

Mónica Gambrill

Evolución de las zonas económicas especiales: su contribución a la Tercera Revolución Industrial en la República Popular China

SUMARIO: I. Introducción. II. Zonas especiales en dos provincias de Guangdong, en el mar del Sur de China, donde empezó la apertura en la década de los ochenta. III. Conclusión. IV. Referencias.

I. Introducción

El propósito de este escrito es analizar la contribución de las zonas especiales al éxito del modelo de desarrollo industrial hacia afuera que la República Popular China (RPC) adoptó a partir de los años ochenta, explorando la evolución de las diferentes modalidades de zonas y la manera en que el Gobierno las aprovechó, para detonar no solo el desarrollo hacia afuera sino también hacia adentro del país. Más concretamente, se reconstruirá la historia de la evolución de las zonas especiales en una de las 32 entidades administrativas del país, la provincia de Guangdong, ya que cuenta actualmente con 112 zonas, número superado solamente por el municipio de Shanghai, y porque es el lugar en donde estas zonas especiales tienen más tiempo de operación.

Se pondrá especial atención en la dilucidación de las funciones estratégicas que desempeñan los diferentes tipos de zonas, en las ramas industriales en que se especializan (características de la Tercera Revolución Industrial o de industria pesada), en el nivel de gobierno que fueron creadas (nacional, provincial, municipal, de ciudad, o de distrito) y en las relaciones que se han dado entre los diferentes tipos de empresa dentro de estas zonas (empresas estatales, privadas o co-inversiones). Sobre esta base se extraen algu-

* Investigadora titular de Norteamérica en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN-UNAM). ruppert@unam.mx

nas conclusiones sobre la manera en que las zonas han contribuido al desarrollo industrial de la RPC.

La fuente de información utilizada en este texto sobre las zonas es un sitio de Internet publicado por los administradores de los parques industriales para atraer usuarios o compradores a los servicios y bienes raíces que ofrecen en sus zonas.¹ De allí provienen los nombres y fechas de fundación de las zonas; datos sobre su extensión, localización y ramas industriales en que se especializan; empresas fundadoras y tipos de zonas. Se catalogan en seis categorías: Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico (ZET), Zonas de Desarrollo Industrial de Alta Tecnología (ZAT), Zonas de Libre Comercio (ZLC), Zonas de Procesamiento para la Exportación (ZPE), Parques Logísticos (PL), Parques de Negocios (PN) y Zonas Industriales Privadas (ZIP).

II. Zonas especiales en dos provincias de Guangdong, en el mar del Sur de China, donde empezó la apertura en la década de los ochenta

El Gobierno nacional estableció la primera ZET el 31 de enero de 1979 en el *área* de Shekou, que está dentro del *condado* de Bao'an, que a su vez forma parte de la *ciudad* de Shenzhen.² Shenzhen es una de las cinco *ciudades* de toda la RPC que cuentan con un estatus especial que las coloca casi al nivel de la provincia en los planes quinquenales y anuales del Gobierno nacional, por lo que esta ciudad es independiente económica y políticamente de su Gobierno provincial. La primera zona especial que se creó en Shenzhen se llama *China Merchants, Shekou Industrial Zone* y no es casualidad que se ubicó justo en frente de Hong Kong, colonia británica que se iba a devolver a la RPC en 1997. El objetivo fue abrirse a la inversión extranjera directa (IED) y, de esta manera, integrarse con la economía abierta de la ex-colonia.

Si bien al principio, los esfuerzos de los comerciantes de la zona se concentraron en la tarea de la distribución de petróleo, poco tiempo después co-

¹ RIGHTSITE.asia. *China Industrial Space*. Recuperado en octubre-noviembre de 2012 de RIGHTSITE.asia: rightsite.asia/index.php

² En la RPC, las *ciudades* en realidad son regiones y hay diferentes niveles de ciudad: sub-provinciales y de *perfecturas*; dentro de estas *ciudades*, hay otras ciudades al nivel de *condados*; y, de nuevo, las ciudades al nivel de condados contienen áreas rurales y pueblos de diferentes tamaños, además de lo que son propiamente *áreas urbanas* que, en Occidente vendrían siendo el equivalente de ciudades.

menzaron las actividades manufactureras de subcontratación internacional en que Hong Kong ya se había especializado desde décadas anteriores, consistente en el procesamiento de insumos industriales importados para la producción y exportación de los bienes de consumo final. Este tipo de procesamiento industrial es lo que caracteriza la economía de la globalización, sobre todo en las ramas industriales típicas de la Tercera Revolución Industrial como son la electrónica, la biotecnología, la telecomunicación, etc. Para abastecer este modelo con insumos importados libres de aranceles, el Gobierno nacional estableció primero una serie de ZLCs.

Las ZLCs establecidas en esta ciudad son: el *Shenzhen Shatoujiao Free Trade Zone*, que se estableció en 1987, apenas un kilómetro del Puerto de Yantian, afuera del área urbana de Shenzhen; el *Shenzhen Futian Free Trade Zone* en 1991, ubicada dentro del *Shenzhen Special Economic Zone* que se conecta directamente con Hong Kong vía el puente Lok Ma Chau; el *Shenzhen Yantiangang Free Trade Zone* en 1996, también para trabajar conjuntamente con el puerto de Yantian; y, en ese mismo año, el *Shenzhen Yantian Free Trade Logistics Zone*, muy cerca al aeropuerto internacional de Shenzhen Baoán y del puerto de Shenzhen. Entonces, se ubican en proximidad con los principales nodos de infraestructura de transporte –portuaria, aérea y por tierra— alrededor de Hong Kong.

Estas ZLCs son relativamente pequeñas en tamaño –de menos de un kilómetro cuadrado– pero no necesitan más espacio porque los procesos industriales que se realizan en ellas tienden a limitarse a procesos industriales ligeros, desde el ensamblaje hasta actividades de la industria de impresión, como por ejemplo de las etiquetas y otros materiales utilizados en el reempaque de estos productos, necesarios para la logística de la distribución, ya sea de los insumos importados hacia otras zonas más hacia adentro del país o de los productos finales exportados. Pero los procesos manufactureros más complejos, incluso de ensamble, se ubican en otros tipos de zonas. Finalmente, es importante señalar que fue el Gobierno nacional, mediante empresas estatales creadas para cada zona, el responsