permite coordinar las decisiones en territorios separados geográficamente. En general, se puede decir que las CGV se caracterizan por la subcontratación de aquellas actividades no esenciales, gracias a la relativa estandarización de ciertos insumos o a acuerdos explícitos que permiten transmitir los requerimientos de insumos de las transnacionales a las empresas subcontratadas.

Antes de pasar a la descripción de las características principales del enfoque de las CGV, es necesario puntualizar lo siguiente. Si bien podría pensarse que la especialización en aquellas actividades en las que un país posea ventajas constituye un argumento de sentido común, la perspectiva de Prebisch¹¹ (y la de los estructuralistas latinoamericanos) respalda la necesidad de un análisis no simplificador, en el cual se examine la naturaleza de los bienes a producir y las implicaciones que la especialización en determinados bienes tiene sobre el empleo, los salarios, y el desarrollo económico. Así, puede indicarse que el enfoque y estudio de las CGV constituye un instrumento útil para efectuar un análisis apegado a la realidad de los procesos productivos y sus efectos en el desarrollo económico.

1.2.2 El enfoque de las cadenas globales de valor

El enfoque metodológico de las CGV es definido por Gereffi (2018, p. 13) como uno sistemático del desarrollo económico, que combina el análisis de las estructuras y tendencias de la industria con un mapeo detallado de las cadenas nacionales y los agrupamientos locales. A través de dicha metodología, argumenta, es posible mapear los actores principales y las actividades económicas de una industria, así como mostrar los flujos de valor agregado a través de las complejas redes de producción y distribución (Gereffi, 2018, p. 18). Gereffi pone énfasis en el papel jugado por las empresas, a las que considera el actor principal dentro de esta metodología.

¹¹ En oposición a la ventaja comparativa ricardiana, diversos autores notaron los efectos perversos de una división del trabajo y especialización sustentada en las ventajas comparativas. Prebisch (1948) afirmaba que el continuo deterioro en los términos de intercambio de las exportaciones latinoamericanas frenaba su crecimiento económico. Dicho deterioro en los términos de intercambio se origina en la transferencia de los beneficios provenientes del progreso técnico en la producción de bienes primarios de los países periféricos hacia los países del centro, debido al mayor incremento de precios de las manufacturas.

Puede decirse de forma breve que el enfoque de las CGV describe la forma en que el proceso de fabricación de un bien o servicio final se encuentra fragmentado en diferentes actividades económicas, las cuales además se hallan dispersas geográficamente, pero coordinadas por una empresa multinacional, que es la que comercializa y/o ensambla el bien o servicio final. Igualmente, el análisis de las CGV permite dar cuenta del grado de especialización que alcanzan los países insertos en ellas, examinando las actividades y procesos que desarrollan, lo que además permite evaluar los beneficios en términos de empleo, crecimiento y aprendizaje tecnológico, a partir de la posición de los países en la CGV, y con ello proponer políticas selectivas de apoyo y fomento.

De acuerdo con Gereffi (2018), el análisis de las CGV tiene entre sus objetivos:

1. Analizar qué factores inciden en que las empresas sean productivas en el contexto de las cadenas mundiales de suministro.
2. Analizar cómo influyen la gobernanza del sector privado y las políticas públicas en el desempeño de las empresas.
3. Determinar qué factores y estrategias permiten a las empresas pasar a segmentos de mayor valor en la cadena.

De los objetivos anteriores, destacan por su importancia la gobernanza y el escalamiento tecnológico, dada la relación que dichos aspectos guardan con el crecimiento y el desarrollo económico.

1.2.2.1 Gobernanza

El análisis de la gobernanza en las cadenas globales permite conocer quién ejerce el mando en las cadenas globales, algo de vital importancia puesto que al identificar las firmas que controlan y coordinan las actividades dentro de las CGV, se puede comprender el efecto de las políticas gubernamentales sobre las multinacionales y la ubicación de sus actividades. Como bien apunta Gereffi (2018, p. 14) “el concepto de gobernanza es central para el análisis de las CGV, porque examina las formas en que el poder corporativo puede, de manera activa, configurar la distribución de beneficios y riesgos en una industria”. Esto resulta de particular relevancia desde el punto de vista de la política económica, dado que su comprensión permite situar las posibilidades en lo referente al aprovechamiento de los beneficios potenciales de integración o escalamiento dentro de una cadena, y con ello formular políticas que apunten en esa dirección.

Para Gereffi, el poder es ejercido por las empresas líderes, que a su vez pueden actuar como compradoras o productoras; así, las formas simples de gobernanza se dividen en aquellas dirigidas por el productor y las dirigidas por el comprador. En el caso de las cadenas dirigidas por el productor, “son las compañías manufactureras del bien final quienes ejercen el poder sobre las compañías proveedoras de insumos, debido a que dichas cadenas se caracterizan por ser intensivas en capital, tecnología o en mano de obra especializada que sólo las compañías fabricantes del bien final utilizan, por asuntos de derechos, patentes o marcas, o a que sólo ellos poseen la tecnología requerida” (Gereffi, 2013, p. 13).

Por otro lado, en el caso de las cadenas dirigidas por el comprador “son los revendedores minoristas quienes ejercen el mando, al estar respaldado este en la habilidad de dichas compañías para influir en el consumo de las masas a través de grandes cuotas de mercado o de derechos sobre marcas comerciales” (Gereffi, 2013, p. 13).

Una tipología más desagregada es la presentada por Gereffi et al. (2005, pp. 83-87) en la que la gobernanza puede dividirse en cinco diferentes grados:

- 1) Determinada por el mercado. Cuando las transacciones son fácilmente codificables, las especificaciones del producto relativamente simples, y los proveedores tienen la capacidad de elaborar el producto en cuestión con poca intervención de los compradores, no se alcanza una alta especificación de los productos, por lo que la gobernanza determinada por el mercado está presente.
- 2) Cadenas modulares. Cuando la habilidad para codificar las especificaciones se extiende a productos complejos, se presenta el caso de una cadena modular. Aquí la poca complejidad de los productos y su arquitectura modular permiten simplificar las interacciones entre proveedores y compradores.
- 3) Cadenas relacionales. Cuando las especificaciones del producto no pueden codificarse, las transacciones son complejas y las capacidades del proveedor son altas, surgen las cadenas de valor relacionales. Esto como consecuencia de que debe haber un intercambio tácito de conocimientos entre compradores y proveedores, por lo que se presenta una situación de dependencia mutua.
- 4) Cadenas cautivas. Surgen cuando la dificultad de codificación es alta debido a la alta complejidad del producto. Por lo tanto, será necesaria la intervención y el control de la firma líder en el proceso de producción efectuado por el proveedor.

- 5) Integración vertical. En este caso, no es posible ningún grado de codificación de los productos debido a que poseen un muy alto grado de complejidad, por lo que la firma líder se verá obligada a producir al interior de sí misma el producto en cuestión.

Así, como se puede observar, el grado en que varía el poder ejercido sobre la cadena viene determinado por:

1. La complejidad del producto;
2. El grado de codificación en las especificaciones de los insumos;
3. Las capacidades de los proveedores actuales y potenciales.

Lo anterior determina la forma en que las empresas interactúan entre sí, además de que dichas decisiones determinan quienes son los principales ganadores y perdedores dentro de las cadenas (Gereffi, 2018, p. 14). Se tiene de esta manera que, en las cadenas determinadas por el mercado, la sofisticación de los bienes —y por tanto de los insumos— es relativamente baja; mientras que en el caso de la integración vertical tal sofisticación es alta. Así, en el caso de las primeras, la coordinación entre compañías no es explícita, permitiendo que el cambio de proveedores sea sencillo para todas las compañías productoras. En el caso de la integración vertical, el alto grado de especialización del bien fabricado exige un control total por parte de la empresa en todas las fases de producción, por lo cual es común que dichas compañías cuenten con numerosas filiales que desarrollan diferentes actividades en la producción de una gran cantidad de insumos necesarios para la producción del bien final.

1.2.2.2 Escalamiento tecnológico

Las CGV han cambiado la percepción sobre los beneficios del comercio internacional. Si décadas atrás la industrialización se percibía como la capacidad de generar y articular tecnología, capital y fuerza de trabajo en la creación de nuevas industrias al interior de los países en forma individual, la industrialización en la actualidad es vista como el proceso de inserción de las economías en las cadenas globales de valor, ya sea en el ensamble de bienes finales o en la producción de insumos (Gereffi, 2013, p. 18). En ese sentido, y de acuerdo con Taglioni y Winkler (2016), la industrialización de los países subdesarrollados en la actualidad se expresa en una participación más densa en las CGV. Lo anterior puede interpretarse en el sentido de que una participación más densa en las CGV implica la incorporación de los países a un proceso de transición, dentro del cual se pasa de efectuar

actividades simples a otras de mayor especialización o complejidad, potencialmente capaces de generar un mayor valor agregado local. Gereffi utiliza el término de escalamiento tecnológico para referirse a tal transición.

Gereffi define el escalamiento tecnológico como “el proceso mediante el cual los actores económicos —las empresas, trabajadores, los grupos locales (agrupamientos) e incluso las economías nacionales o regionales— pasan de actividades de bajo valor a actividades de valor relativamente alto en las CGV” (Gereffi, 2018, p. 15). La posición en las cadenas globales de valor determina los efectos sobre el crecimiento económico, el empleo, el aprendizaje tecnológico, entre otros, que las cadenas y la inserción en ellas puede tener.

En el caso de un país inserto en una cadena global desarrollando actividades simples, como el ensamble de insumos importados para la fabricación de un bien final, es poco probable que al interior de dicho país se produzcan innovaciones tecnológicas, así como tampoco se crearán las instituciones adecuadas para tal fin ni mercados de consumo que permitan la creación y sostenimiento de nuevas industrias (Gereffi, 2013, p.18). En consecuencia, apunta Gereffi (2018, p. 15) que el principal reto del escalamiento tecnológico en las CGV consiste en ubicar las condiciones en la que se encuentran las empresas de los países y sus posibilidades de escalamiento en dicha cadena, tarea efectuada por el gobierno, para lo cual resulta necesario conocer la posición dentro de la cadena, y con ello diseñar políticas específicas.

1.3 Competitividad sistémica

1.3.1 Consideraciones iniciales sobre el enfoque de competitividad sistémica

1.3.1.1 Competitividad a nivel de la empresa y competitividad nacional

Antes de presentar los aspectos generales del enfoque de competitividad sistémica, conviene exponer en primer lugar a qué hace referencia el término *competitividad*. De acuerdo con Altenburg et al. (1998, p. 2), “al nivel de la empresa, competitividad se refiere a la habilidad de mantener una posición de mercado”, lo que implica que deben alcanzarse simultáneamente objetivos de calidad, precio de venta, diversificación del producto, así como metas de innovación, construcción de marca, entre otros.

En lo que se refiere a la competitividad nacional, Altenburg et al. (1983, p. 3) argumentan que no puede utilizarse como sinónimo de competitividad al nivel de la empresa, porque en el caso de que una empresa no logre ser competitiva, la consecuencia sería su quiebra y

posterior salida del mercado. En el caso de los países, si bien es cierto que poseen una determinada posición de mercado, no existe para ellos una línea de fondo o un límite definido. Retomando a Krugman (1994), Altenburg et al. (1998, p. 3) argumentan que, al no existir tal límite, la medida de competitividad de un país no es la sostenibilidad en el mercado, sino que deben evaluarse aspectos socioeconómicos como el bienestar de la población y los problemas ambientales, puesto que una pérdida de competitividad a nivel nacional se traduce en un deterioro de las condiciones generales del bienestar. Así, definen la competitividad nacional como:

“el grado en que una nación puede, bajo condiciones de mercado libres y justas, producir bienes y servicios que cumplan con la prueba de los mercados internacionales, al mismo tiempo que mantiene y expande los ingresos reales de su población en el largo plazo. Esta perspectiva de largo plazo implica la necesidad de reducir los impactos ecológicos y la intensidad de los recursos a un nivel al menos en línea con la capacidad de carga de los ecosistemas de la nación” (Altenburg et al., 1998, p. 3).

1.3.1.2 Aspectos generales de la competitividad sistémica

Partiendo de la noción de competitividad nacional, el carácter *sistémico* busca poner énfasis en al menos tres factores que influyen en ella. En primer lugar, se señala que las compañías no se tornan competitivas de forma aislada, sino que dicha competitividad surge también gracias a la existencia de un entorno de apoyo, con presencia de proveedores de insumos y servicios, así como la presión competitiva de otras compañías. La interacción entre empresas es también esencial, como base para los procesos de innovación y retroalimentación. En segundo lugar, se menciona que el entorno competitivo debe estar sustentado en un sistema nacional de normas, reglas e instituciones, que a su vez determinan los incentivos que influyen en el comportamiento de las empresas. En tercer lugar, se reconoce la importancia de Estado en el desarrollo industrial y la reestructuración económica, aunque se menciona que las formas de gobierno autocráticas o jerárquicas se están haciendo obsoletas, frente a nuevas formas de gobernanza basadas en la interacción entre el Estado y los diferentes actores sociales (Altenburg et al., 1998, p. 3).

Uno de los rasgos principales del enfoque de competitividad sistémica es que reconoce el papel del Estado en el proceso de desarrollo económico, contrario a lo que ocurre con diferentes posturas de filiación neoclásica, las cuales generalmente asumen que la desregulación económica y la minimización del papel del Estado en dicho proceso es clave,

puesto que, desde su perspectiva, toda intervención que altere el libre funcionamiento del mercado genera ineficiencias y distorsiones. Es importante indicar, como lo hace Meyer-Stamer, que el enfoque de competitividad sistémica surgió como una posición intermedia en el contexto del debate dicotómico de las décadas de 1980 y 1990, entre los defensores del mercado y los partidarios de la intervención estatal (Meyer-Stamer, 2008, p. 3).

De acuerdo con Meyer-Stamer, la competitividad sistémica es un modelo heurístico que combina ideas de la economía, las ciencias sociales y otras disciplinas para lograr una mejor comprensión de las fuerzas conductoras del desarrollo económico (Meyer-Stamer, 2008, pp. 1-2); de igual manera considera que la combinación de esas ideas ayuda a entender por qué los esfuerzos para la industrialización tienen éxito o fracasan (Meyer-Stamer, 2005, p. 1). De acuerdo con el mismo autor, el concepto nació con dos objetivos. El primero, permitir un análisis más adecuado de los países y territorios que fuera más allá de enfoques reduccionistas y simplistas. El segundo, permitir una formulación más adecuada de recomendaciones de política, recomendaciones que no se encontraran basadas en la suposición de condiciones ideales.

A grandes rasgos, el enfoque de competitividad sistémica propone analizar la competitividad como consecuencia de la interacción a cuatro niveles analíticos: el nivel meta, el nivel meso, el nivel macro y el nivel micro. Lo valioso de esta metodología de análisis, que surge como una respuesta teórica al enfoque de competitividad propuesto por la OCDE y el de Michael Porter (Dussel Peters, 2017, p. 49) es incluir los niveles meta y meso como determinantes de la competitividad, y no centrar la atención únicamente en los niveles macro y micro, que son los comúnmente utilizados en los estudios mencionados. Ello no implica que no considere relevantes dichos niveles —micro y macro—, puesto que reconoce la importancia crucial de un entorno macroeconómico estable, de instituciones robustas y una política macroeconómica predecible para impulsar el desarrollo económico (Meyer-Stamer, 2008, p. 3). En palabras de uno de sus proponentes, el mensaje principal de la competitividad sistémica es sencillo:

“las condiciones macroeconómicas sólidas y los mercados funcionales son una condición necesaria, pero no suficiente, para un proceso exitoso de desarrollo. El desarrollo dinámico está basado, ante todo, en el dinamismo empresarial, no en las empresas administradas gubernamentalmente. Sin embargo, un desarrollo exitoso de la actividad empresarial no es únicamente consecuencia de los esfuerzos individuales de los empresarios

o de las organizaciones corporativas. Es también de forma particular, debido a la habilidad de la sociedad —a través de la acción colectiva, de un gobierno desarrollista o una combinación de ambos— para moldear un ambiente que no sólo permita que operen los mecanismos de mercado, sino que también ayude y promueva los esfuerzos descentralizados de las empresas. Es crucial, pero no suficiente, mirar los elementos microeconómicos (compañías, consumidores, mercados) y los factores macroeconómicos (tasa de interés, tipo de cambio, presupuesto gubernamental, política comercial, etcétera) al intentar comprender por qué los negocios marchan mejor en un país que en otro” (Meyer-Stamer, 2005, pp. 2-3).

De esa manera, puede concluirse de forma bastante general, en palabras de sus proponentes, que la competitividad sistémica trata de capturar los determinantes políticos y económicos para un desarrollo industrial exitoso.

1.3.2 Los cuatro niveles: macro, micro, meta y meso

La competitividad sistémica es vista por Esser et al. (1996) como el resultado de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad. Dicha interacción, argumentan ocurre a cuatro niveles: meta, macro, meso y micro.

1.3.2.1 Nivel macro

El nivel macro se refiere a la estabilidad macroeconómica en su sentido habitual: entorno de inflación baja, existencia de un mercado de factores, de bienes y de capitales eficiente, un relativo grado de competencia, con lo cual se asegura la asignación eficiente de recursos (Altenburg et al., 1998, p. 7). Sin embargo, los autores son explícitos al afirmar que un contexto macroeconómico estable es una premisa necesaria más no suficiente para hacer sustentable el desarrollo de la competitividad (Esser et al., 1996, p. 17), por lo que sugieren que políticas en el nivel meso deben acompañar el proceso de estabilización macroeconómica, de forma que se complementen ambos niveles. Así, consideran que los mecanismos para lograr un entorno macroeconómico estable son las medidas de política económica tradicionales: política fiscal, cambiaria, monetaria, etcétera.

Es importante mencionar que los autores consideran que las medidas de estabilización generan tensiones sociales, por lo que su implementación debe efectuarse a través de una

articulación nacional de fuerzas dispuestas a la reforma (Esser et al., 1996, p. 29), es decir, que deben efectuarse en un contexto de consenso nacional alrededor de ellas.

Esquema 1. Determinantes de la competitividad sistémica



Fuente: tomado de Meyer-Stamer (2008, p. 3).

1.3.2.2 Nivel micro

El nivel micro, como es abordado en el enfoque convencional-neoclásico, se refiere a la búsqueda de competitividad al nivel de las empresas, con la cual se constituyan como firmas capaces y en continua mejoría, además de un entorno donde existan redes empresariales que les permitan generar marcadas externalidades (Altenburg et al., 1998, p. 1). El marco de competitividad sistémica reconoce tal búsqueda a nivel micro, enfocando su atención en lo que sus proponentes denominan transición a la nueva *best practice*, dado que, argumentan, el antiguo paradigma fordista-taylorista está siendo reemplazado por nuevas prácticas en el proceso productivo, especialmente en el sector manufacturero. En ese contexto, entre los nuevos retos a los que las compañías se enfrentan para incrementar

su competitividad se encuentran: la continua fragmentación de la producción en cadenas globales de valor, el ascenso de nuevos competidores (principalmente de Asia oriental), una mayor diferenciación de la demanda, el acortamiento de los ciclos de producción, la aparición de innovaciones en aspectos como nuevas técnicas (biotecnología, microprocesadores) y nuevas formas de organización y nuevos materiales.

En el nuevo entorno global, la transición a la que se hizo mención obliga a las compañías a buscar mecanismos para adaptarse y reestructurarse, tanto internamente como en su entorno inmediato. Para los autores, las medidas encaminadas con tal fin deben permitir alcanzar simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y velocidad de reacción. Es así como proponen tomar medidas para reorganizar la producción, unificar la antigua separación de las fases de producción heredada del paradigma fordista (hacen referencia especialmente a reintegrar el desarrollo, la producción y la comercialización, dado que así, argumentan, se disminuyen los costos y se aumenta la calidad) y a tener una buena organización en la cadena de suministro.

1.3.2.3 Nivel meta

Debe establecerse como punto de partida que, para los autores, un desarrollo exitoso depende fuertemente de los valores culturales, la composición social y el sistema político de un país. Ahora bien, en el nivel meta, los autores argumentan que el punto central en este nivel es la capacidad estatal de conducción de la economía, lo cual incluye la existencia de patrones de organización que permitan encausar la capacidad innovadora de la sociedad. Así, proponen que la creación de estructuras a nivel de la sociedad en su conjunto son la base para llevar a cabo la modernización económica y el desarrollo de la competitividad. Los autores son claros al afirmar que las estrategias de política económica implementadas en diversos países y que han descansado en una perspectiva ideológica que ve en el Estado un obstáculo al libre actuar de las fuerzas del mercado:

“(…) suelen subestimar hasta qué extremo los países en desarrollo adolecen de mercados y empresas débiles, de un Estado omnipresente pero débil, así como de actores sociales débiles. Si se emprenden reformas macroeconómicas sin desarrollar al mismo tiempo una capacidad de regulación y conducción (reforma del Estado, articulación de los actores estratégicos) y sin la formación de estructuras sociales, las tendencias a la desintegración social se agudizarán todavía más. La competitividad sistémica sin integración social es un proyecto sin

perspectivas. El desarrollo de la competitividad sistémica es, por tanto, un proyecto de transformación social que va más allá de la simple corrección del contexto macroeconómico” (Esser et al., 1996, p. 21).

La referencia anterior permite captar parte de la importancia que reviste el nivel meta en el enfoque de la competitividad sistémica, puesto que se establece claramente el carácter social de los procesos económicos. Dicho carácter social se refiere al fuerte énfasis que los autores dan a las consecuencias sociales de la política económica, cuando ésta no toma en cuenta los impactos sobre los individuos de la sociedad. Así, mencionan que la búsqueda el proceso de creación de competitividad es un proyecto de transformación social, y que por tanto debe partir de un contexto institucional que contemple tres cualidades:

- Un consenso mínimo
- Capacidad de aprendizaje y transformación
- Estabilidad, así como apertura y cambio

El consenso mínimo al que se refieren implica que exista compatibilidad en el sistema de valores entre los actores estratégicos, así como en los grupos de la población. La capacidad de aprendizaje y transformación implica que los actores sociales deben ser capaces de reaccionar rápida y eficazmente a los requerimientos de los ajustes sociales, económicos y políticos. Por su parte, la estabilidad hace referencia a la presencia de instituciones, regulaciones y hábitos que en el largo plazo permitan generar expectativas estables de comportamiento, es decir, a que no haya giros inesperados; lo anterior no significa que dicha estabilidad sea estática, sino lo contrario, debe permanecer abierta a los cambios que los nuevos desafíos presenten.

Otro aspecto relevante del nivel meta es que debe existir independencia de las instituciones y organizaciones sociales frente al Estado, a la vez que es necesario proteger a este último de influencias de grupos particulares:

“Tan sólo un Estado relativamente autónomo es capaz de orientarse en intereses que conciernen a toda la economía y a la sociedad entera. Solamente la clara separación institucional entre Estado, economía y actores sociales, vale decir, el surgimiento de subsistemas funcionales independientes abre paso a su desarrollo dinámico e innovador” (Esser et al., 1996, p. 22).

1.3.2.4 Nivel meso

Para los autores, existe en la realidad un punto intermedio entre las posturas de conducción jerárquica del Estado y aquellas que propugnan por el libre actuar de las fuerzas de mercado. Argumentan que las nuevas formas de conducción permiten una interacción entre actores privados y estatales, funcionando así el Estado “como generador de impulsos, moderador y coordinador, promoviendo una política de ubicación orientada hacia el diálogo” (Esser et al., 1996, p. 23). De esta manera podría darse una cooperación efectiva entre el Estado, las instituciones y el sector empresarial. En ese sentido, para un proceso exitoso de desarrollo, el nivel meso requiere la existencia de políticas e instituciones específicas que permitan crear ventajas competitivas, es decir, deben impulsarse políticas específicas que permitan desarrollar industrias y su entorno, tales como institutos tecnológicos, centros de enseñanza, financiamiento para la exportación, etcétera (Altenburg et al., 1998, p. 1)

Aparece así la necesidad de crear estructuras. Para los autores, dicha formación de estructuras demanda en primer lugar funcionarios capaces, una alta capacidad de organización social y la disposición de los actores sociales para establecer una interacción estratégica (en este nivel se aprecia la interacción con el nivel meta). Cobra aquí relevancia la afirmación expresada anteriormente sobre la miopía ideológica emanada del consenso de Washington. Para los proponentes de la competitividad sistémica, el enfoque adoptado en el marco de ajuste estructural en los años ochenta se centró únicamente en fortalecer a los niveles macro y micro, “soslayando la significación que tiene abrir y ensanchar espacios económicos, como también optimizar constantemente el entorno empresarial” (Esser et al., 1996, p. 41). Para sustentar su postura, afirman que los países que observaron un buen desempeño y un ascenso en el *ranking* internacional de competitividad fueron precisamente aquellos que impulsaron medidas en el nivel meso.

Dentro de este nivel hacen mención de la importancia que reviste el uso de políticas de ubicación activas: la educación, creación de instituciones (como centros de formación especializados o institutos tecnológicos sectoriales), apoyos a la investigación y desarrollo, y en general a fomentar el entrelazamiento a nivel micro, así como las redes de cooperación formal e informal entre las empresas, puesto que al respecto asumen la innovación como el resultado de un constante proceso de intercambio, a través de mecanismos de mercado pero también otros ajenos a él.

1.4 Conclusiones del capítulo

De los enfoques expuestos en el capítulo es importante poner énfasis en los siguientes aspectos. En primer lugar, el paradigma ecléctico de Dunning y la descripción de las ventajas e incentivos que las compañías multinacionales toman en consideración al momento de establecer operaciones fuera de sus lugares de origen permite entender la importancia de los mecanismos de política económica que favorecen la creación de un entorno apropiado y atractivo para la inversión extranjera. Así, se subraya también el hecho de que las razones que inducen a las empresas a invertir en el exterior son específicas en cada caso particular, por lo que se insiste en la importancia de no plantear generalizaciones sobre los efectos que la entrada de IED puede tener sobre los países receptores. Como bien se notó en el apartado 1.1.3, la complejidad de procesos y productos exige replantear el análisis de la IED, y a considerar especialmente los casos concretos. De ese modo, cobra relevancia el análisis sobre los efectos potenciales de la IED y de los mecanismos y políticas encaminados a facilitar su llegada, tomando como punto de partida las condiciones específicas de los territorios susceptibles de recibir la inversión del exterior.

Por su parte, el enfoque de las cadenas globales de valor permite describir la reconfiguración del sector manufacturero a nivel global, con una cada vez mayor dispersión y fragmentación de actividades y procesos económicos entre diversas regiones geográficas. Es así como en el contexto actual, la industrialización de los países menos desarrollados pasa necesariamente por la necesidad de atraer flujos de IED y de insertarse en algún segmento de las CGV. Sin embargo, la industrialización no debería entenderse como la búsqueda por únicamente insertarse en las cadenas globales sin que importe el lugar ocupado, ya que la posición que se tenga dentro de ellas determinará los beneficios para el país en términos de crecimiento, desarrollo y empleo. Por tanto, es de gran importancia considerar la estructura de gobernanza de las cadenas globales e impulsar políticas que favorezcan el escalamiento tecnológico, como mecanismos que permitan aprovechar la inserción al mercado mundial y con ello obtener los mayores beneficios posibles. Es decir que no basta con sólo integrarse a las CGV y esperar que los beneficios lleguen de manera automática y como resultado del funcionamiento de las fuerzas de mercado; en su lugar debe aspirarse a una integración que permita beneficiar al país a través de mejorar su posición en las CGV.

En línea con lo anterior, el enfoque de competitividad sistémica resulta útil al explicar el éxito de algunas estrategias de crecimiento y desarrollo adoptadas en países como Japón,

Corea del Sur o China, a pesar de que dichas estrategias fueron en contra de las políticas tradicionales de liberalización (impulsadas por el FMI, la OMC, entre otros), según las cuales los procesos de crecimiento acelerado y mejoría de las condiciones de vida son resultado de una mayor liberalización comercial, de un entorno de estabilidad macroeconómica y de la retracción del Estado (Ibarra y Tello, 2018, p.16), destacando además el hecho de que dichos países han logrado escalar su posición en determinadas CGV y se han visto beneficiados de su integración a ellas. Lo anterior, sin demeritar la importancia que tuvo la entrada de IED, evidencia el hecho de que el entorno y las características específicas de cada país inciden sobre los efectos que la IED tendrá en los países receptores. En consecuencia, se hace evidente la importancia de incluir los niveles meta y meso como determinantes de la competitividad, puesto que ambos niveles incorporan elementos considerados por el cuerpo económico convencional como “extraeconómicos” (nivel meta), así como elementos creadores de distorsiones y malas asignaciones (nivel meso).

Por lo tanto, las ZEE no deben analizarse como un fenómeno aislado del contexto internacional ni de las condiciones concretas de China, por lo que el marco teórico antes expuesto facilita la comprensión de la interrelación de factores y el momento histórico específico en que las ZEE fueron creadas en China. En el capítulo siguiente se abordan los aspectos generales y específicos de las zonas económicas y del caso específico de las ZEE en China.

Capítulo 2. Las zonas económicas. Definición, clasificación y su adopción en China

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, se estima que en el mundo existían en 2008 alrededor de tres mil zonas distribuidas en 135 países que pueden incluirse en alguno de los diferentes tipos de zonas económicas,¹² las cuales generaron en conjunto alrededor de 68 millones de empleos directos y cerca de 500 mil millones de dólares de valor agregado (FIAS, 2008, p. 7).

El término *zona económica*¹³ posee un amplio significado, abarcando diferentes variedades, cada una de las cuales se caracteriza por diferentes instrumentos y objetivos. Por lo tanto, es necesario efectuar una breve revisión de su definición, lógica, justificaciones y clasificación para mostrar, por ejemplo, las diferencias entre las zonas de libre comercio y las zonas de procesamiento para la exportación, y no caer en el error de utilizar indistintamente términos que a pesar sus semejanzas encierran importantes diferencias. Tal revisión se efectúa en el primer apartado. Se incluyen asimismo los objetivos y beneficios esperados de las zonas económicas.

El apartado segundo presenta el contexto histórico al inicio del proceso de reforma y apertura iniciado en China a partir de 1978, cuáles fueron las causas que impulsaron a los líderes chinos y qué objetivos se plantearon. Se exponen también las particularidades del sector público, analizándolas desde una perspectiva de competitividad sistémica, enfocando la atención en los niveles meta y meso, con el fin de explicar cómo la capacidad de movilización estatal y la formulación y ejecución de políticas expresan el papel del Estado como conductor de la estrategia de desarrollo. Asimismo, se presenta una revisión bibliográfica sobre el concepto de zona económica especial para el caso de China, para caracterizar de forma precisa las zonas que son el objeto de estudio del trabajo.

Posteriormente, se exponen las regulaciones generales implementadas en las ZEE, específicamente los tipos de incentivos, la estructura administrativa creada para su funcionamiento, las regulaciones para las empresas y las regulaciones laborales, entre otras. Por último, se presentan las conclusiones del capítulo.

¹² Es importante recordar, como se mencionó en la introducción general, que en este trabajo se utiliza el término de *zona económica* para referirse al amplio abanico de zonas que buscan incentivar la actividad económica de una región específica a través de diferentes medidas e incentivos, por lo que el término de zona económica especial se utiliza únicamente para referirse a las zonas económicas especiales implantadas en China a partir de 1978.

¹³ *Zona económica* en los términos del presente trabajo. El documento de del Banco Mundial (FIAS, 2008) utiliza el término "*zona económica especial*".

2.1 Las zonas económicas y su clasificación

2.1.1 Aspectos generales de las zonas económicas

A continuación, se presentan las diversas lógicas detrás de la creación de zonas económicas, tomando como base los trabajos del Banco Mundial (FIAS, 2008) y de Aggarwal (2010). Inicialmente, debe decirse que a pesar de las diferencias y particularidades existentes, las zonas económicas pueden caracterizarse como un extenso grupo de instrumentos con los siguientes rasgos en común: áreas geográficamente delimitadas, una autoridad o administración centralizada, beneficios para las compañías que operan dentro de la zona y un régimen aduanero especial (FIAS, 2008, p. 9). Asimismo, debe indicarse que, desde una perspectiva espacial-territorial, las zonas económicas son espacios económicos que permiten estimular y acelerar el proceso de reproducción económica¹⁴ en un territorio específico, coadyuvando a dinamizar la llegada de capital al otorgar facilidades e incentivos.

Las zonas económicas adoptan formas concretas en función de las metas, objetivos y el tipo de incentivos que los gobiernos o actores privados que las impulsan consideren prioritarios o adecuados. En ese sentido, debe indicarse que el papel conductor en el establecimiento y posterior avance de estas zonas, a través de diferentes regulaciones, instituciones y políticas, determinará en gran medida si los objetivos propuestos pueden materializarse. Este punto en particular es de gran relevancia, debido a que en muchos casos se espera que los resultados sean favorables poniendo una confianza excesiva en los mecanismos de mercado, al asumir, por ejemplo, que las derramas tecnológicas, la transferencia de tecnología o de prácticas administrativas ocurrirán de forma automática, sin que la intervención gubernamental sea necesaria. Conviene aquí recordar la existencia de otros factores que pueden determinar el acceso a tales beneficios, entre los cuales puede mencionarse el contexto geopolítico¹⁵ y el entorno de competitividad sistémica, ajenos o no enteramente determinados por los mecanismos de asignación de mercado.

¹⁴ Puede utilizarse asimismo el término de *reproducción de capital*.

¹⁵ De acuerdo con Rivera (2016, p. 87), la potencia hegemónica permite el acceso a determinados países a la tecnología, al capital y a los mercados externos, siendo una concesión política otorgada en condiciones excepcionales. Cita así el caso de Corea del Sur, que como aliado en la contención del comunismo en Asia recibió un trato preferencial por parte de Estados Unidos. De manera similar, Aguiar de Medeiros (2018, p. 27, 31-32) menciona que las posibilidades para los países que llegan tarde al proceso de adopción de nuevas tecnologías requiere la búsqueda de nuevas estrategias, determinada por el atraso económico de los países y las posibilidades políticas y geopolíticas. Así menciona, para el caso de Taiwán y Corea del Sur, que la ayuda de Estados Unidos fue crucial (como mercado de destino para sus exportaciones y a través de transferencias de tecnología), denominando dicho proceso como “desarrollo por invitación”.

En lo que se refiere a la racionalidad detrás de la creación de zonas económicas, el estudio del Banco Mundial (FIAS, 2008, pp. 12-13) distingue entre la lógica subyacente para los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

Para el caso de los países desarrollados, la creación de zonas económicas tiene diversos motivos: promoción de la inversión extranjera (tal sería el caso de las 22 zonas económicas creadas en Japón denominadas *Foreign Access Zones* y el programa *Free Economic Zone* en Corea del Sur); generación de polos de desarrollo regional en áreas relativamente aisladas (se cita el caso de la *Shannon Free Zone* en Irlanda); así como la revitalización de zonas rurales y urbanas con dificultades económicas (tal sería el caso de diferentes zonas establecidas en Estados Unidos, Francia o el Reino Unido). La conclusión al respecto es que, a pesar de los diferentes motivos específicos, la búsqueda por aumentar la eficiencia del comercio y mejorar la competitividad manufacturera se mantienen como las principales explicaciones para la creación de zonas económicas en dichos países, ya que las empresas eligen operar en ellas por las ventajas que otorga un ambiente flexible y libre de impuestos (FIAS, 2008, p. 13).

En cuanto a los países en vías de desarrollo, las zonas económicas son impulsadas con dos justificaciones, una política y otra de infraestructura:

- Dentro de la justificación política se menciona que con un paquete adecuado de incentivos (entre los que se cuentan exportaciones e importaciones libres de impuestos, controles y procedimientos aduaneros y administrativos simplificados, políticas flexibles para la compra de divisas e incentivos fiscales) se estimularía la competitividad de las inversiones al reducir los costos de entrada y de operación. Además, en el caso de países con una política comercial con sesgo antiexportador, se proporciona a las compañías un estatus de libre mercado que les permitiría competir en los mercados internacionales. El documento del BM retoma de Madani (1999) y Cling y Letilly (2001) cuatro argumentos de política que justifican la creación de zonas económicas: 1) como apoyo para una reforma económica más amplia, 2) como válvulas de escape para mitigar un desempleo creciente, 3) como laboratorios experimentales para el uso de nuevas políticas y 4) para atraer IED (FIAS, 2008, p. 13).
- El argumento de infraestructura es descrito como “una de las fuerzas impulsoras más importantes detrás del desarrollo de zonas económicas en países con deficiencias en infraestructura” (FIAS, 2008, p. 12), ya que justifica su creación con

el objetivo de incrementar la competitividad de las compañías manufactureras y de servicios, al proveer en una zona determinada instalaciones diseñadas específicamente con tal fin, ya sea para su compra o arrendamiento. Esta concentración geográfica también busca aprovechar los beneficios de las economías de aglomeración: eficiencia en la supervisión gubernamental de empresas, provisión de infraestructura fuera del sitio, mejores controles ambientales y mayor suministro y relaciones de subcontratación entre industrias (FIAS, 2008, p. 12).

Si bien el trabajo del Banco Mundial proporciona elementos para comprender las razones de su creación, la diferenciación entre países por nivel de desarrollo no parece justificarse del todo, ya que el documento citado no da elementos para indicar por qué los mecanismos puestos en acción con su creación no funcionarían en ambos tipos de países. Las lógicas expuestas por Aggarwal (2010, pp. 13-17), además de recoger elementos de las ya expuestas, permiten ubicar el uso de zonas económicas desde algunos de los enfoques más extendidos.

- El primero de ellos es el enfoque neoclásico, en el que las zonas económicas son vistas como “enclaves que ofrecen políticas comerciales abiertas y más libres establecidas con el objetivo de promover el comercio” (Aggarwal, 2010, p. 13). Sin embargo, son consideradas como la “segunda mejor política”, puesto que sólo se explica su uso en un contexto en el que las condiciones políticas no permitan implementar el libre comercio como política nacional, por lo que su funcionamiento tendría un carácter transitorio, y funcionarían sólo como un mecanismo de transición a un régimen nacional de libre comercio (Aggarwal, 2010, p. 13).
- El enfoque de economía política,¹⁶ basado en la teoría de la elección pública y la teoría neoclásica, ubica en la liberalización y la minimización del gobierno la mejor estrategia posible, ya que argumenta que sólo así se asegura el crecimiento

¹⁶ Al respecto, es conveniente citar el trabajo de Moberg (2015), el cual expone argumentos que, en opinión de la autora, justifican el análisis de las zonas económicas (analiza las de China e India) desde esta perspectiva teórica, además de que matiza la conclusión presentada de este enfoque, delineando acciones que pueden convertir a las zonas económicas en instrumentos para incentivar el crecimiento. Su argumento central parte de reconocer que las autoridades gubernamentales buscan su propio interés (no son benevolentes) y de que no poseen información perfecta, lo que puede resolverse con el establecimiento de una configuración institucional robusta que canalice las acciones egoístas y mal informadas de los actores políticos en actividades que incrementen el bienestar social. Tal configuración institucional debe, según Moberg, descansar en la descentralización en la toma de decisiones y en un sistema democrático y transparente que ataje los problemas de la no benevolencia de los gobernantes y de la información imperfecta.

económico. Retomando de la ciencia política la teoría de los grupos de interés, las zonas económicas son vistas como un instrumento generador de rentas económicas para determinados capitalistas (a través de los incentivos a los que se ha hecho mención), a costa del resto de la población, lo que se traduce en una disminución del bienestar general, y al no impulsar la liberalización y retracción del gobierno, su creación en realidad no favorece el crecimiento económico (Aggarwal, 2010, p. 14).

- El último enfoque abordado por Aggarwal es el que denomina *heterodoxo*. De acuerdo con ella, este enfoque asume una postura que reconoce la interacción Estado-mercado, en el que “gobiernos desarrollistas desempeñan un papel importante en la inversión, la formación de capital humano, la adquisición de tecnología, el establecimiento de instituciones y la promoción de reformas políticas e institucionales” (Aggarwal, 2010, p. 14). La justificación desde este enfoque se argumenta debido a la falta de conocimiento técnico, administrativo y *marketing* de las empresas nacionales, así como un acceso mínimo al mercado internacional, por lo que la creación de zonas económicas (como iniciativas gubernamentales) tiene el objetivo de atraer IED “ofreciendo un clima de inversión propicio en términos de infraestructura eficiente, buenas prácticas gubernamentales, un sistema de regulación más simple, disponibilidad de mano de obra calificada, incentivos fiscales y ubicación estratégica” (Aggarwal, 2010, p. 14). Lo anterior asume que con la llegada de IED habrá efectos positivos. Sin embargo, la autora aclara que, al igual que se menciona en el enfoque neoclásico, las zonas económicas son también una “segunda mejor política”, ya que, de existir un ambiente propicio para la IED, su papel en el desempeño de la economía sería superfluo.

Para concluir, de manera similar a la hecha por Aggarwal, es importante relacionar el enfoque heterodoxo con las CGV y con la competitividad sistémica, que son los adoptados para el análisis del presente trabajo. Como se plantea en la introducción de este capítulo, en el contexto global de alta y creciente fragmentación de la producción, la inserción en las CGV tiene un papel relevante, en vista de que la integración a segmentos específicos permite diseñar políticas que favorezcan la atracción de IED. Sobre ello, la autora afirma que, en vista de que “las fuerzas de mercado por sí solas no garantizan la integración efectiva de las empresas nacionales en estas cadenas, (...) [es necesario] introducir políticas deliberadas para fomentar un clima favorable de inversión”, por lo que argumenta

que las zonas económicas, “al ofrecer un clima comercial propicio, facilitan la inserción del país anfitrión en las cadenas globales de valor” (Aggarwal, 2010, p. 15).

Por otro lado, el enfoque heterodoxo incorpora también varios de los aspectos mencionados en los niveles meta y meso —abordados en el capítulo anterior— (aunque la autora no los denomine así), cuando aborda la interacción Estado-mercado (nivel meta), y de la importancia de impulsar la formación de capital humano, la adquisición de tecnología, el establecimiento de instituciones y la promoción de reformas políticas e institucionales (nivel meso), que en conjunto influyen positivamente y permiten aprovechar los potenciales beneficios de la IED, en el marco de creación de zonas económicas.

2.1.2 Objetivos, beneficios y clasificación de las zonas económicas

En lo referente a sus objetivos, Knoth (2000, p. 20, citando a Ahrens y Meyer-Baudeck, 1995) menciona que, de forma general, las zonas económicas tienen como objetivo:

- Promover el comercio exterior
- Diversificar la producción de bienes exportables
- Superar presiones estructurales sobre la balanza de pagos
- Importar tecnología moderna y *know-how*
- Mejorar las condiciones de abastecimiento del mercado interno
- Además, se esperan efectos positivos sobre el empleo y derramas (externalidades positivas) sobre el resto de la economía

Para comprender adecuadamente los objetivos y beneficios de las zonas económicas, conviene presentar su clasificación, y a partir de ella enumerar los objetivos y probables beneficios. De acuerdo con el Banco Mundial (FIAS, 2008, p. 10), los tipos de zonas económicas pueden clasificarse en:

1. Zonas de libre comercio, (FTZ por sus siglas en inglés) caracterizadas por ser de tamaño reducido, cercadas, con áreas libres de impuestos, con disponibilidad de bodegas de almacenaje, así como de instalaciones para el comercio, la reexportación y la distribución, ubicadas generalmente en los puertos de entrada.
2. Zonas de procesamiento para la exportación (EPZ por sus siglas en inglés), que se describen como inmuebles con incentivos y facilidades para la producción de manufacturas orientadas exclusivamente a los mercados internacionales. Existe también una variedad de estas zonas, las EPZ híbridas, que se encuentran

subdivididas en una zona para las empresas que están orientadas exclusivamente a la exportación y otra zona para empresas de todas las industrias que no necesariamente dediquen su producción al exterior.

3. Puertos libres, que se diferencian del resto de zonas económicas por tener un área territorial mayor, además de permitir todo tipo de actividades, la residencia de personas en su espacio geográfico, además de contar con incentivos y beneficios más amplios que las zonas antes mencionadas.
4. Zonas empresariales que se ubican dentro de zonas urbanas o rurales con problemas o dificultades, razón por la cual los gobiernos buscan rehabilitarlas, asignando incentivos para su revitalización y con ello promover la entrada de inversión. Este tipo de zonas se ubican predominantemente en los países desarrollados.
5. Fábricas únicas de procesamiento para la exportación, que consisten en esquemas de incentivos para empresas individuales, independientemente de la ubicación que estas elijan, por lo que dichos incentivos no están condicionados como en el caso de las EPZ al establecimiento en un área delimitada. Como ejemplo de estas zonas se tienen las maquiladoras establecidas en México en zonas fronterizas con Estados Unidos.

Esquema 2. Tipos de zonas económicas y principales características

Tipo de zona	Objetivo	Extensión	Ubicación habitual	Actividades posibles	Mercados de destino	Ejemplos
Zona de Libre Comercio	Apoyo al comercio	<50 hectáreas	Puertos de entrada	Comercio y actividades relacionadas	Doméstico, reexportación	Zona Libre Colón, Panamá
Zona de Procesamiento para la Exportación (EPZ)	Exportación de manufacturas	<100 hectáreas; el área total es designada como EPZ	Ninguna	Manufactura y otros procesos	Principalmente exportación	Karachi EPZ, Paquistán
Zona de Procesamiento para la Exportación Híbrida	Exportación de manufacturas	<100 hectáreas; sólo una parte del área total es designada como EPZ	Ninguna	Manufactura y otros procesos	Exportación y mercado doméstico	Estado Industrial Lai Kabang, Tailandia
Puerto libre	Desarrollo integrado	>100 km ²	Ninguna	Multiusos	Exportación, mercado interno y doméstico	Zona Económica Especial de Aqaba, Jordania
Zona Empresarial, Zona Urbana Libre	Revitalización urbana	<50 hectáreas	Áreas urbanas o rurales con dificultades	Multiusos	Doméstico	Zonas de empoderamiento, Chicago
Fábrica única de procesamiento para la exportación	Exportación de manufacturas	Designación para empresas individuales	En todo el país	Manufactura y otros procesos	Mercado de exportación	Mauricio, México, Madagascar

Fuente: tomado de FIAS (2008, p. 10).

De la clasificación anterior se desprende que a las zonas económicas no son un instrumento homogéneo. Al respecto, Aggarwal (2010) señala acertadamente el carácter heterogéneo y no estático de las zonas económicas como instrumentos de política, argumentando que muchas de las zonas además han evolucionado, lo que ha ocasionado cambios en sus objetivos, las formas de propiedad, su gobernanza y ubicación. En ese sentido, la autora afirma que las controversias originadas por los proyectos para el establecimiento de algún tipo de zona económica (específicamente para el caso de India, pero esto puede generalizarse) tienen su origen en la falta de claridad del concepto mismo de zona económica, y de que “no hay una justificación teórica sólida que explique la racionalidad de su creación y de sus contribuciones a la economía” (Aggarwal, 2010, p. 2).

Así, tomando como base la clasificación anterior (FIAS, 2008), Aggarwal (2010, pp. 4-9) cataloga las zonas económicas de acuerdo con su orientación:

- Basadas en el comercio. La justificación para este tipo de zonas es la de facilitar el comercio de tránsito, remontando su origen en los puertos libres, como el de Livorno establecido al norte de Italia en 1547. Dichas zonas han adoptado su forma actual en las FTZ descritas anteriormente.
- Basadas en la producción. La lógica detrás de estas zonas es la de incrementar las exportaciones, agregando valor a insumos y materias primas (importadas o de origen nacional), utilizando la mano de obra disponible. En esta categoría se incluyen las EPZ y sus variantes. Aggarwal diferencia entre aquellas EPZ de primera, segunda y tercera generación,¹⁷ en función de la composición de su actividad económica y de la sofisticación tecnológica alcanzada.
- Integrales. La autora reserva esta categoría a las ZEE de China, que define como un modelo propio de megaciudades industriales que comprenden todo tipo de actividades, con una población residente y un amplio conjunto de incentivos y beneficios. En opinión de la autora, su creación se basó en el concepto de *distrito industrial*, en el que coexisten una población propia con un grupo de empresas en un área delimitada.
- Nuevas variedades. Sobre las nuevas variedades, la autora expone que, partiendo del modelo de zonas económicas ya establecidas, se han creado nuevas zonas

¹⁷ En las EPZ de primera generación predominan actividades intensivas en mano de obra de bajo costo. Asumiendo que en la economía ocurra una mejora de habilidades, se daría paso a la producción de bienes de consumo más sofisticados, para eventualmente pasan a la producción de productos químicos y de ingeniería intensivos en habilidades, lo que corresponde a una EPZ de segunda generación, La tercera generación ocurriría en caso de alcanzarse la producción de bienes intensivos en tecnología (Aggarwal, 2010, pp. 5-6).

incorporado características específicas, con el objetivo de explotar su potencial y ganar ventajas competitivas. Así, aparecen los parques de alta tecnología, las zonas empresariales específicas, etcétera.

- Transnacionales en áreas limítrofes, con el fin de aprovechar diferentes ventajas (ubicación, recursos) disponibles en regiones cercanas. Un ejemplo serían las maquiladoras que existieron en la zona norte de México.

De acuerdo con lo anterior, se comprende cómo es que la orientación de las zonas económicas determina los potenciales beneficios, estando determinados por la forma concreta que la zona adopte. Resulta interesante el modo en que la aparición de nuevas variedades de zonas económicas se explica como un proceso de cambio en los instrumentos, incentivos, etcétera de zonas previamente establecidas, como muestra el caso de las EPZ de primera, segunda y tercera generación.

Ahora bien, de acuerdo con el documento del Banco Mundial, los beneficios de las zonas económicas pueden ser estáticos o dinámicos (FIAS, 2008, pp. 32-33). Adicionalmente, puede especificarse que a los beneficios estáticos le corresponde un horizonte temporal a corto plazo, mientras que los beneficios dinámicos ocurren a largo plazo (Baissac, 2011, p. 26). Para Baissac, los beneficios económicos estáticos surgen del uso de las zonas económicas como instrumentos del comercio y la inversión, y son resultado de capturar las ganancias de especialización y del intercambio, entre los que se incluye la creación de empleo, la generación de divisas por exportaciones y la creación de valor agregado (Baissac, 2011, p. 26). Por otro lado, los beneficios dinámicos tienen un carácter estructural y de desarrollo en el largo plazo, entre los cuales destacan la promoción de actividades económicas no tradicionales, transferencias de tecnología (dura y blanda), fomento del espíritu empresarial y la promoción de la apertura económica. De acuerdo con el Banco Mundial (FIAS, 2008, pp. 32-33), entre los beneficios estáticos se tienen:

- Creación directa de empleos y generación de ingreso
- Crecimiento de las exportaciones, así como diversificación de éstas
- Ganancias del intercambio con el exterior
- Inversión extranjera directa
- Generación de ingresos fiscales

Por otro lado, los beneficios dinámicos tienen que ver con:

- Creación indirecta de empleos

- Mejora de habilidades
- Transferencia tecnológica
- Efecto demostración de las *best practices*
- Desarrollo regional

La diferenciación entre efectos estáticos y dinámicos puede asociarse con el análisis de los efectos potenciales de la IED, tema analizado en el capítulo anterior (apartado 1.1.2) en el que se abordan las diferencias entre el enfoque de la organización industrial y la teoría estándar del comercio internacional. Así, los beneficios dinámicos pueden relacionarse (para los fines de la presente investigación) con los beneficios potenciales de la IED enumerados en el enfoque de la teoría de la organización industrial, que se denominaron dinámicos (pp. 13-16 del presente trabajo).

No está de más hacer notar que dichos beneficios dinámicos son bastante similares a los expuestos al respecto de la IED en el capítulo anterior, por lo que puede afirmarse que al tener las zonas económicas entre sus objetivos la atracción de IED, los objetivos-beneficios que se pueden esperar de ellas son, esencialmente, los mismos que se pueden esperar de la IED en general, con la diferencia de que dichos beneficios estarían —al menos de forma inicial— confinados al territorio de la zona económica que se trate.

2.1.2.1 Efectos negativos de las zonas económicas

Si bien las justificaciones y los argumentos a favor generalmente subrayan los efectos positivos que las zonas económicas pueden tener sobre las regiones en que se establezcan, no deben dejar omitirse las críticas que ven en su implementación el origen de efectos negativos. No se pretende elaborar aquí una revisión exhaustiva de ellos, pero se indican brevemente con el fin de señalar que la creación de zonas económicas no está libre de cuestionamientos.

Sobre los efectos ambientales, se toma como punto de partida la definición de zona económica desde una perspectiva espacial-territorial mencionada anteriormente. Al respecto, López et al (2017, p. 199) definen a las zonas económicas “como áreas de especialización productiva, que permiten que los procesos de reproducción del capital se lleven a cabo de forma intensiva, pero generan efectos adversos ambientalmente a nivel local, regional y nacional”. La definición anterior puede inscribirse dentro de la corriente

denominada *economía ecológica*¹⁸, por lo que al igual que toda actividad económica, las actividades realizadas al interior de las zonas económicas tendrán irremediable consecuencias negativas para el medio ambiente; lo anterior con un potencial destructivo mayor, en vista de que las zonas económicas concentran en un territorio limitado numerosas actividades, por lo que la probable degradación ambiental puede ocurrir de forma aún más acelerada, con los riesgos que ello implica para la población. Así, los autores concluyen que las ZEE son espacios que generan impactos ambientales negativos en distintos niveles e insustentables desde una perspectiva ecológica (López et al., 2017, p. 210).

Los trabajos del Banco Mundial (FIAS, 2008), Moberg (2015) y Aggarwal (2010) enumeran efectos negativos en lo que se refiere a las condiciones laborales, los salarios, entre otros. Así, por ejemplo, en lo que tiene que ver con el aspecto laboral, se menciona el riesgo de la existencia de explotación laboral (incluyendo la explotación femenina), bajos salarios, poca capacitación de los trabajadores, y en general la existencia y/o persistencia de malas condiciones laborales. En lo que se refiere a los efectos ambientales, adicional a lo mencionado antes, señalan la pérdida y destrucción de tierras agrícolas, el acaparamiento de tierras y el desplazamiento de agricultores. Finalmente, se menciona también la posible pérdida de ingresos fiscales para el Estado, el riesgo de crecimiento económico desigual entre regiones, así como se cuestiona el hecho de que si con su creación, en vez de promoverse la diversificación y el escalamiento industrial, se preserva más bien la dependencia en un solo sector o en actividades intensivas en mano de obra poco calificada o de baja tecnología.

2.2 Las zonas económicas especiales en China

2.2.1 Contexto histórico al momento de la creación de las ZEE

La creación de las ZEE en China formó parte del proceso de reformas impulsado por Deng Xiaoping a partir de 1978, si bien como indican Anguiano y Pipitone (2013, p. 211), gran

¹⁸ Para Hartley (2008), la economía ecológica se caracteriza por integrar en el análisis economía-ecología aportaciones de otras ciencias naturales, como la física o la biología. Así, y tomando como piedra angular la primera y segunda ley de la termodinámica, considera la vida en el planeta como parte de un sistema dinámico y complejo que se encuentra en estrecha dependencia con la luz solar, el clima, los ciclos de los nutrientes y el ciclo hidrológico. Tales ciclos se ven afectados por las actividades humanas, con efectos negativos que pueden llegar a perturbar la estabilidad de la biósfera. Con base en lo anterior, puede decirse que las propuestas de la economía ecológica no se dirigen a introducir mecanismos de mercado, sino a repensar la actividad económica, planteando un escenario en que las sociedades y el consenso jueguen un papel central, y cuyo fin último sea la preservación de la vida y la satisfacción de las necesidades.

parte del programa de reformas impulsadas por Deng había sido enunciado ya en la primera mitad de los años sesenta, en lo que se conoció como *las cuatro modernizaciones*,¹⁹ propuestas originalmente por Zhou Enlai.

El proceso de reforma y apertura dio inicio con la rehabilitación y vuelta al poder de Deng Xiaoping en 1978, siendo su objetivo principal acelerar el crecimiento económico, con ello mejorar la calidad de vida de la población y de esa manera conservar la estabilidad política y social, en riesgo como consecuencia de los malos resultados obtenidos con la *revolución cultural* y el *gran salto adelante*. Se consideraba que el modelo soviético de centralización estatal no era el apropiado, puesto que, en opinión del grupo afín a Deng dentro del PCC, los resultados de la colectivización agrícola y el énfasis en la industria pesada sólo habían creado una economía débil (Goldman, 2013, p. 263).

Con tal objetivo en mente, se planteó la necesidad de reorientar gradualmente el sistema económico a uno en donde las fuerzas de mercado actuaran como mecanismos para la asignación de recursos. Sodupe (2013) destaca la distinción de Deng Xiaoping entre economía de mercado y capitalismo: una mayor orientación del sistema económico chino hacia una economía de mercado —entendiendo por economía de mercado un instrumento para la asignación de recursos— podría utilizarse en favor del sistema socialista chino, que adoptaría el título de *socialismo con características chinas*.²⁰ “Para los teóricos reformistas chinos, era necesario liberar el potencial productivo del capitalismo para con ello crear las bases sociales y materiales sobre las cuales se edificaría el socialismo” (Sodupe, 2013, pp. 34-35).

Adicionalmente a las medidas en el sector rural y en el sector industrial estatal, otra de las medidas iniciales en ser adoptada fue la creación de cuatro zonas económicas especiales. Napoleoni (2011) considera que la ZEE de Shenzhen —que fue la primera en establecerse— funcionaría como el “laboratorio capitalista de la China comunista”, además de que el proceso de reformas sería funcional para la consolidación del sistema de partido

¹⁹ Las cuatro modernizaciones se refieren a cambios propuestos en el sector agrícola, en la industria, en la ciencia y en la defensa. Para Napoleoni (2011, p. 53) Deng retomó dicho plan, y argumenta que su importancia sería crucial en el proceso de reforma, dado que serían precisamente la agricultura y la industria los sectores que con que iniciaría la apertura económica.

²⁰ Para Napoleoni (2011, p. 28), el socialismo con características chinas puede entenderse como sinónimo de “capi-comunismo”, es decir, la modernización del socialismo chino tomando elementos del capitalismo occidental, con el objetivo de salvarlo de su autodestrucción. Esto, en el sentido de que, a pesar de un ligero avance en la producción durante los años en que gobernó Mao, dicho periodo había dejado como herencia lo que Napoleoni denomina “legado paradójico”: el socialismo corría el riesgo de reventar debido a las presiones de la pobreza y el hambre, debido a un crecimiento económico insuficiente en relación con el tamaño de la población china.

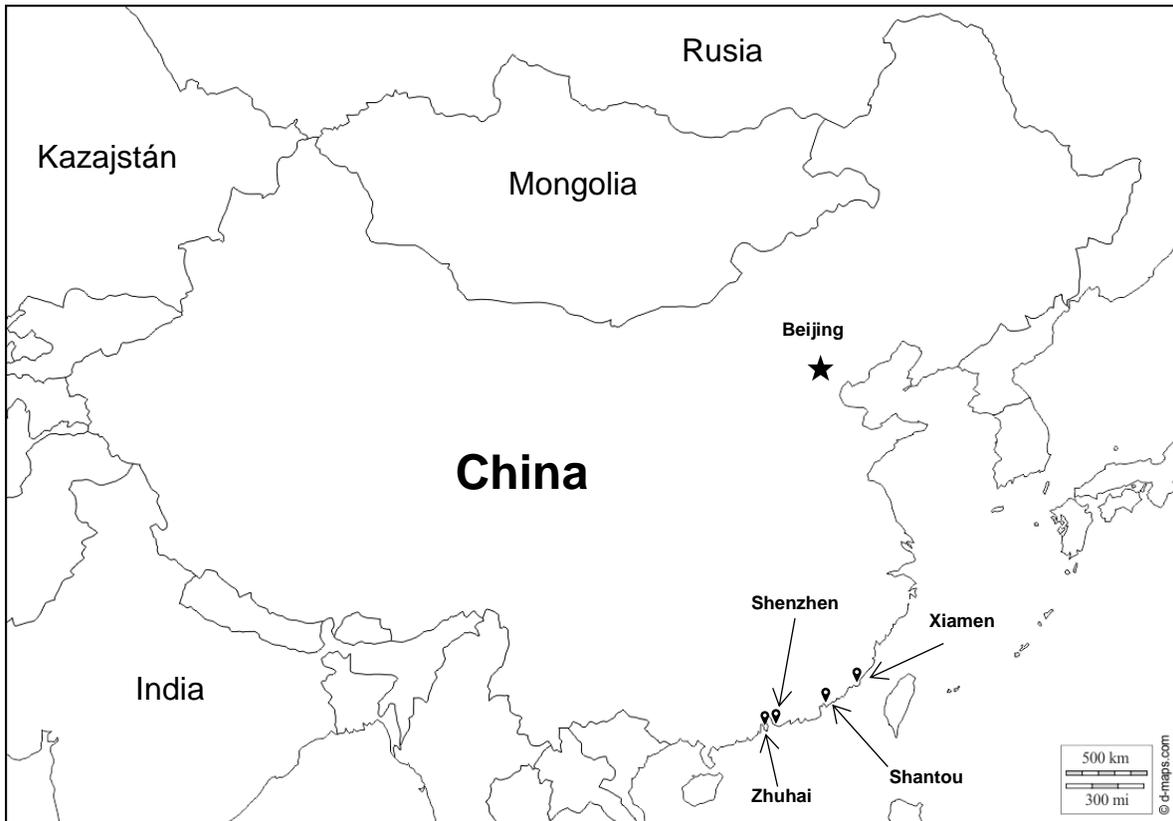
único. Goldman (2013) comparte dicha posición, al afirmar que el mejoramiento en la calidad de vida de la mayoría de la población —a través del crecimiento económico— permitiría al PCC conservar su primacía y su legitimidad.

Recapitulando, el proceso de reforma dio inicio con dos medidas fundamentales. En primer lugar, se impulsó una reforma agraria²¹ que modificó el sistema de incentivos para la producción, acabando con el sistema colectivo de tierras al estilo soviético, con lo que se buscaba combatir las hambrunas incrementando la producción, lo que a su vez permitiría desmovilizar trabajo excedente en el sector agrícola y contar así con mano de obra para el sector industrial.

En lo que respecta al sector industrial, se adoptó una política de fomento a las exportaciones y se reconoció que para tal fin la inversión extranjera sería un requisito indispensable dada la escasez de capital y tecnología. Así, el principal reto consistió en establecer mecanismos para la atracción de inversión del exterior. El mecanismo adoptado consistió en la creación de cuatro zonas económicas especiales (Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen), dentro de las cuales la existencia de condiciones favorables en términos fiscales, de infraestructura, así como de disponibilidad de mano de obra, entre otros, estimularía la llegada del capital extranjero. La creación de dichas zonas es vista también como un mecanismo de prueba del gobierno chino, en zonas delimitadas y relativamente aisladas de los centros de poder político, para evaluar el funcionamiento de mecanismos *capitalistas* antes de su posible extensión a regiones más amplias (Zeng, 2010, p. 8).

²¹ Al respecto, resulta interesante la descripción del caso específico de los efectos que la reforma agraria tuvo en la provincia de Shandong. Las tierras de la zona nororiental de dicha provincia, narra Napoleoni, eran más propicias para el cultivo de algodón, debido a su alto contenido en sales alcalinas. Sin embargo, durante el periodo de colectivización, y con la obsesión de Mao Zedong por la autosuficiencia alimentaria, los campesinos de Shandong fueron obligados a cultivar granos, con muy bajos rendimientos. Fue así como, con la reforma, los nuevos cultivos de algodón permitieron a los agricultores intercambiar su producción de algodón por granos (Napoleoni, 2011, pp. 53-54).

Mapa 1. China, ubicación de las zonas económicas especiales



Fuente: elaboración propia.

Deben destacarse dos aspectos del contexto en que se dio la creación de las zonas económicas especiales en China. Primero, ocurrió a la par de la reconfiguración de la estructura económica mundial, expresada fundamentalmente en la revolución tecnológica y de las telecomunicaciones, el ascenso de nuevas formas de organización de la producción, así como su deslocalización, lo que permitió a China insertarse en el proceso de globalización económica, siendo particularmente propicio para el desempeño de las zonas económicas la desregulación en la movilidad internacional del capital (Napoleoni, 2011; Sodupe, 2013).

Segundo, se dio como un proceso similar al de varias economías del este asiático (Japón, Corea del Sur, Taiwán), las cuales habían adoptado estrategias de inserción global basada en la promoción de exportaciones con éxito. Si bien aún se discuten las causas del éxito de las estrategias en aquellos países, un rasgo particular es el hecho de que los gobiernos de

dichos países jugaron un papel central en la conducción de sus procesos de industrialización, en un proceso que conocido en la literatura como desarrollismo asiático.²²

2.2.2 La importancia del sector público en China desde la óptica de los niveles meta y meso de competitividad sistémica

Un punto de particular importancia al momento de analizar la socioeconomía china es el papel que posee el sector público o estatal. En lo que se refiere a la participación directa en la actividad económica, Dussel Peters indica que se percibe cierta confusión en occidente al momento de clasificar las entidades o empresas de aquel país, ya que como muestra un informe de la OCDE (2005) una “equivocación común es asumir que toda entidad que no es una empresa de propiedad estatal forma parte del sector privado” (Dussel Peters, 2015, p. 53). Lo anterior, debido a que estadísticas recientes muestran una reducción del gasto público como proporción del PIB, lo cual ha llevado a la conclusión errónea de que dicha reducción implica una mayor participación del sector privado en la actividad económica. Así, Dussel Peters propone una definición para el sector público chino, afirmando que se trata en realidad de “la suma de actividades realizadas por el gobierno central y por las ciudades, provincias, condados, y municipalidades, entre otros” (Dussel Peters, 2015, p. 53), lo que implica que dicho sector engloba, además de las empresas propiedad del gobierno central, las que son propiedad de los diferentes gobiernos locales, y aquellas con participación accionaria de los diferentes niveles de gobierno. Las cifras que proporciona sustentan la afirmación anterior. De acuerdo con el autor, la parte de la economía China controlada por empresas estatales y empresas con participación estatal se estima en 40% del PIB, aumentando a 50% si se incluyen otras instituciones públicas (Dussel Peters, 2015, p. 57).

Por otro lado, es habitual que en Occidente el sistema político en China sea descrito como autoritario, y en general, se le acusa de limitar la libertad y de no garantizar los derechos humanos. Si bien lo anterior se encuentra a debate y genera polémica, tal discusión no

²² Sobre el crecimiento acelerado en los países del este asiático, hay quienes afirman, como Balassa y algunos estudios realizados por el Banco Mundial, que la puesta en práctica de medidas orientadas a la promoción de las exportaciones manufactureras, y el establecimiento de un entorno favorable al mercado (caracterizado por la estabilidad macroeconómica, la formación de capital humano, la liberalización comercial y las inversiones extranjeras) explican las elevadas tasas de crecimiento, destacando el papel que el crecimiento de las exportaciones y del capital humano juegan en dicho proceso (Dussel Peters, 1997, pp. 60-62). Por el contrario, los críticos del argumento anterior (entre quienes figuran Gereffi, Amsden, Kim, Pack, entre otros) sugieren que las políticas que favorecen la orientación a las exportaciones no constituyen la razón del acelerado crecimiento en las naciones del sureste asiático. En su lugar, catalogan a la industrialización orientada a las exportaciones como la consecuencia de diferentes medidas de política industrial, de la sustitución de importaciones, de la organización industrial, de intervenciones guiadas por el Estado y los diferentes grados de cooperación con el sector privado, todo lo cual permitió incrementar el ahorro interno, las inversiones e impulsar mejoras tecnológicas (Dussel Peters, 1997, p. 71).

atañe al presente trabajo. Lo que sí es conveniente analizar es la forma en que aspectos culturales, sociales e históricos específicos del caso chino permiten comprender el papel del Estado, sus obligaciones y atribuciones. Tal análisis puede enfocarse desde la óptica del nivel meta y meso de competitividad sistémica, de forma tal que pueda vislumbrarse la manera en que el sistema sociopolítico en China asigna un lugar central al Estado en el aspecto social, económico y político.

Como recapitulación de lo expuesto en el capítulo primero, el nivel meta de competitividad sistémica hace referencia a la capacidad del Estado en la conducción de la estrategia de desarrollo económico, y como se mencionó en el apartado 1.3.2.3, dicho nivel considera que los procesos de desarrollo en general se ven influidos por los valores culturales predominantes, la composición social y el sistema político. Asimismo, tal influencia y capacidad de conducción se expresan en el nivel meso, nivel en el que el Estado interactúa con los actores privados y sociales, generando impulsos, moderando y coordinando, dándose así una cooperación efectiva entre el Estado, las instituciones y el sector empresarial. Es así como resulta posible impulsar políticas específicas que permitan desarrollar industrias y su ambiente, tales como institutos tecnológicos, centros de enseñanza, financiamiento para la exportación, entre otros.

2.2.2.1 Nivel meta

Como se mencionó en el apartado 1.3.2.3 del capítulo primero, un desarrollo económico exitoso está fuertemente relacionado con los valores culturales, la composición social y el sistema político de una nación. Asimismo, el punto central del nivel meta es la capacidad estatal de conducción de la economía.

Sobre la influencia de los valores culturales, la complejidad del tema y la forma en cómo incide sobre la actividad económica impone no pocas limitantes para su análisis. Sin embargo, determinados rasgos culturales específicos de un país permean la actividad económica e influyen hasta cierto punto en su evolución, ya que toda actividad económica se encuentra inserta dentro de amplias estructuras y prácticas culturales (Dicken, 2011, p. 174). Dicken subraya la importancia que tiene —más allá de los detalles sobre las dimensiones culturales específicas de los estudios de Hofstede (1980) y Schwartz (1994) a los que hace referencia— la emergencia de ciertos atributos culturales, que varían entre países y que afectan el comportamiento de los actores y el tipo de instituciones que organizan y regulan dicho comportamiento (Dicken, 2011, pp. 175-176.). Así, continúa, en el caso de los países del este de Asia (y en contraste con regiones como América Latina),

el crecimiento dinámico observado en los países de dicha región se ha atribuido a la existencia de un sistema de valores claramente distinto al que predomina en occidente (Dicken, 2011, p. 176), destacando:

- El énfasis en la responsabilidad colectiva más que en el individualismo
- El papel y responsabilidades del Estado, que es esencialmente calificado como paternalista.

Con base en lo anterior, Dicken ubica la existencia de diferentes tipos o variedades del capitalismo²³ como consecuencia de “las formas culturales e institucionales específicas que han evolucionado con el tiempo, en contextos nacionales diferentes y que han resultado en modos distintivos de organización económica, incluso dentro de la aparente ideología universal del capitalismo” (Dicken, 2011, p. 177).

Con el breve marco anterior, pueden abordarse ahora algunos valores culturales específicos para el caso de China: el *Ren*, el *mandato del cielo*, el papel del Estado desde la ética confuciana y el *guanxi*. Se considera apropiado delimitar los valores culturales a los arriba enumerados, puesto que revelan con un carácter muy general, las principales influencias del sustrato cultural en la conducta socioeconómica de la sociedad y del papel de las instituciones en China, desde la óptica del nivel meta.

Napoleoni (2011, p. 146) ubica en el *Ren* (que en español puede traducirse como “virtud”), la visión china del individuo: “la condición de uno como tal lo es sólo en relación con otros”, o bien, “el hombre es humano sólo a través de su relación con los otros”. Es decir, que el individuo no es relevante en sí mismo, sino que lo es como parte de un grupo o de una sociedad. Napoleoni relaciona el *Ren* con el papel de la familia en la ética confuciana y con la estructura jerárquica de la sociedad basada en 5 relaciones (gobernante-sujeto, padre-hijo, hermano mayor-hermano menor, esposo-esposa, amigo-amigo). Así, Napoleoni argumenta que la unidad y la estabilidad dependen de la jerarquía, y que dicho código es

²³ Es imposible pasar por alto la semejanza que guarda este punto con el trabajo de Hall y Soskice (2001) *Varieties of Capitalism*. Al respecto, debe señalarse una diferencia importante con lo expuesto por Dicken (2011), ya que el trabajo de Hall y Soskice, como afirman los autores en su introducción, se concentra en los países desarrollados, aunque reconocen que puede ayudar a comprender los casos de economías en desarrollo (Hall y Soskice, 2001, pp. 1-2). Por otro lado, la clasificación propuesta por Dicken, hace una crítica explícita a la literatura tradicional sobre las variedades del capitalismo (entre las que se incluye a Hall y Soskice) por centrar la atención únicamente en los países desarrollados y clasificarlos en 2 variedades —economías liberales de mercado y economías de mercado coordinadas—, lo que Dicken considera insuficiente para las economías de mercado coordinadas, puesto que en su opinión, dicha categoría abarca una mayor diversidad y puede desglosarse aún más. Así, para las economías de mercado coordinadas propone las siguientes variedades: (1) capitalismo neoliberal de mercado, (2) capitalismo social de mercado, (3) capitalismo desarrollista y (4) capitalismo autoritario (Dicken, 2007, p. 177).

seguido a nivel individual, familiar y del Estado (Napoleoni, 2011, p. 147). En palabras de la misma autora, los valores de la familia se encuentran profundamente arraigados en las familias chinas de la actualidad.

Por su parte, la *teoría del mandato del cielo* de Mencio (370 a.C.-289 a.C., filósofo seguidor de las ideas de Confucio), explica cómo debían ganar su legitimidad los gobernantes en la época antigua, a través de un buen gobierno que garantizara y mantuviera el bienestar del pueblo. Si no sucedía así, el *cielo* azotaría al reino con desastres naturales, lo que autorizaría a la población a rebelarse y a sustituir la antigua dinastía por una nueva, “bajo los ojos del cielo, el cual legitima dicha revolución” (Napoleoni, 2011, p. 148). A juicio de Napoleoni, se entiende cómo el derecho rebelarse y al cambio de gobernantes explica el éxito de la revolución comunista de 1949 en China, puesto que de dicha manera el PCC llegó al poder “en sustitución de un régimen tiránico”, pudiendo verse como un cambio de dinastía, la cual debió ganarse el derecho a gobernar (Napoleoni, 2011, p. 150), a lo que puede añadirse que ha conservado su legitimidad al haber logrado incrementar gradualmente el bienestar de la población en general.

Enfocando la atención en el papel del Estado en la ética confuciana, y como se mencionó antes, la importancia de la jerarquía en las relaciones sociales se traslada también al ámbito en la relación Estado-sociedad. Napoleoni se interroga si la longevidad del Estado chino (como civilización) se encuentra ligada con la visión confuciana del mundo. Su respuesta apunta a la concepción de Confucio del Estado, como símbolo y guardián de la civilización china, y a cuya unidad está obligado a mantener. Para la autora, eso le confiere al Estado un alcance infinito de intervención, no limitándose a la seguridad nacional o al respeto de la ley, concluyendo al respecto que la figura de padre ejemplifica acertadamente el papel del Estado, con una autoridad sin límites (Napoleoni, 2011, p. 152).

Un buen ejemplo sobre el papel que los valores tradicionales chinos tienen sobre la esfera económica es el *guanxi*²⁴ (que en español se traduce como relación), la red de negocios que funciona como si de una familia se tratase. De forma breve, puede describirse como el apoyo necesario para el éxito, proporcionado por la comunidad a sus miembros, en forma de asistencia económica, que en opinión de Napoleoni ofrece los mismos servicios que el sistema bancario en occidente, pero en términos más ventajosos (Napoleoni, 2011, p. 154). Un rasgo característico de ese sistema es que se realiza entre personas conocidas, por lo que no existe el riesgo de impago, y en caso de suceder, la penalidad es la pérdida de

²⁴ Para un análisis más detallado del *guanxi* se sugiere consultar Knoth (2000, pp. 75-77).

respeto de los otros miembros de la comunidad y la exclusión del grupo social (Napoleoni, 2011, p. 156).

De lo expuesto en estos párrafos, y reconociendo el alcance limitado de su análisis, puede afirmarse que existe en China una visión muy particular en lo que se refiere al Estado y su papel, los medios con que cuenta para garantizar su legitimidad, que justifica en la visión china su intervención y participación con el fin de mantener la unidad, la estabilidad y el bienestar general de la población. De esa forma es como puede comprenderse la capacidad de movilización del Estado en China (vista en el periodo de Mao, y en la época posterior), y la relativa estabilidad política y social vivida desde entonces. Si bien no puede asegurarse que sea la razón determinante, su influencia puede ayudar a explicar algunas de las causas del entorno particular en China, como bien ejemplifica el caso del *guanxi* o la aceptación mayoritaria del gobierno del PCC, cuya legitimidad en la época actual reside en el crecimiento económico experimentado en las últimas cuatro décadas.

Para completar la parte sobre el papel del Estado, es conveniente analizar su capacidad de conducción retomando de North et al. (2009) y Rivera (2014; 2016) el concepto de coalición dominante. En palabras de North: “el sistema político de un Estado natural manipula el sistema económico para producir rentas que aseguran el orden político” (North et al., 2009, p. 18). El concepto de *coalición dominante*, que Rivera (2014, p. 130) retoma de North, designa la alianza fundamental de las élites. Así, en el caso del Estado natural, el aparato estatal es una extensión de poder de la coalición dominante, lo cual les garantiza a sus miembros la legalidad en sus acciones y sus privilegios (Rivera, 2014, pp. 130-131).

De acuerdo con Rivera (2016, p. 86), la existencia de una coalición dominante *desarrollista* es el punto en común de los países de industrialización tardía. Habiendo dos modalidades de desarrollo, una fallida y otra exitosa, Rivera ubica el origen de la modalidad exitosa en el surgimiento de una fuerza conductora en forma de conmoción social (interna o externa), que alienta una reacción de las élites al problema, orientada a un auténtico desarrollo (Rivera, 2016, p. 87, citando a Hoff y Stiglitz, 2004), de ahí el nombre de coalición *desarrollista*.

La capacidad de conducción del Estado para el caso de China puede analizarse entonces desde la óptica de la coalición dominante desarrollista. Rivera ubica la coalición dominante desarrollista del país asiático en lo que Susan Shirk (1993) denomina *Selectorado*, la élite dirigente china conformada por los miembros del Comité Central del PCC, los dirigentes revolucionarios retirados y los altos jefes militares, compuesto por alrededor de 500

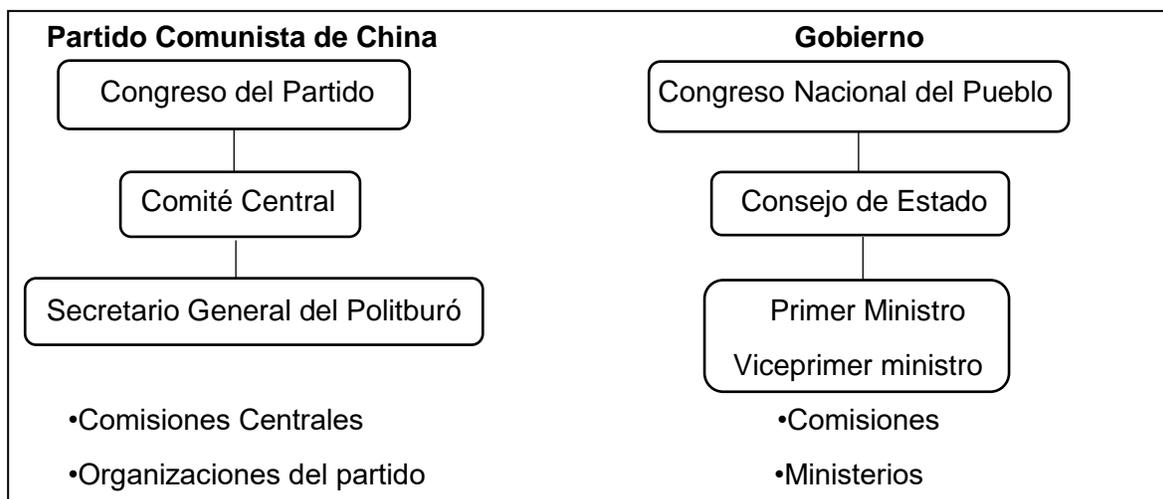
personas (Rivera, 2016, p. 226). Los desastres ocurridos durante el periodo maoísta, conocidos como el gran salto adelante y la revolución cultural, con un muy alto costo en vidas humanas, explican la aparición de la fuerza inductora que permitió el ascenso de la facción reformadora de Deng Xiaoping al poder a partir de 1978 (Rivera, 2016, p. 225).

Puede argumentarse así, para los propósitos de este apartado, cómo la unidad de la coalición dominante desarrollista en China, representada en la élite dirigente (Selectorado), permitió impulsar una estrategia desarrollista, a raíz de los malos resultados del pasado inmediato, impulsada además por la búsqueda del mantenimiento en el poder, ya que como se menciona en los capítulos anteriores, la legitimidad del PCC se veía amenazada, constituyéndose así el crecimiento y desarrollo económico (a través de las reformas) en el camino a seguir.

Así, con la visión del papel del Estado en China descrita en los párrafos anteriores, se describe ahora la estructura gubernamental, en la que se hallan entrelazados el PCC y el gobierno como tal, el cual se halla dividido en el gobierno central y sus órganos, y los gobiernos locales —dentro de los cuales se encuentran los niveles provinciales, condados y municipalidades—.

El gobierno central se encuentra compuesto por diferentes órganos: el Congreso Nacional, el Congreso Nacional del Pueblo; además de la Asamblea Nacional de la República Popular China y el Ejército Popular de Liberación. Por su lado, las instituciones del PCC son: el Comité Central la Comisión Militar Central, el Comité Permanente del Politburó, y el Congreso del Partido (ver esquema 2).

Esquema 3. Principales instituciones políticas en China



Fuente: tomado de Knoth (2000, p. 57)

En un peldaño inferior se encuentran los gobiernos provinciales, los de las regiones autónomas y las municipalidades con estatus provincial. Por debajo y descendiendo en jerarquía se encuentran las municipalidades, los condados y los pueblos. Es el gobierno central el que define las estrategias a seguir en el corto mediano y largo plazo, a través del Consejo de Estado y de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC por sus siglas en inglés), órganos que “reflejan la importancia cualitativa del gobierno central en términos de formulación, financiamiento, implementación, regulación y evaluación de las estrategias y los planes de largo plazo” (Dussel Peters, 2015, pp. 53-54).

Por otro lado, en lo que concierne a las empresas de propiedad estatal, es el Consejo de Estado quien ostenta su propiedad en la gran mayoría de los casos, lo que le permite intervenir directamente a través de una gran cantidad de opciones. Dussel Peters opina al respecto del sector público en China que debería ser entendido como un conjunto de instituciones *transicionales* dinámicas y competentes, con metas de desarrollo nacional, cuya jerarquía y coherencia en conjunto con los niveles inferiores de gobierno son críticas para las metas de desarrollo a largo plazo (Dussel Peters, 2015, pp. 54-55).

2.2.2.2 Nivel meso

Es importante mencionar que el nivel meso parte de la existencia de un nivel meta sólido, en el que la conducción de una estrategia de desarrollo se encuentra en manos del Estado, con el consenso de la sociedad y de los actores privados. Lo anterior expresa la postura intermedia entre los enfoques mercado *versus* asignación estatal. Puede comprenderse así la afirmación hecha en el capítulo primero de que el nivel meso es un punto intermedio entre ambas, ya que reconoce el hecho de que en determinadas situaciones se requiere el apoyo e impulso estatal y de los actores sociales para estimular sectores específicos, mientras que en otras situaciones dicha acción no es requerida dado que los mecanismos de mercado operan de forma adecuada.

Como se expuso en el capítulo primero (apartado 1.3.2), dicho nivel refiere el papel del Estado como generador de impulsos, moderador y coordinador entre los actores de la sociedad, creando instituciones y generando las condiciones que fomenten la creación de ventajas competitivas. Para el análisis del nivel meso, se considera conveniente limitar su análisis a dos grupos de políticas que pueden explicarse desde la perspectiva este nivel: la política educativa y los apoyos a la investigación y desarrollo.

El papel que la educación y la investigación y desarrollo (I&D) juegan, puede plantearse de forma preliminar como lo hace la teoría neoclásica, considerándolos como externalidades. Así, a pesar de ubicarse fuera de la esfera propiamente económica, influyen positivamente sobre ella al proporcionar fuerza de trabajo calificada funcional a los diferentes procesos económicos, impulsando la innovación tecnológica y con ello la productividad, entre otros.

El enfoque de competitividad sistémica, por otro lado, no considera que la educación y la I&D se sitúen fuera de la esfera económica, sino que las coloca como parte del tipo de medidas activas del nivel meso. De esa forma, la educación junto a la I&D pueden enfocarse como parte de un proceso mediante el cual el Estado, la sociedad y las empresas interactúan con el fin de crear ventajas competitivas.

En lo que se refiere al papel de la educación y la I&D, conviene recordar de forma breve algunos antecedentes de cómo ha sido abordada en la teoría económica. Como mencionan Rivera et al. (2018, p. 15), la concepción de Kuznets sobre lo que denominó “crecimiento económico moderno”, demuestra la creciente unificación entre ciencia, tecnología e industria, como base para un proceso continuo de innovación, a diferencia de Schumpeter, quien consideraba que la ciencia poseía un carácter autónomo. Cobra así sentido lo expuesto por Rosenberg (citado por Rivera, 2018, p.15) de que la ciencia se halla endogeneizada e integrada a los dictados de la producción industrial capitalista.

La innovación, entendida como “la combinación de ideas y acciones que conducen a nuevos productos, procesos, mercados o formas de organización” (Calderón et al., 2013, p. 429, citando a Schumpeter, 1912) permite explicar la importancia de la educación y la I&D, puesto que, sin un entorno educativo apropiado, la investigación y desarrollo no podría efectuarse de manera sistemática.

En ese sentido, y retomando lo dicho sobre la unificación entre ciencia, tecnología e industria, el concepto de Sistema Nacional de Innovación (SNI)²⁵ expresa el proceso de interacción de los actores en la generación de nuevos descubrimientos y bienes. Así, se comprende la diferencia fundamental entre el enfoque de competitividad sistémica y las teorías de filiación neoclásica. Como lo expresan Calderón et al. (2013, p. 432, citando a Jasso, 2004) al respecto del enfoque de SNI:

²⁵ Definido por Calderón et al. (2013, p. 431) como “un proceso colectivo y acumulativo donde los actores participan activamente en la generación de nuevos descubrimientos o la mejora de los bienes ya existentes”. La definición anterior se considera compatible con el enfoque adoptado de competitividad sistémica, ya que aborda la innovación como producto de una interacción entre actores, de la misma manera en que es vista por el enfoque del presente trabajo.

“Los enfoques sobre SNI consideran a la innovación como un proceso interactivo, lo cual es fundamental para entender la dinámica y explicación del fenómeno de la innovación a diferencia de las teorías denominadas ‘neoclásicas o convencionales’ en donde no es necesario explicar las causas del fenómeno tecnológico porque este simplemente ocurre. Este enfoque permite explicar el que los países en desarrollo o emergentes puedan adquirir y asimilar conocimientos externos y generar capacidades de innovación propias para competir más favorablemente en los mercados internacionales”.

a) Educación

En el contexto planteado, la educación junto con la I&D forman parte de la dinámica económica, por lo que se entiende su importancia si se busca efectuar un proceso de desarrollo exitoso. Para el caso específico de China, el sistema educativo previo a las reformas iniciadas en 1978 se caracterizaba por ser utilizado como instrumento de adoctrinamiento político e ideológico, aunque la eliminación del analfabetismo fue también una prioridad (Ngok, 2007, p. 143).

La política educativa impulsada por el PCC durante el periodo maoísta había dado lugar a un sistema dual urbano-rural, situación similar a la ocurrida en el ámbito socioeconómico, con la cual el sector urbano resultaba favorecido. En ese contexto, el gobierno reconoció la importancia de la educación superior en el desarrollo económico, por lo que se le impulsó como parte de la estrategia del desarrollo, dando prioridad a las disciplinas en ciencia y tecnología (Ngok, 2007, p. 143). A pesar de ello, Ngok concluye que el uso del sistema educativo como medio de adoctrinamiento y de mantenimiento de la lealtad política, condujo a un sistema altamente centralizado que, en su opinión, ralentizó el desarrollo educativo y económico del país (Ngok, 2007, p. 143).

Para Rivera “el verdadero pilar de la transformación china es la constitución de un sistema de ciencia e ingeniería y la formación masiva de trabajadores del conocimiento”, destacando el hecho de que China aprovechó para la construcción de dicho sistema la herencia del periodo maoísta, durante el cual se impulsó la ciencia con fines defensivos, además de que con el inicio de la reforma “se instituyó un modelo de relación universidades

industria del que resultaron proyectos comerciales,²⁶ pero también en nanotecnología” (Rivera, 2014, p. 228).

Con el inicio de la reforma y apertura, el sistema educativo fue igualmente modificado, como consecuencia del cambio en la concepción del papel de la educación en el desarrollo económico. Fue así como Deng Xiaoping propuso que la educación se transformara para satisfacer las necesidades del proceso de modernización. Así, la educación pasaría a tener un papel importante en el mejoramiento de la competitividad de China y su lugar en el mercado mundial (Ngok, 2007, p. 143). Las palabras de Zhu Kaixuan, ministro de educación en la década de 1990 expresan tales objetivos: “la educación ya no está dissociada de la economía (...) La educación está estrechamente vinculada a la economía y se ha convertido en un componente orgánico y un contenido clave de los planes para el desarrollo económico y social” (Ngok, 2007, p. 144, citando a Rosen, 1997).

En ese contexto, las medidas específicas que se impulsaron iniciaron con la promulgación del documento “Decisión del Comité Central del Partido Comunista de China sobre la Reforma de la Estructura Educativa”, cuyo objetivo principal fue la descentralización del sistema educativo. Por otro lado, en el mismo documento, se estableció la obligatoriedad en todo el país de nueve años de educación básica. Por su parte, la educación superior se incrementó significativamente desde la década de 1970 y particularmente en la década de 1990. Los resultados obtenidos con dichas medidas fueron en general positivos.²⁷

Sobre el mismo documento de 1985, Li menciona que en él se plantearon tres enfoques clave que se han seguido desde entonces: la educación obligatoria de nueve años, un sistema mejorado de Educación y Formación Técnica y Profesional (TVET por sus siglas en inglés) y un sistema de educación superior con mayor autonomía (Li, 2017, p. 134).

Puede concluirse en lo que al tema educativo se refiere, que destaca la importancia dada a la educación desde el periodo de reformas iniciado en 1978, al haber sido considerada como un mecanismo de soporte e impulso para la modernización económica, subrayando

²⁶ Rivera (2014, p. 228) pone como ejemplo el caso del intento fallido para producir equipo de telecomunicaciones del *Great Dragon Group*, cuyo origen se ubica en la Universidad Militar de Zhengzhou. Al respecto, Rivera interpreta ese caso como un ejemplo de la forma en que los miembros del Selectorado tuvieron acceso preferencial a la generación de riqueza, dado que el ingeniero a cargo del proyecto referido (Wu Jiangxing) era hijo de un general del Ejército Popular de Liberación.

²⁷ Al respecto, Ngok menciona que, a finales de 2005, el 99% de niños en edad escolar estaban inscritos en escuelas primarias, mientras que 95% de los que terminaban dicho nivel continuaron su educación secundaria. En lo que se refiere al nivel superior, para el mismo año, el número de estudiantes inscritos se ubicó en 23 millones, alcanzando la tasa bruta de matrícula de la educación superior el 21%.

la importancia dada a la educación superior en las ciencias, aspecto decisivo para el desarrollo tecnológico nacional y de I&D, que se aborda a continuación.

b) Investigación y desarrollo

Como se indicó antes, el impulso a la ciencia durante el periodo maoísta constituyó la base sobre la que las políticas de impulso a la I&D se construyeron a partir de las reformas de 1978, ya que como sugieren las cifras, a inicios de 1980 existían en China más de 5,000 institutos de investigación públicos con 300,000 ingenieros y científicos (Kim y Mah, 2009, p.263). El reto consistió en adaptar dicho sistema a los requerimientos de las actividades en un entorno de economía de mercado, con la creencia de que eso generaría incentivos para los investigadores. Ello daría inicio con la aprobación en 1985 de la Decisión del Comité Central del Partido Comunista de China sobre la Reforma del Sistema de Gestión de la Ciencia y la Tecnología (Kim y Mah, 2009, p.263). Dicho plan delineaba como objetivo central vincular la I&D con la industria (Kim y Mah, 2009, p.263, citando a OCDE, 2003), a través de ejercer presión financiera sobre los institutos, lo que indujo a que “establecieran sus propias empresas comerciales, expandiendo los mercados de tecnología y fortaleciendo el vínculo entre la investigación y la industria” (Kim y Mah, 2009, pp. 263-264).

Las cifras del gasto en I&D pueden dar una idea de la importancia dada por el gobierno a su impulso. Los Fondos de Innovación y los Fondos de Promoción de la Ciencia y la Tecnología, administrados por el gobierno, eran los que canalizaban recursos para la promoción de I&D. En 1978 el monto manejado por dichos fondos fue de 64.3 mil millones de yuanes, en 1997 de 124.4 mil millones y en 2004 ascendió a 124.4 mil millones de yuanes. Por su parte, el gasto específicamente destinado a I&D pasó de 15.1 mil millones de yuanes en 1991, 67.9 mil millones en 1999 y 196.6 mil millones de yuanes en 2006, equivalentes al 0.7%, 0.8% y 1.2% del PIB respectivamente. Para los autores citados, tales cifras muestran que “las autoridades se dieron cuenta del papel benéfico del gobierno en el desarrollo de industrias de uso intensivo de tecnología, a pesar de la búsqueda de una reforma orientada al mercado a nivel general” (Kim y Mah, 2009, p. 268).

2.2.3 Las definiciones de zona económica especial para el caso chino en la literatura

Al igual que en el caso del término zona económica, el uso de la expresión *zona económica especial* para referirse a las creadas en China exhibe cierta ambigüedad (por no decir falta de conocimiento), ya que en no pocas ocasiones se le utiliza para referirse a las diferentes

variedades de zonas económicas en aquel país. Para evitar el mismo error, en el presente apartado se exponen de forma breve algunas de las precisiones encontradas en la literatura.

Al analizar el caso de las ZEE chinas, Wong (1987) inicia su trabajo enunciando que dichas zonas habían mostrado en los años recientes a su creación (con sólo 6-7 años de funcionamiento) que “no pertenecen a ninguna de las categorías dentro de la familia de zonas libres existentes en el mundo” y que más bien parecen haberse establecido como un miembro separado dentro de dicha familia (Wong, 197, p. 27). Lo anterior, argumenta el autor, debido a que en su formulación²⁸ se propuso:

“Desarrollar zonas integrales de desarrollo económico, de tamaño considerable en las regiones periféricas y menos desarrolladas del país, en las que los inversionistas extranjeros recibirán incentivos y un trato preferencial para participar no sólo en actividades manufactureras, sino también en toda una gama de actividades económicas, desde actividades primarias al sector terciario (como actividades comerciales, bienes raíces y turismo)” (Wong, 1987, p. 27)

Por su parte, McKenney (1993) menciona que las autoridades en China habían visitado y estudiado algunas zonas de libre comercio (FTZ) y de procesamiento para la exportación (EPZ), por lo que el plan de creación de las ZEE reflejaba cierta influencia de aquellas. Así, la primera propuesta recibió el nombre de *Special Export Zone* (zona especial de exportaciones en español), en el que se buscaría desarrollar “un complejo integrado de producción de mercancías, un sitio vacacional atractivo para turistas de Hong Kong y Macao, y una ciudad fronteriza moderna dentro de un determinado tiempo” (McKenney, 1993, p. 8). Habiendo sido recibida con interés y con propuestas de las autoridades locales de Guangdong y Fujian, se autorizó en julio de 1979 la creación de cuatro zonas especiales de exportaciones en Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen. Sin embargo, como afirma McKenney: “en mayo de 1980, el término zona especial de exportaciones cambió a zona económica especial para reflejar su conexión con las otras regiones económicas de China y el amplio abanico de actividades que las zonas económicas especiales podrían

²⁸ Es importante mencionar que, en el momento de su creación, Wong habla de dos modelos de ZEE. El adoptado por Shenzhen y Zhuhai de una zona de desarrollo integral, y el otro usado en Shantou y Xiamen, de pequeños enclaves destinados al procesamiento para la exportación. Wong argumenta que el primer modelo fue adoptado posteriormente en Shantou y Xiamen, lo que se evidenció con la ampliación (Shantou pasó de una extensión de 1.6 km² a 52.6 km², mientras que Xiamen pasó de 2.5 km² a 125.5 km²) (Wong, 1987, p. 27).

emprender para incentivar la inversión extranjera y el crecimiento económico” (McKenney, 1993, p. 9).

Wu (1996) explica cómo es que las ZEE fueron ideadas por las autoridades locales, teniendo como antecedente la propuesta del Comité local del PCC en Guangdong solicitando al gobierno central que la provincia tuviera un tratamiento especial para elaborar su política económica. Así, se le concedió a la provincia de Guangdong y a la de Fujian la posibilidad de adoptar políticas flexibles en lo relacionado con las actividades económicas externas (Wu, 1996, p. 48). Para Wu, el sentido de la palabra *especial* de las ZEE refleja que la política de las zonas no podía extenderse al resto del país, mientras que *económica* tiene el fin de diferenciarlas de las EPZ en otros países asiáticos, y para dejar en claro que no se trataba de regiones administrativas especiales (Wu, 1996, p. 48).

En línea con lo anterior, Ge (1999) explica (de forma similar a McKenney, 1993) que originalmente el nombre de las ZEE era *Special Export Zone*, lo cual reflejaba que la única guía en ese entonces eran las experiencias de las EPZ y las zonas de libre comercio de Asia, por lo que en China dichas zonas “estaban originalmente destinadas a desarrollarse como áreas enfocadas a la generación de divisas extranjeras, el empleo de trabajadores en actividades de ensamble y procesamiento, con producción concentrada en unos cuantos bienes exportables e intensivos en mano de obra” (Ge, 1999, p. 48). Para el autor, el cambio en la concepción de las zonas creadas fue consecuencia del reconocimiento de que su capacidad para generar divisas y empleo era insuficiente para lo requerido. Fue así como en 1985, después de un largo y acalorado debate, se alcanzó el consenso en cuanto a los objetivos de las ZEE: “experimentar con el desarrollo de un sistema económico orientado hacia el mercado y hacia el exterior, y para servir al país como una ‘ventana’ y una ‘base’ en este sentido” (Ge, 1999, p. 49).

Para Knoth, las ZEE en China corresponden a una combinación de rasgos de diferentes zonas económicas, argumentando que su formulación se basó en la idea de las zonas de procesamiento para la exportación (EPZ) (Knoth, 2000, p. 25). En su opinión, las ZEE se diferencian de las EPZ en el hecho de tener el objetivo primario de facilitar la transferencia tecnológica, como un mecanismo de apoyo en la transformación de la economía en su conjunto. Recuerda que las ZEE funcionarían como *ventanas* al mundo exterior, y como *radiadores* para el resto de la economía. Es importante subrayar el hecho de que el análisis de Knoth se dirige explícitamente a analizar las ZEE de China dentro del proceso de transformación del sistema económico centralmente planificado a uno de economía

funcional de mercado (Knoth, 2000, p. 12). Otro rasgo que diferenciaría a las zonas económicas especiales de las zonas de procesamiento para la exportación es que, de acuerdo con los objetivos del gobierno chino, no se busca que únicamente haya producción dentro de la zona delimitada, sino que también se espera que se desarrolle una estructura económica integral que incluya todos los sectores de una economía moderna, y que igualmente exista una población real viviendo al interior (Knoth, 2000, p. 26).

En opinión de Naughton (2007), y de manera similar a la de Knoth, las ZEE en China fueron en sus inicios muy similares a las EPZ que habían proliferado en la década de 1970 en Asia (Naughton, 2007, pp. 406-407). Sin embargo, al servir como banco de pruebas para las reformas económicas, y no dentro de una economía de mercado ya consolidada, como sucedió en los otros países asiáticos que habían utilizado las EPZ (Taiwán, Corea del Sur, entre otros), las ZEE jugarían también un papel simbólico, resaltando el carácter experimental de dichas zonas.

A pesar de no ser una definición exclusiva para las ZEE de China, Auty (2011), con un argumento semejante al de Knoth y al de Naughton, propone el concepto de *Early Reform Zone* (en español “zona de reforma temprana”, ERZ) como un tipo de zona económica creada en “aquellas áreas ubicadas dentro de economías con distorsiones, en las que aún deben establecerse mercados competitivos eficaces” (Auty, 2011, p. 211), por lo que el principal objetivo de esas zonas es establecer mercados funcionales y competitivos. Otro rasgo que caracterizaría a las ERZ es que su creación se daría en el contexto de un sistema económico dual, en el que coexiste un *canal 1*, el creado por la ERZ con un sistema de mercado y lo que ello implica, y un *canal 2*, en donde se ubica la economía distorsionada. La lógica planteada por Auty sugiere que se da un efecto demostración con la evolución del canal 1, lo cual podría favorecer el surgimiento de una coalición política para neutralizar o acabar con los potenciales opositores a una reforma en el canal 2. Lo anterior, ya que los actores que se oponen a la reforma son buscadores de rentas con suficiente poder político para bloquear iniciativas para una reforma amplia. Para Auty, el caso de las ZEE en China representa un caso exitoso de un sistema dual, pues fue capaz de generar una economía de mercado dinámica, capaz de dominar la economía total en 15 años (Auty, 2011, p. 211).

La concepción de Zeng (2010) sobre las ZEE puede considerarse como una definición ampliada, al considerar que su uso en China se refiere a “un complejo de actividades económicas y servicios relacionados, en vez de una entidad unifuncional”, incorporando las características que se mencionan en el primer apartado de este capítulo (Zeng, 2010, p. 4),

por lo que las zonas económicas especiales en China son más funcionalmente diversas y comprenden áreas territoriales mayores que otros tipos de zonas económicas. Por eso, para Zeng el término *zona económica especial* puede usarse en un sentido amplio, dentro del cual no sólo se incluyen las zonas económicas especiales originales —es decir las cuatro primeras—, sino también las zonas de desarrollo económico y tecnológico, las zonas de libre comercio, las zonas de procesamiento para la exportación y las zonas de desarrollo industrial de alta tecnología (Zeng, 2010, p. 4). Lo anterior es un ejemplo de la ambigüedad que el uso habitual del término *zona económica especial* posee, ya que suele asociarse con las demás formas de zonas económicas que se han creado en China, por lo que en el presente trabajo se descarta dicho uso como término genérico.

Sin embargo, la definición propuesta por Zeng no incorpora del todo el aspecto simbólico-político-institucional que su creación significó para China y para el capital internacional que se buscaba. Naughton (2007) argumenta que si bien las ZEE actuaron como un cambio en el régimen de inversión que había prevalecido hasta entonces, y como parte de un sistema dual que permitiría un progreso incremental dentro de un sistema rígido, enviaron una señal al exterior. Afirma que, con su creación, las ZEE constituyeron una señal visible del compromiso del gobierno con la apertura económica, “al demostrar a las compañías extranjeras que China mantendría un ambiente abierto en una zona específica y fácil de monitorear, aumentando las ZEE la credibilidad del proceso de reformas” (Naughton, 2007, p. 406). Lo anterior, debido al recelo histórico con las concesiones hechas a países extranjeros hechas en el pasado que devinieron en colonias (Hong Kong y Macao), y que los grupos conservadores al interior del Partido Comunista evocaban como el posible destino de las ZEE, lo cual generaba dudas en los inversionistas potenciales, además del contexto de desconfianza generado por la guerra fría.

Es posible señalar los aspectos más relevantes de lo presentado párrafos arriba, sobre las características propias de las zonas económicas especiales en China. En primer lugar, debe señalarse que al momento de ser creadas, no existía una noción claramente definida de sus objetivos: así lo expresa la denominación inicial como *zonas especiales de exportación*. Sin embargo, el cambio casi inmediato en su nombre refleja la disposición por modificar sus objetivos iniciales, que eran bastante semejantes a los de las EPZ, los cuales quedarían plenamente claros en 1985, como bien indican los trabajos de McKenney (1993), Wu (1996) y Ge (1999). Así, se comprende el hecho de que son áreas territorialmente mayores y con un amplio espectro de sectores y actividades económicas, en contraste con actividades puramente de ensamble o procesamiento como en el caso de las EPZ.

Por otro lado, su carácter experimental como instrumento en el contexto de reformas, recoge lo expuesto en los trabajos examinados de Naughton (2007), Zeng (2010) y Auty (2011), que coinciden en percibirlos como laboratorios de políticas con efecto demostración para el resto de la economía. Además, puede decirse que funcionaron también como un instrumento político, cuyo fin fue consolidar el apoyo político al interior del PCC (adoptando propuestas de los niveles locales de gobierno), a través de mostrar las potencialidades que la adopción de determinados mecanismos de mercado podría tener, así como dar la señal al exterior de un compromiso serio y duradero con la apertura.

Por otro lado, la búsqueda por atraer IED, a través de diferentes mecanismos y el objetivo de generar condiciones para recibir los beneficios y derramas de la inversión foránea son igualmente una expresión del carácter dinámico de dichas zonas, en constante revisión. Conviene adelantar aquí que es éste un tema que se abordará con detalle en el capítulo tercero, sobre cómo las leyes y regulaciones iniciales fueron modificadas con el fin de alcanzar los objetivos de transferencia de conocimientos y tecnologías, como expresión de su carácter dinámico.

2.2.4 Regulaciones generales en las ZEE en China

Al enumerar las medidas implementadas en las zonas económicas especiales de China debe recordarse que las ZEE a las que se hace referencia es a las cuatro primeras que se crearon (y que son las únicas, además de la ZEE de Hainan) que reciben tal denominación de forma oficial en China (en chino tal denominación es 经济特区 *jīngjì tèqū*): Zhuhai, Shantou y Shenzhen, en la provincia de Guangdong, y Xiamen en la provincia de Fujian. Es conveniente aclarar asimismo que las medidas que se enumeran no pretenden mostrar una descripción detallada y minuciosa, sino que se busca mostrar de forma general el marco de reglamentación dentro de las ZEE.

Tomando como punto de partida la diferencia que se indicó en el capítulo anterior entre las variedades de zonas económicas, es importante recordar los objetivos que dichas zonas tenían para las autoridades chinas como parte del proceso de reforma. Así, de acuerdo con Knoth, las ZEE en China fueron creadas con tres objetivos generales: (1) abrir la economía al exterior, (2) facilitar la transferencia de tecnología y (3) apoyar en el proceso de transformación socioeconómica (Knoth, 2000, p. 25).

Los objetivos uno y dos, argumenta Knoth, parecen manifestar que las ZEE no eran en realidad tan diferentes de los otros tipos de zonas económicas, refiriéndose particularmente

a las EPZ. Sin embargo, el objetivo tercero y la importancia otorgada a la consecución del segundo objetivo manifiestan una diferencia significativa con los otros tipos de zonas económicas. La forma en que dichos objetivos se plantearon quedó plasmada en las diferentes medidas que se pusieron en marcha al dar inicio las ZEE. A continuación, se presentan de forma breve las principales.

2.2.4.1 Estructura administrativa

La estructura con la que se crearon las ZEE contempló que cada una de ellas contara con su propio nivel administrativo dentro de la jerarquía del sector público, nivel que se nombró “Comisión Administrativa de la ZEE” para cada una de las cuatro, bajo control de los gobiernos de sus ciudades respectivas, con excepción de la zona económica especial de Shenzhen, que no posee dicha comisión y se encuentra bajo administración directa de la ciudad (Knoth, 2000, p. 29). Las funciones de la comisión administrativa de las ZEE en la provincia de Guangdong, como indica la ley promulgada al respecto en 1980 “Regulaciones para las zonas económicas especiales en la provincia de Guangdong”²⁹ en su artículo 23 (Comité Permanente del 5º Congreso Nacional del Pueblo, 1980, p. 5), son:

1. Elaborar los planes de desarrollo de los proyectos de inversión y organizar su implementación.
2. Examinar y aprobar los proyectos de inversión.
3. Manejar el registro de las empresas industriales y comerciales, así como manejar la asignación de terrenos.
4. Coordinar las relaciones de trabajo entre la banca, los seguros, los impuestos, las aduanas, la inspección fronteriza, las autoridades postales y de telecomunicaciones, y otras organizaciones.
5. Proporcionar los miembros del personal y los trabajadores necesarios para las empresas en las zonas económicas, y proteger sus legítimos derechos e intereses.
6. Establecer instituciones educativas, culturales, de salud y otras instituciones públicas de bienestar social.
7. Mantener la ley y el orden dentro de las ZEE, y proteger, de conformidad con la ley, a las personas y las propiedades dentro de las ZEE.

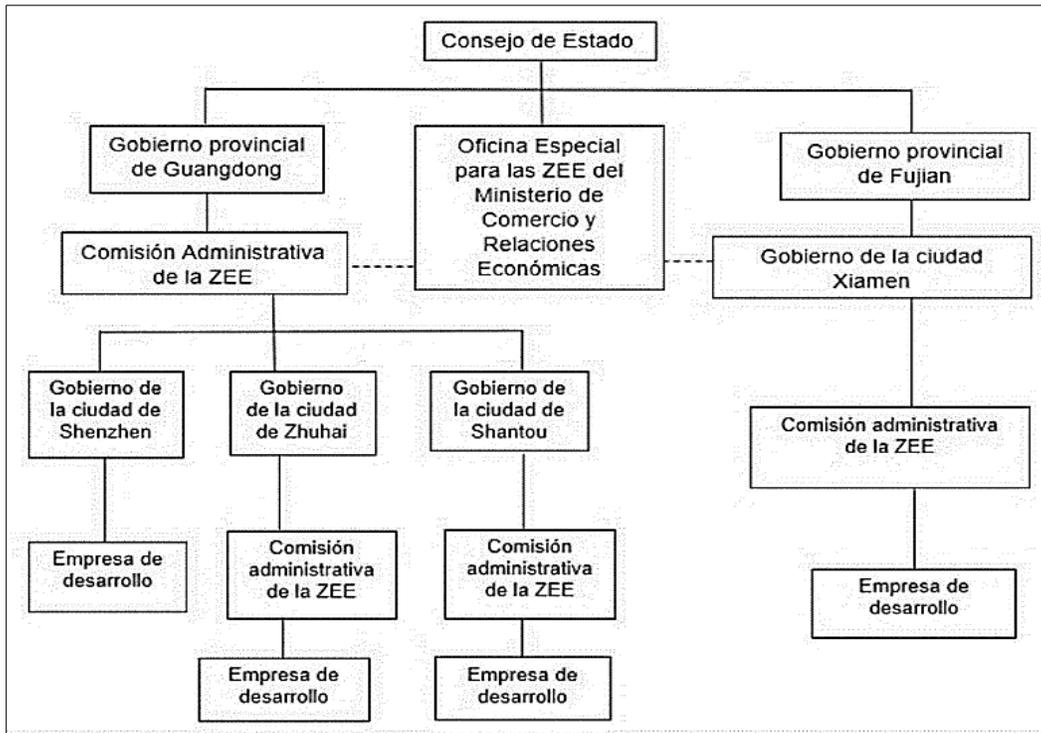
²⁹ A pesar de haber sido planeada y aprobada para las ZEE de la provincia de Guangdong, dichas regulaciones también fueron aplicadas a la ZEE de Xiamen, en la provincia de Fujian, como indica Ge (1999, p. 50).

Por otro lado, los gobiernos provinciales de las provincias Guangdong y Fujian que se encuentran bajo control del Consejo de Estado, supervisan el desarrollo de las ZEE. A nivel nacional, la institución encargada de coordinar también su desarrollo es la Oficina Especial de ZEE del Ministerio de Comercio y Relaciones Económicas.

Un punto de particular importancia de la estructura con la que se dotó a las ZEE son las denominadas “empresas de desarrollo”, previstas para el caso de la provincia de Guangdong, en el artículo 25 de la referida ley. Knoth (2000, pp. 30-31) argumenta que dichas entidades fueron concebidas para convertirse en actores principales dentro de las ZEE, lo que se corroboraría años más tarde. Añade también que el establecimiento de dichas compañías es un rasgo característico y propio de las ZEE chinas, definiéndolas como una especie de conglomerado de propiedad estatal con responsabilidades muy amplias. Además de las funciones impuestas en el artículo 25, que consisten en “comprometerse a recaudar fondos y manejar negocios de inversión fiduciaria; operar o unirse a inversionistas en empresas relevantes y operativas en las zonas económicas; actuar como agente de inversores en las zonas económicas en transacciones relacionadas con ventas y compras en el comercio con el interior; y proporcionar servicios para conversaciones comerciales” (Comité Permanente del 5° Congreso Nacional del Pueblo, 1980, p. 5), Knoth añade el “desarrollo de empresas conjuntas propias con socios extranjeros o nacionales; obtener acceso a los mercados de exportación para las empresas de la zona, así como para las empresas nacionales chinas; mejora de la infraestructura en la zona al fundar compañías de construcción y compañías de bienes raíces; ser intermediario para préstamos en moneda extranjera” (Knoth, 2000, p.30). Finalmente, otro rasgo destacado por Knoth es que generalmente las empresas de desarrollo actúan con una lógica de maximización de beneficios, aunque por su tamaño y sus conexiones políticas con los tomadores de decisiones, la competencia no está siempre asegurada. El esquema 3 muestra la estructura de las ZEE descrita anteriormente.

Al respecto del tamaño y la escala de operaciones de las empresas de desarrollo, Knoth (2000, p. 29) retoma a Bolz, Lösch y Pissulla (1990) quienes exponen el caso de la empresa de desarrollo de la ZEE de Shenzhen, la cual para 1989 poseía 230 empresas (80 del sector industrial, 25 de bienes raíces, 24 de servicios y 19 de turismo), además de ser accionista en 29 empresas en el extranjero, y participar en 83 empresas conjuntas con compañías extranjeras y en 53 empresas conjuntas con socios chinos.

Esquema 3. Estructura administrativa de las ZEE



Fuente: tomado de Knoth (2000, p. 29), original de Osborne (1986, p. 100).

Un punto que no debe omitirse es el expuesto por Ge (1999, pp. 53-54) relativo a los cambios en la administración del sistema económico, a raíz de la reforma introducida en Shenzhen en 1984, centrada en redefinir la relación entre el gobierno y la sociedad, reformas que impulsaron la retracción del gobierno para dictar cada aspecto de la vida económica de la población y hacia una administración más orientada al mercado (Ge, 1999, p. 54).

2.2.4.2 Funciones

En lo que se refiere a las funciones de las ZEE, el gobierno chino concibió dos funciones a nivel general. La primera, que funcionaran como *ventanas* al mundo exterior, permitiendo absorber tecnología del extranjero y conocer las potencialidades del mercado mundial. También en su función de ventana, la entrada de empresas extranjeras les permitiría enfrentar un ambiente favorable y recolectar información del mercado chino, si bien el acceso a él seguía estando controlado. Al respecto, el artículo cuarto de la Regulación para las Zonas Económicas en la Provincia de Guangdong expresa la búsqueda por parte de las autoridades de que se establezcan proyectos de prácticamente cualquier sector “que tengan un significado positivo para la cooperación económica internacional y los

intercambios técnicos, (...) y que sean de común interés para los inversionistas y la parte china” (Comité Permanente del 5° Congreso Nacional del Pueblo, 1980, pp. 1-2).

La segunda, es que funcionaran como *radiadores*, es decir, que tuvieran un efecto de demostración. Para Knoth, la función de radiadores establecía el vínculo entre las compañías que operaban en las ZEE y las del resto del país (Knoth, 2000, p. 31). Al respecto, la Regulación para las Zonas Económicas Especiales de Guangdong menciona en su artículo 9 que, si bien la producción de las ZEE está destinada a los mercados extranjeros, es posible que con una autorización y pagando impuestos aduaneros, sean vendidos en el mercado interno de China (Comité Permanente del 5° Congreso Nacional del Pueblo, 1980, p. 2). El artículo 17 de la misma regulación menciona que se incentivará a las compañías que operen dentro de las ZEE a utilizar maquinaria e insumos provenientes de China, que se ofrecerán a precios preferenciales y con la ventaja de poder ser enviados directamente a las ZEE (Comité Permanente del 5° Congreso Nacional del Pueblo, 1980, p. 3). Aquí debe recordarse el carácter experimental de las ZEE, puesto que numerosas políticas fueron probadas en ellas antes de aplicarlas en otras zonas de China, como parte del enfoque gradual adoptado por las autoridades chinas. En ese sentido se muestra la relevancia del concepto *Early Reform Zone* propuesto por Auty (2011) expuesto en el capítulo anterior, de acuerdo con el cual las ZEE actuarían como ejemplo para el resto del país, al ir generando las condiciones para una coalición política que impulsara su adopción a nivel nacional.

2.2.4.3 *Incentivos*

Los incentivos que se enumeran a continuación están estrechamente relacionados con las formas en que se buscó atraer IED, por lo que la mayoría de ellos se centran en explotar alguna de las ventajas analizadas en el capítulo 1 del presente trabajo, si bien el régimen socioeconómico de China, controlado por el PCC, exigía a su vez medidas adicionales que garantizaran la seguridad y confianza de los inversionistas. Dicha seguridad se les garantizaría en el artículo 1° de la regulación antes mencionada, en el que se establece que la parte china se compromete a proteger sus activos, sus beneficios y sus otros derechos e intereses legales de conformidad con la ley (Comité Permanente del 5° Congreso Nacional del Pueblo, 1980, p. 3).

Es importante señalar el objetivo de las autoridades chinas de atraer inversión de la diáspora china, especialmente de Hong Kong y Macao, buscando utilizar el lazo étnico-cultural como incentivo. Al respecto Dicken (2011, p. 197) argumenta que la búsqueda de

inversionistas chinos de las regiones mencionadas —incluyendo además a Taiwán— influyó fuertemente en la ubicación geográfica de las ZEE, dada su cercanía con dichas regiones. Naughton argumenta de manera similar, al afirmar que cada ZEE fue planeada con el fin de atraer grupos específicos de inversionistas chinos de ultramar, aprovechando sus lazos culturales. Así, la ZEE de Shenzhen apuntaba a los chinos de Hong Kong, la de Zhuhai a Macao, la de Shantou al grupo étnico Chazhou (Teochiu) diseminado en el sureste de asiático, mientras que la de Xiamen buscaba atraer inversiones de Taiwán, que esperaba aprovechar el vínculo lingüístico del dialecto Minnan hablado en dicha región (Naughton, 2007, pp. 27-28).

Por otro lado, los incentivos específicos de las ZEE se centraron en tres grandes grupos de medidas: (1) concesiones fiscales, (2) acuerdos para la importación libre de aranceles, y (3) infraestructura (Dicken, 2011, p. 197). Knoth (2000, pp. 31-32) enumera las siguientes medidas, las cuales se presentan clasificadas en los grupos mencionados por Dicken, añadiendo un grupo adicional denominado simplificación administrativa y burocrática

1. Concesiones fiscales:

- Repatriación ilimitada de ganancias;
- Sin impuestos o una tasa mínima
- Pocas restricciones a la propiedad extranjera
- Impuesto reducido sobre las ganancias corporativas (15%)
- Deducciones por depreciación atractivas
- Periodos de tiempo exentos de impuestos

Sobre las concesiones fiscales, es importante mencionar que de acuerdo con Ge (1999, p. 51), el impuesto a las ganancias de 15% en las ZEE era menor al 30% previsto en la *Chinese Joint Venture Law* de 1979, además de que era mucho menor comparada con la tasa en Hong Kong (18%), Singapur (31%), Malasia y Tailandia (ambos con una tasa de 35%). Sobre los periodos exentos de impuestos, Ge señala algunos ejemplos: en los proyectos agrícolas, industriales y de transporte, el impuesto a las ganancias corporativas era condonado durante dos años, tiempo que corría desde el primer año en que hubiesen ganancias, mientras que del tercer al quinto año se aplicaría la tasa impositiva a la mitad; para los proyectos en el sector servicios, no se cobraba dicho impuesto durante el primer año en que hubieran ganancias, mientras que en el segundo y tercer año la tasa se reducía a la mitad si los contratos del proyecto se habían firmado a 10 años y el monto de inversión

era de 5 millones de dólares o más. Asimismo, la repatriación de ganancias estaba sujeta a las mismas reglas (Ge, 1999, p. 51).

2. Acuerdos para la importación libre de aranceles:

- Derechos de aduana reducidos o inexistentes
- Sin cuotas de importación
- Controles de divisas reducidos o inexistentes
- Menos burocracia
- Insumos importados libres de arancel

3. Infraestructura

- Buena infraestructura, o al menos la perspectiva de su desarrollo en el futuro cercano

4. Simplificación administrativa y burocrática

- Regulaciones administrativas optimizadas con relativa independencia para las autoridades locales de planificación
- Acceso directo a las unidades de planificación a nivel provincial y central
- Autonomía en la contratación y despido de trabajadores
- Acceso limitado al mercado nacional chino para bienes producidos dentro de la zona, previa negociación
- Permisos de residencia, trabajo y exenciones de impuestos para los extranjeros que trabajan dentro de la ZEE.

Como se puede apreciar, las medidas arriba enumeradas responden a la búsqueda de las autoridades chinas por generar confianza en los inversionistas, al proporcionar un entorno favorable para la generación de ganancias, facilidades para llevar consigo personal extranjero calificado, sin controles de divisas ni restricciones en la repatriación de beneficios. Un aspecto fundamental es el papel dado a la necesidad de infraestructura, por lo que existía el compromiso de construirla en aquellos lugares que no contaran con ella.

2.2.4.4 Regulaciones empresariales y laborales

Sobre las regulaciones empresariales, la reglamentación permite que las empresas chinas —privadas y de propiedad estatal—, proyectos conjuntos y empresas extranjeras operen dentro de las ZEE con los mismos derechos, si bien el trato es en ocasiones

diferenciado para las compañías chinas, ya que para poder asociarse en un proyecto conjunto, se les exige tener un tamaño mínimo. La regulación sobre las empresas extranjeras y los proyectos conjuntos son de carácter nacional, aunque las ZEE pueden desarrollar sus propias legislaciones (Knoth, 2000, p. 32).

En lo que se refiere al aspecto laboral, las empresas que operan dentro de ellas tienen completa libertad a la hora de realizar sus contrataciones. Adicionalmente, las empresas estatales proveedoras de servicios pueden proporcionar trabajadores locales que se encuentren dentro o fuera de la ZEE; dichos trabajadores al ser contratados lo harán inicialmente en un periodo de prueba de seis meses, el cual al finalizar requiere la firma de un contrato formal. Durante el periodo de seis meses, las empresas pueden prescindir de los trabajadores sin necesidad de justificarlo, pasando dicho periodo la compañía deberá justificar su decisión, y de no presentar argumentos válidos, deberá compensar al trabajador (Knoth, 2000, p. 32).

Por otro lado, como una especie de seguro para las compañías, en el caso de que un trabajador renuncie antes del periodo fijado en el contrato, deberá compensar a la compañía empleadora por los costos de capacitación. Dicha medida fue introducida como una regulación para evitar el riesgo de que la empresa sea utilizada como una institución de capacitación de bajo costo. Una regulación adicional es la de la de los costos salariales para aquellas compañías orientadas a la exportación o relacionadas con la alta tecnología, con un límite más alto (Knoth, 2000, p. 33).

En el aspecto salarial, estos serían fijados dentro de las ZEE por el mercado y determinados por la productividad y el desempeño de la compañía, en contraste con el sistema rígido de fijación salarial que imperaba en el resto del país, además de que se permitió la existencia de diferenciales salariales entre sectores y empresas (Ge, 1999, p. 53).

2.2.4.5 Comercio exterior e IED

Sobre las regulaciones para la importación y exportación libres de impuestos, Ge indica que el impuesto industrial y comercial consolidado era al que se eximían las operaciones de comercio exterior de empresas establecidas en las ZEE, para operaciones relacionadas con la importación de maquinaria y equipo, materias primas, partes y componentes y equipo de transporte siempre que fueran utilizados en la producción. Es importante mencionar que dichas exenciones eran aplicadas únicamente cuando los bienes producidos en las ZEE eran exportados o vendidos dentro de la ZEE, pero no en el caso de ser vendidos en el

mercado doméstico. En el caso de artículos como motores para vehículos y de bienes de consumo durables, que se hallaban bajo control del Estado, las tasas arancelarias eran reducidas a la mitad (Ge, 1999, pp. 51-52).

De acuerdo con Knoth (2000, p. 33), se dio a las empresas un periodo de 15 años durante el cual fueron libres de importar maquinaria insumos. A partir de 1996, se aplicaron impuestos a los bienes intermedios, sin embargo, dicha norma fue abolida en 1997. Como se mencionó antes, en el apartado de funciones de las ZEE, el artículo 17 de la regulación de las ZEE en la provincia de Guangdong, se incentivó que las empresas de las ZEE utilizaran insumos locales, incluso a precios preferenciales (los mismos que pagaban por ellos las empresas de propiedad estatal). En lo referente a las divisas extranjeras, se solicitaba un balance equilibrado, lo cual se convirtió en un problema para las empresas debido a la inexistencia de un mercado de cambios, situación que desapareció a partir de la segunda mitad de 1980 (Knoth, 2000, p. 33).

Sobre las regulaciones a la IED, de acuerdo con Wong (1987, p. 29) se diseñó la participación de inversión extranjera en 5 formas, sin perder de vista que el objetivo de la política de apertura era utilizar al capital extranjero y la tecnología avanzada para ayudar al proceso de desarrollo de China:

- *Equity Joint Ventures*. El capital invertido provendría de empresas extranjeras y empresas locales, en forma de acciones. De acuerdo con Ge, la propiedad y la responsabilidad administrativa y las ganancias o pérdidas se dividen de acuerdo con la participación accionaria de las partes. Las contribuciones de la parte china generalmente son de terrenos, instalaciones, materias primas, divisa local y en ocasiones divisas extranjeras. La parte extranjera proveería maquinaria, equipo, tecnologías para la producción, prácticas administrativas, derechos de propiedad y uso de patentes, así como divisas extranjeras. Destaca además la participación mínima exigida a la parte extranjera (25% de las acciones) sin un límite máximo, aunque se procuró que la participación china en los proyectos fuera mayor al 50%, por lo que el director de la empresa conjunta sería de nacionalidad china. Los bienes producidos pueden ser vendidos al exterior o en el mercado interno (lo que se autorizó en 1983), aunque el gobierno prefirió favorecer proyectos que se enfocaran en la venta al exterior (Ge, 1999, pp. 55-56).
- *Contractual Joint Ventures*. Consiste en un desarrollo conjunto entre una empresa extranjera —la cual provee el capital, la maquinaria y la tecnología— y una empresa

China —que provee terrenos, las instalaciones fabriles y la mano de obra. Ge destaca el hecho de que la dirección del proyecto era acordada por la parte china y extranjera, siendo el rasgo más importante que la mayoría de estos proyectos pasarían a ser de propiedad china en un lapso de entre 10 y 20 años. Así, continúa Ge, la parte extranjera se beneficiaría al maximizar sus ganancias en el periodo pactado, mientras que la parte china conservaría la propiedad de la maquinaria, y las tecnologías al finalizar el periodo pactado, con la ventaja adicional del entrenamiento en su uso durante el tiempo del proyecto (Ge, 1999, p. 55).

- Comercio compensatorio. En este caso, el inversionista extranjero proporciona la maquinaria, la tecnología y las partes y componentes para que una empresa china lleve a cabo la producción, pagando ésta al inversionista extranjero con una cantidad determinada de los bienes terminados. Sobre el comercio compensatorio, Ge indica que los bienes producidos eran generalmente para la exportación, además de que este tipo de arreglo era atractivo para la parte china, en vista de que le permitía adquirir capital y tecnología sin tener que gastar demasiado en divisas, mientras que para la parte extranjera el atractivo de estos arreglos radica en la reducción de costos conseguida por los menores costos laborales y de las instalaciones (Ge, 1999, pp. 54-55).
- Procesamiento y ensamblaje. Aquí, de manera similar al caso anterior, la empresa china es quien lleva a cabo la producción de productos de exportación, a cambio de un pago acordado con la compañía extranjera. Ge (1999) menciona al respecto del procesamiento que a través de dichos mecanismos se proveía a los inversionistas extranjeros acceso a mano de obra de bajo costo, mientras que China se beneficiaba de las nuevas tecnologías introducidas por los inversionistas, así como generación de divisas. Asimismo, considera que dichos arreglos conllevaban un riesgo bajo, y que se centraban en los bienes intensivos en trabajo y con bajo contenido tecnológico (Ge, 1999, p. 54).
- Empresas extranjeras. Se refiere a la realizada en compañías cuya propiedad es al 100% de alguna compañía en el exterior o subsidiaria. Sobre la operación de empresas completamente extranjeras, debe indicarse que su operación fue autorizada hasta septiembre de 1983. Su funcionamiento implicaba que dichas empresas asumen la completa responsabilidad de la administración en cada aspecto de la producción y las ventas, asumiendo por completo el riesgo, y tomando las ganancias o pérdidas resultantes. Asimismo, pueden emplear mano de obra no

calificada (y en menor medida calificada) local, así como tomar en arrendamiento instalaciones y terrenos, y la producción puede ser vendida tanto en el exterior como en el mercado local. Sobre la operación de empresas extranjeras en China, Ge destaca que los bajos costos de producción de la tierra, las instalaciones, las utilidades, la mano de obra, así como el acceso a insumos locales y la posibilidad de ganar presencia en el enorme mercado chino son las principales razones que impulsaron a las empresas extranjeras a operar dentro de China (Ge, 1999, pp. 56-57).

Asimismo, el marco regulatorio más general para la IED en China se halla compuesto por tres leyes, a saber: (1) la ley de la sobre las *Equity Joint Ventures* Sino-Extranjeras de 1979; (2) la ley sobre las *Cooperative (o Contractual) Joint Ventures* Sino-Extranjeras de 1988; y (3) la ley sobre Empresas de Propiedad Extranjera de 1986 (Liu, 2000, p. 1). Las leyes anteriores fueron aprobadas por el Congreso Nacional del Pueblo, siendo una característica común de las tres su corta extensión y falta de detalles (Liu, 2000, p. 2). Gao considera que la primera ley de las enumeradas arriba (aunque lo mismo se puede aplicar a las otras dos) debe verse como una ley habilitante, para la cual se implementarían leyes y regulaciones suplementarias, las cuales integran el marco regulatorio de la IED en China. Dentro de las leyes suplementarias se tienen: (1) las Medidas para la Administración del Registro de las *Equity Joint Ventures* Sino-Extranjeras, aprobadas en 1980 por el Consejo de Estado; (2) el Reglamento de Aplicación de la Ley de la República Popular China para las *Equity Joint Ventures* Sino-Extranjeras, promulgado en 1983; y (3) las Provisiones para la Promoción de la Inversión Extranjera Directa de 1986. Asimismo, Gao añade que los tratados bilaterales para la protección de inversiones firmados con diversos países alrededor del mundo durante la década de 1980 igualmente formaron parte de la base sobre la que el régimen de inversión en China se estableció (Gao, 2017, p. 48-50).

Adicional a las leyes y regulaciones anteriores, en 1995 el Ministerio de Relaciones Económicas y Comercio Exterior y la Comisión Económica y Comercial de Estado publicaron las Disposiciones Provisionales sobre la guía de Inversión Extranjera Directa en las cuales se daba a los inversionistas una guía detallada para mejorar la accesibilidad, transparencia y predictibilidad de la regulación para las empresas con inversión extranjera. Como complemento se diseñó el Catálogo para la Orientación de Industrias para la Inversión Extranjera, con numerosas enmiendas (1997, 2004, 2007, 2011 y 2015) (Gao, 2017, p. 176).

2.3 Conclusiones del capítulo

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, las zonas económicas adoptan diversas formas y pueden tener diferentes lógicas y justificaciones para su creación. Si bien es cierto que comparten algunas características y objetivos, precisar sus particularidades permite vislumbrar sus alcances, lo cual es útil al momento de valorar las expectativas que se generan en caso de que algún gobierno decida utilizar alguna forma de zona económica.

En ese sentido, si bien existen beneficios comunes a todas ellas en cuanto a generación de empleo, divisas o desarrollo regional, por mencionar algunos, las características propias del tipo de zona económica planeada determinarán la escala y el alcance de tales beneficios. Para decirlo de forma clara, no pueden esperarse los mismos beneficios de una ZEE como la de Shenzhen, en una zona de procesamiento para la exportación (EPZ) o en una zona de libre comercio. Lo anterior se explica por el hecho de que, para el caso de las ZEE en China, su creación ocurrió en un contexto histórico-temporal específico, en el que la economía se hallaba en transición y la globalización se extendía. Asimismo, una serie de regulaciones adoptadas, así como condiciones propias del país determinaron los efectos que la IED habría de tener. Tomando como ejemplo las EPZ, éstas generalmente se establecen en regiones donde ya existe una economía de mercado y apertura al comercio exterior, mientras que China daba los primeros pasos hacia una economía con mayor participación de mecanismos de mercado, siendo en primera instancia un experimento aislado para ver cómo se desempeñaría una economía de dicho carácter. Tales diferencias son fundamentales al momento de comprender el papel que las ZEE habrían de desempeñar en la economía china.

En el mismo sentido de la mención sobre el contexto histórico en China, resulta vital la comprensión del papel que juega el sector público, su concepción y su actuación en los niveles meta y meso. La estrecha vinculación del poder ejercido por el PCC y el gobierno central, dan cuenta de la posibilidad para implementar políticas que los niveles inferiores de gobierno ejecutan de forma relativamente autónoma, destacando la coherencia entre ellas. Igualmente, las llamadas *instituciones transicionales* expresan la existencia de formas de propiedad diversas, puesto que, aunque podría parecer que el sector público ha reducido su participación en la economía, como las cifras de gasto podrían sugerir, las diversas formas de propiedad en algunas SOE le dan al sector público un abanico amplio de opciones al momento de intervenir, de forma directa o indirecta en la economía.

La comprensión del contexto histórico, así como del sector público en China permiten captar el significado de las ZEE en su momento y su posterior evolución. Después del exiguo crecimiento observado entre 1949 y 1978, y con la posibilidad de descontento social, la necesidad de un cambio se hizo evidente. La reforma y apertura iniciadas con Deng Xiaoping apuntarían en esa dirección. Sin embargo, el enfoque con que dichas reformas se iniciaron fue uno gradual, en el que las ZEE funcionaron como laboratorio de pruebas, al abrir una parte de China al comercio y a la inversión, todo ello bajo la fuerte supervisión y guía del gobierno, para posteriormente evaluar su expansión a otras zonas.

El enfoque gradual y el carácter experimental de las ZEE en China se manifiesta en la falta de consenso al momento de ubicar una definición precisa. A pesar de ello, la caracterización presentada sugiere que, al ser una forma de zona económica, comparte con ellas las propiedades más generales. De igual manera, muchos de sus objetivos coinciden con los de otros tipos de zonas económicas. Sin embargo, debe considerarse, desde la perspectiva del presente trabajo, que ciertos objetivos de las ZEE chinas han sido conseguidos en una mayor escala que en otras zonas, haciendo referencia específica a la transferencia tecnológica, la mejora de habilidades y el desarrollo regional, que en conjunto han incidido sobre el crecimiento y el desarrollo económico del país. De particular importancia resulta entender que las medidas generales implantadas en las ZEE tuvieron resultados positivos en lo que se refiere a la atracción de IED (como se verá en el capítulo siguiente), pues un breve vistazo permite apreciar la confianza que se buscaba generar en los inversionistas extranjeros, sin que ello se tradujera en la renuncia a los objetivos que se esperaba obtener de la apertura al exterior.

Como plantea la hipótesis en la introducción general, tales objetivos han sido alcanzados en parte debido al arreglo institucional en que se crearon y han evolucionado las ZEE, dentro del cual los niveles meta y meso de competitividad sistémica han jugado un papel relevante. Así, queda pendiente explorar cuáles han sido los cambios experimentados por las ZEE, los cuales facilitaron la expansión de sus regulaciones al resto del país. Esto se aborda en el capítulo siguiente.

Capítulo 3. Evolución y papel de las zonas económicas especiales en el crecimiento (1978-2016)

Como se ha indicado con anterioridad, la creación de las cuatro primeras zonas económicas especiales a finales de 1978 formó parte del primer grupo de medidas del proceso de reforma y apertura en China. Recapitulando lo expuesto en la introducción general, los resultados de las reformas permiten apreciar que entre 1978 y 2016 la tasa de crecimiento promedio de la economía se ubicó en un 10.1% anual, con flujos crecientes de IED al 11.3% anual y del comercio exterior con una tasa de 15.9% anual. Si bien las cifras dan cuenta de la relación entre la entrada de IED y el comercio exterior con el crecimiento económico — en los cuales las ZEE tuvieron un papel relevante—, queda por aclarar la forma específica mediante la cual las ZEE incidieron en el crecimiento económico.

Tal explicación constituye el objetivo principal del presente capítulo. La argumentación que se da respaldar lo esbozado en la hipótesis del trabajo, según la cual las ZEE incidieron fundamentalmente en el crecimiento impulsando cambios institucionales y regulatorios a nivel nacional, en vista de que las ZEE actuaron como laboratorio de políticas y regulaciones, específicamente para la IED. En vista de lo anterior, un objetivo secundario, pero estrechamente relacionado con el objetivo principal del capítulo, consiste en examinar la evolución de las cuatro ZEE y observar los cambios estructurales, con el fin de brindar elementos que respalden el argumento de la hipótesis.

Para dicho objetivo secundario, conviene indicar de forma breve que, en la literatura avocada al análisis de las ZEE y las zonas económicas en general y sus efectos, se distinguen al menos dos grupos de trabajos. Un primer grupo se enfoca en analizar teóricamente los efectos estáticos sobre el bienestar económico. El segundo grupo propone centrar la atención en los efectos dinámicos. En este punto debe recordarse que se precisó la diferencia entre efectos estáticos y dinámicos de las zonas económicas en el capítulo anterior (p. 41).

Como bien apunta Gruber (1982),³⁰ los análisis estáticos que analizan a nivel teórico los efectos sobre el bienestar creados por las zonas económicas llegan a la conclusión de que dichos efectos son, en general, indeterminados. Lo anterior, debido a que ciertos efectos pueden aumentar o reducir el bienestar, por lo que “sólo estudios empíricos pueden estimar los efectos netos, aunque es dudoso que algunos de ellos puedan cuantificarse” (Gruber,

³⁰ Gruber (1982) hace referencia a los trabajos de Hamada (1974), Rodríguez (1976) y Hamilton y Svensson (1980).

1982, p. 48). Así, Gruber justifica referirse a tales estudios como estáticos, ya que “consideran los resultados de los cambios inducidos dentro de un marco analítico en donde la dotación de recursos, la tecnología y los esfuerzos de trabajadores y empresarios se encuentran dados” (Gruber, 1982, p. 16), ignorando lo que a largo plazo puede ser la fuente más importante de beneficios de las zonas libres, que son los efectos dinámicos.

En la misma línea, Knoth (2000) argumenta que los modelos teóricos que estiman los efectos de las zonas económicas en el bienestar nacional —expresado generalmente en el ingreso nacional— resultan inadecuados por dos razones. La primera, porque en el caso de economías en proceso de transformación —como es el caso de China—, omiten aspectos sobre la distribución del ingreso, lo que implica que en caso de comprobarse un aumento del ingreso nacional derivado del funcionamiento de una zona económica, ello no necesariamente se traduce en un aumento potencial del consumo (entendiendo dicho aumento como una expresión de mayor bienestar), ya que implica asumir la existencia de un sistema de redistribución efectiva y eficiente, rasgo generalmente ausente en dichas economías. La segunda razón de Knoth apunta en la misma dirección de Gruber, al referirse a los efectos dinámicos, ya que considera inconveniente utilizar modelos estáticos para un proceso de transformación que es en realidad dinámico, reconociendo que los resultados obtenidos con dichos modelos, si bien explican parte del mecanismo de algunos efectos de las ZEE, su análisis es bastante limitado (Knoth, 2000, p. 161).

Después de haber explicado las dos principales limitaciones³¹ que los análisis de tipo estático poseen, para los fines del presente trabajo no se considera conveniente un modelo econométrico que asocie estadísticamente, por ejemplo, el crecimiento económico en función de la entrada de IED y el crecimiento de las exportaciones, y con ello corroborar si dichas variables son significativas o no. Lo anterior se justifica, igualmente, porque los cambios a los que se hace referencia en la hipótesis se ubican en la órbita de los efectos dinámicos, además de que sería sumamente complicado (por no decir imposible) diferenciar entre los efectos generados por las ZEE y el resto de las políticas implementadas como parte de la apertura económica en China.

³¹ Para un análisis detallado de los trabajos que analizan los efectos a nivel teórico de las zonas económicas, se sugiere la lectura del cap. 6 en Knoth (2000, pp. 161-201). Dicha revisión comprende los modelos de Hamada (1974), Young (1987), Miyagiwa and Young (1986) y Copeland (1994), entre otros. Para Knoth, los modelos mencionados no son capaces de dar una respuesta integral sobre la deseabilidad de las zonas económicas, sino que, cuando mucho, muestran la forma de transmisión de algunos de sus efectos, a la vez que omiten muchos otros, por lo que concluye que “no creemos que un mayor desarrollo de este tipo de modelos nos permita comprender mejor el efecto general de las ZEE” (Knoth, 2000, pp. 200-201).

Lo que se propone en su lugar es, en primer lugar, efectuar una revisión de los datos estadísticos que permitan dar cuenta de las tendencias y cambios estructurales al interior de las ZEE, como consecuencia de las medidas y regulaciones adoptadas. Así, la revisión estadística se realiza a nivel individual por cada ZEE, habiendo introducido el contexto nacional al inicio de cada sección.

De acuerdo con la revisión bibliográfica de trabajos que evalúan el desempeño de las ZEE y los métodos con que lo realizan —a presentarse con detalle en el apartado 3.1.1 y que comprende los trabajos de Wong (1987), McKenney (1993), Wu (1996), Ge (1999), Knoth (2000), y Yeung et al. (2009)—, el análisis que se propone en este capítulo se centra en la revisión de los siguientes indicadores:

- El Producto Interno Bruto, los cambios en su estructura y su evolución
- Los flujos de IED y la inversión fija bruta
- El empleo y su estructura, los cambios demográficos y salariales
- Las exportaciones e importaciones

Así, en el primer apartado del capítulo se presenta en la revisión bibliográfica de algunos trabajos que han analizado la evolución y resultados de las ZEE en China; posteriormente se evalúa la evolución de las ZEE de acuerdo con los indicadores estadísticos propuestos. Al respecto, debe comentarse que las cifras utilizadas corresponden a los datos publicados por las oficinas de estadísticas de las respectivas ciudades dentro de las cuales se ubican las ZEE (Shenzhen, Shantou, Zhuhai y Xiamen), ante la falta de disponibilidad de datos específicos para las ZEE como tales, reconociendo las limitaciones que ello implica.³² Igualmente, se incluye un breve apartado para abordar la cuestión de la transferencia de tecnología. El segundo apartado presenta el argumento sobre la forma en que las ZEE han incidido en la evolución económica de China, de acuerdo con los datos presentados en el apartado anterior, y específicamente en su papel sobre la IED. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

³² Al respecto, conviene retomar la justificación ofrecida por Yeung et al. en su trabajo: “Aunque los territorios de cada una de las cuatro ZEE originales ocupaban sólo una parte de sus respectivas ciudades al establecerse en la década de 1980, como resultado del proceso de urbanización (por ejemplo, la conversión de los condados supervisados por Shenzhen y Xiamen en distritos de la ciudad) y como resultado también del temprano éxito de las ZEE, casi la totalidad de las áreas de la ciudad (es decir, los distritos y los condados) de Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen ahora caen dentro de los límites de algún tipo de área ‘especial’, ya sea como ZEE o como algún otro tipo de zona económica (...) Por lo tanto, para facilitar la comparación y debido a la disponibilidad de datos estadísticos, se presentan las cifras de la población, el PIB y el PIB per cápita de toda la ciudad o de la provincia” (Yeung et al., 2009, p. 228).

3.1 Evolución y análisis de las ZEE

3.1.1 Criterios de otros trabajos que han evaluado las ZEE chinas

Como se dijo en la introducción del capítulo, este apartado presenta una breve revisión de algunos trabajos que previamente han estudiado el desempeño de las ZEE. Tales trabajos se ubican dentro del grupo de aquellos que no recurren a examinar los efectos estáticos con un modelo econométrico detrás, sino que a grandes rasgos describen la evolución, tendencias y los cambios estructurales de las ZEE en un determinado periodo de tiempo.

El primero de los trabajos es el de Wong (1987), que evalúa los resultados de las ZEE entre 1979 y 1984. El criterio propuesto por Wong es evaluar hasta qué grado se habían cumplido sus objetivos originales, a saber: (1) atracción de IED, (2) generación de divisas, (3) crecimiento de las exportaciones y (4) transferencia de tecnología.

- Sobre la atracción de IED, menciona que dicho objetivo estuvo fuertemente impulsado por la inversión de chinos étnicos de Hong Kong, Macao y del sureste asiático. Sin embargo, agrega que un comentario negativo sobre ese proceso es que la inversión doméstica destinada a la provisión de infraestructura en esos años sobrepasó por mucho el monto de capital llegado del exterior (Wong, 1987, p. 32). Los indicadores que utiliza son el flujo de IED por tipo de inversión y por sectores económicos en cada ZEE, a partir de lo cual obtiene proporciones respecto del nivel nacional.
- Respecto a la generación de divisas, el autor concluye que los resultados no habían sido impresionantes, debido principalmente al incremento en las importaciones necesarias para la construcción de infraestructura, aunque advierte un cambio en las políticas con el fin de favorecer la consolidación de un sector industrial exportador. Las cifras que presenta sobre este objetivo son estimaciones de las divisas generadas para Shenzhen, Zhuhai y Shantou, aunque sugiere también que la balanza comercial puede indicar la relación entre el uso en exceso de las divisas gastadas con respecto a las generadas (Wong, 1987, p. 32).
- En cuanto a las exportaciones, menciona que el establecimiento de las ZEE sí había contribuido a incentivar la exportación de manufacturas que no se habrían fabricado ahí de no ser por el establecimiento de las ZEE, aunque aclara que dichas exportaciones no se comparan con las de puertos tradicionales como Shanghai, Guangzhou o Dalian (Wong, 1987, pp. 32-33). Las cifras utilizadas en este aspecto

se refieren a la producción de televisores y radiograbadoras (para el caso de Shenzhen), así como la proporción de exportaciones de las empresas con participación de capital extranjero.

- Sobre la transferencia de tecnología, Wong presenta inicialmente argumentos sobre cómo las formas de entrada de IED a las ZEE proveen canales para la transferencia de tecnología y prácticas administrativas; sin embargo, concluye que a pesar de ciertos indicios que dan cuenta de un pequeño avance, en ese momento se creía que tecnología avanzada no había sido introducida en China, ni que entrenamiento de personal técnico o administrativo se llevaba a cabo ampliamente debido a cierta renuencia de los inversionistas extranjeros (Wong, 1987, p. 34). Las cifras utilizadas para sustentar su afirmación se refieren a la proporción de las manufacturas intensivas en trabajo respecto de la producción industrial total (Wong, 1987, p. 34)

El segundo trabajo es el de McKenney (1993), en el que la autora se plantea analizar la contribución de las ZEE a la modernización económica en China y evalúa si han alcanzado sus objetivos originales como parte de las reformas. Los objetivos que considera son: (1) desarrollar la costa este de China a través de pequeños y controlados enclaves, (2) atraer y explotar IED para modernizar la economía china, y (3) proporcionar una ventana al mundo: a la tecnología, el conocimiento y las técnicas administrativas. Para McKenney, los objetivos anteriores constituyen el núcleo de las expectativas generadas, por lo que son los criterios elegidos para evaluar su desempeño (McKenney, 1993, p. 7).

- Dentro del primer objetivo, y especialmente para la ZEE de Shenzhen menciona que los signos de progreso económico se reflejaron en el crecimiento de la población, los contratos industriales, la inversión extranjera, el número de empresas y el comercio exterior (McKenney, 1993, p. 9). Para el objetivo amplio de desarrollar la costa este, explica cómo se amplió la política de apertura en 1984 al anunciarse la implementación de políticas y regulaciones similares a las de las ZEE en 14 ciudades costeras, así como la apertura de la delta del río Perla, del río Yangtze y del triángulo Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou en 1985. Así, la autora evalúa el PIB por regiones para sustentar la conclusión de que el objetivo de desarrollar la costa este fue alcanzado (McKenney, 1993, pp. 12-13).
- Sobre el segundo objetivo, la autora recurre a las cifras de IED dirigida a las ZEE y también a la IED por región, afirmando que pese a que las cifras parecen indicar que dicho objetivo se cumplió, los gastos realizados en infraestructura como base para la atracción de IED habían sido muy altos. Así, presenta cifras del gasto en

infraestructura para Shenzhen, además de utilizar los datos sobre déficit comercial de cada una de las cuatro ZEE como variable aproximada del nivel de inversión en infraestructura (McKenney, 1993, pp. 17-20).

- En cuanto al tercer objetivo, sobre la atracción de tecnología, utiliza cifras sobre el consumo per cápita de bienes durables como muestra de que, en esos años, la población china consumía y producía dichos bienes en un nivel no antes visto. Otra forma que utiliza para cuantificar el aspecto de tecnología es la proporción de ciertos bienes (como textiles, juguetes y calzado) dentro de las exportaciones totales, argumentando que dicha producción no habría sido posible sin la importación de maquinaria y líneas de producción por empresas extranjeras y *joint ventures* para las ZEE (McKenney, 1993, p. 23). Sobre las prácticas administrativas no propone ningún indicador estadístico; mientras que para la transferencia de conocimiento utiliza el número de estudiantes chinos en Estados Unidos entre 1979 y 1990 como señal de la mayor importancia conferida a una educación ajena a la ideología política seguida durante el periodo de Mao (McKenney, 1993, pp. 27-28).

El trabajo de Wu (1996) no presenta estadísticas, aunque sí propone criterios para evaluar las ZEE chinas, con base en la experiencia de otros países asiáticos (Corea del sur, Taiwán y Malasia) con las EPZ, pero considerando asimismo las diferencias entre ellas. Menciona que para la EPZ, las divisas generadas, el empleo, la IED y el valor agregado son buenos indicadores en función de sus objetivos primarios (creación de empleos, generación de divisas y atracción de IED), siendo la transferencia de tecnología un objetivo secundario. Para el caso de las ZEE, al ser sus objetivos principales la atracción de IED, la generación de divisas vía exportaciones y la transferencia de tecnología, parece sugerir que debe evaluárseles en función de dichos objetivos (Wu, 1996, pp. 54-55).

El trabajo de Ge (1999)³³ comprende el periodo entre 1980 y 1993, mayor al de los análisis anteriores, pero con la limitación de que centra la atención únicamente en la ZEE de Shenzhen, argumentando que por ser la primera en establecerse y la que ha tenido un desarrollo más rápido, puede considerarse como representativa de las ZEE en su conjunto (Ge, 1999, pp.67-68).

³³ Es importante destacar lo mencionado por el autor respecto a las estadísticas que presenta, al afirmar que, si bien estas son relevantes al momento de evaluar el crecimiento económico de las ZEE "(...) una amplia gama de factores contribuyó en grados variables al impresionante éxito de las ZEE. Dichos factores van más allá de la economía, hacia dimensiones políticas, sociales, institucionales culturales y del comportamiento. Es la interacción de todas estas diferentes fuerzas lo que hizo posible el boom económico y los cambios sociales en las ZEE. Un factor por sí solo no habría podido poner en marcha el proceso de desarrollo" (Ge, 1999, p. 68).

Los aspectos que presenta de forma descriptiva en su capítulo 4 (Ge, 1999, pp. 67-108) se refieren al flujo de capital extranjero, el empleo, el comercio exterior, la productividad, el ingreso, el consumo y el nivel de vida en general. En el capítulo 5 (Ge, 1999, pp. 109-139) interpreta los datos sobre cada aspecto mencionado como parte del argumento del impacto de las ZEE en la economía en su conjunto.

- Sobre el patrón de crecimiento presenta cifras sobre el crecimiento del PIB y su estructura sectorial.
- Sobre la utilización de capital extranjero da datos sobre las diferentes formas de capital llegada a China: préstamos externos, IED y otros tipos de inversión. Asimismo, presenta datos sobre el origen de la IED y los sectores a los que se dirigió.
- Sobre el empleo y los salarios, presenta datos sobre el número de trabajadores en empresas estatales y no estatales, así como cálculos del número de empleados por cada mil dólares de IED y salarios promedio por tipo de empresa.
- Para la productividad utiliza las cifras del PIB por trabajador, la tasa de productividad laboral por industria y por tipo de empresa.
- Para el comercio exterior presenta datos sobre las exportaciones, su crecimiento porcentual, el saldo comercial por país y el balance comercial por tipo de empresa.

El trabajo de Knoth (2000) comprende el periodo 1979-1997, y a diferencia de Ge, explica desde la introducción de su tesis doctoral que el análisis de las ZEE debe realizarse para el conjunto de ellas y no concentrarse sólo en la de Shenzhen, argumentando que eso permite analizar las experiencias negativas y alcanzar conclusiones que permitan evitar errores en la implementación de políticas de este tipo (Knoth, 2000, p. 8). Es importante mencionar que el trabajo de Knoth es muy amplio, por lo que aquí se retoma es la parte descriptiva que hace de las ZEE en el capítulo 5 de su trabajo, recordando que se le ha citado ya en los capítulos anteriores.

- El primer aspecto que aborda es el de la población, en donde expone los cambios en su estructura (población total, población permanente y la participación del empleo en la población total) que expresan en cierta forma los efectos de las ZEE en cuanto al empleo en el contexto de la migración controlada.
- El segundo aspecto evaluado es el del PIB. Para las ZEE evaluadas la información presentada corresponde al PIB por sector y su estructura a lo largo del periodo.
- El tercero es el del valor bruto de la producción industrial y agrícola. Para el caso de la industria, la información está desglosada en industria ligera y pesada.

- Posteriormente se presentan cifras sobre el empleo y los salarios. Los datos presentados varían para cada ZEE; para algunas se presenta por el tipo de propiedad de las empresas, en otras por sectores.
- En cuanto al comercio exterior, se presentan las cifras correspondientes a las exportaciones e importaciones, y en algunos casos se presentan también por tipo de empresa.
- Finalmente, los datos de la IED se presentan por tipo de acuerdo (joint ventures, empresas extranjeras), y por países de origen en algunos casos.

Finalmente, el trabajo de Yeung et al. (2009) juzga los resultados de las ZEE a 30 años de su creación, abarcando el periodo 1979-2009. En lo que se refiere a los datos y su análisis, parecen seguir el método de Ge de centrar la atención en Shenzhen (se refieren a las ZEE como el “modelo de Shenzhen”). Sin embargo, proporcionan datos de las otras ZEE, permitiendo así comparar la evolución en cada una de ellas. En lo que se refiere a los datos presentados, se tienen:

- El PIB y PIB per cápita
- El valor de las exportaciones
- Los montos de IED

Como se puede apreciar, la metodología de los trabajos descritos es relativamente similar, buscando demostrar la evolución y los cambios en la estructura de las ZEE. Las deficiencias que pueden advertirse en ellos son las siguientes. Los trabajos de Wong (1987) y de McKenney (1993) al cubrir un periodo muy corto de tiempo, parecen llegar a conclusiones que ya no parecen corresponder con la realidad, ya que, por ejemplo, enfatizan el gasto en infraestructura como un efecto adverso de la creación de las ZEE; lo anterior, por el periodo que abarcan, no alcanza a advertir los resultados de años posteriores en los indicadores utilizados, específicamente en la generación de divisas o en la recaudación de impuestos. Para el caso de Ge (1999), la principal crítica es el hecho de concentrarse únicamente en la ZEE de Shenzhen, extrapolar las conclusiones obtenidas para el resto de las ZEE. Lo mismo puede decirse para el trabajo de Yeung et al. (2009), con la diferencia de que, a pesar de no analizarlas, sí presentan datos para las otras ZEE. El trabajo de Knoth (2000) es bastante exhaustivo, abarcando a las cuatro ZEE (además de la ZEE de Hainan) con información precisa para cada una. La única deficiencia —si puede calificarse así— es el periodo que abarca, llegando hasta el año 1997.

Ahora bien, la revisión que se presenta en el apartado siguiente retoma de los trabajos expuestos algunas de sus conclusiones, su metodología, pero efectuándolo para el periodo 1978-2016 cuando la disponibilidad de datos así lo permite.

3.1.2 Cambios y tendencias en las ZEE

Tomando como base los trabajos antes mencionados, el presente apartado busca mostrar los cambios experimentados al interior de las ZEE en el periodo 1978-2016, con el fin de dar bases para corroborar la hipótesis del trabajo, de que el efecto más significativo de las ZEE fue el de impulsar cambios institucionales y en las regulaciones del resto de China con base en la experiencia de las ZEE. El canal secundario al que se alude en la hipótesis (sobre la transferencia de tecnología) se aborda brevemente en el apartado 3.1.3.

Por lo tanto, la evaluación se centra en analizar las siguientes estadísticas:

1. Datos sobre la producción (PIB, PIB per cápita, Valor Bruto de la Producción Industrial y Agrícola).
2. Datos sobre la población, empleo y salarios.
3. Datos sobre el comercio exterior³⁴ (exportaciones e importaciones), el flujo de IED y la inversión fija bruta.

Debe indicarse que debido a que la información disponible no es homogénea para cada ZEE, puede haber variaciones en la forma de presentarla y en los años mostrados.

3.1.2.1 Producción y estructura productiva

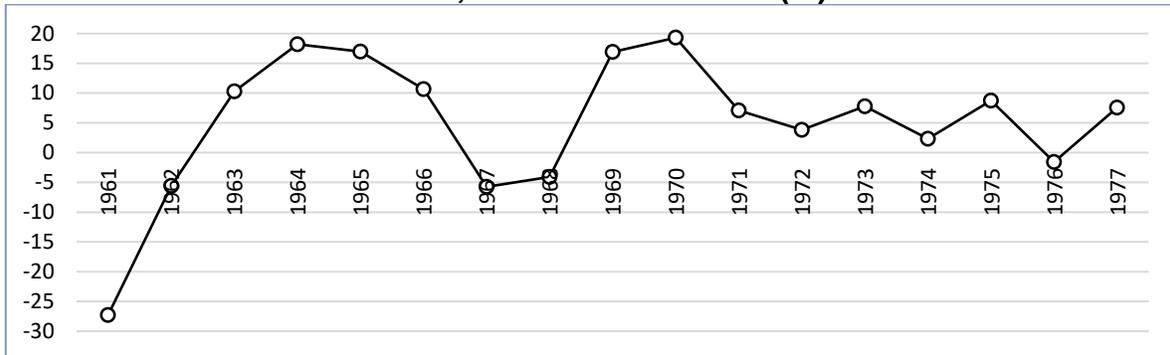
Conviene iniciar comparando visualmente el periodo 1961-1977 y el periodo 1978-2016, en lo concerniente a las tasas de crecimiento del PIB y la evolución del PIB per cápita a nivel nacional.

Los gráficos 1a, 1b, 2a y 2b permiten apreciar dos tendencias claramente diferenciadas en cada periodo. Entre 1961 y 1977, el crecimiento del PIB muestra un comportamiento volátil, con años de crecimientos y caídas fuertes (de hasta 20% o más en ambos casos), con una tasa de crecimiento promedio de 4.1% anual, en vista de que algunos episodios (como la revolución cultural o el gran salto adelante) tuvieron efectos negativos sobre su tendencia de crecimiento. El PIB per cápita da muestra de un comportamiento similar, habiendo

³⁴ Sobre las cifras de comercio exterior es importante notar que las oficinas de estadística de las ciudades en las que se encuentran las ZEE estudiadas aquí sólo presentan datos sobre el comercio exterior de mercancías, excluyendo el comercio exterior de servicios.

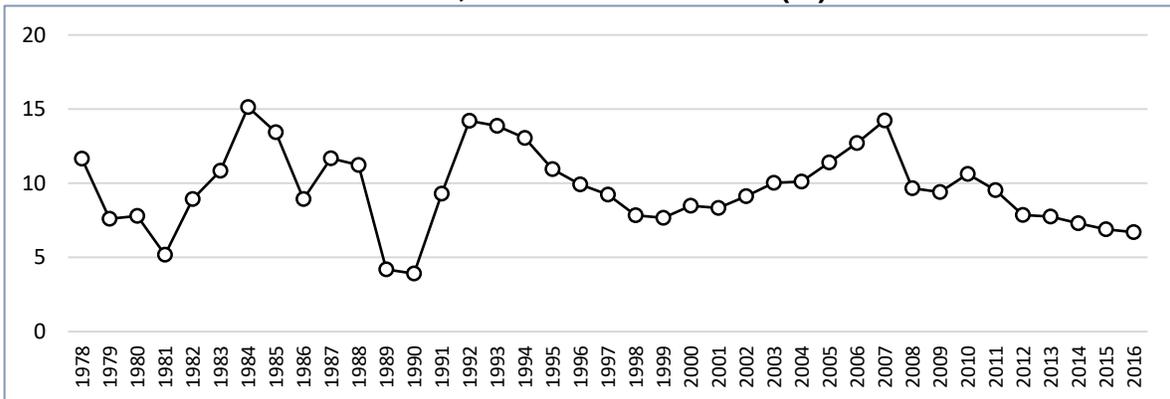
pasado de 191.8 dólares a 279.3 dólares anuales en un periodo de 16 años, es decir que sólo se multiplicó por 1.4 entre 1960 y 1977.

Gráfico 1a. China, crecimiento del PIB (%) 1961-1977



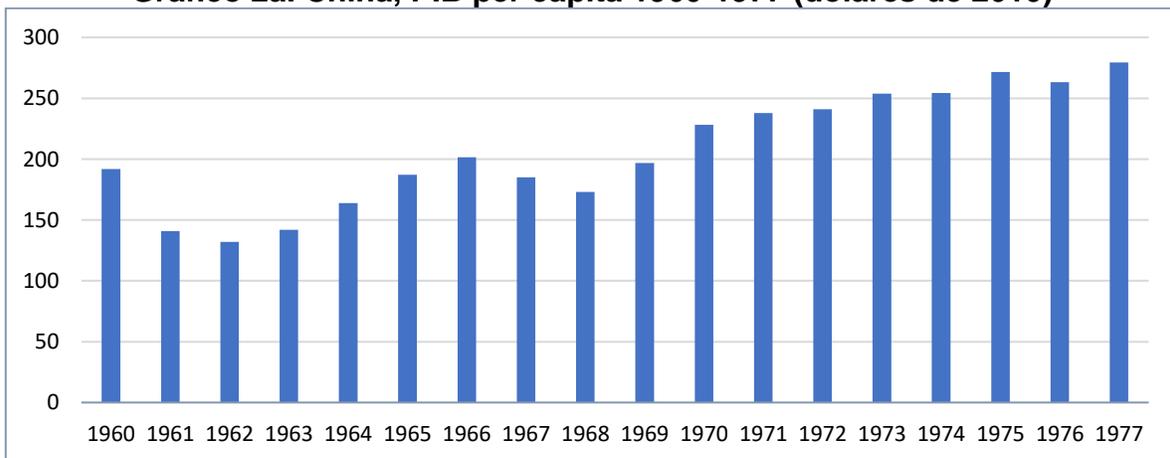
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2018)

Gráfico 1b. China, crecimiento del PIB (%) 1978-2016



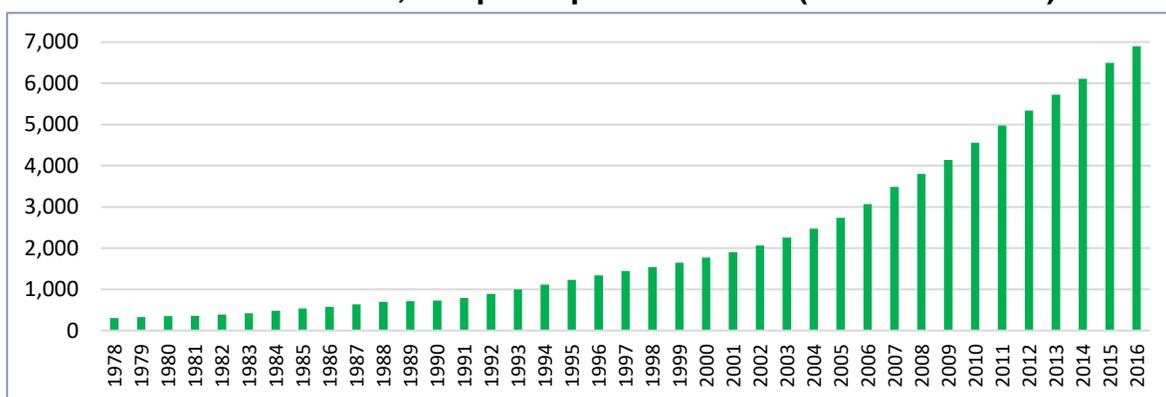
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2018)

Gráfico 2a. China, PIB per cápita 1960-1977 (dólares de 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2018)

Gráfico 2b. China, PIB per cápita 1978-2016 (dólares de 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2018)

El periodo 1978-2016 muestra un periodo de 38 años de crecimiento ininterrumpido, cuya tasa promedio anual se ubica en 10.1%. Dicho crecimiento permite catalogar a China como parte del grupo de los milagros económicos.³⁵ Los datos del PIB per cápita dan cuenta del contraste entre ambos periodos, ya que en 1978 se ubicaba en 307.8 dólares anuales, alcanzando 1,542 dólares en 1998 y 6,894.5 dólares en 2016, es decir que en este periodo el PIB per cápita de 2016 equivalió a 22.4 veces el de 1978. Para el periodo anterior a las reformas (1960-1977), su crecimiento promedio se ubicó en 2.1% anual, frente al 9% promedio anual observado entre 1978 y 2016.

Sobre el crecimiento a nivel nacional, no deben omitirse los siguientes aspectos relevantes. De acuerdo con Dussel Peters (2013, pp. 56-57) el acelerado crecimiento o proceso de acumulación experimentado por China en un periodo tan largo y al menos hasta 2007 puede explicarse como consecuencia de 5 puntos clave, recordando asimismo que la tasa de ahorro bruta, la tasa de crédito doméstico y la formación bruta de capital fijo en China se ubican en niveles excepcionalmente altos: para la tasa de ahorro bruta, 35% del PIB desde 1970 y mayor al 40% desde la década de 1990; la tasa de crédito doméstico ha sido superior al 100% del PIB desde la década de 1990; la formación de capital fijo como proporción del PIB fue mayor al 35% desde 1980 y mayor al 40% desde la década de 1990. Los 5 puntos a los que Dussel Peters (2013, pp. 56-57) hace referencia son:

³⁵ Se considera un *milagro económico* a aquellas economías que han logrado crecer a tasas relativamente altas (por encima de 6, 7 u 8% anual) durante un periodo de tiempo de entre 20 a 25 años, y que comparten 4 elementos en común: rápido crecimiento de la fuerza de trabajo (gracias a un bono demográfico), cambio estructural (desplazamiento de trabajadores de la agricultura a la industria), altas tasas de inversión que permitan sostener el cambio estructural, y una política económica abierta que permita el crecimiento de las manufacturas de exportación (Naughton, 2015, pp. 7-8).

1. Una estrategia sistémica integral de largo plazo, con relativa coherencia en los niveles fiscal, de competitividad, del tipo de cambio, del crecimiento, del empleo y del desarrollo industrial, además de contar con evaluaciones continuas y mecanismos de competencia y mercado.
2. Una compleja relación entre el sector público y privado, caracterizada por el control directo e indirecto del sector público (gobierno central y provinciales, ciudades y municipios) en la socioeconomía del país.
3. Un pragmatismo y flexibilidad en los niveles altos de toma de decisiones con base en ingenieros, con el objetivo de aumentar el nivel de vida de la población.
4. Grandes esfuerzos para el escalamiento tecnológico, con políticas a largo plazo en ciencia y tecnología.
5. A pesar de consolidarse como el principal exportador del mundo desde 2009, su participación en el crecimiento del PIB fue pequeña entre 2000 y 2004, e incluso negativa entre 2005-2011 (destacando que las exportaciones fueron la principal fuente de crecimiento entre 1978 y 2000), lo que da cuenta que se han realizado reformas estructurales desde antes de la crisis internacional de 2007, en vista de que el consumo y el capital fueron las principales fuentes de crecimiento del PIB.

a) *Shenzhen*

Se muestra en primer lugar la estructura sectorial del PIB de Shenzhen, ya que ello permitirá evaluar los cambios que ésta ha sufrido desde 1979 como consecuencia de las reformas, y apreciar su reestructuración.

Cuadro 1. Shenzhen, estructura sectorial del PIB (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Sector Primario	37.04	28.89	6.69	4.09	1.47	0.71	0.20	0.07	0.04	0.04
Sector Secundario	20.46	26.05	41.92	44.81	50.11	49.65	53.37	46.25	41.18	39.91
Sector Terciario	42.51	45.07	51.39	51.09	48.42	49.64	46.43	53.68	58.78	60.05

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

El cuadro 1 permite advertir que Shenzhen se caracterizaba en 1979 por poseer una estructura dominada por el sector terciario (42.5%), una participación considerable del sector primario (37%), mientras que el sector secundario contribuía con tan solo el 20.4% del producto. Así, tanto el sector primario como el terciario concentraban cerca del 80% del PIB, lo cual indica que la estructura productiva de la ciudad era predominantemente agraria y comercial al inicio de operaciones de la ZEE.

Con el paso de los años, se aprecia una drástica caída en la participación del sector primario, representando a partir del año 2000 menos del 1% del PIB de la ciudad. Al mismo tiempo, el sector secundario ganó mayor importancia alcanzando en 2005 el 53% del PIB, para disminuir y ubicarse entre 40% y 50% entre 2010 y 2016, mientras que el sector terciario aumentó ligeramente hasta 1985 (51%) disminuyó al 46% en 2005 y se ubicó finalmente en 60% en 2016. Es importante mencionar que debido a la heterogeneidad que caracteriza al sector terciario, es muy probable que el incremento de dicho sector en los años más recientes haya sido impulsado por actividades estrechamente relacionadas con el crecimiento del sector secundario, principalmente de la manufactura de bienes electrónicos, así como de otro tipo de servicios propios de las grandes ciudades (bancarios, por ejemplo).

Examinar el valor bruto de la producción agrícola e industrial puede ayudar a mostrar con mayor detalle el cambio estructural del que dan cuenta los cambios en la estructura sectorial del PIB.

Como puede advertirse en el cuadro 2, el Valor Bruto de la Producción Agrícola experimentó un periodo de crecimiento entre 1979 y 2000, para iniciar una caída a partir de entonces. Como se observa, los valores absolutos de 1979 y de 2016 son bastante cercanos, lo que arroja una tasa de crecimiento promedio anual de sólo 0.87%. Si se descompone la evolución en dos subperiodos (1979-2002 y 2003-2016), la tasa promedio de crecimiento para el primero sería de 6.2%, mientras que para el segundo sería de -7.1%. Los valores mostrados en el cuadro 2 permiten apreciar un estancamiento del valor bruto de la producción agrícola, por lo que se corrobora la pérdida de las actividades agrícolas como motor de crecimiento y fuente de empleo en Shenzhen, como se verá en el apartado correspondiente.

Por otro lado, el Valor Bruto de la Producción Industrial exhibe un crecimiento acelerado, que permite comprender cómo se compensó (en parte) la caída en la participación del PIB del sector primario y del Valor Bruto de la Producción Agrícola, en lo que a empleo se refiere. En términos absolutos, el Valor Bruto de la Producción Industrial pasó de 0.07 mil millones de yuanes en 1979 a 308.9 mil millones en 2016, es decir que creció a una tasa promedio anual de 25.4%. Dentro del Valor Bruto de la Producción Industrial, la industria ligera fue la dominante entre 1979 y 1999, mientras que a partir del año 2000 la industria pesada ocupó su lugar. Como el cuadro permite distinguir, a partir del inicio de operaciones de la ZEE en Shenzhen, la industria ligera concentró la mayor parte, pues de los 0.07 mil millones de yuanes aportó 0.06 mil millones. Para 2016, la situación era diferente, al aportar la industria

pesada 240.1 mil millones de yuanes de los 308.9 mil millones en 2016, mientras que la industria ligera aportó 68.8 mil millones. Así, durante el periodo 1979-2016, la industria ligera tuvo un crecimiento anual promedio de 20.8%, mientras que la industria pesada creció al 32% promedio anual.

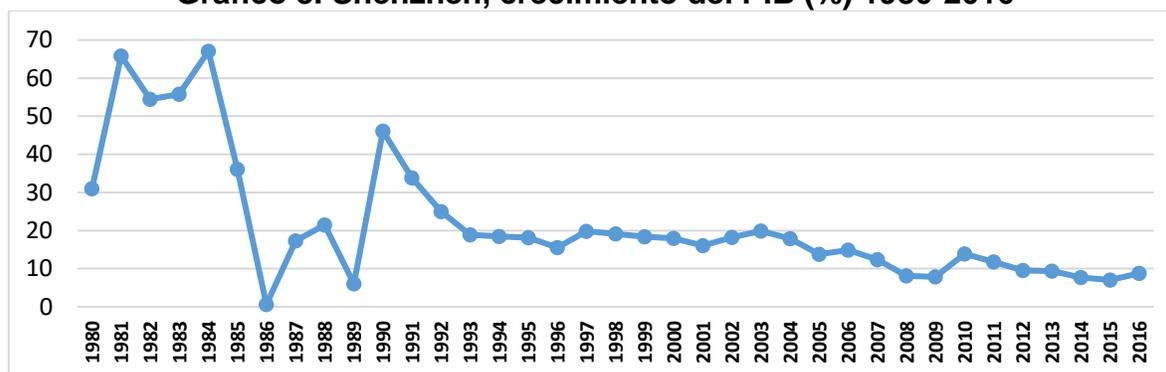
Cuadro 2. Shenzhen, Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial y PIB, (miles de millones de yuanes a precios de 1979)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Valor Bruto de la Producción Agrícola	0.13	0.16	0.27	0.36	0.40	0.47	0.32	0.19	0.18	0.18
Valor Bruto de la Producción Industrial	0.07	0.10	1.48	6.65	22.12	46.62	150.58	242.76	294.92	308.99
Industria ligera	0.06	0.09	1.16	5.01	12.00	20.84	40.56	60.18	67.43	68.87
Industria pesada	0.01	0.01	0.31	1.64	10.12	25.78	110.02	182.58	227.49	240.12
Producto Interno Bruto	0.20	0.26	2.33	5.18	14.42	33.20	73.27	125.67	194.00	210.98

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Pasando ahora al dinamismo del PIB en Shenzhen, este presentó una fase de aceleramiento importante en el periodo 1980-2016, con una tasa promedio de crecimiento anual de 20.1%, muy por encima del 10.1% anual a nivel nacional, destacando los picos entre 1980 y 1985 por encima de 30% y de 67% en 1984.

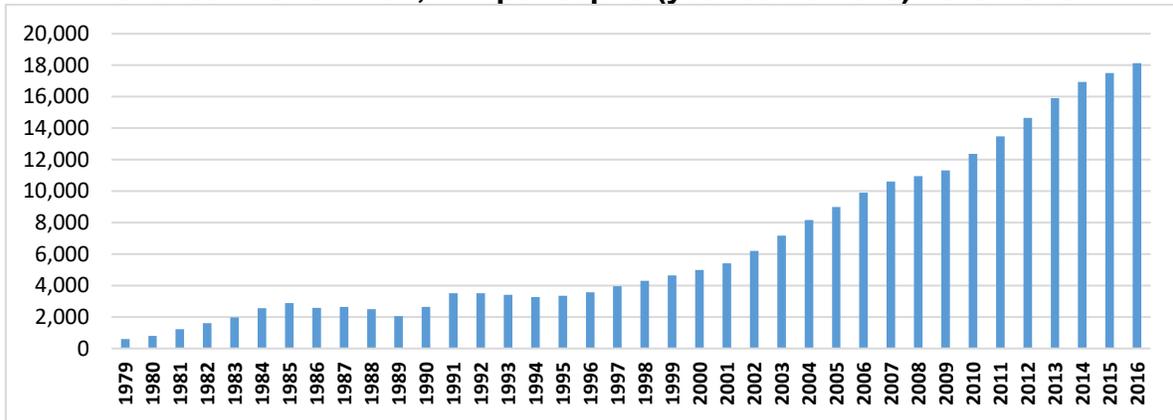
Gráfico 3. Shenzhen, crecimiento del PIB (%) 1980-2016



Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Como el gráfico 3 muestra, el subperiodo 1980-1985 es el que tuvo las tasas más altas, con desaceleraciones importantes en 1986 —con un crecimiento de 0.6%— y 1989 —con un crecimiento de 6%—. Igualmente, se observa cómo a partir de 1990 la tasa de crecimiento comienza a converger con la tasa nacional promedio de 10.1%. En los apartados siguientes, que corresponden al comercio exterior, la IED se retomará el tema del crecimiento y cómo la evolución de dichas variables explica su aceleración en el periodo de estudio.

Gráfico 4. Shenzhen, PIB per cápita (yuanes de 1979) 1979-2016



Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

En cuanto al PIB per cápita, el gráfico permite distinguir una tendencia creciente, aunque las desaceleraciones en el crecimiento del PIB antes mencionadas se reflejan en ligeras caídas del PIB per cápita (1986 y 1989, por ejemplo). Sin embargo, durante el periodo éste creció a una tasa promedio anual de 9.4%, un crecimiento considerable, ya que como se verá a detalle más adelante, en el apartado correspondiente a la población empleo y salarios, Shenzhen experimentó un crecimiento demográfico explosivo, pasando de 300,000 habitantes en 1978 a 11.9 millones en 2016.

De forma preliminar, y con base en los datos presentados, puede concluirse que en lo que se refiere a la estructura sectorial del PIB, la ZEE de Shenzhen atravesó por un cambio estructural, con un aumento importante de la industria (ligera en los inicios, y posteriormente pesada), lo que se refleja en el gran dinamismo del PIB y en el incremento constante del PIB per cápita, convirtiéndose en una ciudad en la que, si bien el sector terciario concentra la mayor parte, la industria ha constituido una parte importante como motor de crecimiento.

b) Zhuhai

Siguiendo el mismo orden que para Shenzhen, se presenta en primer lugar la estructura sectorial del PIB en Zhuhai.

Cuadro 3. Zhuhai, estructura sectorial del PIB (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Sector Primario	38.6	36.36	21.83	14.37	5.92	4.59	3.57	2.67	2.23	1.96
Sector Secundario	30.6	31.82	41.64	43.60	51.51	52.00	53.38	54.68	49.73	48.50
Sector Terciario	30.8	31.82	36.53	42.03	42.57	43.41	43.05	42.65	48.04	49.54

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

Del cuadro 3 se puede ver que la estructura económica de Zhuhai era diferente a la de Shenzhen al inicio del funcionamiento de la ZEE: En 1979 el sector primario aportaba al

PIB 38.6%, seguido por el sector secundario y terciario, ambos con una participación del 30.6%. Así, se aprecia que la base industrial era ligeramente mayor que en Shenzhen, estando empatada su participación con la del sector terciario, si bien el sector primario concentraba la mayor parte. En el periodo de estudio se puede observar cómo el sector secundario fue adquiriendo una mayor participación, llegando a contribuir con el 54% en 2010; lo mismo ocurrió con el sector terciario alcanzando su punto máximo en 2016 con 49%, ligeramente mayor al del sector industrial. En cuanto al sector primario, si bien se observa una caída de igual importancia que en Shenzhen, es importante notar que aún contribuyó en 2016 con el 1.9% del PIB.

Cuadro 4a. Zhuhai, Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial (miles de millones de yuanes a precios de 1980)

	1979	1980	1985	1990	1995	1997
Valor Bruto de la Producción Agrícola	0.15	0.17	0.23	0.89	0.95	1.05
Valor Bruto de la Producción industrial	0.13	0.17	0.59	5.58	30.36	32.72
Industria ligera	0.11	0.15	0.52	4.58	21.40	31.36
Industria pesada	0.02	0.02	0.07	1.00	8.96	11.36

Fuente: tomado de Knoth (2000, p. 116)

Cuadro 4b. Zhuhai, Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial (miles de millones de yuanes a precios de 1985)

	2000	2005	2010	2015	2016
Valor Bruto de la Producción Agrícola	0.59	0.97	1.26	1.62	1.56
Valor Bruto de la Producción industrial	16.97	39.13	66.72	78.08	84.31

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

Los cuadros 4a y 4 b muestran las cifras del Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial, en el subperiodo 1979-1997 y el 2000-2016. Como se puede notar, el Valor Bruto de la Producción Agrícola muestra en ambos subperiodos una tendencia creciente, lo cual explica por qué su participación dentro del PIB no desapareció como ocurrió en Shenzhen, pasando de 0.15 mil millones de yuanes en 1979 a 1.05 mil millones en 1997, lo que equivalió a una tasa de crecimiento promedio de 11.4%; mientras que pasó de 0.59 mil millones de yuanes en 2000 a 1.56 mil millones en 2016, es decir, que creció al 6.3% anual (debe mencionarse que las cifras absolutas en los cuadros 4a y 4b no son comparables por no haberse calculado con el mismo año base).

Cuadro 4c. Zhuhai, PIB (miles de millones de yuanes a precios de 1985)

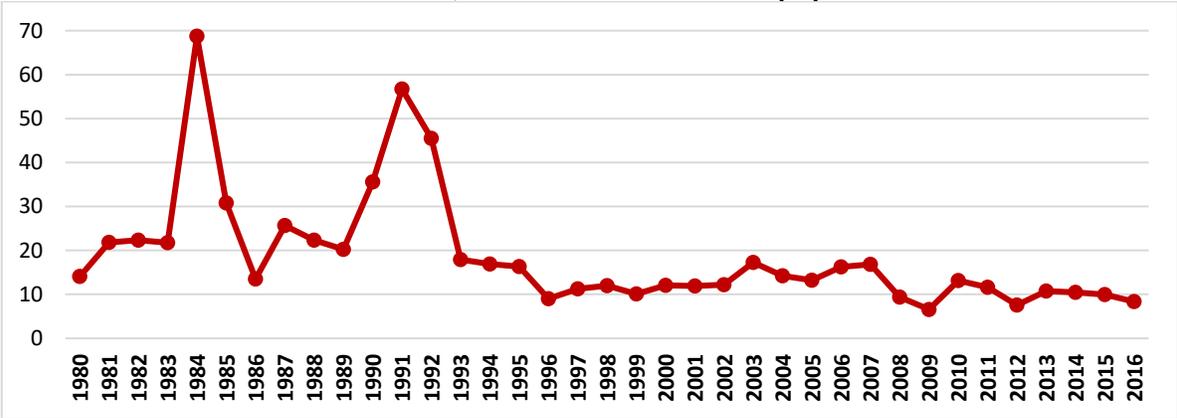
	1979 ¹	1980 ¹	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Producto Interno Bruto	0.17	0.22	0.98	2.10	4.80	8.07	15.37	26.54	38.34	41.36

¹ Tomado de Knoth (2000, p. 114), (miles de millones de yuanes a precios de 1978)

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

En lo referente al Valor Bruto de la Producción Industrial, el subperiodo 1979-1997 (cuadro 4a) muestra un crecimiento explosivo, pasando de 0.13 mil millones de yuanes en 1979 a 32.72 mil millones en 1997. Tal crecimiento, que equivale a una tasa promedio anual de 36%, estuvo impulsado por el crecimiento de la industria ligera, la cual pasó de 0.11 mil millones de yuanes en 1979 a 31.36 mil millones en 1997, es decir que creció al 36.9% anual; mientras que la industria pesada pasó de 0.02 mil millones en 1979 a 11.36 mil millones en 1997, un crecimiento anual de 42.2%. Para el subperiodo 2000-2016 (cuadro 4b), el Valor Bruto de la Producción Industrial muestra también una tendencia creciente, aunque a un menor ritmo, con una tasa promedio anual de 10.5%, alcanzando en 2016 un valor de 84.3 mil millones de yuanes. Desafortunadamente, para este subperiodo no hay información disponible sobre las industrias ligeras y pesadas, por lo que no es posible ubicar en dónde se dio el mayor crecimiento.

Gráfico 5. Zhuhai, crecimiento del PIB (%) 1986-2016

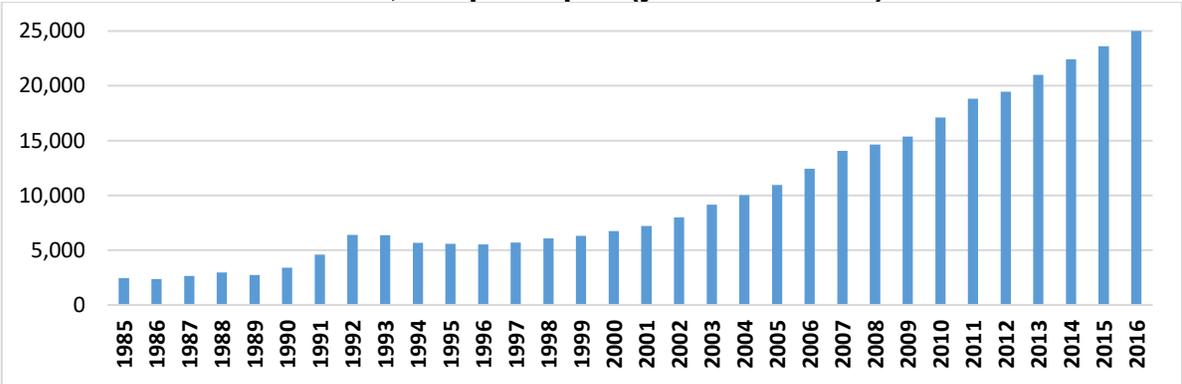


Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

El gráfico 5 permite observar que, de manera similar al caso de Shenzhen, en Zhuhai el PIB creció a tasas aceleradas, si bien su ritmo fue algo menor. Entre 1979 y 1985 la tasa de crecimiento se ubicó en 26.3% promedio anual, mientras que en el periodo 1985-2016 se ubicó en 12.8% promedio anual. En ambos casos, las tasas se ubican por encima del promedio nacional (10.1%), alcanzando el PIB en 2016 un valor de 41.3 mil millones de yuanes. Específicamente, se aprecia que la tasa máxima registrada fue la de 1984 (68.7%), seguida por la de 1991 (56.7%), siendo relevante el hecho de que no hubo tasas negativas, siendo la tasa de 2009 (6.5%) la más baja del periodo.

En cuanto al PIB per cápita, su evolución muestra entre 1985 y 2016³⁶ una tendencia creciente, al haber pasado de 2,431 yuanes en 1985 a 24,995 yuanes en 2016, lo que significa que creció a una tasa promedio anual de 7.8%, equivaliendo el PIB per cápita de 2016 a aproximadamente 10.3 veces el de 1985. Como el gráfico 6 muestra, los subperiodos 1985-1990 y 1993-1997 presentaron caídas. Sin embargo, la tendencia es clara para el periodo en su conjunto. En Zhuhai, el crecimiento de la población, como se verá más adelante no fue tan acelerado como en el caso de Shenzhen, pues pasó de 360 mil habitantes en 1979 a 1 millón 670 mil en 2016. Sin embargo, al ser creciente, es significativo reconocer que el crecimiento del PIB per cápita fue bastante mayor al crecimiento de la población.

Gráfico 6. Zhuhai, PIB per cápita (yuanes de 1985) 1985-2016



Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

Como conclusión preliminar, los datos sobre la producción en Zhuhai permiten indicar que la ZEE produjo también un cambio en la estructura productiva de la ciudad, especialmente a costa del sector primario, ya que para 2016 tanto el sector secundario como el terciario habían concentrado el 98% del PIB. Asimismo, se puede deducir que dicho cambio estuvo originado por una aceleración en el sector secundario, lo que corroboran los datos del Valor Bruto de la Producción Industrial. La transición ocurrida y que impulsó el cambio estructural también se refleja en el dinamismo del PIB en su conjunto (18.1% anual), y en un incremento del PIB per cápita (7.8% anual).

c) Shantou

El cuadro 5 presenta la estructura sectorial del PIB en Shantou, y como se observa, su situación inicial era visiblemente diferente a la de Zhuhai y Shenzhen. Si bien el sector primario tenía una participación de 24% en 1978, en ese mismo año la participación del

³⁶ Los datos presentados inician en 1985 por estar únicamente disponible el índice de precios al consumidor a partir de ese año.

sector secundario era la mayor con 38%, seguido por el terciario con 37.9%. Como se aprecia también, el sector terciario creció con rapidez, pues en 1980 sobrepasó la participación del sector secundario. Lo anterior significa que Shantou poseía ya una base industrial considerable antes del inicio de las reformas y de la creación de la ZEE.

Cuadro 5. Shantou, estructura sectorial del PIB (%)

	1978	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Sector Primario	24.07	25.33	24.96	25.27	21.28	12.38	8.75	7.00	5.70	5.18	5.15
Sector Secundario	38.00	38.41	34.13	31.20	34.31	43.03	48.29	51.35	52.97	51.48	50.51
Sector Terciario	37.93	36.26	40.91	43.53	44.41	44.59	42.96	41.65	41.33	43.34	44.34

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

En el transcurso de los años, el sector terciario continuó ganando participación hasta al menos 1992 (con el 46.4%), para a partir de entonces disminuirla, a la par de una participación creciente del sector secundario, que rebasó al terciario a partir de 1996. Dicha tendencia se mantendría, pues como se observa, en 2016 el sector secundario participó con el 50.5%, mientras que el terciario lo hizo con el 44.3%. El sector primario, de manera similar, aunque menos marcada que Shenzhen y Zhuhai, mostró una tendencia a disminuir en el periodo 1978-2016, a pesar de haber crecido hasta 1984, año en que alcanzó el 32.4% de participación. Sin embargo, comenzó a disminuir desde entonces para ubicarse en alrededor del 5% entre 2007 y 2016.

Pasando a los datos sobre el Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial, el cuadro 6 da cuenta de un crecimiento moderado de la producción agrícola, con una tasa promedio entre 1978 y 2016 de 5.3%, pasando de 0.38 mil millones de yuanes en 1978 a 2.67 mil millones en 2016. En contraste, el Valor Bruto de la Producción Industrial creció en el mismo periodo a una tasa anual promedio de 11.9%, pasando de 0.79 mil millones de yuanes en 1978 a 58.2 mil millones en 2016. Esto permite sustentar lo dicho antes sobre el cambio estructural en favor del sector secundario, ya que la producción industrial en términos brutos muestra un crecimiento sostenido y acelerado.

Tal aceleramiento de la industria se refleja en el dinamismo del PIB de la ciudad. El gráfico 7 permite observar que, a diferencia de Shenzhen y Zhuhai, en Shantou las tasas de crecimiento del PIB fueron menores, siendo la de 1984 la más alta con 28.4%. Asimismo, en Shantou ocurrieron desaceleraciones con tasas negativas: 1983 con -7.7%, 1989 con

-7.2% y 2001 con -1.3%. El periodo 1979 muestra por tanto una tasa de crecimiento promedio anual de 9.8%, algo ligeramente menor a la media nacional.

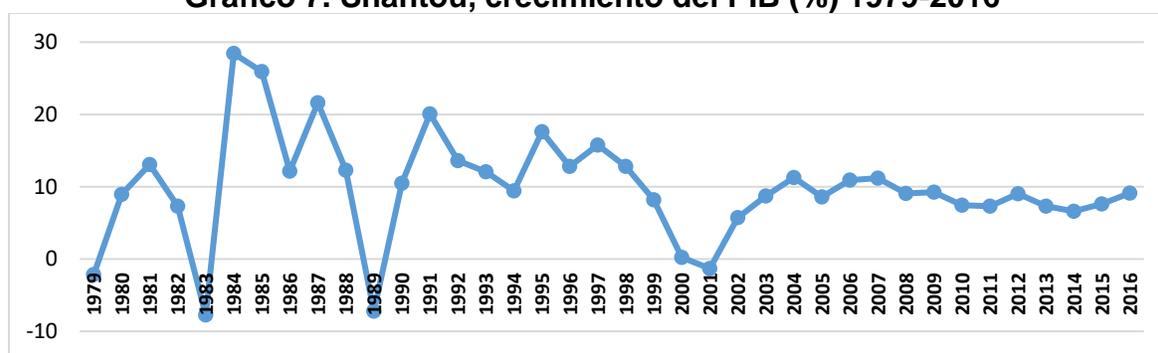
Cuadro 6. Shantou, Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial y PIB (miles de millones de yuanes a precios de 1978)

	1978	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Valor Bruto de la Producción Agrícola	0.38	0.36	0.34	0.60	0.86	1.25	1.63	1.51	1.87	2.46	2.67
Valor Bruto de la Producción Industrial	0.79	0.73	0.83	1.37	3.05	7.51	15.0	22.97	42.03	53.73	58.27
Producto Interno Bruto	0.87	0.85	0.93	1.68	2.64	5.19	8.29	11.37	17.94	25.85	28.20

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

El crecimiento per cápita muestra de forma similar a los de Shenzhen y Zhuhai un crecimiento durante el periodo 1978-2016, aunque menor al de dichas ciudades. En promedio, el PIB per cápita creció al 7.6% promedio anual durante el periodo mencionado, pasando de 306 yuanes en 1978 a 5,067 en 2016, lo que equivale a 16.5 veces el de 1978. Para contrastar el crecimiento del PIB per cápita, se menciona brevemente que la población de Shantou pasó de 2.88 millones de personas en 1979 a 5.6 millones en 2016, es decir que se multiplicó casi por 2 en el periodo mencionado. El tema de la población se abordará más adelante.

Gráfico 7. Shantou, crecimiento del PIB (%) 1979-2016

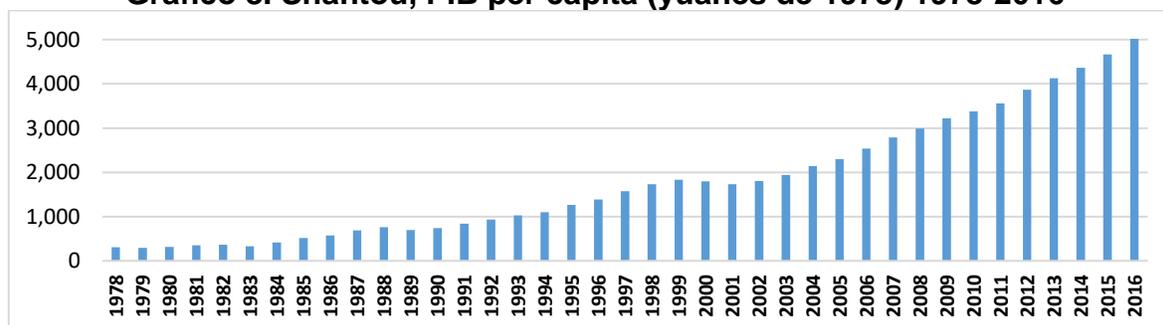


Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

La conclusión preliminar sobre Shantou en cuanto a los cambios de su estructura productiva permiten señalar en primer lugar, una diferencia importante entre Shantou y Shenzhen y una similitud con Zhuhai: en Shantou existía antes del inicio de las reformas una base industrial, al menos en lo que se refiere a su contribución en el PIB y al Valor Bruto de la Producción Industrial. Asimismo, el crecimiento de los sectores secundario y terciario

parecen haber impulsado el crecimiento del PIB, en vista de que el PIB del sector primario redujo su participación a un nivel relativamente bajo.

Gráfico 8. Shantou, PIB per cápita (yuanes de 1978) 1978-2016



Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

d) Xiamen

La estructura sectorial del PIB en Xiamen muestra el carácter industrial de la ciudad heredado de la fase anterior a las reformas. Como el cuadro 7 muestra, la participación del sector secundario se ubicaba en 1979 en 57%, contribución sustancialmente mayor a la observada en los casos de Shenzhen y Zhuhai. Por su parte, los sectores primario y terciario contribuían con una tasa similar de 22% y 21% respectivamente.

Es importante notar que dicha mayor contribución del sector secundario en Xiamen muestra un punto de partida diferente al de las otras ZEE, puesto que como se aprecia en el cuadro, la contribución de dicho sector se redujo en términos relativos, siendo el sector terciario el que mayor crecimiento tuvo en el periodo 1979-2016.

Cuadro 7. Xiamen, estructura sectorial del PIB (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Sector Primario	22.0	21.7	14.8	11.9	6.3	4.2	2.1	1.1	0.7	0.6
Sector Secundario	57.0	58.3	51.3	51.2	52.2	50.6	54.9	49.7	43.6	40.8
Sector Terciario	21.0	20.0	33.9	36.9	41.5	45.2	43.0	49.1	55.7	58.6

Fuente: elaboración propia con base en Xiamen Municipal Bureau of Statistics (2017)

A pesar de lo dicho antes, las cifras sobre el Valor Bruto de la Producción Industrial permiten ver que, a pesar de esa disminución relativa, la producción bruta en dicho sector creció de manera similar a la de las otras ZEE analizadas. Concretamente, pasó de 0.88 mil millones de yuanes en 1980 a 9.11 mil millones en 1997, mientras que en cifras con un diferente año base muestran que pasaron de 48 mil millones de yuanes en 1998 a 359 mil millones en 2016. Tal crecimiento estuvo impulsado entre 1980 y 1997 por el crecimiento de la industria ligera y en menor medida de la industria pesada. Por su parte, el Valor Bruto de la Producción Agrícola evolucionó con una tendencia similar a las de las otras ZEE creciendo

moderadamente, al ubicarse en 1997 en 0.62 mil millones de yuanes frente a los 0.20 mil millones de 1980.

En ese sentido, el crecimiento del PIB primario muestra un crecimiento promedio anual de 6.5%, frente al 14.5% del sector secundario, el 20.5% del sector terciario y del PIB total al 15.3% entre 1980 y 1997. Para el subperiodo de 1998-2016, las tasas de crecimiento promedio respectivas fueron de -3.6% para el sector primario, 7.7% para el sector secundario, 10.2% para el terciario y 8.8% del PIB total. Sobre el sector primario se presenta la misma situación que en Shenzhen, en que su contribución equivalió a partir de 2011 a menos del 1% del PIB. En vista del crecimiento del PIB en los sectores secundario y terciario, el PIB de la ciudad muestra una evolución dinámica como se aprecia en el gráfico 9.

Cuadro 8a. Xiamen, Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial y PIB (miles de millones de yuanes a precios de 1978)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Valor Bruto de la Producción Agrícola	0.20	0.25	0.32	0.47	0.57	0.62
Valor Bruto de la Producción Industrial	0.88	1.41	2.25	6.07	7.17	9.11
Industria ligera	0.61	0.97	1.64	4.06	4.93	6.20
Industria pesada	0.27	0.44	0.62	2.00	2.24	2.91
Producto Interno Bruto	0.60	1.15	1.68	4.60	5.45	6.73

Fuente: tomado de Knoth (2000, p. 135)

Cuadro 8b. Xiamen, Valor Bruto de la Producción Agrícola e Industrial y PIB (miles de millones de yuanes a precios de 1998)

	1998	2000	2005	2010	2015	2016
Valor Bruto de la Producción Agrícola	1.09	0.97	1.21	1.36	1.62	1.45
Valor Bruto de la Producción Industrial	48.00	66.74	189.88	310.57	371.64	359.02
Producto Interno Bruto	9.20	11.03	20.30	32.43	41.64	41.65

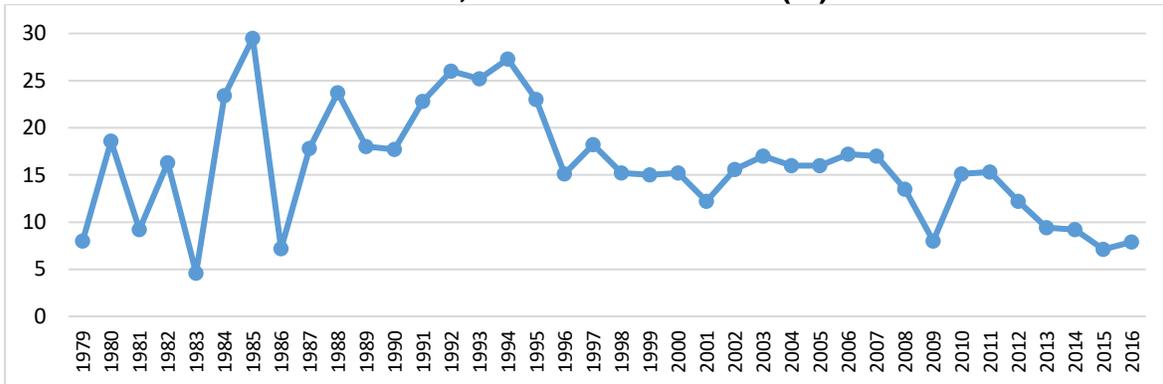
Fuente: elaboración propia con base en Xiamen Bureau of Statistics (2017)

Tomando en consideración que las cifras del PIB per cápita se presentan desde 1998, debido a que a partir de ese año es que está disponible el índice de precios al consumidor, se puede ver que depende sobre qué población se calcule. Aquí se puede adelantar la situación que se da en general en China, y es que el sistema de migración interna conocido como *Hukou*, regula la migración a través de un registro con el cual se tiene acceso a servicios públicos de salud y educación. Sin embargo, eso no elimina la población migrante no registrada, por lo que como se aprecia claramente en el gráfico 10, se da una variación significativa. A pesar de eso, y con una población que pasó de 900 mil personas en 1978

a 3.9 millones (es decir que se multiplicó por 4.2), puede intuirse que como en las otras ZEE, la tendencia de crecimiento del PIB fue mayor al crecimiento de la población.

El gráfico 9 da cuenta de la evolución de la tasa de crecimiento del PIB en Xiamen en el periodo de estudio, mostrando a nivel general una tendencia creciente, y a diferencia de Shantou, no muestra periodos de crecimiento negativo.

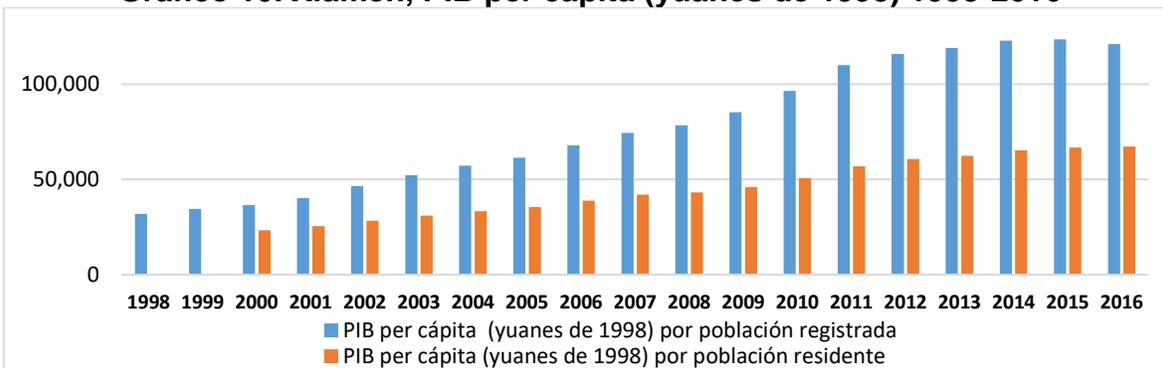
Gráfico 9. Xiamen, crecimiento del PIB (%) 1979-2016



Fuente: elaboración propia con base en Xiamen Bureau of Statistics (2017)

Así, como conclusión de este apartado sobre producción, se puede decir que Xiamen, en vista de que ya contaba con una base industrial importante previa a las reformas de 1978, fase que se caracterizó por impulsar la industria pesada, se comprende cómo es que el crecimiento del sector secundario estuvo impulsado por la industria ligera. El sector terciario, como se vio, fue el que mayor participación ganó durante el periodo, mientras que el sector primario disminuyó su participación a un nivel por debajo del 1% del PIB. Puede decirse entonces que, en Xiamen el cambio estructural ocurrió a nivel absoluto en el caso de la industria, que viró de la industria pesada a la ligera, y a una economía con una fuerte participación del sector de los servicios, mientras que se aprecia que, como la tendencia general observada en las 4 ZEE, en Xiamen ocurrió también una disminución importante en la participación del sector primario.

Gráfico 10. Xiamen, PIB per cápita (yuanes de 1998) 1998-2016

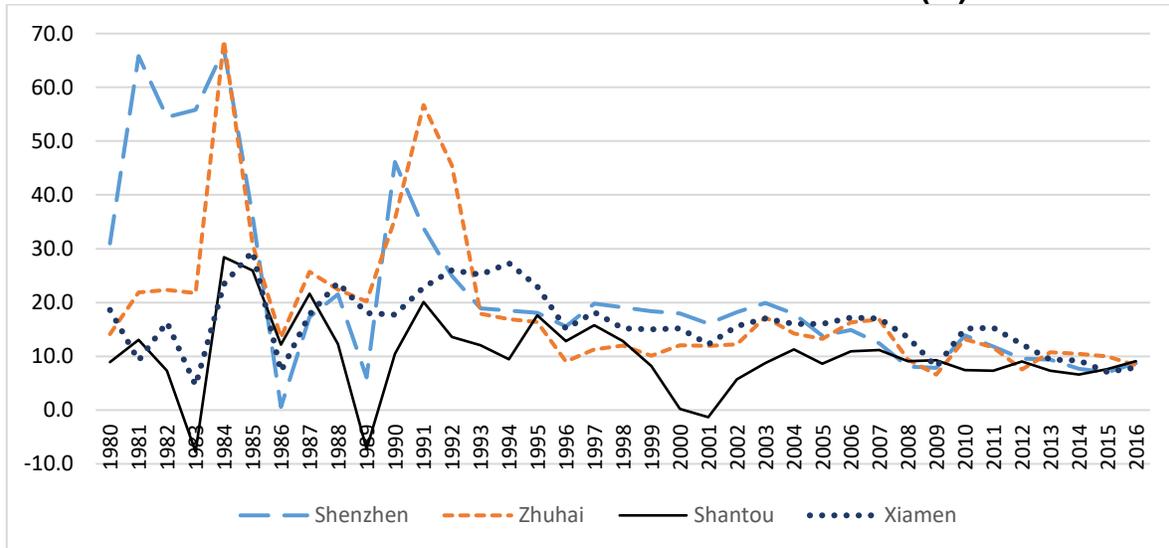


Fuente: elaboración propia con base en Xiamen Bureau of Statistics (varios años)

3.1.2.1.1 Crecimiento del PIB en las ZEE como conjunto

El gráfico 11 muestra la evolución de la tasa de crecimiento en las cuatro ZEE estudiadas.

Gráfico 11. Evolución del crecimiento del PIB en las ZEE (%) 1980-2016



Fuente: Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017), Statistics Bureau of Zhuhai (2017), Shantou Bureau of Statistics (2017) y China Statistics Press (2017).

De él se pueden distinguir cuando menos cuatro subperiodos en el periodo 1978-2016.

1. El primero puede ubicarse entre 1980-1984, subperiodo en el que se advierte en las ZEE una evolución de crecimiento del PIB, con Shenzhen y Zhuhai a tasas significativamente mayores que las de Shantou y Xiamen, destacando una desaceleración en 1983.
2. El segundo se ubicaría entre 1985 y 1989, con una desaceleración del crecimiento en Shenzhen, Zhuhai y Xiamen, y una caída en Shantou en 1989.
3. El tercero puede ubicarse entre 1990 y 1993, en el que se observa una aceleración en 1990, e inicia una desaceleración a partir de 1991 y hasta 1993.
4. Finalmente, el cuarto se puede fechar entre 1994 y 2016, subperiodo en el que se aprecia una prolongación de la desaceleración iniciada en 1993 y que muestra una relativa convergencia del crecimiento en las cuatro ZEE a la tasa media nacional de del periodo 1978-2016, de 10.1% anual.

Puede adelantarse aquí que la desaceleración observada a inicios de la década de 1990 coincide aproximadamente con el inicio en la reducción de su proporción en la IED total. Lo anterior no significa que se haya dado una caída drástica, pues como el gráfico 11 muestra, las tasas de crecimiento máximas pasaron de ubicarse entre el 30% y 70% durante los primeros años, a estabilizarse cerca del 10% anual en las cuatro ZEE en años recientes.

En ese sentido puede deducirse que su efecto directo sobre el crecimiento, si bien no ha desaparecido y se mantiene en línea con el crecimiento actual, sí fue perdiendo importancia relativa. Por otro lado, no debe dejar de notarse la evidente diferencia en el ritmo de crecimiento mostrado por Shenzhen y Zhuhai entre 1980 y 1992, y el crecimiento de Shantou y Xiamen en el mismo periodo, aunque debe hacerse notar de igual manera que el crecimiento de las cuatro ZEE ha iniciado a converger desde 1993, y más marcadamente desde 2005.

3.1.2.2 Estructura poblacional, salarial y laboral

Los datos que a continuación se presentan buscan mostrar los cambios en la estructura poblacional (el crecimiento demográfico absoluto y su composición), en el empleo y en el nivel salarial. De igual manera, debe recordarse que las cifras presentadas no son completamente homogéneas, por lo que hay variaciones en la forma en que se muestran.

Conviene iniciar describiendo la estructura poblacional a nivel nacional. En 1978 la población china ascendía a 0.96 mil millones de personas, mientras que en 2016 alcanzó la cifra de 1.38 mil millones. Lo anterior significó que la población creció entre 1978 y 2016 a una tasa promedio anual de 0.95%. Aquí debe recordarse que fue a partir de 1979 en que se instauró la política de hijo único, lo que ayuda a comprender la relativamente baja tasa de crecimiento poblacional en el periodo.

Cuadro 9. China, población total (miles de millones de personas)

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2016
Población total	0.55	0.66	0.83	0.92	0.99	1.06	1.14	1.21	1.27	1.31	1.34	1.38

Fuente: elaboración propia con base en National Bureau of Statistics of China (2017)

Cuadro 10a. China, población urbana y rural (%)

	1949	1950	1960	1970	1975	1977
Población Urbana	10.64	11.18	19.75	17.38	17.34	17.55
Población Rural	89.36	88.82	80.25	82.62	82.66	82.45

Fuente: tomado de National Bureau of Statistics of China (2017)

Como muestran los cuadros 10a y 10b, la estructura poblacional en China se caracterizó desde la fundación de la República Popular por tener una población mayoritariamente rural, si bien con una tendencia a disminuir. En 1949, dicha población concentró el 89.3% del total, manteniéndose por encima del 80% hasta inicios de la década de 1980. Por su parte, la población urbana concentró en 1949 el 10.6%, creciendo entre 1949 y 1977 a una tasa promedio anual de 2.03%. En contraste, el crecimiento promedio anual de la población

urbana entre 1978 y 2016 fue de 4.09%, llegando a concentrar en 2016 el 57.3% frente al 42.6% de población rural.

Cuadro 10b. China, población urbana y rural (%)

	1978	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Población Urbana	17.92	18.96	19.39	23.71	26.41	29.04	36.22	42.99	49.95	56.10	57.35
Población Rural	82.08	81.04	80.61	76.29	73.59	70.96	63.78	57.01	50.05	43.90	42.65

Fuente: tomado de National Bureau of Statistics of China (2017)

Después del breve contexto nacional, se presenta a continuación la descripción de cada una de las 4 ZEE para mostrar los cambios que en su estructura poblacional, de empleo y a nivel salarial han ocurrido como consecuencia de las reformas y el funcionamiento de las ZEE.

a) Shenzhen

El caso de Shenzhen, como se ha mencionado previamente, es el más emblemático y de mayor análisis en la literatura, debido a que pasó de ser una aldea de 300,000 habitantes en 1978,³⁷ para convertirse en una de las ciudades principales (a la altura de Beijing, Guangzhou o Shanghái) con una población de casi 12 millones de personas en 2016, tal y como se puede observar en el cuadro 11. Tal crecimiento de la población es equivalente a un 10.3% anual entre 1979 y 2016.

Cuadro 11. Shenzhen, población y empleo (millones de personas)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Población total	0.3	0.3	0.9	1.7	4.5	7.0	8.3	10.4	11.4	11.9
Empleo total	0.1	0.1	0.3	1.1	3.0	4.7	5.8	7.6	9.1	9.3
Empleo/población (%)	44.4	44.7	37.0	65.1	66.5	67.7	69.6	73.1	79.6	77.8

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Como argumenta Knoth (2000) para las ZEE chinas, un buen indicador de la migración económica es la razón empleo/población. Como se advierte en el cuadro 11, en 1979 el 44% de la población total se hallaba inserta en algún tipo de empleo. Tal razón creció durante el periodo 1979-2016, lo que muestra que una proporción significativa del crecimiento de la población ocurrió por la llegada de nueva fuerza de trabajo a la ciudad. Así, a pesar de la

³⁷ Es importante aclarar que los datos oficiales muestran que la población de Shenzhen en 1979 fue de 314,100 habitantes, en contraste con lo mencionado en otros trabajos. Por ejemplo, González y Meza (2009, p. 110), Yeung et al. (2009, p. 223) y el sitio oficial de Shenzhen (Shenzhen Government Online, 2018) hablan de 30,000 en 1979 y/o 1980. McKenney (1993, p. 9) habla de 69,645 en 1978, Ge (1999, p. 91) de 94,000 en 1980.

disminución que se aprecia en 1985, la razón crece a partir de entonces hasta alcanzar el 77.8% en 2016, con su pico máximo en 2013 con 84.6%.

En ese sentido, el cuadro 12 muestra la situación de la migración. La población con registro permanente (*hukou*) representó en 1979 el 99.5% de la población total, mientras que en 2016 representó apenas el 32.3%. En contraste, la población con registro no permanente, que incorpora aproximadamente a los trabajadores migrantes registrados, pasó de representar 0.5% de la población total en 1979 al 67.7% en 2016 —destacando el hecho de que entre 1998 y 2013 tal porcentaje se ubicó por encima de 80%—, lo que ayuda a explicar la ratio del cuadro 11.

Cuadro 12. Shenzhen, población con registro permanente y no permanente (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Con registro permanente	99.5	96.4	54.3	40.9	22.1	17.8	22.0	24.2	31.2	32.3
Con registro no permanente	0.5	3.6	45.7	59.1	77.9	82.2	78.0	75.8	68.8	67.7

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Como se adelantó en el apartado sobre la estructura productiva del PIB en Shenzhen, los datos sobre la estructura del empleo permiten dar cuenta de una fotografía más completa en lo que se refiere al cambio estructural de zona con un fuerte componente primario a una predominantemente industrial y de servicios como consecuencia del funcionamiento de la ZEE.

El cuadro 13a permite analizar la estructura del empleo por zonas urbanas y rurales. En vista de que en las zonas rurales predominan actividades del sector primario, es posible reconocer los cambios en el empleo que la estructura sectorial del PIB trajo consigo. De la población empleada total (que ha crecido en términos absolutos en el periodo de estudio), para 1979 los trabajadores rurales representaron el 68.2%, mientras que los empleados urbanos el 28.8% y los trabajadores urbanos por cuenta propia (autoempleados) el 2.9%. Con el paso de los años, el cambio de los trabajadores rurales es lento, pues si bien se observa que disminuye, contribuyó aún con el 50.7% en 2000 y el 34.5% en 2005, para desaparecer a partir de 2013.

Por otro lado, tanto empleados urbanos como trabajadores urbanos por cuenta propia muestran un aumento en su contribución. En el caso de los primeros, pasaron de contribuir el 28.8% en 1979 al 47.8% en 2016. Debe aclararse que pueden distinguirse tres subperiodos: 1979-1988, con una tendencia creciente en su participación, del 28.8% en 1979 hasta el 76.5% en 1988 en que alcanza el punto máximo; el otro es el de 1989-2001,

en que se observa una disminución, puesto que pasó del 51.7% en 1989 al 19.3% en 2001; el último subperiodo comprende de 2002 a 2016, con una tendencia a incrementarse, pasando de 20% en 2002 al 47.8% en 2016.

Cuadro 13a. Shenzhen, estructura del empleo (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Empleados urbanos	28.8	32.6	69.5	50.7	29.7	19.7	28.7	33.1	49.4	47.8
<i>Empresas de propiedad estatal</i>	24.2	27.2	51.6	31.0	13.5	6.5	6.2	6.1	4.8	4.5
<i>Empresas urbanas de propiedad colectiva</i>	4.7	5.4	8.0	4.8	3.6	0.8	0.5	0.2	0.3	0.3
<i>Otro tipo de empresas</i>	-	-	9.9	14.9	12.7	12.3	22.0	26.8	44.3	43.0
Autoempleados urbanos	2.9	2.6	2.0	3.1	24.2	29.5	36.6	49.7	49.2	50.8
Trabajadores rurales (pueblos y aldeas)	68.2	64.8	28.5	46.2	45.9	50.7	34.5	17.0	-	-
Otros	-	-	-	-	0.2	0.2	0.2	0.3	1.4	1.5

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Cuadro 13b. Shenzhen, estructura sectorial del empleo urbano¹ (%) 2014-2016

	2014	2015	2016
Sector Primario	0.01	0.01	0.01
Sector Secundario	63.67	61.24	58.91
Sector Terciario	36.32	38.75	41.08

¹ Empleo urbano es igual a la suma de empleados urbanos y autoempleados urbanos

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2015, 2016 y 2017)

Al no haber una serie histórica de la estructura del empleo por sectores, el cuadro 13b muestra la estructura sectorial para los años 2014, 2015 y 2016 del empleo urbano. En línea con lo que se puede inferir del análisis realizado hasta ahora, se observa la práctica desaparición del empleo en el sector primario. Asimismo, el sector secundario se muestra como el principal sector empleador con entre el 58% y 63% del empleo urbano, mientras que el empleo en el sector terciario se ubica en torno al 36% y 40%.

En lo que al salario promedio se refiere, los datos disponibles diferencian entre el salario general y el de las empresas de propiedad estatal, siendo este último visiblemente más alto, como se aprecia en el cuadro 14. Al respecto, Knoth (2000, p. 104) considera que el salario promedio en el sector estatal ha sido sobreestimado, justificando su argumento con entrevistas realizadas por él en las ZEE, que parecen indicar que el salario en el sector no estatal es mayor, lo que atrae a más gente. Además, menciona que una regulación específica para las ZEE menciona que los salarios en empresas con inversión extranjera —como el caso de la *joint ventures*—, deberían ser equivalentes al 120%-150% del salario

real en las empresas estatales. Por lo tanto, la atención se centra aquí en el salario promedio general.

El cuadro 14 muestra que en 1980 el salario general promedio se ubicó en 932 yuanes anuales por persona, alcanzando los 9,715 yuanes en 2016, es decir que se multiplicó por 10.4, lo que equivale a un crecimiento promedio anual del 6.7%, y permite percibir un mejoramiento en el nivel salarial de la ciudad, lo que ayuda a explicar la alta llegada de migrantes a ella.

Cuadro 14. Shenzhen, salario promedio anual (yuanes a precios de 1979)

	1980	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Salario promedio general	932	974	1,446	1,300	2,102	3,497	4,806	6,488	8,982	9,715
Salario promedio en empresas estatales	943	963	1,452	1,310	2,347	3,976	7,069	10,253	13,016	13,522

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Como conclusión preliminar, en lo que respecta a la población, el empleo y el nivel salarial en Shenzhen, el cambio estructural sugerido en el apartado sobre la estructura productiva se evidencia con mayores datos: los sectores secundario y terciario, al haber contribuido con un porcentaje ubicado en el primero y segundo lugar a lo largo del periodo, muestran señales de haberse erigido como los principales beneficiados con la operación de la ZEE. Esto se evidencia con los datos que muestran una continua disminución del empleo en el sector primario a la par de un aumento en el empleo urbano (incluyendo el autoempleo), y con las cifras de 2016 de que ambos sectores concentran el 99.9% del empleo (secundario 58.9%, terciario 41.8%). De igual forma, los cambios en su estructura poblacional, a nivel absoluto y relativo, dan cuenta de los cambios experimentados por Shenzhen a lo largo de 38 años, pasando de una aldea de 314,100 habitantes en 1979 dedicados a una ciudad de casi 12 millones en 2016, de los cuales la población con permiso no permanente que se compone por los trabajadores migrantes concentró el 67.7% en 2016.

b) Zhuhai

En Zhuhai, como muestra el cuadro 15, la población en 1979 era ligeramente mayor a la de Shenzhen, con un total de 360,000 habitantes (frente a los 314,100 de Shenzhen). Pese al cambio estructural descrito en el apartado sobre su estructura productiva, el nivel absoluto del PIB y la población en 2016, permiten ver que el éxito de Zhuhai no ha sido tan impresionante como el de Shenzhen.

Cuadro 15. Zhuhai, población y empleo (millones de personas)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Población total	0.36	0.37	0.41	0.64	0.89	1.24	1.42	1.56	1.63	1.68
Empleo total	0.19	0.20	0.25	0.39	0.63	0.79	0.94	1.03	1.09	1.10
Empleo/población (%)	53.9	54.6	61.6	61.3	71.2	63.8	66.4	66.0	66.7	65.4

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

La tasa de crecimiento promedio de la población entre 1979 y 2016 se ubicó en un 4.2% anual, alcanzando 1.68 millones de personas en 2016. La razón empleo/población exhibe un incremento moderado, pasando del 53.9% en 1979, al 71.2% en 1995 y finalmente al 65.4% en 2016. Esto puede indicar la existencia de una ola migratoria menor a la observada en Shenzhen.

El cuadro 16 permite observar que hasta 1985 la población con registro permanente (*hukou*) constituyó el 100% de la población total, disminuyendo al 68.5% en 2016, mientras que la población con registro no permanente que surge a partir de 1986 representó el 21.6% en 1990 y continuó creciendo hasta alcanzar el 31.5% en 2016. A pesar de la anterior y de la menor razón empleo/población mencionada antes, se aprecia el cambio en la estructura poblacional de la ciudad.

Cuadro 16. Zhuhai, población con registro permanente y no permanente (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Con registro permanente	100	100	100	78.4	71.1	59.8	63.3	67.1	68.8	68.5
Con registro no permanente	-	-	-	21.6	28.9	40.2	36.7	32.9	31.2	31.5

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

En lo que se refiere al empleo, debe mencionarse primeramente que las cifras publicadas por la oficina de estadísticas de la ciudad (*Statistics Bureau of Zhuhai*) que se usaron como base para la elaboración del cuadro 17a no concuerdan, ya que pese a presentar la estructura del empleo diferenciando entre empleo urbano no privado, empleo en empresas privadas y autoempleados, la suma no coincide con el empleo total reportado. Calculando el dato faltante se obtuvo lo que se presenta como “trabajadores rurales”, debido a que la estructura presentada en el anuario estadístico resulta similar a la observada en el cuadro 13a del apartado de Shenzhen.

La estructura del empleo en 1979 muestra que los trabajadores rurales absorbían el 63.8% del empleo total, lo que da cuenta de la importancia del sector primario en su contribución al PIB (como se mencionó en el apartado respectivo). Asimismo, se observa cómo con la caída del peso relativo en el PIB del sector primario, los trabajadores rurales también

pierden importancia en el empleo total, aunque sin desaparecer como en el caso de Shenzhen, tocando su mínimo en 2010 con el 2%, para ubicarse en 6.5% en 2016.

Cuadro 17a. Zhuhai, estructura del empleo (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Empleados urbanos no privados	35.2	35.5	37.9	41.3	42.8	35.4	52.0	61.3	68.2	66.7
<i>Empresas de propiedad estatal</i>	30.1	30.5	28.6	29.4	18.6	13.0	9.2	9.9	9.3	9.2
<i>Propiedad colectiva</i>	5.1	5.0	7.1	5.1	5.7	3.7	3.8	3.2	0.9	0.7
<i>Otras</i>			2.3	6.7	18.5	18.7	39.1	48.2	58.0	56.9
Empresas privadas	-	-	-	0.7	9.9	21.0	17.3	16.9	13.1	13.6
Autoempleados	1.0	0.8	8.1	12.3	12.5	12.6	20.6	19.8	12.2	13.2
Trabajadores rurales¹	63.8	63.8	54.0	45.7	34.9	31.1	10.0	2.0	6.5	6.5

¹ Este rubro se calculó como la diferencia entre el empleo total y la suma de los empleados urbanos no privados, los empleados de empresas privadas y los autoempleados.

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

Por otra parte, los empleados urbanos no privados muestran una tendencia creciente, pasando de representar el 35.2% en 1979 al 66.7% en 2016. Dentro de ese grupo, destaca que en 1979 los empleados de las empresas estatales eran mayoría, contribuyendo con el 30.1% del empleo total, seguidos por los empleados de unidades de propiedad colectiva con el 5.1%. Para 2016, los empleados de empresas estatales sólo abarcaban el 9.2% del empleo total, habiendo alcanzado el empleo de otro tipo de empresas el 56.9% del empleo total.

El empleo en las empresas privadas presenta datos a partir de 1990, en que contribuye con el 0.7% del empleo total, creciendo hasta alcanzar en 2016 el 13.2%. Algo similar ocurrió con los autoempleados, que pasaron de representar el 1% en 1979 al 13.2% del empleo total.

Sobre la estructura sectorial del empleo, sólo se encuentran disponibles cifras de 2000 a 2016, como se muestra en el cuadro 17b. Ahí, puede apreciarse que la contribución del sector primario en 2015 y 2016 es bastante cercana a la contribución de los trabajadores rurales del cuadro anterior, mostrando una caída significativa del empleo en dicho sector, sin desaparecer. El sector secundario muestra una tendencia creciente entre 2000 y 2016, pues pasó de participar con el 36.5% en 2000 al 49.9% en 2016, superando al sector terciario desde 2013. El sector terciario muestra una ligera disminución, pasando del 49% en 2000 al 44.4% en 2016.

Cuadro 17b. Zhuhai, estructura sectorial del empleo total (%)

	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Sector Primario	14.5	10.4	6.1	5.7	5.6	6.7	5.6
Sector Secundario	36.5	43.3	44.5	51.0	50.9	50.2	49.9
Sector Terciario	49.0	46.2	49.4	43.3	43.5	43.0	44.4

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

En cuanto al nivel salarial, de forma análoga a Shenzhen se observa que el salario promedio en las empresas estatales es hasta 1990 menor a los salarios en empresas con otro tipo de propiedad, ubicándose en 1979 en 607 yuanes anuales frente a los 612 del promedio general y los 638 en empresas colectivas urbanas. A partir de 1992 los salarios en las empresas estatales comienzan a ser mayores que los salarios en los otros tipos de empresas. Así, en 1995 se ve ya una diferencia: 3,093 yuanes frente a 2,825 del promedio general, 2,472 de las empresas colectivas urbanas y 2,660 de otros tipos de unidades, diferencia que se mantiene hasta 2016 de manera más evidente. Por los años en que se analiza, parece ser que en Zhuhai no se sobreestiman, al menos hasta 1995, los salarios de las empresas estatales, puesto que los primeros años de operaciones muestran un nivel salarial mayor los otros tipos de empresas, situación que cambia posteriormente. Sin embargo, se observa una mejoría salarial considerable entre 1979 y 2016 si nos atenemos al salario promedio general.

Cuadro 18. Zhuhai, salario promedio anual (yuanes a precios de 1985)

	1979 ¹	1980 ¹	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Salario promedio general	612	733	1,727	1,844	2,825	3,677	5,410	7,635	12,825	13,829
Salario promedio en empresas estatales	607	727	1,691	1,799	3,093	4,438	9,345	14,143	17,481	18,651
Salario promedio en empresas colectivas urbanas	638	767	1,718	1,665	2,472	2,699	4,100	4,454	12,967	15,228
Salario promedio en otras unidades	-	-	2,219	2,186	2,660	3,341	4,575	6,384	11,815	13,033

¹ Datos a precios corrientes

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

Como conclusión preliminar, se puede decir que los cambios observados en Zhuhai no han tenido la magnitud vista en Shenzhen. En lo que se refiere a la población, si bien creció no lo hizo tan aceleradamente, habiendo iniciado con un nivel similar al de Shenzhen, lo que se puede explicar como consecuencia de una menor migración. Por otro lado, la estructura del empleo permite ver que se sigue la tendencia de reducción del empleo rural y del sector

primario, mientras que destaca el hecho de que el empleo en el sector secundario se ubique en el primer lugar por su contribución, habiendo crecido a costa del empleo en el sector primario, a la par del estancamiento del empleo en el sector terciario en años recientes. Finalmente, los salarios muestran una continua mejoría, en línea con la tendencia observada a nivel nacional.

c) Shantou

Shantou, a diferencia de Shenzhen y Zhuhai, muestra una población significativamente mayor en 1979, con 2.88 millones de habitantes. De acuerdo con Knoth (2000, p. 125) Shantou era desde antes de que iniciara operaciones la ZEE, una ciudad constituida. Como muestra el cuadro 19, el crecimiento de la población pasó de 2.88 millones de habitantes en 1979 a los 5.59 millones en 2016, es decir que creció a una tasa del 1.8% promedio anual, considerablemente menor a la de Shenzhen y Zhuhai.

Cuadro 19. Shantou, población y empleo (millones de personas)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Población total	2.88	2.97	3.27	3.70	4.01	4.59	4.91	5.24	5.50	5.59
Empleo total	1.29	1.34	1.67	1.88	2.05	2.07	2.19	2.38	2.39	2.39
Empleo/ población (%)	45.0	44.9	51.1	50.7	51.1	45.1	44.5	45.4	43.3	42.8

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

La razón empleo/población muestra un porcentaje de 45% en 1979, proporción que se mantiene con ligeras variaciones, pues como se ve, alcanza su punto máximo en 1985 con 51.1%, y disminuye gradualmente para ubicarse en 42.8% en 2016. Lo anterior sugiere que la población migrante no tuvo la magnitud que en los casos de Shenzhen o Zhuhai. Lamentablemente, la oficina de estadísticas no proporciona datos sobre la población residente y la población migrante, por lo que se puede suponer que su nivel es bastante bajo, tomando en consideración la razón empleo/población.

En cuanto al empleo, su estructura sectorial muestra un predominio considerable del empleo en el sector primario en 1979, a pesar de no ser el sector que más contribuyó con el PIB en ese año. Como el cuadro 20 muestra, el empleo en el sector primario ha disminuido a un ritmo menor al de Shenzhen y Zhuhai, manteniendo en 2016 una participación del 26.2%, bastante mayor a la observada en las otras ZEE, a pesar de contribuir con únicamente el 5% del PIB en ese año.

Por su parte, el sector secundario que en 1979 era el que más contribuía al PIB de la ciudad participó con el 21.8% del empleo, con una tendencia creciente que alcanzó el 45.7% en 2016. El sector terciario participaba con el 12.1% del empleo en 1979, creciendo hasta 2000,

año en que alcanza el 31% y disminuyendo ligeramente hasta ubicarse en el 28.1% en 2016.

Cuadro 20. Shantou, estructura sectorial del empleo (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Sector primario	66.1	63.9	48.6	39.5	33.9	35.6	34.5	29.8	27.0	26.2
Sector secundario	21.8	22.3	28.9	34.9	37.4	33.3	35.6	43.6	45.6	45.7
Sector terciario	12.1	13.8	22.6	25.5	28.7	31.0	29.9	26.6	27.4	28.1

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

Es importante hacer notar que el cambio estructural en términos de empleo no ocurrió de forma tan marcada en Shantou, como la participación del empleo en el sector primario muestra. Dicha participación podría deberse a que el cambio en la estructura poblacional no sufrió cambios importantes en términos de la llegada de trabajadores migrantes, debido al menor atractivo o a la menor generación de empleos.

Cuadro 21. Shantou, salario promedio anual (yuanes a precios de 1978)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Salario promedio general	520	582	710	849	1,396	1,681	2,599	4,424	7,237	7,471
Salario promedio en empresas estatales	468	501	496	309	279	310	464	701	1,001	1,012

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

En lo que se refiere a los salarios, en Shantou parece haber sido el caso en que los salarios en el sector no estatal han sido más altos que en las empresas estatales. Como se aprecia en el cuadro 21, el salario promedio general en 1979 fue de 520 yuanes frente a los 468 yuanes en las empresas estatales. Así, se observa que el crecimiento del salario general promedio ha sido considerable, alcanzando 7,471 yuanes en 2016, es decir que se multiplicó por 14.3. Por su parte, el salario en empresas estatales fue de 1,012 yuanes en 2016, habiéndose multiplicado por 2.16 entre 1979 y 2016.

d) Xiamen

El caso de Xiamen es similar al de Shantou, en lo que se refiere a la existencia de una base industrial, que en el caso de Xiamen contribuía con el 57% del PIB en 1979. Es importante indicar que la disponibilidad de datos estadísticos sobre población y empleo para Xiamen es más limitada y confusa que para las ZEE anteriores, por lo que se recurrió a utilizar las cifras de Knoth (2000) cuando no estuvieron disponibles. El cuadro 22a (elaborada con datos de Knoth, 2000) muestra la población total y el empleo total entre 1978 y 1997. Sin

embargo, las cifras de población presentadas por él parecen corresponder en realidad a la población con registro permanente, en vista de que resulta poco probable que haya habido un crecimiento poblacional de 1.25 millones de personas en 1997 a 2.05 millones en 2000, como presentan las estadísticas oficiales. Asimismo, si se calcula el crecimiento promedio anual de la población entre 1978 y 1997 se obtiene una tasa de 1.68%, por lo que estimando con esa tasa, debió ser de aproximadamente 1.31 millones de personas en 2000. Tomando en consideración lo anterior, la razón población/empleo del cuadro 22a subestima el efecto de la migración de trabajadores (en caso de haber ocurrido), a pesar de que muestra que la participación en el empleo de la población con registro permanente creció del 49.5% en 1978 al 76.9% en 1997.

Cuadro 22a. Xiamen, población y empleo (millones de personas)

	1978	1980	1981	1985	1990	1995	1996	1997
Población¹	0.91	0.93	0.95	1.03	1.12	1.21	1.23	1.25
Empleo total	0.45 ²	0.48 ²	0.49	0.59	0.68	0.90	0.94	0.96
Empleo/población (%)	49.5	51.6	51.3	56.9	60.7	74.7	76.6	76.9

¹ Datos tomados de Knoth (2000, p. 134)

² Datos tomados de Knoth (2000, p. 136)

Para el resto de los datos la fuente es elaboración propia con base en China Statistics Press (varios años)

Los datos disponibles sobre la población de Xiamen son a partir del año 2000, y como se refleja en el cuadro 22b, la población fue de 2.05 millones en 2000 alcanzando 3.92 millones en 2016, lo que equivale a un crecimiento anual de 4.13%, mostrando un crecimiento importante (que incluye la migración de trabajadores con registro temporal). Se observa asimismo que la razón población/empleo se ubicaba en 50.6% en el año 2000, disminuyendo hasta 2004 con 46.7%, y creciendo nuevamente a partir de 2005 con el 51.1% para finalmente alcanzar el 75% en 2014, que es el año hasta el que hay cifras disponibles sobre el empleo total.³⁸

Cuadro 22b. Xiamen, población y empleo (millones de personas)

	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Población total	2.05	2.73	3.56	3.73	3.81	3.86	3.92
Empleo total	1.04	1.40	2.07	2.78	2.86	-	-
Empleo/población (%)	50.6	51.1	58.3	74.6	75.0	-	-

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (varios años)

³⁸ Es importante mencionar que los datos disponibles de la población en Xiamen son algo confusos. De acuerdo con el portal *What's On Xiamen*, en un reporte de 2014 (<http://www.whatsonxiamen.com/news37030.html>), la población residente permanente (nombrada población total en el cuadro 22b) se refiere a las personas que viven en Xiamen, incluyendo a las que cuentan con registro permanente y a los trabajadores migrantes que han vivido en la ciudad por más de 6 meses, y descontando a aquellos que tienen registro permanente pero han vivido fuera de Xiamen por más de 6 meses. De acuerdo con el reporte, dicha población fue en 2013 de 3.73 millones, coincidiendo con el dato del cuadro 22b para dicho año.

En lo que se refiere a la estructura sectorial del empleo, se observa que en el año 1981 y a pesar de que Xiamen contaba con una base industrial (al menos por su contribución al PIB), el sector primario seguía participando con el 54.3% del empleo total, seguido por el sector secundario con el 26.2% y el terciario con el 19.5%. El cuadro 23 deja ver que en Xiamen ocurrió algo muy similar a Shenzhen con el empleo del sector primario, pues se redujo considerablemente a lo largo del periodo, ubicándose en 2014 en el 0.3% del empleo total. A la par, el sector secundario creció paulatinamente alcanzando su punto máximo en 2007 con el 50.1%, para disminuir ligeramente a partir de entonces y ubicarse en 2014 en el 36%. El sector terciario presenta una tendencia similar a la del sector secundario, aunque ubicándose por debajo de éste hasta 2007, rebasándolo a partir de 2008 con el 49.7% y creciendo hasta el 55.9% en 2014.

Cuadro 23. Xiamen. Estructura sectorial del empleo (%)

	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Sector Primario	54.3	46.8	41.4	29.0	23.6	12.6	4.1	0.3
Sector Secundario	26.2	27.0	28.9	40.4	42.6	47.3	44.1	36.0
Sector Terciario	19.5	26.2	29.7	30.6	33.8	40.0	51.8	55.9

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (varios años)

Por último, en cuanto a los salarios, el cuadro 24a muestra el salario general promedio entre 1978 y 1995 (a precios corrientes, al no poder calcularse a precios reales por no estar disponible el índice de precios al consumidor para dichos años). El cuadro 24b muestra los salarios entre 1998 y 2016. El análisis de los salarios en este cuadro permite ver que crecieron a un ritmo considerable, puesto que pasaron de 12,799 en 1998 a 47,808 en 2016 (estos datos son a precios reales de 1998), lo que significó que el salario de 1998 se multiplicó por 3.7.

Cuadro 24a. Xiamen, salario promedio anual (yuanes a precios corrientes)

	1978	1980	1985	1990	1995
Salario promedio	620	718	1,337	3,155	9,282

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (varios años)

Cuadro 24b. Xiamen, salario promedio anual (yuanes a precios de 1998)

	1998	2000	2005	2010	2015	2016
Salario promedio	12,799	14,574	21,127	34,001	47,534	47,808

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (varios años)

3.1.2.3 Flujos de comercio exterior, IED e inversión fija bruta

Antes de mostrar los datos individuales de las ZEE en lo relativo a su comercio exterior, la IED y la inversión fija bruta, se presentan datos a nivel nacional del comercio exterior y la inversión fija bruta (así como de la formación bruta de capital fijo) para contextualizar la

situación del país, dejando para el apartado 3.3.1 los datos de la IED a nivel nacional. Desafortunadamente, no hay datos disponibles sobre la inversión fija bruta antes de 1978, por lo que se presentan a partir de ese año.

El cuadro 25a muestra la evolución de la inversión fija bruta a partir de 1995 y la formación bruta de capital desde 1978, ambos expresados como porcentaje del PIB. Como puede apreciarse, la formación bruta de capital inicia el periodo desde un nivel relativamente alto con 30%, para alcanzar el 43% en 2016. En contraste, la media mundial en 1978 fue de 25.8% y en 2016 de 23.1%, de acuerdo con cifras del Banco Mundial (2018), lo que permite darse una idea del fuerte peso que la inversión ha tenido en el periodo de estudio. En vista de que no hay datos sobre la formación de capital para las ZEE, se presenta en el cuadro 25a la inversión fija bruta como proporción del PIB (disponible desde 1995) con el fin de comparar con los datos de las ZEE que se presentan más adelante.

Cuadro 25a. China, Inversión Fija Bruta y Formación Bruta de Capital en relación al PIB

	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Inversión Fija Bruta/PIB (%)	-	-	-	-	33	33	47	67	82	82
Formación Bruta de Capital Fijo/PIB (%)	38	35	40	35	40	34	41	48	45	44

Fuente: elaboración propia con base en National Bureau of Statistics of China (2017)

Pasando al comercio exterior, el periodo inmediatamente anterior al inicio de las reformas (1960-1977), como muestra el cuadro 25b, se caracterizó por un comercio de mercancías poco dinámico y con un nivel absoluto relativamente bajo, ubicándose en 1960 en 5.2 mil millones de dólares, reduciéndose a 4.59 mil millones en 1970, para crecer significativamente a 15.6 mil millones en 1975 y ubicarse en 14.6 mil millones en 1977. En promedio, el comercio exterior en esos años presenta una tasa de crecimiento de 6.3% anual.

Cuadro 25b. China, datos sobre comercio exterior de mercancías (miles de millones de dólares)

	1960	1965	1970	1975	1976	1977
Comercio exterior total	5.22	4.81	4.59	15.61	13.60	14.67
Exportaciones	2.57	2.56	2.31	7.69	6.94	7.52
Importaciones	2.65	2.25	2.28	7.93	6.66	7.15
Saldo de la balanza comercial	-0.08	0.32	0.03	-0.24	0.28	0.37

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2018)

En contraste, el cuadro 25c permite apreciar cómo durante el periodo 1978-2016, el comercio exterior del país creció aceleradamente, pasando de un nivel de 20.6 mil millones de dólares en 1978 a 3,685.6 mil millones en 2016, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 14.6%. Es relevante notar que el ritmo promedio de crecimiento de las exportaciones (15.1%) fue mayor en el periodo al de las importaciones (13.9%), por lo que se comprende que en 2016 el monto del superávit comercial sea de 509.7 mil millones de dólares. Sin embargo, eso no significa que no haya habido periodos con déficit comercial: los años 1978-1981, 1984-1989 y 1993 presentaron déficit, siendo el de 1985 el del monto mayor (14.9 mil millones de dólares).

Lo anterior permite contrastar de forma breve y clara la relación comercial de China con el exterior antes y después de las reformas, en vista de que la apertura al comercio formó parte del programa de inserción a la economía mundial, en el que las ZEE tendrían un papel importante. Podría apresuradamente concluirse, que el aumento del comercio exterior chino da cuenta del éxito que la apertura al comercio y la inversión tienen sobre la tendencia del crecimiento económico. Tal afirmación estaría dejando de lado el hecho de que dicha apertura fue un proceso gradual y dirigido, y no un programa de choque como han existido en otras regiones.

Cuadro 25c. China, datos sobre comercio exterior de mercancías (miles de millones de dólares)

	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	20.6	38.1	69.6	115.4	280.9	474.3	1,421.9	2,974.0	3,953.0	3,685.6
Exportaciones	9.8	18.1	27.4	62.1	148.8	249.2	762.0	1,577.8	2,273.5	2,097.6
Importaciones	10.9	20.0	42.3	53.4	132.1	225.1	660.0	1,396.2	1,679.6	1,587.9
Saldo de la balanza comercial	-1.1	-1.9	-14.9	8.7	16.7	24.1	102.0	181.5	593.9	509.7

Fuente: elaboración propia con base en National Bureau of Statistics of China (2017)

a) Shenzhen

Como el cuadro 26 permite observar, en 1979 el comercio exterior de mercancías en Shenzhen ascendía a 17 millones de dólares, de los cuales 9 millones correspondieron a exportaciones y 7 millones a importaciones (las cifras no suman 17 debido al redondeo en los cálculos). Tal valor del comercio exterior representó en ese mismo año el 0.05% del valor del comercio exterior nacional, como muestra el cuadro 27, lo que revela que Shenzhen no era un participante relevante en el comercio exterior chino a inicios de las reformas.

El cuadro 26 permite señalar que el comercio exterior de Shenzhen comenzó a crecer aceleradamente en la década de 1980, ubicándose ya en 1985 en 1.31 mil millones de dólares, en 15.7 mil millones en 1990, en 2015 con un valor de 442.4 mil millones y de 398.4 mil millones en 2016 —representando en ese año el 10.8% del comercio exterior nacional— alcanzando su punto máximo en 1994 con el 14.8%. En promedio, el comercio exterior de Shenzhen creció a una tasa anual de 31.3% entre 1978 y 2016, habiendo crecido las exportaciones a una tasa del 31.5% y las importaciones al 30.9%.

Cuadro 26. Shenzhen, datos del comercio exterior de mercancías (miles de millones de dólares)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	0.017	0.018	1.31	15.70	38.77	63.94	182.82	346.75	442.46	398.44
Exportaciones	0.009	0.011	0.56	8.15	20.53	34.56	101.52	204.18	264.04	237.55
Importaciones	0.007	0.006	0.74	7.55	18.24	29.38	81.30	142.57	178.42	160.89
Saldo de la balanza comercial	0.002	0.005	-0.18	0.60	2.29	5.19	20.22	61.62	85.62	76.65

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Uno de los motivos por los que Shenzhen es citado como el caso más emblemático de una zona económica exitosa es el valor alcanzando por su comercio exterior, así como su participación en el total nacional, aunque dicha participación se ha reducido en años recientes. Como el cuadro 27 muestra, su participación dentro del comercio exterior nacional pasó del 0.05% en 1980 al 13.6% en 1990, ubicándose en 2016 en 10.8%.

Cuadro 27. Shenzhen, proporción del comercio exterior de mercancías respecto del total nacional (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	0.05	1.88	13.60	13.80	13.48	12.86	11.66	11.19	10.81
Exportaciones	0.06	2.06	13.13	13.80	13.87	13.32	12.94	11.61	11.32
Importaciones	0.03	1.76	14.15	13.81	13.05	12.32	10.21	10.62	10.13

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

De igual manera, el flujo de IED es considerado como otro indicador que da cuenta del éxito de la ZEE de Shenzhen. Antes de pasar a las cifras del flujo de IED a Shenzhen, los cuadros 28 y 29 muestran el valor de las exportaciones e importaciones de empresas con inversión extranjera y su participación dentro de las exportaciones e importaciones totales de Shenzhen. Se observa así que en 1986 las empresas con inversión extranjera contribuyeron con el 35.6% de las exportaciones totales, llegando a representar en 2005 el 66.6%, para disminuir al 44.8% en 2016. Por su parte, las importaciones de dichas

empresas representaron en 1986 el 57.1% de las importaciones totales, aumentando hasta alcanzar el 73.7% en 2010, ubicándose en 48.4% en el año 2016.

De acuerdo con los datos de participación en las exportaciones e importaciones, se puede deducir que es probable que una parte significativa del aumento del comercio exterior de Shenzhen fue estimulado por la actividad de las empresas con inversión extranjera (que incluye a empresas extranjeras en solitario, y los 2 tipos de *joint ventures*), recordando que las empresas de propiedad estatal eran las únicas autorizadas antes de 1979 para comerciar con el exterior (Naughton, 2007, p. 380), por lo que de no haberse iniciado el proceso de reformas y la creación de la ZEE en Shenzhen, muy difícilmente el nivel de exportaciones e importaciones hubiese crecido como lo hizo, tomando en cuenta que la participación de Shenzhen en el comercio exterior nacional fue de tan sólo 0.05% en 1979.

Cuadro 28. Shenzhen, exportaciones de empresas con inversión extranjera (miles de millones de dólares)

	1986	1989	1996	1997	2005	2010	2015	2016
Exportaciones totales	0.73	2.17	21.2	25.5	101.5	204.2	264.0	237.5
Exportaciones de empresas con inversión extranjera	0.26	1.01	11.9	14.1	67.6	120.8	129.1	106.5
Participación (%)	35.6	46.5	56.1	55.3	66.6	59.2	48.9	44.8

Fuente: hasta 1997 tomado de Knoth (2000, p. 107). Desde 2005 elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (varios años)

Cuadro 29. Shenzhen, importaciones de empresas con inversión extranjera (miles de millones de dólares)

	1986	1989	1996	1997	2005	2010	2015	2016
Importaciones totales	1.12	1.58	17.8	19.5	81.3	101.3	168.6	195.5
Importaciones de empresas con inversión extranjera	0.64	0.87	10.5	11.7	56.6	74.6	96.1	94.5
Participación (%)	57.1	55.1	59.0	60.0	69.6	73.7	57.0	48.4

Fuente: hasta 1997 tomado de Knoth (2000, p. 107). Desde 2005 elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (varios años)

Pasando ahora al flujo de IED, el cuadro 30 muestra el monto de inversión extranjera llegada a Shenzhen. Como se aprecia, en 1979 dicha inversión fue de únicamente 5 millones de dólares, 28 millones en 1980, para continuar creciendo y alcanzar 6.73 mil millones de dólares en 2016. El crecimiento entre 1979 y 2016 equivale a una tasa anual promedio de 21.5%. Como se aprecia en el cuadro 30, la estructura de la IED muestra que las *joint ventures* participaron con el 35%, mientras que las *joint ventures* cooperativas concentraron el 65%, sin que hubiera participación de las empresas extranjeras en solitario en 1979. La situación cambió al año siguiente, concentrando las *Equity Joint Ventures* el

9.1%, las *Contractual Joint Ventures* el 68.6% y las empresas extranjeras el 22.2%. La tendencia visible es que comienzan a ganar mayor participación las empresas extranjeras, llegando a contribuir con el 89.5% en 2015 y el 85.4% en 2016, frente al 8.8% de las *Equity Joint Ventures* y el 0.3% de las *Contractual Joint Ventures* en 2015 y al 13.7% de las *Equity Joint Ventures* en 2016.

Cuadro 30. Shenzhen, IED y su estructura (miles de millones de dólares)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
IED	0.005	0.028	0.180	0.39	1.31	1.96	2.97	4.30	6.50	6.73
Equity Joint Ventures (%)	35.0	9.1	38.9	68.9	25.3	36.6	17.1	14.7	8.8	13.7
Contractual Joint Ventures (%)	65.0	68.6	57.3	12.6	21.4	9.7	2.8	0.3	0.3	0.0
Empresas extranjeras (%)	-	22.2	3.8	18.5	53.3	52.5	77.8	79.6	89.5	85.4

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Para completar el panorama, es conveniente analizar la evolución que ha tenido la inversión fija bruta, ya que permite dar cuenta de la inversión realizada en inmuebles, maquinaria y equipo, y con ello analizar los cambios en materia de capacidad productiva e infraestructura iniciados en 1979 como consecuencia de la entrada en operaciones de la ZEE.

El cuadro 31 presenta la inversión fija bruta entre 1979 y 2016, diferenciando entre la dirigida a proyectos inmobiliarios y la de los proyectos no inmobiliarios. En cuanto al valor absoluto, en 1979 fue de 60 millones de yuanes, lamentablemente no hay información sobre cómo se distribuyó hasta 1989. En 1990 la inversión fija bruta se ubicó en 1.88 mil millones de yuanes, en su mayoría dirigidos a proyectos no inmobiliarios: 82% en 1990, 57.9% en 2000 y 56.9% en 2016. Como se aprecia, la tendencia creciente de la inversión fija bruta se mantuvo a lo largo del periodo, alcanzando en 2016 un valor de 44.14 mil millones de yuanes, lo que significa que creció en promedio a una tasa de 19.6% anual entre 1979 y 2016.

Cuadro 31. Shenzhen, inversión fija bruta (miles de millones de yuanes a precios de 1979)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Inversión fija bruta	0.06	0.13	1.99	1.88	4.72	9.41	17.48	25.01	36.56	44.14
Desarrollos no inmobiliarios (%)	-	-	-	82.0	62.6	57.9	64.1	76.4	59.6	56.9
Desarrollos inmobiliarios (%)	-	-	-	18.0	37.4	42.1	35.9	23.6	40.4	43.1
Inversión fija bruta/PIB (%)	30.2	51.1	85.4	36.3	32.7	28.3	23.9	19.9	18.8	20.9

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

Resulta interesante que la estructura de la inversión fija bruta por tipo de propiedad (y por origen) mostrada en el cuadro 32, permite apreciar que en 1979 la inversión de origen doméstico contribuyó con el 90.8% frente al 9.2% de inversión foránea.³⁹ Centrando la atención en la inversión doméstica, se puede ver como entre 1979 y 2016 la mayor parte de la inversión pasó de ser efectuada por empresas de propiedad estatal a ser hecha por empresas con otro tipo de propiedad, categoría que parece referirse a las empresas privadas: las de propiedad estatal contribuyeron con el 69.2% de la inversión fija bruta total en 1979, frente al 14.5% de las de propiedad colectiva y el 7.09% de las de otro tipo de propiedad; en 2016 las de propiedad estatal contribuyeron con el 22.8% de la inversión fija bruta total, las de propiedad colectiva con el 0.4% y las de otro tipo de propiedad con el 59.7%.

Cuadro 32. Shenzhen, estructura de la inversión fija bruta por tipo de propiedad (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Inversión doméstica	90.8	60.9	89.2	78.2	56.5	54.2	56.5	83.1	82.1	83.0
<i>Propiedad estatal</i>	69.2	49.6	73.8	48.4	33.3	32.0	30.4	42.2	24.3	22.8
<i>Propiedad colectiva</i>	14.5	6.7	11.7	4.2	6.7	6.5	2.9	2.3	0.9	0.4
<i>Otro tipo de propiedad</i>	7.09	4.64	3.69	25.66	16.46	15.69	23.13	38.65	56.88	59.76
Hong Kong, Taiwán y Macao	4.2	25.9	6.3	13.4	24.7	28.8	30.0	12.2	10.6	11.7
Inversión extranjera	5.0	13.1	4.5	8.4	18.8	17.0	13.6	4.7	7.3	5.3

Fuente: elaboración propia con base en Shenzhen Statistics Bureau (2017)

En lo que se refiere a la inversión foránea (en la que se incluye a Hong Kong, Macao y Taiwán), se aprecia que del 9.2% con que contribuyó en 1979, se incrementó en determinados años. Así, por ejemplo, en 1980 alcanza el 39.1%, tocando su punto máximo en 1986 con el 49.6%, y finalmente ubicándose en 2016 en el 17%.

Como conclusión preliminar para el caso de Shenzhen, comienza a rebelarse el papel que la IED tuvo sobre el comercio exterior, pues como indican los datos de exportaciones e importaciones de empresas con capital extranjero, su participación se mantuvo alrededor del 50% hasta 2015, disminuyendo ligeramente en 2016. Asimismo, es importante notar que la inversión fija bruta presenta una participación importante de inversión foránea.

³⁹ De acuerdo con las estadísticas chinas Hong Kong, Macao y Taiwán forman parte de la República Popular China a pesar de contar con un sistema administrativo propio en el caso de Macao y Hong Kong, e independiente de facto en el caso de Taiwán.

Un rasgo que debe adelantarse aquí y que será retomado en el apartado sobre transferencia de tecnología, es sobre la estructura de la IED (en Shenzhen y en las demás ZEE), debido a que las asociaciones bajo la forma de *joint ventures* pueden haber jugado en favor de la transferencia de conocimientos de compañías extranjeras y compañías nacionales.

En todo caso, el cambio estructural en Shenzhen resulta evidente, puesto que con la entrada en funcionamiento de la ZEE se generaron las condiciones para la llegada de IED y para acelerar el comercio exterior, en vista de que al inicio del periodo de estudio, tanto la IED como el comercio exterior eran mínimos.

b) Zhuhai

El comercio exterior de Zhuhai, como se aprecia en el cuadro 33, tuvo un valor de 9 millones de dólares en 1979, lo cual de forma similar al caso de Shenzhen permite indicar que la participación de Zhuhai en el comercio exterior de China era poco relevante. Para 1980, dicho valor alcanzó 19 millones de dólares, en 1985 se situó en 140 millones de dólares, para finalmente ubicarse en 2016 en 41.72 mil millones de dólares. Lo anterior significa que el valor del comercio exterior creció a una tasa promedio anual de 25.5% entre 1980 y 2016, habiendo crecido las exportaciones al 24% en el mismo periodo, mientras que las importaciones crecieron entre 1980 y 2016 al 23.9%.

Cuadro 33. Zhuhai, datos del comercio exterior de mercancías (miles de millones de dólares)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	0.009	0.019	0.14	0.65	3.80	9.16	25.73	43.48	47.64	41.72
Exportaciones	0.009	0.013	0.03	0.49	2.12	3.65	10.77	20.86	28.81	27.32
Importaciones	0.000	0.006	0.11	0.16	1.69	5.52	14.96	22.62	18.82	14.40
Saldo de la balanza comercial	0.009	0.007	-0.08	0.33	0.43	-1.87	-4.19	-1.76	9.99	12.92

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

En vista del crecimiento del comercio exterior, el cuadro 34 deja ver que en 1980 su participación en el comercio exterior nacional fue del 0.05%, pasando al 0.21% en 1985, alcanzando su punto máximo en 2000 con el 1.93% y ubicándose en 2016 en 1.13%. Como se puede concluir a partir de las cifras, el crecimiento del comercio en Zhuhai fue significativamente menor al de Shenzhen, a pesar de haber iniciado en un valor cercano. Asimismo, la participación de Zhuhai en el comercio exterior nacional no alcanzó los niveles de Shenzhen, siendo su punto máximo en 2002 con el 2.07%, lo cual permite concluir que

Zhuhai no ha sido una ZEE con un impacto cuantitativo relevante en el contexto nacional, al menos en lo que se refiere al comercio exterior.

Cuadro 34. Zhuhai, proporción del comercio exterior de mercancías respecto del total nacional (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	0.05	0.21	0.56	1.35	1.93	1.81	1.46	1.21	1.13
Exportaciones	0.07	0.12	0.79	1.42	1.46	1.41	1.32	1.27	1.30
Importaciones	0.03	0.26	0.30	1.28	2.45	2.27	1.62	1.12	0.91

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

Volteando ahora la mirada a las exportaciones de empresas con inversión extranjera, el cuadro 35 presenta datos entre 2007 y 2016, que son los que se encuentran disponibles. Como se puede observar, la contribución de las exportaciones hechas por empresas con inversión extranjera es significativa en el periodo 2007-2016, si bien presenta una tendencia a la baja, lo que podría indicar que las compañías nacionales están ganando una mayor participación. Los años con menor contribución son 2015 y 2016 con 52.2% y 46% respectivamente.

Cuadro 35. Zhuhai, estructura de las exportaciones de mercancías de empresas con inversión extranjera (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones de empresas con inversión extranjera	83.5	83.1	83.1	79.6	77.7	74.0	63.3	54.3	52.2	46.0
<i>Contractual Joint Ventures</i>	1.2	1.3	1.7	1.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2
<i>Equity Joint Ventures</i>	6.2	10.7	13.1	8.8	12.2	10.0	8.9	5.7	5.9	4.6
Empresas extranjeras	76.1	71.1	68.4	69.2	65.0	63.5	54.0	48.2	46.0	41.2

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (varios años)

De dicha contribución, es importante notar que las empresas extranjeras en solitario lo han hecho con la mayor parte, como refleja a cuadro 35, resaltando que dicha participación ha ido disminuyendo, ya que por ejemplo, desglosando el 46% que las exportaciones de empresas con inversión extranjera realizaron, 41% correspondió a empresas extranjeras, 4.6% a las *Equity Joint Ventures* y 0.2% a las *Contractual Joint Ventures*.

En lo que se refiere a las importaciones hechas por las empresas con inversión extranjera, se aprecia una situación similar a la de las exportaciones. El cuadro 36 deja ver que las empresas con inversión extranjera acaparan la mayor parte de las importaciones totales de

Zhuhai, como sucedió en 2007 con el 63%, disminuyendo hasta el 47.5% en 2016. De las importaciones hechas por las empresas con inversión extranjera, la mayor parte corresponde a las empresas extranjeras en solitario, como se ve en la última fila del cuadro 36.

Cuadro 36. Zhuhai, estructura de las importaciones de mercancías de empresas con inversión extranjera (%) 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Importaciones de empresas con inversión extranjera (proporción de las importaciones totales)	63.0	59.1	60.9	56.0	53.0	49.1	42.4	34.2	48.3	47.5
<i>Contractual Joint Ventures</i>	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2
<i>Equity Joint Ventures</i>	11.2	13.4	15.7	10.7	13.9	13.1	12.1	8.2	9.5	11.9
<i>Empresas extranjeras</i>	51.3	45.2	44.7	44.8	38.7	35.7	30.0	25.7	38.5	35.5

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (varios años)

Habiendo notado el papel significativo que las empresas con inversión extranjera tienen en el comercio exterior de Zhuhai, los datos sobre IED muestran que ésta pasó de 11 millones de dólares en 1980, a 53 millones en 1985, llegando a los 2.29 mil millones de dólares en 2016. Tal incremento entre 1980 y 2016 significa que, en promedio, la IED creció a una tasa de 16.1% anual. Si comparamos el monto absoluto en 2016 con la IED llegada a Shenzhen, se aprecia que la de Shenzhen es mayor en casi 3 veces a la de Zhuhai (6.73 mil millones de dólares frente a 2.29 mil millones).

Cuadro 37. Zhuhai, IED (miles de millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
IED	0.011	0.053	0.069	0.54	0.82	0.67	1.22	2.18	2.29

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

En lo que se refiere a la estructura de la IED, el cuadro 38 permite ver su evolución entre 2007 y 2016, años para los que hay información disponible. Se observa que en todo el periodo la forma predominante de IED está hecha por empresas extranjeras en solitario, con una participación de 80% en 2007 al 52.1% en 2016. Sin embargo, es notable el hecho de que su participación muestra una disminución continua en favor de las *Equity Joint Ventures*, las cuales pasaron de representar el 18.5% de la IED en 2007 al 47.2% en 2016. Debido a lo pequeño de la serie de datos, es muy difícil llegar a una conclusión sobre la tendencia de la IED en Zhuhai.

En cuanto a la inversión fija bruta, los datos disponibles permiten ver un crecimiento continuo, pasando de 40 millones de yuanes en 1979, hasta alcanzar 25.82 mil millones de

yuanes en 2016. Delimitando el periodo a los datos comparables, entre 1985 y 2016, la inversión fija bruta creció a una tasa promedio de 11.2%.

Cuadro 38. Zhuhai, estructura de la IED por tipo de propiedad (%) 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Equity Joint Ventures</i>	18.5	17.2	12.6	17.4	12.4	38.8	25.3	20.5	48.7	47.2
<i>Contractual Joint Ventures</i>	0.0	1.7	19.1	0.6	4.0	4.3	0.0	1.0	0.1	0.0
Empresas extranjeras	80.0	79.0	64.6	64.0	77.0	54.8	71.0	77.3	50.5	52.1
Sociedades anónimas	1.5	2.1	3.7	18.0	6.5	2.0	3.7	1.2	0.8	0.8

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (varios años)

Cuadro 39. Zhuhai, inversión fija bruta (miles de millones de yuanes a precios de 1985)

	1979 ¹	1980 ¹	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Inversión fija bruta	0.04	0.06	0.97	0.62	2.38	2.31	5.28	10.99	24.70	25.82
Inversión fija bruta/PIB (%)	17.4	22.2	98.9	29.3	49.7	28.6	34.4	41.4	64.4	62.4

¹ A precios corrientes

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

En cuanto a su estructura, como se ve en el cuadro 40, entre 1979 y 2009 predominó la inversión en capital nuevo, con el 85.6% en 1979 y 47.7% en 2009, que es el último año para el que se reportó. El otro rubro significativo es el de bienes raíces, que como se ve, ha ganado participación entre 1990 y 2016, pasando del 11.8% al 46.1% respectivamente.

Cuadro 40. Zhuhai, estructura de la inversión fija bruta por tipo de inversión (%)

	1979	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2015	2016
Inversión en capital nuevo	85.6	78.3	84.1	78.9	62.2	56.9	67.2	47.7	-	-
Renovación	-	-	5.0	3.3	2.3	1.9	8.6	8.6	-	-
Bienes raíces	-	-	-	11.8	28.7	34.4	23.5	41.0	40.2	46.1
Otros	-	-	-	0.2	-	2.4	0.7	2.7	-	-

Fuente: elaboración propia con base en Statistics Bureau of Zhuhai (2017)

Como conclusión preliminar específica para este apartado, en Zhuhai se distingue que los resultados en cuanto a atracción de IED y crecimiento del comercio exterior fueron menores a los experimentados en Shenzhen. El principal sustento de lo anterior es el monto de IED, que mostró en el periodo un crecimiento de 16.1% anual, frente al 21.5% de Shenzhen. Asimismo, los valores del comercio exterior, de las exportaciones e importaciones respaldan lo anterior.

A pesar de ello, la entrada de IED parece haber sido la impulsora del comercio exterior de Zhuhai, pues como se mostró, al menos entre 2007 y 2016, las empresas con inversión extranjera participaron de forma mayoritaria en las exportaciones e importaciones, si bien con una tendencia decreciente. Asimismo, es relevante notar que entre 2007 y 2016 la IED en la forma de *joint ventures* muestra un aumento continuo, en paralelo a una caída de la importancia de la IED realizada por empresas extranjeras. En lo relativo a la inversión fija bruta, destaca que al menos hasta 2005 la mayor parte de la inversión fija bruta se dirigió a la creación de nuevo capital, ganando a partir de ese año mayor participación la inversión en bienes raíces, quizás en parte debido a la burbuja inmobiliaria.

c) *Shantou*

Para el comercio exterior en Shantou, hay cifras disponibles sobre las importaciones hasta 1995, por lo que es difícil estimar el peso real del comercio exterior al inicio de las reformas. Sobre las exportaciones, en 1980 ascendieron a 250 millones de dólares, con una tendencia creciente, hasta alcanzar 6.43 mil millones de dólares en 2016. De acuerdo con eso, las exportaciones crecieron en promedio al 9.4% anual entre 1980 y 2016. Las importaciones muestran un comportamiento irregular. En 1995, se ubicaron en 2.24 mil millones de dólares, sin embargo, después de alcanzar su punto máximo en 1997 con 3.4 mil millones, comienzan a descender como se ve en los años 2000 y 2005, para crecer ligeramente y ubicarse en 2.1 mil millones de dólares en 2016. Así, el comportamiento sin una tendencia definida de las importaciones se refleja en una tasa promedio de -0.31% entre 1995 y 2016.

Cuadro 41. Shantou, datos del comercio exterior de mercancías (miles de millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	-	-	-	4.37	4.21	4.96	7.36	9.28	8.53
Exportaciones	0.25	0.26	0.83	2.13	2.59	3.18	4.93	6.76	6.43
Importaciones	-	-	-	2.24	1.62	1.78	2.43	2.53	2.10
Saldo de la balanza comercial	-	-	-	-0.12	0.97	1.40	2.50	4.23	4.32

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

De acuerdo con el cuadro 42, el peso de las exportaciones de Shantou en las exportaciones totales muestra que a pesar de que Shantou contribuía en mayor medida que las exportaciones de Shenzhen y Zhuhai, se ha mantenido como un participante no tan relevante en el comercio exterior de China. Así, se observa cómo su participación en el comercio exterior total pasó de 1.56% en 1995, al 0.23% en 2016.

Cuadro 42. Shantou, proporción del comercio exterior de mercancías respecto del total nacional (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	-	-	-	1.56	0.89	0.35	0.25	0.23	0.23
Exportaciones	1.39	0.94	1.34	1.43	1.04	0.42	0.31	0.30	0.31
Importaciones	-	-	-	1.70	0.72	0.27	0.17	0.15	0.13

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

Desafortunadamente no existen datos sobre las exportaciones e importaciones de empresas con inversión extranjera, por lo que se presentan a continuación los datos de la IED en el cuadro 43. Como se puede distinguir, la llegada de IED a Shenzhen no despegó a los niveles de Shenzhen, Zhuhai o Xiamen. En 1980 se ubicó en 1.6 millones de dólares, creciendo a 98.1 millones en 1990. De acuerdo con los datos, los montos máximos de IED ocurrieron entre 1995 y 1998 (entre 800 y 900 millones de dólares), para a partir de entonces disminuir, ubicándose en 2016 en 91 millones de dólares, valor cercano al de 1990. La tasa de crecimiento promedio, en vista de lo dicho anteriormente, se subdivide en dos periodos: entre 1980 y 1998 la IED creció al 42.5% promedio anual, mientras que entre 1999 y 2016 lo hizo al -11.04%.

Cuadro 43. Shantou, IED (miles de millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
IED	0.0016	0.0137	0.0981	0.803	0.166	0.106	0.256	0.218	0.091

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

En el entendido de que la IED no alcanzó montos equiparables al de las otras ZEE y de que desde 1999 presenta una tendencia decreciente, se presenta ahora su estructura. El cuadro 44 permite ver que en 1980 el 100% de la IED fue en forma de *Contractual Joint Ventures*. Para 1990, se ve que la forma mayoritaria fue la de empresas extranjeras en solitario con 45.9%, seguida de las *Contractual Joint Ventures* con 36.2% y 17.9% de las *Equity Joint Ventures*. Las empresas extranjeras mantienen una participación creciente a lo largo del periodo, alcanzando en 2016 el 81.3%.

Cuadro 44. Shantou, estructura de la IED (%)

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Equity Joint Ventures	-	17.9	28.6	8.9	9.5	26.9	34.0	10.6	6.8	9.5
Contractual Joint Ventures	100	36.2	23.9	7.8	2.5	0.5	4.0	2.1	0.3	0.6
Empresas extranjeras	-	45.9	47.5	82.2	69.1	55.6	47.7	39.5	89.8	81.3
Sociedades anónimas	-	0.0	0.0	1.2	18.9	17.0	14.4	47.8	3.0	8.6

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

Finalmente, en lo que se refiere a la inversión fija bruta, el cuadro 45 muestra su evolución entre 1980 y 2016, diferenciando entre la inversión en desarrollos inmobiliarios y los desarrollos no inmobiliarios. Como se aprecia, la inversión fija bruta de Shantou ha crecido a lo largo del periodo, pues después de ubicarse en 180 millones de yuanes en 1980 pasó a 21.41 mil millones en 2016, lo que significa que en promedio creció a una tasa anual de 14.2%. Asimismo, se observa que la parte mayoritaria de la inversión fija bruta ha sido hecha en proyectos de desarrollo no inmobiliarios, lo cual indica que una parte significativa de la inversión ha sido canalizada a infraestructura y a inversión productiva. Medida como proporción del PIB de Shantou, la inversión fija bruta muestra una tendencia creciente y sostenida a lo largo de los años, pasando de representar el 19.6% en 1980 al 75.9% en 2016.

Cuadro 45. Shantou, inversión fija bruta (miles de millones de yuanes a precios de 1978)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Inversión fija bruta	0.18	0.52	0.78	2.49	2.07	2.78	5.73	17.63	21.41
<i>Desarrollos no inmobiliarios (%)</i>	-	-	86.4	77.9	80.0	85.6	86.4	80.7	80.6
<i>Desarrollos inmobiliarios (%)</i>	-	-	13.6	22.1	20.0	14.4	13.6	19.3	19.4
Inversión fija bruta/PIB (%)	19.6	31.1	29.4	48.0	25.0	24.5	31.9	68.2	75.9

Fuente: elaboración propia con base en Shantou Bureau of Statistics (2017)

La conclusión preliminar sobre Shantou apunta a señalar que en lo tocante al comercio exterior y la IED, los datos sugieren que, si bien hubo cierto dinamismo en el comercio exterior, su participación en el contexto nacional ha sido irrelevante a lo largo del periodo, ya que su participación relativa en el comercio exterior nacional se ubicó 0.23% en 2016, habiéndose reducido desde al menos 1995, que es el año a partir del cual hay datos disponibles.

En lo relativo a la IED, a pesar de los picos entre 1995 y 1998, su flujo ha sido considerablemente menor en términos cuantitativos, si se le compara con las otras ZEE, como lo reflejan las cifras: un crecimiento promedio de 42.5% entre 1980 y 1998 y una reducción promedio de -11.04% entre 1999 y 2016. Es claro el contraste así entre Shenzhen y las dos ZEE analizadas hasta ahora.

d) Xiamen

Antes de abordar los datos de Xiamen, debe indicarse que, de manera similar al apartado sobre población, empleo y salarios, las estadísticas de comercio exterior e IED no se

encuentran disponibles para los años 1978-1999, por lo que inevitablemente las conclusiones que pueden obtenerse del análisis son menos consistentes que las que se presentaron para las ZEE que cuentan con más años de datos disponibles.

El cuadro 46 presenta la evolución del comercio exterior entre 1980-2016. Como se observa, el valor del comercio exterior en 1980 fue de 141 millones de dólares, lo que ubica a Xiamen como la segunda ZEE con mayor comercio exterior al inicio de las reformas, considerando que en Shantou el monto de exportaciones fue de 250 millones de dólares el mismo año (y sin que haya datos disponibles sobre sus importaciones). La evolución del comercio exterior de Xiamen muestra una aceleración considerable, aunque menor a la ocurrida en Shenzhen, pasando de 141 millones de dólares en 1980 a 77.18 mil millones en 2016, lo que significa que en promedio creció a una tasa de 19.1% anual, con las exportaciones creciendo a una tasa de 17.5% anual y las importaciones al 32.6%. Es importante notar que en Xiamen el saldo de la balanza comercial ha sido siempre positivo, con excepción de los años 1984, 1985 y 1996.

Cuadro 46. Xiamen, datos del comercio exterior de mercancías (miles de millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	0.141	0.44	1.15	6.03	10.05	28.58	57.04	83.20	77.18
Exportaciones	0.140	0.17	0.78	3.48	5.88	17.27	35.32	53.47	46.94
Importaciones	0.001	0.28	0.37	2.55	4.17	11.31	21.71	29.73	30.23
Saldo de la balanza comercial	0.139	-0.11	0.41	0.93	1.71	5.96	13.61	23.75	16.71

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (2017)

Dentro del contexto nacional, el cuadro 47 permite señalar que Xiamen se colocó como la segunda ZEE de mayor importancia por su contribución al comercio exterior. Como se observa, el comercio exterior de Xiamen en 1990 apenas representó el 0.37% del comercio exterior nacional total, para en 2016 ubicarse en 2.09%. Es importante destacar el hecho de que se ha mantenido alrededor del 2% en su contribución desde al menos 1993.

Cuadro 47. Xiamen, proporción del comercio exterior de mercancías respecto del total nacional (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Comercio exterior total	0.37	0.64	1.00	2.15	2.12	2.01	1.92	2.10	2.09
Exportaciones	0.77	0.60	1.26	2.34	2.36	2.27	2.24	2.35	2.24
Importaciones	0.01	0.66	0.70	1.93	1.85	1.71	1.56	1.77	1.90

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (2017)

Cuadro 48. Xiamen, estructura de las exportaciones de mercancías por tipo de propiedad (miles de millones de dólares, %)

	2001	2005	2010	2014	2015	2016
Exportaciones totales	6.50	17.27	35.32	53.16	53.47	46.94
<i>Propiedad estatal (%)</i>	28.6	14.6	9.3	9.2	8.7	9.6
<i>Propiedad colectiva (%)</i>	1.6	2.1	2.0	1.1	1.0	1.4
<i>Empresas privadas (%)</i>	9.8	21.2	39.2	48.8	50.7	48.6
<i>Contractual Joint Ventures (%)</i>	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2
<i>Joint ventures (%)</i>	13.2	15.0	8.7	8.7	8.0	8.9
<i>Empresas extranjeras (%)</i>	46.4	46.7	40.6	32.0	31.5	31.3

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (varios años)

El cuadro 48 permite observar la estructura de las exportaciones por tipo de propiedad entre 2001 y 2016. Como se ve, las empresas extranjeras contribuyeron con la mayor parte de las exportaciones de Xiamen entre 2001 y 2010, si bien con una tendencia a reducirse, pasando del 46.4% en 2001 al 31.3% en 2016. Un hecho significativo es la reducción en la contribución de las empresas de propiedad estatal, la cual pasó de 28.6% en 2001 a 9.6% en 2016. Asimismo, se observa el incremento considerable en las exportaciones de empresas privadas, 9.8% de 2001 frente al 48.6%.

Cuadro 49. Xiamen, IED (miles de millones de dólares)

	1983	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
IED	0.0079	0.073	0.073	1.32	1.03	0.71	1.70	2.09	2.22

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (2017)

Pasando a la IED, el cuadro 49 muestra su evolución desde 1983 hasta 2016. En 1983, el monto de IED se ubicó en 7.9 millones de dólares, hasta alcanzar en 2016 2.22 mil millones, es decir que creció a una tasa promedio de 18.6% anual. A pesar de la tasa promedio mencionada, la evolución fue relativamente irregular. Hasta 1993 presenta una tendencia creciente, año en que alcanzó 1.34 mil millones de dólares, con una tasa promedio de crecimiento entre 1983 y 1998 del 41%. La caída más pronunciada se aprecia entre 1999 y 2004, con una tasa promedio de -13.3%, para retomar el crecimiento a partir de 2005, creciendo entre ese año y 2016 a una tasa de 10% promedio anual.

El cuadro 50 muestra la estructura de la IED por tipo de propiedad entre 2000 y 2016. En él, se observa que, de manera similar a las otras ZEE en el mismo periodo, las empresas extranjeras concentran la mayor parte de la IED, seguida por las *Equity Joint Ventures*. En el caso de las empresas extranjeras, concentraron el 59.7% en el año 2000, alcanzando en 2016 el 72.1%, mientras que en el caso de las *Equity Joint Ventures*, pasaron del 35.8% en 2000 al 25% en 2016. La IED en forma de *Contractual Joint Ventures* y del sistema de acciones conjuntas de inversión extranjera muestran una participación marginal a lo largo

del periodo 2000-2016, manteniéndose la primera entre el 1% y 2%, y la segunda en porcentajes menores al 1%, con excepciones en 2012, 2013, 2014 y 2016.

Cuadro 50. Xiamen, estructura de la IED por tipo de propiedad (%)

Año	<i>Equity Joint Ventures</i>	<i>Contractual Joint Ventures</i>	Empresas extranjeras	Sistema de acciones conjuntas de inversión extranjera
2000	35.8	4.5	59.7	0.0
2006	20.8	1.6	77.6	0.0
2007	11.7	2.8	85.5	0.0
2008	19.3	0.1	79.1	1.6
2009	17.9	0.3	81.4	0.5
2010	20.2	0.0	79.4	0.4
2011	23.5	0.3	75.5	0.7
2012	35.1	0.5	55.9	8.4
2013	11.5	0.9	86.6	1.1
2014	22.2	0.6	75.9	1.3
2015	29.7	0.5	69.4	0.4
2016	25.0	0.1	72.1	2.8

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (varios años)

El cuadro 51 permite conocer la evolución de la inversión fija bruta (a precios corrientes), así como su estructura, diferenciando entre la realizada en la zona urbana y rural. Como se observa, el dato relevante es la concentración de la inversión fija bruta en el ámbito urbano, así como la proporción de la inversión fija como proporción del PIB de la ciudad, que presenta una tendencia claramente creciente, pasando del 24% en 1981 al 54.7% en 2015.

Cuadro 51. Xiamen, inversión fija bruta (miles de millones de yuanes)

	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Inversión fija bruta	0.18	1.17	1.76	13.5	17.5	40.2	101.0	189.7
<i>Inversión fija bruta urbana (%)</i>	96.2	97.5	99.0	98.2	99.0	97.6	98.3	99.5
<i>Inversión fija bruta rural (%)</i>	3.8	2.5	1.0	1.8	1.0	2.4	1.7	0.5
Inversión fija bruta/PIB (%)	24.0	63.8	30.8	54.0	34.9	39.9	49.0	54.7

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (2017)

En vista de que la inversión fija bruta urbana absorbe entre el 96 y 99% de la inversión fija bruta total, el cuadro 52 presenta la estructura de dicha inversión, diferenciando entre la construcción de infraestructura, los proyectos inmobiliarios y la categoría otros. En primer lugar, destaca la proporción destinada a la construcción de infraestructura urbana en el periodo, pues absorbe una parte considerable: 24% en 1981, 44% en 2005 y 36.7% en

2016. Por otro lado, la participación de proyectos inmobiliarios muestra una participación considerable. En 2016 absorbió el 35.5%, habiendo alcanzado el año anterior el 41%, siendo 2014 el año con la mayor contribución del periodo con el 44.8%. El apartado de otros engloba el resto de inversión, por lo que la inversión realizada en maquinaria y equipo queda representada aproximadamente en ese rubro. En 1990 su proporción alcanzó el 57.3%, para disminuir continuamente a lo largo del periodo hasta representar el 27.9%.

Cuadro 52. Xiamen, estructura de la inversión fija bruta urbana (%)

	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Construcción de infraestructura urbana	24.0	15.9	17.9	29.1	22.3	44.0	31.5	31.3	36.7
Desarrollo de proyectos inmobiliarios	-	-	24.8	45.0	35.8	29.1	39.9	41.0	35.5
Otros	-	-	57.3	25.9	41.8	26.9	28.6	27.7	27.9

Fuente: elaboración propia con base en China Statistics Press (2017)

Como conclusión preliminar de este apartado, Xiamen puede ser considerada como la segunda más importante ZEE de las cuatro iniciales, ya que su participación relativa y el volumen de su comercio exterior la sitúan en ese sitio, aunque en niveles bastante menores a los de Shenzhen. Su participación en el comercio exterior nacional se ubica alrededor del 2% desde 1993. Por otro lado, los flujos de IED muestran un comportamiento irregular, semejante al observado en Zhuhai incluso en los montos absolutos —2.22 mil millones en Xiamen y 2.29 mil millones en Zhuhai en 2016—, por lo que ambas comparten la segunda posición de importancia en ese aspecto. Puede decirse entonces que Xiamen logró, en términos comerciales y de inversión extranjera basar una estrategia relativamente exitosa, destacando además que la tendencia en cuanto a la forma de IED muestra una tendencia similar al de las otras ZEE con el predominio de las empresas extranjeras seguidas por las *Joint Ventures*.

3.1.3 Sobre la absorción de tecnología

Como se mencionó en páginas anteriores, uno de los objetivos perseguidos por las autoridades chinas era el de utilizar la IED para favorecer la transferencia de tecnología y conocimientos. El presente apartado se limita a mostrar datos a nivel nacional sobre la evolución del comercio exterior, bajo el supuesto de que dichos datos reflejan hasta cierto punto el grado de sofisticación del aparato productivo y por ende la absorción de nuevas

tecnologías, respaldando tal asunción en las ideas de los trabajos de Hausmann et al. (2006) y Rodrik (2006).⁴⁰

Del cuadro 53 conviene notar que entre 1984 y 2016, la proporción de las exportaciones de bienes manufacturados como proporción de las exportaciones de mercancías a nivel nacional inicia con una baja contribución relativa. Lo anterior refleja la sólida base manufacturera, ya que por ejemplo el 52.3% de las exportaciones de mercancías en 1984 correspondieron a alimentos y materias primas, mientras que en 2016 dichas exportaciones correspondieron sólo al 6.2%.

Cuadro 53. China, exportaciones manufactureras como proporción de las exportaciones totales de mercancías (%)

	1984	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Exportaciones manufactureras	47.7	26.4	71.6	84.1	88.2	91.9	93.6	94.4	93.8

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2018)

El cuadro 54 por su parte muestra la contribución de las exportaciones de media y alta tecnología en las exportaciones de mercancías totales y de las exportaciones manufactureras entre 1991 y 2016. La segunda columna del cuadro 54 permite apreciar el continuo aumento de las exportaciones con niveles medio y alto de tecnología, pasando de representar el 28.4% de las exportaciones manufactureras en 1991 al 58.8% en 2016. Asimismo, la primera columna muestra la evolución de las exportaciones de bienes de alta tecnología como proporción de las exportaciones manufactureras, las cuales pasaron del 6.4% en 1992 al 25.2% en 2016, cuyo punto máximo se ubicó en 2005 con el 30.8%. Como se mencionó, las cifras mostradas no permiten distinguir la proporción de valor generado en el país, pero lo que sí expresan es que el aparato productivo en China aumentó su nivel en términos tecnológicos en los bienes exportados.

Retomando la información contenida en los cuadros de la sección 3.2.2.3, que cubre datos sobre exportaciones e importaciones de empresas con inversión extranjera, así como la estructura de la IED, es posible contextualizar el argumento sobre la transferencia de tecnología y el aprendizaje tecnológico que sugieren las cifras de exportaciones de alta

⁴⁰ El argumento central de Hausmann et al. (2006) consiste en que los países especializados en la exportación de bienes que exportan los países desarrollados tienen mayor posibilidad de crecer más aceleradamente, en vista de que la producción de dichos bienes está asociada con niveles más altos de productividad. Rodrik (2006) utiliza el marco analítico del trabajo anterior para analizar el caso chino, concluyendo que dicho país constituye un caso consistente con la idea de que lo que se exporta sí importa, ya que su cesta de exportaciones equivale a la de un país con un nivel de ingreso per cápita tres veces superior", habiéndose especializado en la producción de bienes avanzados y de alta productividad, que no se esperarían de un país pobre y con abundante mano de obra.

tecnología. De ello se desprende, como se mencionó en los apartados correspondientes, que el comercio exterior de las ZEE en su conjunto estuvo fuertemente ligado a las actividades comerciales de aquellas empresas que enfocaron su producción hacia el exterior, precisamente aquellas con inversión extranjera, lo que permite afirmar que ha habido transferencia de tecnología a través de la IED.

Cuadro 54. China, exportaciones de alta tecnología y media-alta tecnología (%)

Año	Alta tecnología (% de las exportaciones manufactureras)	Media-alta tecnología (% de las exportaciones manufactureras)
1991	-	28.4
1995	10.4	30.9
2000	19.0	42.3
2005	30.8	57.0
2010	27.5	59.8
2011	25.8	60.5
2012	26.3	59.0
2013	27.0	58.4
2014	25.4	58.3
2015	25.6	57.3
2016	25.2	58.8

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2018)

De manera complementaria, el perfil productivo, así como las principales compañías en las cuatro ZEE en 2016 permiten dar cuenta sobre lo afirmado hasta ahora, recordando que, como se mencionó con anterioridad, hay matices para cada ZEE de forma individual.

- En el caso de Shenzhen, que ha adquirido el sobrenombre del Silicon Valley de China, su principal sector es el de la tecnología. En 2016, el 59% del valor de la producción bruta se realizó en el sector *Fabricación de equipos de comunicación, computadoras y otros equipos electrónicos*, seguido por el de *Fabricación de maquinaria y equipos eléctricos* con el 8.5% (Shenzhen Statistics Bureau, 2017), lo que refleja de manera aproximada el fuerte peso de la industria con contenido tecnológico y alto grado de sofisticación.

Entre las 5 empresas tecnológicas más importantes e innovadoras de Shenzhen (y de China) se cuentan BGI, Tencent, ZTE, Huawei y BYD. BGI es la mayor secuenciadora de genomas del mundo; ha contribuido en investigaciones sobre el virus SARS, la bacteria *E. Coli* y también con el *International Human HapMap Project*, para lo cual ha hecho uso de sus 230 máquinas secuenciadoras, las más grandes y de alto rendimiento del mundo, con la capacidad de secuenciar 30,000 genomas humanos al año. Asimismo, esta compañía ha permitido reducir el costo de

secuenciación de 3 mil millones de dólares en 2003 a sólo unos miles de dólares en 2015 (He, 2015).

Por su parte, Tencent es una compañía de servicios digitales fundada en Shenzhen, que inició desarrollando una copia del servicio de mensajes instantáneos ICQ, al cual denominaron QQ. Actualmente ofrece una gran variedad de servicios en línea, entre los que se pueden mencionar juegos, servicio de búsqueda, desarrollo de software, comercio electrónico y mensajería instantánea (He, 2015). Es importante señalar que Tencent es la compañía desarrolladora de la aplicación móvil WeChat, la cual integra un servicio de pago sin efectivo llamado WeChat Pay, el cual junto a Alipay concentró en 2015 el 17% del total de transacciones minoristas hechas con pagos digitales, y el 60% de transacciones minoristas hechas sin efectivo en China (NexChange, 2017), alcanzando los 900 millones de usuarios activos al mes, por lo que en 2016 la totalidad de pagos móviles se ubicó en los 9 billones de dólares, en contraste con los 112 mil millones de Estados Unidos (Jacobs, 2018).

ZTE, fundada en 1985, es una compañía proveedora integral de equipos de telecomunicaciones, teléfonos móviles y servicios. La compañía está bien posicionada para capturar nuevas oportunidades de negocio, ya que cuenta con una fuerte inversión en tecnologías novedosas, que incluyen la carga inalámbrica, la computación en la nube y la tecnología móvil de quinta generación 5G (He, 2015).

Huawei, fundada en 1987, es otra compañía china de telecomunicaciones. De acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Huawei presentó el mayor número de patentes internacionales que cualquier otra empresa en 2014; además, ha invertido más de 30.5 mil millones de dólares en I&D en la última década. Así se ha consolidado como el mayor fabricante de equipo de telecomunicaciones de China, y también como un importante fabricante de teléfonos inteligentes; sus ganancias netas en 2014 ascendieron a 4.48 mil millones de dólares. Huawei lidera la transformación en muchas industrias, incluida la banda ancha, la computación en la nube, el *Big Data* y el llamado Internet de las cosas (He, 2015).

Fundada en 1995, BYD se especializa en las tecnologías de la información, automóviles y nuevas energías con dos filiales importantes: BYD Automobile y BYD Electronic. Esta compañía es la mayor proveedora de baterías recargables del mundo y tiene la mayor participación en el mercado de baterías de níquel-cadmio, baterías de iones de litio, cargadores de teléfonos celulares y teclados en el mundo.

BYD se enfoca actualmente en el mercado de automóviles eléctricos e híbridos enchufables destinados al mercado chino (He, 2015).

- Por su parte, la ciudad de Zhuhai se ha enfocado en los servicios y la fabricación de artículos de alta gama y la industria de alta tecnología. Es hogar además de empresas manufactureras de alta gama, como China National Offshore Oil Corporation, Sany Heavy Industry, Ferretti, China Aviation Industry General Aircraft Co (CAIGA) o Gree Electric Appliances. Compañías con sede en Zhuhai, como Kingsoft, Xiaomi Tech, Meizu y United Laboratories, destacan en el campo de la alta tecnología. Chimelong International Ocean Tourist Resort, los servicios financieros de Hengqin y el Distrito Comercial Central de Shizimen son exponentes destacados de la industria de servicios de alta gama de Zhuhai (City of Zhuhai, 2019).

- Las industrias principales de Xiamen incluyen la electrónica, la maquinaria, los envíos y logística, el sector de Reuniones, Incentivos, Conferencias y Exhibiciones (MICE por sus siglas en inglés), finanzas y comercio, software y servicios de información. Asimismo, destacan también seis industrias emergentes: tecnologías de la información, biología y nuevos medicamentos, nuevos materiales, conservación de energía y ciencias ambientales, industria marina de alta tecnología e industria cultural y creativa. Xiamen es el mayor productor y exportador de productos de tungsteno en el mundo, el mayor productor de audífonos y equipos auditivos en la región de Asia-Pacífico y un importante exportador de computadoras y centro de mantenimiento de aeronaves en China. Es también uno de los mayores productores de dispositivos audiovisuales digitales, condensadores, marcos de circuitos integrados, relevadores y equipos optoelectrónicos de China.

Xiamen es también hogar de diversas marcas con renombre nacionales e internacional, como Xoceco (Prima), Amoi, XGMA, King Long, Topstar, Cheng Shin, Yinlu, Huierkang, Gulong, Yinxiang, Wish y New Wish. De igual forma, Xiamen se destaca por las ventajas competitivas en diversos sectores, los cuales incluyen la ingeniería de maquinaria, los equipos de distribución de energía, los autobuses grandes y medianos, el procesamiento de productos de tungsteno y el mantenimiento de aeronaves (Xiamen Municipal Bureau of Commerce, 2018).

- En el caso de Shantou debe mencionarse en primer lugar que las estadísticas dan cuenta de que es la ZEE menos exitosa de las cuatro. En el apartado 3.1.2 se observó que los cambios estructurales no fueron tan marcados como en las otras ZEE, a pesar de que Shantou era la ciudad más desarrollada al inicio de operaciones

de las ZEE, lo cual se observa en la alta participación del sector secundario en el PIB de la ciudad en 1980. Cai (2017) ubica con precisión la causa de dicha evolución, al distinguir entre 2 periodos: de 1980 a 1991, y de 1992 a 2016. Entre 1980 y 1991, Shantou tenía bajo su administración las ahora ciudades de Jieyang y Chaozhou, además de Shantou como tal, siendo dicho periodo el de mayor crecimiento y relativo éxito (Cai, 2017, p. 6). Sería en 1991 que las autoridades decidieron dividir la antigua ciudad en tres, lo que de acuerdo con Cai constituye la causa principal de la pobre evolución de Shantou entre 1992 y 2016. Es en este contexto que debe plantearse la estructura productiva de Shantou. Se tiene así que la economía de Shantou es de tamaño mediano dentro de la provincia de Guangdong, a pesar de haber constituido el 50% de las cuatro ZEE en 1980 (Institute of Urban Planning and Design, 2012). La industria principal es la manufacturera. Los principales productos de Shantou incluyen los enlatados, prendas de vestir, litografías, plástico y juguetes. La fabricación de juguetes es la industria de exportación líder de la ciudad con un valor de 400 millones de dólares al año en exportaciones. Auldey Toy Tndustry Co., Ltd es la empresa más importante del ramo en la provincia de Guangdong y tiene su sede en Shantou (Daxue Consulting, 2012). Lo anterior revela que la sofisticación de la industria de Shantou no ha alcanzado los niveles de las otras tres ZEE, por lo que se respalda la afirmación de Cai (2017) de que la economía de Shantou puede considerarse como un caso de fracaso. Es así como no puede afirmarse en el caso de Shantou que haya ocurrido un proceso de absorción de tecnologías ni de escalamiento, como sí hay indicios que en el caso de las ZEE de Shenzhen, Zhuhai y Xiamen.

3.2 El papel de las ZEE y sus efectos sobre la IED

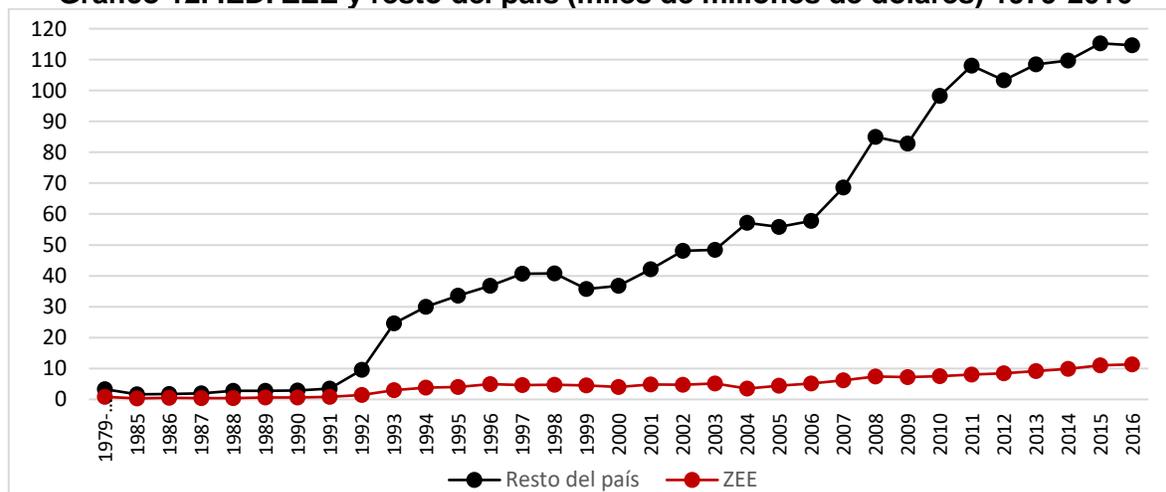
Después de presentar los datos y exponer los principales cambios a nivel estructural ocurridos en las ZEE, se tienen elementos para esbozar un argumento del papel de las ZEE en el crecimiento económico ocurrido entre 1978 y 2016, en línea con la hipótesis de que su efecto más significativo ocurrió en su carácter de laboratorio experimental de regulaciones y políticas referentes a la IED, en el contexto de reforma gradual adoptado por Deng Xiaoping a partir de 1978.

Sobre la hipótesis de que la evolución inicial de las ZEE estimuló cambios institucionales y de políticas en forma gradual a nivel nacional, los datos sobre la evolución de los flujos de IED muestran una tendencia que parece respaldar la hipótesis. Los gráficos 12 y 13

muestran, de forma general, un inicio dinámico en términos absolutos y relativos en el flujo de IED a las cuatro ZEE en conjunto.

El gráfico 13 permite observar claramente dicha tendencia, en la que las ZEE contribuyeron con entre 15% y 20% en el periodo 1985-1991. A partir de 1992, dicha contribución ha reducido su importancia relativa en el contexto nacional. En términos absolutos, y como se aprecia en el gráfico 12, desde 1992, la entrada de IED al resto del país cambia su tendencia y comienza a crecer a un ritmo visiblemente mayor al de la IED en las ZEE. De forma específica, el crecimiento promedio de la IED en las cuatro ZEE entre 1985-1991 (se calcula para este periodo debido a que los datos entre 1979-1984 se presentan acumulados) fue de 14.6%, frente al 11.6% de la IED llegada al resto del país. Por otro lado, el crecimiento promedio de la IED observado entre 1992-2016 en las cuatro ZEE fue de 9%, frente al 10.9% del resto del país. Los datos de IED por cada ZEE de forma individual del apartado 3.2.2.3 muestran una tendencia similar, considerada como proporción de la IED total, aunque debe recordarse que la evolución de Shenzhen ha sido cuantitativamente mayor a la de las otras tres ZEE.

Gráfico 12. IED. ZEE y resto del país (miles de millones de dólares) 1979-2016

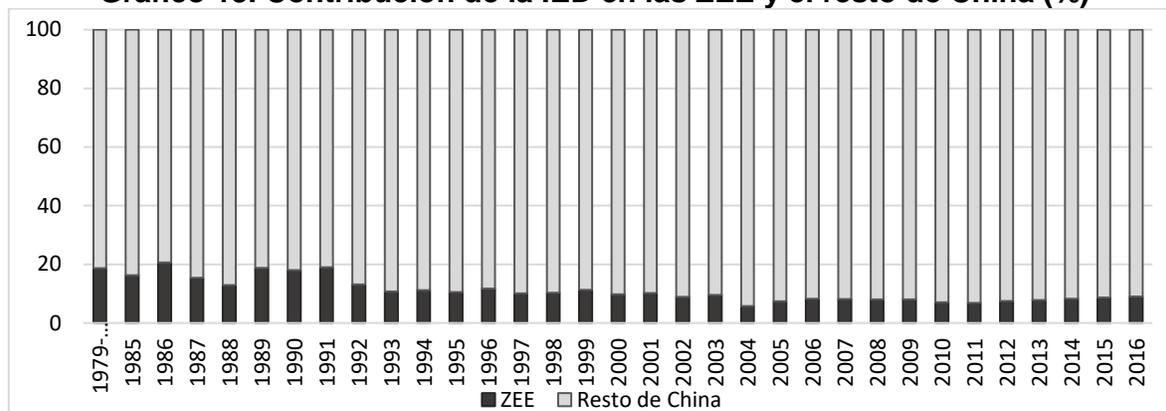


Fuente: elaboración propia con base en National Bureau of Statistics of China (2017), Shenzhen Statistics Bureau (2017), Statistics Bureau of Zhuhai (2017), Shantou Bureau of Statistics (2017) y China Statistics Press (2017).

Referente al tema de la IED y con base en los datos presentados, conviene señalar claramente que las ZEE no han concentrado una proporción mayoritaria de la inversión extranjera llegada a China entre 1985 y 2016, alcanzando su participación máxima en 1986 con el 20.6%, recordando que para el periodo 1979-1984 los datos disponibles son acumulados. Así es relevante el dato proporcionado por Wong (1987, p. 29) de que en 1981 la contribución de las cuatro ZEE rondó el 60% de la IED total, en vista de que las ZEE eran

las únicas regiones del país que podían negociar las condiciones y ofrecer incentivos a los inversionistas del extranjero.

Gráfico 13. Contribución de la IED en las ZEE y el resto de China (%)



Fuente: elaboración propia con base en National Bureau of Statistics of China (2017), Shenzhen Statistics Bureau (2017), Statistics Bureau of Zhuhai (2017), Shantou Bureau of Statistics (2017) y China Statistics Press (2017).

Lo anterior permite apuntar que a raíz de la evolución observada entre 1979 y 1991 y el efecto demostración que las ZEE tuvieron, otras regiones del país solicitaron a las autoridades centrales autorización para implementar medidas y regulaciones similares y así convertirse en destinos atractivos para la IED, lo que ocurriría inicialmente en 1984 con la apertura de catorce ciudades en la costa este del país: Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang, y Beihai. En cada una de las catorce ciudades se establecieron Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico (ETDZ por sus siglas en inglés), con muchas de las disposiciones existentes en las ZEE, además de que se permitió a los gobiernos locales negociar agresivamente con inversionistas extranjeros potenciales (Naughton, 2007, p. 409).

Ahora bien, es importante plantear la pregunta de qué fue lo que ocurrió en 1992 para que la entrada de IED a nivel nacional se acelerara. La respuesta puede dividirse en dos partes relacionadas entre sí. La primera se ubica en línea con lo expuesto por Naughton (2007), mientras que la segunda se aborda en el subapartado 3.3.1 referente a los cambios en las regulaciones a la IED.

Naughton (2007) refiere que los discursos de Deng Xiaoping realizados en su gira por el sur de China en 1992 reimpulsaron la agenda reformista del gobierno y aliviaron la incertidumbre que se generó en el exterior por los sucesos ocurridos en la plaza de Tiananmen en 1989. Pero más importante aún, fue el hecho de que durante la década transcurrida entre la creación de las ZEE y 1992, “China había ido construyendo

gradualmente credibilidad con los inversores extranjeros, adquiriendo experiencia al tiempo que liberalizaba y construía la infraestructura institucional”, por lo que los discursos mencionados surtieron efecto, al haberse puesto en marcha los fundamentos institucionales y las políticas de atracción de IED. De igual manera, en ese año China comenzó a abrir selectivamente su mercado interno a los inversionistas extranjeros en nuevos sectores, actuando así el tamaño del mercado como un incentivo adicional en la atracción de IED (Naughton, 2007, pp. 403-406). Rivera (2014) coincide en que el tamaño de su mercado jugó en favor de dicho despegue, pero asimismo añade que “Deng Xiaoping, en representación del Selectorado, negoció con los dirigentes mundiales a través de los poderosos capitalistas de Hong Kong para integrar a China a la economía global, a cambio de aceptar las reglas capitalistas y abrir lo que paulatinamente sería un mercado enormemente lucrativo, además de poner al servicio de los inversionistas extranjeros fuerza de trabajo dócil y productiva” (Rivera, 2014, p. 228).

Cuadro 55. ZEE, principales cambios estructurales

		Año	Shenzhen	Zhuhai	Shantou	Xiamen
Estructura sectorial del PIB (%)	Primario	1980	28.9	36.4	25.0	21.7
		2016	0.0	2.0	5.2	0.6
	Secundario	1980	26.0	31.8	34.1	58.3
		2016	39.9	48.5	50.5	40.8
	Terciario	1980	45.1	31.8	40.9	20.0
		2016	60.0	49.5	44.3	58.6
Empleo/población (%)		1980	44.7	54.6	44.9	51.6
		2016	77.8	65.4	42.8	75.0 ¹
Inversión fija bruta/PIB (%)		1980	51.1	22.2	19.6	24.0 ²
		2016	20.9	62.4	75.9	54.7 ³

¹ 2014

² 1981

³ 2015

Fuente: elaboración propia con base en National Bureau of Statistics of China (2017), Shenzhen Statistics Bureau (2017), Statistics Bureau of Zhuhai (2017), Shantou Bureau of Statistics (2017) y China Statistics Press (2017).

En ese sentido, puede indicarse que las ZEE tuvieron un papel simbólico y de demostración-experimentación, tanto hacia el exterior como al interior del país. En el contexto del mercado mundial, las ZEE se encargaron de mostrar que la entrada de capitales extranjeros sería bienvenida —aunque sujeta a las regulaciones—, de que se respetaría la propiedad privada de los inversionistas, de que se pondría a su disposición la abundante mano de obra, y de que se comenzarían a abrir determinados sectores del mercado interno. Sobre su papel hacia el interior del país, debe recordarse que los grupos conservadores del PCC se oponían a la creación de las ZEE o a su posible expansión. Es precisamente ahí que el

papel demostración-experimentación tuvo resultados, en vista de que la evolución inicial de los primeros años en las ZEE indujo a las autoridades locales del resto del país a solicitar en 1984 permiso para implantar regulaciones similares a las de las ZEE, como ya se ha mencionado, además de que ocurrieron nuevas olas de apertura a finales de 1980 y en 1992-1993. Así, para 2010 existían en China 69 ETDZ, 54 HIDZ, además una nueva variedad de zona económica denominada Zona de Procesamiento para la Exportación (EPZ) contándose 61 en 2010, y 15 zonas francas (Domínguez y Brown, 2017, p. 197).

Sobre el origen de la IED y el papel en su evolución, es importante destacar lo expuesto por Knoth (2000, p. 70), quien indica que la mayoría del capital extranjero invertido en China provino de países y regiones con importantes asentamientos de chinos étnicos (Hong Kong, Macao, Taiwán, Singapur y Malasia), con un 70% en 1987 y un 54% en 1997 del total de la IED. De igual manera, Naughton (2007, p. 403) muestra que los flujos de inversión más importantes llegaron predominantemente de Hong Kong, Macao y Taiwán entre 1987 y 2005, con cerca de 2 mil millones en 1987 y 35 mil millones en 2005. Se puede señalar así, que en los primeros años de operación y hasta alrededor de 1991, el vínculo étnico-cultural, así como las políticas de incentivos enumeradas en el apartado 2.2.5 (pp. 66-73) tuvieron un efecto importante en la atracción de IED.⁴¹

3.2.1 Los cambios en las regulaciones a la IED

La segunda parte de la respuesta indicada en el apartado anterior se aborda aquí, presentando las versiones iniciales y los cambios sufridos por las leyes y regulaciones a la IED enumeradas en el capítulo anterior, con lo que se puede apreciar cómo tales cambios se reflejaron en el comportamiento inicial y posterior de la IED.

a) Ley de las Equity Joint Ventures y regulaciones suplementarias

Referente a la ley sobre las *Equity Joint Ventures* de 1979, Gao considera que conservó muchos rasgos del sistema de economía centralmente planificada (Gao, 2017, pp. 48-49), ya que:

1. El principio “igual participación, iguales derechos” de las *Joint Ventures* negaba el derecho del accionista mayoritario en la toma de decisiones, al exigirse unanimidad en las decisiones.

⁴¹ Al respecto, es importante recordar lo señalado por Gao de que se adoptaron reglas menos restrictivas para la inversión proveniente de Hong Kong, Macao y Taiwán en comparación con las reglas aplicadas a los inversionistas de otras regiones del mundo⁴¹ (Gao, 2017, p. 50).

2. El requerimiento de que el presidente de la junta directiva de las empresas con inversión extranjera debía ser de nacionalidad china.
3. El hecho de que las empresas con inversión extranjera debían proporcionar detalladamente los planes de producción y operación a las autoridades chinas de planeación para ser revisados antes, durante y después de la producción.
4. El hecho de que las empresas con inversión extranjera no podían vender su producción en el mercado doméstico a menos de contar con un permiso administrativo para ello. En caso de contar con dicho permiso, los productos debían ser vendidos a la agencia gubernamental a cargo de la distribución, en vista de la inexistencia de canales privados de distribución.
5. Los empleados en las empresas de inversión extranjera debían ser recomendados o determinados por las autoridades laborales locales; asimismo, cualquier castigo o medida disciplinaria debía ser aprobada por dichas autoridades.
6. Los empleados extranjeros sólo podrían enviar fuera de China el 50% de sus salarios.

La apreciación de Gao al respecto de los resultados obtenidos con la primera versión de la ley sobre las *Equity Joint Ventures* de 1979 es que, a pesar del optimismo inicial en los inversionistas del exterior, éste declinó debido a las restricciones impuestas, a la falta de claridad legal y a los controles para el cambio de divisas (Gao, 2017, p. 49). Así, en abril de 1990 sería reformada, relajando algunas de las disposiciones de la versión de 1979. Los cambios se centraron en:

- Señalar explícitamente que el gobierno no nacionalizaría las empresas con inversión extranjera, y que en caso de hacerlo se haría únicamente en busca del interés público y con una compensación proporcional.
- Eliminar la regla que exigía que el presidente de la junta directiva debía ser de nacionalidad china, aunque se mantuvo la exigencia de unanimidad en la toma de decisiones.
- Se reescribió parte del artículo correspondiente a los incentivos fiscales, para preservar los beneficios únicamente a aquellas empresas de inversión extranjera con tecnología avanzada.
- También se permitió que las empresas con inversión extranjera pudieran abrir cuentas bancarias en cualquier institución aprobada para tal fin (antes de esto, sólo podían abrir cuentas en el *Bank of China*).

- Se flexibilizó también lo relativo a los plazos de operación de los proyectos, permitiendo a los inversionistas decidir si deseaban establecer un tiempo límite a la duración de los contratos de las *Joint Ventures*.

En 2001, la ley fue nuevamente enmendada acorde con los lineamientos requeridos para la entrada de China en la OMC. Dicha enmienda se enfocó en tres áreas: el aspecto laboral, las compras domésticas y la resolución de disputas (Gao, 2017, p. 164). Los principales cambios consistieron en (Gao, 2017, pp. 164-165):

- Se requirió que todos los empleados de empresas con inversión extranjera debían contar con un contrato firmado.
- Las empresas con inversión extranjera debían proporcionar la asistencia necesaria para el funcionamiento de sindicatos.
- Se eliminó la exigencia de que las empresas de inversión extranjera adquirieran seguros con compañías chinas, pudiendo adquirirlos con cualquier compañía establecida en el país.
- Se eliminó la preferencia hacia el proveedor doméstico, por lo que las empresas con inversión extranjera pasarían a ser libres de adquirir bienes e insumos en el mercado doméstico o en el internacional.
- En el caso de disputas, la nueva enmienda especificó que, en caso de una disputa entre las partes, ésta podría llevarse a la corte en caso de que no se haya especificado una cláusula en el contrato o que las partes no lleguen a un acuerdo.

Las Regulaciones para la Implementación de la Ley de la República Popular China en las *Equity Joint Ventures* Sino-Extranjeras (ley suplementaria) fueron enmendadas en 1986, 1987 y 2001. La enmienda de 1986 extendió el tiempo por el que las *Joint Ventures* podían funcionar (hasta 50 años), mientras que la enmienda de 1987 se enfocó en cambios sobre las reglas de contabilidad (Gao, 2017, p. 78). El cambio principal de la enmienda en 2001 se dio en el contexto del establecimiento de un sistema económico que combina elementos de una economía de mercado y una pequeña participación de elementos de planificación central previo a la incorporación de China a la OMC, con reformas a las empresas de propiedad estatal decididas en el 14º Congreso Nacional del PCC (Gao, 2017, p. 166), por lo que la enmienda se centró en eliminar las secciones en que se plasmaban los elementos del sistema de planificación central en la regulación de 1983. Así, se eliminaron las secciones correspondientes al “departamento encargado”, por el cual antes de la enmienda toda empresa con inversión extranjera debía ser asignada a una entidad gubernamental

que monitoreaba, aplicaba y coordinaba la operación de las empresas de acuerdo con las decisiones de las autoridades de planificación central (Gao, 2017, p. 166).

b) Ley de las Empresas de Propiedad Extranjera y regulaciones suplementarias

Es importante iniciar indicando que las reglas suplementarias de las *Equity Joint Ventures* se tomaron como base tanto para las leyes de las *Cooperative Joint Ventures* como para las Empresas de Propiedad Extranjera (Gao, 2017, p. 90). La Ley de Empresas de Propiedad Extranjera fue promulgada en 1986 durante la sexta reunión del Comité Permanente del 10° Congreso Nacional del Pueblo, la cual sería enmendada en 2000 y 2016. La ley de 1986 constaba de 24 artículos, siendo relevantes los siguientes puntos (Gao, 2017, pp. 90-91):

- La definición de Empresa Extranjera consideraba como tales a aquellas establecidas exclusivamente con capital extranjero, excluyendo a las sucursales de las empresas que ya formaran parte de alguna de las *Joint Ventures* existentes.
- El principio básico por el cual se aceptaba su establecimiento es que beneficiara a la economía del país con tecnología avanzada y maquinaria, o que la mayoría de sus productos se destinara a la exportación.
- Asimismo, de manera análoga a las *Equity Joint Ventures*, se les revocaría la licencia de funcionamiento en caso de no invertir en el periodo de tiempo establecido.
- Se estableció también que debía darse preferencia a proveedores domésticos, así como que debían mantener un balance comercial equilibrado.

Una de las leyes suplementarias fue el Reglamento de Aplicación para las Empresas de Propiedad Extranjera, aprobado por el Consejo de Estado en 1990. En dicho reglamento se especificaron las condiciones para el establecimiento de empresas de propiedad extranjera, así como los sectores prohibidos y restringidos a ellas (Gao, 2017, p. 92). Los sectores prohibidos comprendían: 1) la prensa, las publicaciones editoriales, la radiodifusión, la televisión y el cine; el comercio doméstico, el comercio exterior y los seguros; 2) el correo y las telecomunicaciones; y 3) otras formas de comercio expresamente prohibidas por el gobierno chino. Por otro lado, los sectores restringidos incluían: 1) los servicios públicos; 2) las comunicaciones y transportes; 3) los bienes raíces; 4) los fondos de inversión; y 5) los arrendamientos. Sobre los sectores restringidos, Gao apunta que proyectos en dichos sectores requerían la verificación y aprobación del Ministerio de Relaciones Económicas y Comercio Exterior, siempre y cuando consistieran en proyectos que involucraran tecnología

avanzada o estuvieran orientados a la exportación—más del 50% de la producción debía exportarse para cumplir con este criterio— (Gao, 2017, p. 92).

La enmienda de la ley en el año 2000 fue aprobada por el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo, mientras que en 2001 se enmendó el Reglamento de Aplicación para las Empresas de Propiedad Extranjera. En palabras de Gao, dichas enmiendas representaron la relajación en la regulación para las compañías de propiedad extranjera. Algunos de los cambios emanados de dichas enmiendas consistieron en:

- La eliminación de la exigencia hecha por la autoridad central para que los proyectos involucraran tecnología avanzada.
- Se eliminó también el requerimiento de dar preferencia a los proveedores domésticos.
- Con la enmienda del reglamento de aplicación en 2001 se eliminó la cuota de restricción para exportaciones y ventas domésticas.
- Se autorizó a las compañías de propiedad extranjera a vender sus productos en el mercado doméstico de forma independiente o a través de un intermediario.

c) Ley de las Cooperative Joint Ventures y regulaciones suplementarias

Esta ley fue aprobada por el Congreso Nacional del Pueblo en 1988, además de que sería enmendada en el año 2000. Como indican Shen (1988, p. 435) y Gao (2017, p. 167), antes de ser promulgada esta ley, las *Joint Ventures* de este tipo aplicaban de forma flexible algunas disposiciones de la Ley para las *Equity Joint Ventures*. Es importante indicar que con la promulgación de la ley en 1988 no se perdió dicha flexibilidad (Shen, 1988, p. 436). Las *Cooperative Joint Ventures* se dividen en dos tipos, siendo la diferencia entre ellas que las *Cooperative Joint Ventures* permiten métodos más flexibles en el reparto de ganancias, ya que dicho reparto no está limitado por la contribución de capital de las partes (Liu, 2000, p. 8).

La Ley sobre las *Cooperative Joint Ventures* cuenta con dos regulaciones suplementarias: el reglamento de aplicación para las *Cooperative Joint Ventures* y la descripción del reglamento de aplicación elaborado por el Ministerio de Relaciones Económicas y Comercio Exterior (Gao, 2017, p. 167). En ambas regulaciones suplementarias se especificaban los detalles sobre el funcionamiento de las *Cooperative Joint Ventures*, las condiciones para la aprobación de los proyectos permitidos y la descripción de la forma en que la regulación era aplicada. Por ejemplo, en el reglamento de aplicación para las *Cooperative Joint Ventures* estableció que, para las decisiones concernientes a los problemas de operación,

las decisiones en la junta directiva requerían un voto mayoritario; sólo en el caso de asuntos de importancia se requería el voto unánime, además de que se contemplaba que los inversionistas podían especificar escenarios adicionales en el contrato que requirieran del voto unánime (Gao, 2017, p. 168). Con la enmienda del año 2000, Gao indica que se eliminó la preferencia por los proveedores domésticos y se eliminó el artículo general que describía los incentivos fiscales para este tipo de *Joint Ventures* (Gao, 2017, p.168).

d) Nuevas disposiciones

En años recientes, y de forma paralela a las leyes y regulaciones hasta ahora mencionados, las autoridades chinas comenzaron a experimentar con nuevas formas de regulación para la IED, destacando el Programa Piloto de Acciones Preferentes y el experimento de la Zona de Libre Comercio de Shanghái.

El Programa Piloto de Acciones Preferentes fue impulsado por el Consejo de Estado en 2013, y su objetivo principal fue superar el sistema de “igual participación, iguales derechos” que había dominado a las compañías con inversión extranjera y que se había establecido desde la ley de las *Equity Joint Ventures* de 1979. Esta reforma permitió que las compañías listadas en las bolsas de valores de Shanghái y Shenzhen emitieran acciones preferentes, las cuales tendrían prioridad en la distribución de dividendos, en la atención a los accionistas y derecho a voto (Gao, 2017, p. 225).

Por otro lado, el experimento de la Zona de Libre Comercio de Shanghái se efectuó con el objetivo de simplificar el marco de registro y verificación en la ciudad de Shanghái, al que la inversión extranjera se hallaba sujeta. El marco vigente hasta ese momento en el resto del país requería que los inversionistas interesados obtuvieran la verificación y aprobación de los proyectos por parte del Ministerio de Comercio antes de iniciar el proceso de registro. Así, en la Zona de Libre Comercio de Shanghái (ZLCS) se permitió que los inversionistas iniciaran el proceso de registro sin que se requiriera la aprobación, además de que se garantizaba el trato nacional a la nueva empresa con inversión extranjera. La evolución favorable de la ZLCS permitió que se expandiera en 2015 a Tianjin y a la provincia de Guangdong, y más adelante a la provincia de Fujian. Mientras que entre 2014 y 2015 se expandió a las regiones occidentales de China. Al haber sido considerado un experimento exitoso, el 12º Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo promulgó en 2016 la Decisión del Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo sobre la Revisión de la Ley de la R.P. China sobre las Empresas con Inversión Extranjera, extendiendo a nivel nacional la eliminación del requerimiento de la verificación y aprobación previa al inicio del

registro de los proyectos, con excepción de aquellos que se encontraran en una lista negra.⁴²

3.3 Conclusiones del capítulo

En el capítulo, se presentó en primer lugar una breve revisión de trabajos que han analizado la evolución de las ZEE desde una perspectiva de los efectos dinámicos, el tipo de análisis que se juzgó como más apropiado debido a que un enfoque estático (dentro del cual se incluyen los de tipo econométrico) no logra captar ni explicar los efectos más significativos de las zonas económicas en general, que son sus efectos dinámicos. Es así como, tomando de referencia dichos trabajos, se presentaron datos sobre producción, comercio exterior, población, entre otros, para cada una de las cuatro ZEE durante el periodo 1978-2016, buscando con ello facilitar elementos que den cuenta de los cambios estructurales sufridos al interior de ellas, en vista de que su evolución y resultados fueron seguidos atentamente por las autoridades y utilizados como base para la posterior implementación de reformas graduales en el plano nacional. De las estadísticas presentadas, se destaca lo siguiente.

En lo concerniente a la IED, es importante subrayar que con el paso de los años las ZEE han perdido importancia relativa en el volumen de atracción de IED: de haber representado cerca del 60% de la IED total en 1981, pasaron a concentrar menos de 10% en años recientes. Sin embargo, ello no ensombrece el hecho de que su desempeño inicial —entre 1978 y 1991, como se presentó en los cuadros por ZEE y de las cuatro ZEE en conjunto— favoreció y sentó las bases para modificaciones en las regulaciones y reglamentaciones del resto del país, como lo reflejan los cambios experimentados por las leyes y regulaciones a la IED (las leyes para los dos tipos de *Joint Ventures*, las empresas de propiedad extranjera y las nuevas disposiciones). Lo anterior permite explicar cómo fue que se aceleró la llegada de IED al país a partir de 1992, a un ritmo mayor en las regiones del resto del país que en el de las ZEE.

Igualmente, el éxito de las ZEE se expresó en el sólido y dinámico desarrollo económico y territorial ocurrido en las ciudades en que se ubican, como los cambios estructurales enumerados permiten sostener —los cambios en la dinámica poblacional, en la estructura sectorial del PIB, en la estructura del empleo, en el nivel salarial, el nivel de inversión fija, el aceleramiento del comercio exterior, entre otros más—. Asimismo, es importante no

⁴² Dicha lista negra se refiere a las industrias que requieren la revisión de la autoridad de competencia, y generalmente aplicable a las fusiones, adquisiciones e inversiones accionarias en determinados sectores (Gao, 2017, pp. 228-234).

perder de vista el hecho de que la entrada de IED y el entorno de competitividad sistémica, particularmente ventajoso en los niveles meta y meso (que se materializan en el papel que el Estado tiene en la actividad económica) favorecieron un proceso de aprendizaje tecnológico y un cierto grado de escalamiento —aunque aún lejos de la frontera tecnológica⁴³—, como dan cuenta los importantes esfuerzos gubernamentales en la promoción de la educación y la I&D, así como de su papel en el objetivo de materializar la transferencia de tecnología. De igual manera, el proceso de reformas y la llegada de inversión del exterior se tradujeron en altos coeficientes de inversión fija —a nivel nacional y de las ZEE—, por lo que se comprende que el crecimiento económico estuvo impulsado en gran parte por el alto nivel de inversión. Con base en lo anterior, fue posible también que las cuatro ZEE hayan visto un aumento considerable en el volumen y valor de su comercio exterior, todo lo cual no habría resultado posible sin las medidas implementadas como parte del proceso de reformas.

La conclusión más importante, en vista de que apunta en la dirección de la hipótesis que se defiende, es que el desempeño observado en las ZEE entre 1980 y 1991 favoreció la consolidación del papel de las reformas de Deng Xiaoping, con lo que fue posible extender gran parte de sus regulaciones a otras zonas del país. Es así como se respalda la propuesta de que las ZEE deben ser entendidas como instrumentos de experimentación exitosos, cuyos efectos positivos a nivel territorial pueden ser considerados como secundarios, en vista de que dichos efectos a nivel territorial no formaban parte del objetivo primario de las ZEE. La afirmación anterior, de que deben ser vistas como instrumento de experimentación (exitoso) se muestra en la evolución que las leyes y regulaciones a la IED han experimentado a lo largo del periodo 1978-2016, pasando de dar preferencia a la asociación con empresas nacionales en la forma de *Joint Ventures*, a permitir el funcionamiento de empresas extranjeras en sectores previamente aprobados por el gobierno, lo cual parece ser una señal de que las compañías nacionales (estatales o no) han ya *aprendido* lo que debían aprender de las empresas extranjeras que llegaron al país a través de la llegada de IED. Puede afirmarse entonces que las ZEE funcionaron en realidad como un catalizador de las reformas orientadas al mercado, que se probaron de manera inicial y aislada en las

⁴³ Es importante aclarar que el hecho de que aunque haya indicios de un escalamiento, ello no significa que China se encuentre ya en la frontera tecnológica. Como bien apunta Zhang (2018), los propietarios extranjeros de la tecnología empleada en la manufactura en China continúan quedándose con la mayor parte de valor agregado generado. Sin embargo, no deben subestimarse los esfuerzos gubernamentales de fomento (que pueden enfocarse desde la óptica del nivel meso, como la estrategia expresada en el documento *Made in China 2025*), puesto que la emergencia de marcas chinas en diversos sectores (automotriz, telecomunicaciones, etcétera) dan señales del escalamiento al que se hace referencia.

ZEE, más que como un simple instrumento de atracción de IED o de desarrollo regional. Lo anterior, en vista de que, como se ha mencionado antes, el objetivo explícito de las ZEE consistió en actuar como “ventanas hacia el resto del mundo y como radiadores hacia el resto del país”.

En ese sentido, las ZEE no buscaron funcionar como instrumento de desarrollo regional-territorial como en ocasiones se piensa (por ejemplo, la propuesta mexicana de creación de ZEE), sino que —debe recalcar— operaron como un instrumento catalizador de las reformas, cuyo fin último era utilizar la llegada de conocimientos y tecnologías extranjeras, para absorberlas y a partir de eso impulsar un proceso endógeno de desarrollo con base en empresas nacionales.⁴⁴ Así, el crecimiento observado entre 1978 y 2016 se explica tanto por los efectos que la inversión extranjera generó durante los primeros años de funcionamiento (haciendo referencia al aumento de las exportaciones), como por gradualmente ir sentando las bases de un proceso basado en compañías nacionales, con cada vez mayores innovaciones y desarrollos propios, todo ello bajo el abrigo e impulso del Estado.

⁴⁴ Por ejemplo, Rodrik menciona para el caso del sector de electrónica de consumo que “si China ha recibido a compañías extranjeras, lo ha hecho siempre con el objetivo de promover un aumento de las capacidades de empresas nacionales, permitiendo la entrada de inversionistas extranjeros exigiéndoles asociarse con compañías chinas en forma de *joint ventures*, utilizando como elementos a favor la protección del mercado doméstico y una débil aplicación de las leyes de propiedad intelectual”, facilitando con ello la ingeniería inversa (Rodrik, 2006, p. 18). Así se explica que las compañías más relevantes en sectores como el de las PC, los teléfonos celulares y otros bienes electrónicos estén dominados por compañías nacionales y *joint ventures* (Rodrik, 2006, p. 20), y que más recientemente compañías como Huawei, Xiaomi o ZTE, por mencionar algunos ejemplos, hayan iniciado su expansión global.

Capítulo 4. Conclusiones generales

El objetivo general del presente trabajo consistió en analizar el papel de las ZEE sobre el crecimiento económico de China. La hipótesis defendida fue que dicho impacto ocurrió de manera más significativa en su calidad de laboratorios experimentales que como instrumentos de desarrollo regional, en vista de que China comenzó con la creación de las ZEE una transición hacia una economía en la que el mercado actuara como mecanismo de asignación de recursos, sin experiencias previas con un sistema económico de dichas características. La interpretación que ve las ZEE como instrumento de desarrollo regional, que es la más extendida en el ámbito académico, tiene su origen en el considerable éxito de la ZEE de Shenzhen y su fuerte desarrollo económico. Sin embargo, la hipótesis defendida busca rescatar el papel simbólico y el efecto demostración que las ZEE en su conjunto tuvieron sobre la evolución posterior de la economía china.

Para exponer el argumento de la hipótesis, fue necesario presentar tres enfoques teóricos que contextualizaran el papel de las ZEE al momento de su creación a inicios de la década de 1980. Así, las teorías sobre la IED, el enfoque de las CGV y la competitividad sistémica permitieron mostrar la relevancia de la relación que tienen entre sí la reconfiguración global de la producción en cadenas o redes globales de valor, la mayor y creciente movilidad del capital en forma de inversión (directa e indirecta) y la competitividad sistémica concreta con que los países se integran a dichas cadenas globales. La comprensión de cada enfoque y del vínculo entre ellos brinda el contexto específico del momento histórico en que China dio inicio a su apertura económica, utilizando a su favor circunstancias específicas en los niveles meta (la conducción estatal) y meso (política educativa, tecnológica, etcétera), así como las ventajas potenciales de la llegada de IED y de la integración a las CGV para impulsar un modelo de crecimiento económico propio, con base en un Estado altamente intervencionista en la esfera social y económica.

Lo anterior, con el objetivo de instaurar un modelo de crecimiento y desarrollo que, por un lado, mejorara las condiciones de vida del grueso de la población mediante la aceleración del crecimiento; y por otro, generara las condiciones para que dicho modelo diera paso a uno que funcionase con base en compañías nacionales altamente competitivas (en China se les denomina *campeones nacionales*), lo que significa que debía favorecerse el desarrollo de tecnología e innovaciones propias. Para conseguirlo, debían absorberse las tecnologías, conocimientos y técnicas del exterior (es decir, el aprendizaje tecnológico), lo cual explica la importancia de la atracción de IED para las autoridades chinas, no como

objetivo *per se*, sino como vehículo para la llegada de tecnologías y conocimientos del exterior. Por lo tanto, la atracción de IED debía lograrse, sí, a través de incentivos (fiscales, laborales, tamaño de mercado), pero como medio para materializar el objetivo planteado. Así, el escalamiento (que se desprende del aprendizaje tecnológico) se conseguiría con la llegada de IED, arribando inicialmente a las ZEE y después al resto del país.

En el momento en que China decidió abrirse a la IED y al comercio, ocurría en el contexto global una reconfiguración de la división internacional del trabajo, adoptando la forma de lo que se ha llamado cadenas globales de valor. Por tanto, la recepción de IED en dicho contexto implicó integrarse a las CGV. El caso específico de China, en el que se buscaba establecer los cimientos para un modelo de desarrollo con base en empresas nacionales, ejemplifica un caso exitoso de escalamiento de actividades y procesos como participante de las CGV, destacando por ejemplo el sector de electrónica de consumo, sector en el cual se ha transitado de actividades intensivas en mano de obra a actividades más sofisticadas, lo que se refleja en el surgimiento y ascenso de compañías nacionales competitivas en el mercado mundial (Lenovo, Huawei, por ejemplo).

Los países que se integran a las CGV lo hacen teniendo determinadas características a nivel institucionales, en educación, en aspectos sociales y culturales, etcétera, características que son bien sintetizadas en el enfoque de competitividad sistémica, particularmente en los niveles meta y meso. De dicho enfoque destaca el planteamiento de que todo proceso de desarrollo exitoso es consecuencia de la interacción a cuatro niveles entre la sociedad, las empresas y el gobierno, siendo este último el conductor de dicho proceso.

Con el marco teórico anterior, en el capítulo siguiente la atención se centra en las zonas económicas en general, y particularmente en la variedad adoptada en China. En primer lugar se destaca la extensa variedad de tipos de zonas económicas, a pesar de que comparten ciertas características y objetivos. Un análisis detallado de sus especificidades permite comprender sus potenciales efectos en las zonas receptoras, lo que facilita distinguir las y clasificarlas. Sin embargo, no debe perderse de vista el hecho de que por lo general, son vistas como un instrumento de fomento a la inversión, por lo que sus beneficios se relacionan estrechamente con los beneficios de la IED.

Sobre la definición específica del término *zona económica especial*, utilizado para referirse a las creadas en China, debe indicarse que, como instrumentos experimentales, se les describe como una variedad de zona económica *singular*, cuyo rasgo particular reside en

que su objetivo principal fue facilitar la transferencia de tecnología y conocimientos (es decir, “ventanas hacia el mundo, y radiadores hacia el resto del país”), rasgo que las diferencia significativamente del resto de zonas económicas, que generalmente persiguen objetivos de generación de divisas, alivio del desempleo, facilitación del comercio, etcétera. En vista de tal objetivo, las ZEE chinas y sus regulaciones específicas buscaron concretar dicha meta, destacando la coherencia entre dichas regulaciones para evitar que se convirtiesen en enclaves aislados de la economía del país (lo cual suele suceder con las otras variedades de zonas económicas). Es así como las medidas concretas —regulaciones laborales, salariales, de remisión de ganancias, importación de maquinaria, etcétera— y el tipo de inversión extranjera que se fomentó (*Joint Ventures*) apuntarían en esa dirección.

Un aspecto adicional y relevante abordado en el capítulo segundo es el papel del Estado (o sector público) en la esfera económica, donde cobra relevancia el análisis con un enfoque de competitividad sistémica, particularmente en los niveles meta y meso. Lo anterior permite resumir, por un lado, cómo la escala de valores sociales, culturales y el contexto histórico específico de China explican las amplias facultades del Estado y cómo su alta capacidad de intervención es entendida en la sociedad china; y por otro lado, cómo dicha facultad de intervención se refleja claramente en el nivel meso a través de políticas activas de fomento educativo y apoyos a la I&D a través de esquemas sectoriales específicos.

Finalmente, es importante resaltar la forma en que los cambios estructurales ocurridos en las ZEE dieron en sus primeros años la evidencia y la guía para que las autoridades extendieran gradualmente muchas de sus regulaciones al resto del país. Tales cambios estructurales, se expresaron con modificaciones sustantivas en la estructura productiva, de la población, del empleo, de los salarios, de los flujos de IED y del nivel de inversión (ver cuadro 55, p. 136 del presente trabajo).

Así, la hipótesis se sustenta desde dos ángulos:

- 1) Enfocando la atención en los flujos de IED a las ZEE, se observa en el periodo una continua pérdida de importancia relativa a medida que se facilitó su entrada a más regiones, inicialmente las catorce ciudades costeras del este, y posteriormente al país en su totalidad.
- 2) En vista de que con el ejemplo y la experiencia dada por las ZEE, las diversas leyes y regulaciones fueron constantemente modificadas y adaptadas a las circunstancias cambiantes, en función de los resultados y los nuevos objetivos que las autoridades fijaran.

Es así como se explica que la mayor parte de la IED que llega actualmente a China lo hace en forma de empresas de propiedad extranjera, puesto que el objetivo de aprendizaje y transferencia tecnológica ha alcanzado un nivel significativo, lo que se refleja en la mayor presencia de compañías competitivas chinas en el mercado nacional y también en el mercado mundial (Huawei, Xiaomi, entre otras).

Así, puede argumentarse que el crecimiento del periodo 1978-2016 puede explicarse ciertamente como consecuencia del efecto demostración de las ZEE, que favoreció la entrada de IED y con ella, de tecnología y nuevas prácticas administrativas, y con ello consolidar la transición a una economía de mercado funcional, aunque sin abandonar el papel central del Estado como conductor del proceso de desarrollo.

Retomando la pregunta planteada en la introducción general: ¿de qué forma han influido las ZEE en la evolución económica de China entre 1978 y 2016? Puede afirmarse que las ZEE han influido en el crecimiento facilitando probar políticas con orientación de mercado en las cuatro ZEE de forma inicial, para con base en los resultados obtenidos, ampliar y adaptar las políticas consideradas exitosas al resto del país.

Debe decirse que, si bien hubo resultados positivos en el desarrollo regional y territorial de las ciudades en que las ZEE se ubicaron (con la notable excepción de Shantou a partir de 1991), las regulaciones que explícitamente buscaban impedir que se convirtieran en enclaves permitieron establecer vínculos con el resto de la economía, a la vez que actuaron como muestra de que tales regulaciones podrían replicarse en otras regiones. Es así como se concluye que el efecto más significativo de las ZEE ocurrió en su papel de laboratorio experimental, logrando atraer inversión extranjera, condicionando su entrada a que se sometieran a las regulaciones impuestas, mediante las cuales se logró absorber tecnología y conocimientos del exterior, como base para que las compañías nacionales aprendieran, asimilaran y logaran escalar tecnológicamente. Por lo tanto, puede afirmarse que en China, las ZEE fueron más que un simple instrumento de atracción de IED: fueron especialmente un instrumento de absorción de tecnología, como base para impulsar el desarrollo basado preponderantemente en compañías nacionales.

Bibliografía

- Aggarwal, A. (2010). *Economic impacts of SEZs: Theoretical approaches and analysis of newly notified SEZs in India*, Delhi. Consultado en línea: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/20902/>
- Agarwal, N. y Milner, C. (2011). *FDI Spillovers in China*. Nottingham, Reino Unido. Consultado en línea: <http://www.etsg.org/ETSG2011/Papers/Agarwal.pdf>
- Aguiar de Medeiros, C. (2017). "Industrialization, Trade and Economic Growth" en Vernengo, M. y Pérez E. (Coord.) *Why Latin American Nations Fail. Development Strategies in the Twenty-First Century*, University of California Press, Oakland, California, pp. 17-44.
- Ahrens, J. y Meyer-Baudeck, A. (1995). "Special Economic Zones: Shortcut or Roundabout Way Towards Capitalism?" en *Intereconomics*, pp. 87-95.
- Altenburg, T., Hillebrand, W. y Meyer-Stamer, J. (1998). "Building Systemic Competitiveness. Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand" en *Reports and Working Papers 3/1998*, German Development Institute. Berlín.
- Anguiano, E. y Pipitone, U. (2013). *República Popular China. De la utopía al mercado (lecturas comentadas)*. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, D.F.
- Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (2017). *Zonas Económicas Especiales. El gran proyecto de nación*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.
- Auty, R. (2011). "Early Reform Zones: Catalysts for Dynamic Market Economies in Africa" en Farole, T. y Akinci, G. (editores), *Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Banco Mundial, Washington.
- Baissac, C. (2011). "Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates" en Farole, T., *Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, Banco Mundial, Washington, pp. 23-60.
- Banco Mundial y Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado de la R. P. China (2013). *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Banco Mundial y el Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado. Washington DC.
- Bolz, K., Lösch, D. y Pissulla, P. (1990). *Freihandels- und Sonderwirtschaftszonen in Osteuropa und in der VR China*. Hamburgo.
- Blomström, M. y Kokko, A. (1997). *How Foreign Investment Affects Host Countries*. Policy Research Working Paper 1745. The Banco Mundial.
- Cai, B. (2017). The Research on the Stagnant Development of Shantou Special Economic Zone Under Reform and Opening-Up Policy. Universidad de Pensilvania. Consultado en línea: <https://arxiv.org/abs/1711.08877>
- Calderón, M., Flores, J. y Jasso, J. (2013). "Capacidades tecnológicas en países emergentes. Una perspectiva del sistema de innovación en China" en Dussel Peters, E. (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, Comercio e Inversiones*. Red ALC-China-CECHIMEX-UDUAL-UNAM. México, pp. 429-454
- City of Zhuhai (2019). Overview of Zhuhai. Consultado en línea: http://www.cityofzhuhai.com/2019-02/20/c_270301.htm

- Crespo, N. y Fontoura, M. P. (2007). "Determinant Factors of FDI Spillovers – What Do We Really Know?" en *World Development*, 35 (3), pp. 410-425.
- Comité Permanente del 5° Congreso Nacional del Pueblo (1980). *Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province*. Consultado en línea: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/chn_e/WTACCCHN46_LEG_8.pdf
- Daxue Consulting (2012). *Brief Market Research on Shantou*. Consultado en línea: <https://daxueconsulting.com/brief-market-research-on-shantou/>
- De Backer, K. y Miroudot, S. (2013). "Mapping Global Value Chains", OECD Trade Policy Papers, No. 159, OECD, Publishing, Paris.
- Dicken, P. (2011). *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*. The Guilford Press, Nueva York. 6ª Edición.
- Dunning, J.H. (1992). "Review article: the competitive advantage of countries and the activities of transnational corporations", en *Transnational Corporations*, 1, pp. 135-168.
- _____ (2000). "Globalization and the theory of MNE activity", en Hood, N. y Young, S. (eds.), *The Globalization of Multinational Enterprise Activity and Economic Development*, St Martin's Press, Nueva York.
- Dussel Peters, E. (1997). *La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*. Editorial Jus-UNAM. México.
- _____ (2012). "Inversión extranjera directa, especialización territorial e innovación en México (1994-2007)" en Carrillo, Jorge (coordinador), *La importancia de las multinacionales en la sociedad global. Viejos y nuevos retos para México*. El Colegio de la Frontera Norte. México. pp. 105-129.
- _____ (2013). "La economía China desde la crisis internacional en 2008: estrategias, políticas y tendencias" en *Economía UNAM*, vol. 10 No. 28 enero/abril. México, pp. 53-69.
- _____ (2015). "The Omnipresent Role of China's Public Sector in Its Relationship with Latin America and the Caribbean" en Dussel Peters, E y Harmony, A. (coords.), *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?*, RED ALC-CHINA, Friedrich Ebert Stiftung y Universidad de Pittsburgh/Latin American Studies. Buenos Aires, pp. 50-72.
- _____ (2017). "Apuntes para un diálogo metodológico sobre la inversión extranjera directa (en México)" en Basave, Jorge y Jorge Carrillo (coordinadores) *Innovación y desarrollo. Una mirada global para entender a las multinacionales en América Latina*. [libro electrónico en formato e-pub], Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Esser et al. (1996). "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política" en *Revista de la CEPAL* 59, agosto. Santiago.
- FIAS (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, Banco Mundial. Washington, DC.
- Gao, S. (2017). *The Evolution of China's Foreign Investment Policy*. Tesis para la obtención de doctorado, Universidad Estatal de Pennsylvania. Consultado en línea: <https://elibrary.law.psu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=sjd>

- Ge, W. (1999). *Special Economic Zones and the Economic Transition in China*, World Scientific Publishing, Singapur.
- Gereffi, G. (2013). "Global value chains in a post Washington Consensus world". En *Review of International Political Economy*, 21:1, 9-37.
- _____ (2018). "Políticas de desarrollo productivo y escalamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor" en Dussel Peters, Enrique (coordinador), *Cadenas Globales de Valor. Metodología, teoría y debates*, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía-CECHIMEX. México, pp. 13-44.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). "The Governance of Global Value Chains", en *Review of International Political Economy*, 12(1): 78–104.
- Gruber, H. (1982). "Towards a Theory of Free Economic Zones". En *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 118, H. 1, pp. 39-61.
- Goldman, M. (2013). "Reformas post Mao" en Anguiano, E. y Pipitone, U., *República Popular China. De la utopía al mercado (lecturas comentadas)* Centro de Investigación y Docencia Económica. México, D.F.
- González, J. y Meza, J. (2009). "Shenzhen, zona económica especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino" en *Problemas del desarrollo*, vol. 40 (156), pp. 101-124.
- Hartley, Marjorie (2008) "Economía ambiental y economía ecológica: un balance crítico de su relación" en *Economía y Sociedad*, Núm. 33 y 34, Enero–Diciembre, Universidad de Costa Rica, pp. 55-65.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2006). "What You Export Matters" en *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 12(1), pp. 1-25.
- He, H. (2015). "Top 5 tech giants who shape Shenzhen, 'China's Silicon Valley'" en *South China Morning Post*. Consultado en línea: <https://www.scmp.com/lifestyle/technology/enterprises/article/1765430/top-5-tech-giants-who-shape-shenzhen-chinas-silicon>
- Ibarra, J. y Tello, C. (2018). "Consideraciones sobre *La revolución de los ricos*" en *EconomíaUNAM*, vol. 15, núm. 44, mayo-agosto.
- Institute of Urban Planning and Design (2012). *From a hyper dynamic changing to an organic stable growing process. Shantou Strategic Development Plan, China*. Nanjing University-Shantou Planning Bureau. Consultado en línea: https://isocarp.org/app/uploads/2014/05/AfE_2012_InstUrbPlannDesignNanjingUnv.pdf
- Jacobs, H. (2018). "One photo shows that China is already in a cashless future" en *Business Insider*. Consultado en línea: <https://www.businessinsider.com/alipay-wechat-pay-china-mobile-payments-street-vendors-musicians-2018-5>
- Kim, M. y Mah, J. (2009). "China's R & D Policies and Technology-intensive Industries" en *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 2, pp. 262–278.
- Fairbank, J.K. (1990). *Historia de china : Siglos XIX y XX*. Alianza Editorial. Madrid.
- Knoth, C. (2000). *Special Economic Zones and Economic Transformation. The Case of the People's Republic of China*. Tesis doctoral, Universidad de Konstanz. Alemania.

- Krugman, P. (1994). "Competitiveness: A Dangerous Obsession" en *Foreign Affairs*, Marzo-Abril, pp. 28-44.
- Li, J. (2017). "Educational Policy Development in China for the 21st Century: Rationality and Challenges in a Globalizing Age" en *Chinese Education & Society*, 50, pp.133–141.
- Liu, R. (2000). "China's legal framework for foreign investment" en *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 33, No. 1, pp. 1-25.
- López, L.; Manzano, C. y Martínez, S. (2017). "Dinámica ambiental de las Zonas Económicas Especiales en China: experiencias para el caso mexicano" en Trápaga, Y. (Coord.), *América Latina y el Caribe-China: Recursos naturales y medio ambiente*. RED ALC-CHINA, UDUAL, CECHIMEX-FE, UNAM. México.
- McKenney, K. I. (1993). *An Assessment of China's Special Economic Zones*. Consultado en línea: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a276611.pdf>
- Meyer-Stamer, J. (2005). *Systemic Competitiveness Revisited. Conclusions for Technical Assistance in Private Sector Development*, Mesopartner, Duisburg. Consultado en línea: https://www.mesopartner.com/fileadmin/user_files/Systemic_revisited.pdf
- _____ (2008). *Systemic Competitiveness and Local Economic Development*, Mesopartner. Duisburg. Consultado en línea: http://www.meyer-stamer.de/2008/Systemic+LED_SouthAfrica.pdf
- Moberg, L. (2015). "The political economy of special economic zones" en *Journal of Institutional Economics*, Vol. 11, T. 1, pp. 167-190.
- Napoleoni, L. (2011). *Maonomics. Why Chinese Communists Make Better Capitalists Than We Do*. Seven Stories, Estados Unidos.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, The MIT Press, Cambridge.
- _____ (2018). *The Chinese Economy. Adaptation and Growth*, Segunda edición. The MIT Press, Cambridge.
- NexChange (2017). Alipay and WeChat pay, by the Numbers. Consultado en línea: <https://www.nexchange.com/article/13594>
- Ngok, K. (2007). "Chinese Education Policy in the Context of Decentralization and Marketization: Evolution and Implications" en *Asia Pacific Education Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 142-157.
- OCDE (2005). *OECD economic surveys: China*. Paris. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Consultado en línea: <http://www.oecd.org/china/economicsurveyofchina2005.htm>
- OCDE (2008). *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*, Cuarta Edición. OCDE, París. Consultado en línea: <http://www.redalc-china.org/monitor/2016-01-10-23-02-57/metodologicos/257-ocde-2008c-ocde-definicion-marco-de-inversion-extranjera-directa-cuarta-edicion>
- Rivera, M. A. (2014). *Trayectorias históricas de desarrollo. Teorías, análisis y aplicación a casos nacionales*. Facultad de Economía-UNAM. México.
- _____ (2016). "República Popular China: aprendizaje tecnológico y retos del desarrollo exportador" en *Economía: teoría y práctica*, nueva época, núm. 44, enero-junio, pp.831-14.

- Rivera, M. A., Lujano, J. y García, J. (2018). "El quinto Kondratiev global. Bajo desempeño económico, inestabilidad y monopolización en la era digital". Publicado en línea: http://marivera-rios.com/articulos/El_Quinto_Kondratiev_Global_2018.pdf
- Rodrik, D. (2006) "What's So Special About China's Exports?" en *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 11947, pp. 1-27.
- _____ (2014). "Mexico's growth problem" en *Project Syndicate*, 13 de noviembre. Consultado en línea; <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik-2014-11?barrier=accesspaylog>
- Rugman, A. y Oh, C. H. (2012). "Empresas multinacionales regionales y crisis financiera internacional" en Minian, Isaac y Elisa Dávalos, *Redes globales y regionales de producción*. México, UNAM-IIE-CISAN
- Rugman, A. y Verbeke, A. (1992). "A Note on the Transnational Solution and the Transaction Cost Theory of Multinational Strategic Management", en *Journal of International Business Studies*, Vol. 23, No. 4, pp. 761-771.
- Shen, J. (1988). "Investment in the People's Republic of China: The Basic Legal Framework" en *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 10 (3), pp. 409-492.
- Sjoholm, F. (1999). "Technology gap, competition and spillovers from direct foreign investment: Evidence from establishment studies" en *Journal of Development Studies*, 36(1): 53-73.
- Sodupe, K. (2013). "La transformación de China: logros y desafíos de la reforma y la apertura exterior" en Kepa, Sodupe y Leire Moure (coords.) *China en el escenario internacional: una aproximación multidisciplinar*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao. pp. 23-65.
- Taglioni, D. y Winkler, D. (2016). *Making Global Value Chains Work for Development*. Trade and Development series. Washington, DC: Banco Mundial
- Tang, S., Selvanathan, E. y Selvanathan, S. (2012). *China's Economic Miracle. Does FDI Matter?* Edward Elgar. Reino Unido.
- UNCTAD (1996). *International Investment Instruments: A Compendium*, vol. I, II y III Nueva York/Ginebra. Publicaciones de Naciones Unidas.
- Wong, K.Y. (1987). "China's Special Economic Zone Experiment: An Appraisal" en *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, Vol. 69, No. 1, pp. 27-40.
- Wu, W. (1996). "The Creation and Evolution of China's Special Economic Zone Policy" en *Nova Economia*, V. 6, N. 2, Belho Horizonte, pp. 45-64.
- Yeung, Y., Lee, J. y Kee, G. (2009). "China's Special Economic Zones at 30" en *Eurasian Geography and Economics*, 2009, 50, No. 2, pp. 222-240.
- Zeng, D. Z. (2010). "How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?" en Zeng, Douglas Zhihua (editor) *Building Engines for Growth and Competitiveness in China Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*. The Banco Mundial. Washington D.C. pp. 1-53.
- Zhang, J. (2018). "The West exaggerates China's technological progress" en *Nikkei Asian Review*. Consultado en línea: <https://asia.nikkei.com/Opinion/The-West-exaggerates-China-s-technological-progress>

Fuentes de información estadística

- Banco Mundial (2018). Sitio del *World Data Bank*: <https://datos.bancomundial.org/>
- National Bureau of Statistics of China (2017). *China Statistical Yearbook*. Sitio web: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/annualdata/>
- Shantou Bureau of Statistics (2017). *Shantou Statistical Yearbook*. Sitio web: <http://www.shantou.gov.cn/tjj/2017tjni/list.shtml>
- Shenzhen Statistics Bureau (2017). *Shenzhen Statistical Yearbook*. Sitio web: <http://www.szjt.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/tjsj/tjni/201712/P020180822606533537093.pdf>
- Statistics Bureau of Zhuhai (2017). *Zhuhai Statistical Yearbook*. Sitio web: <http://www.stats-xm.gov.cn/2017/>
- Xiamen Municipal Bureau of Statistics (2017). *Xiamen Special Economic Zone Yearbook*. Sitio web: <http://www.stats-xm.gov.cn/2017/>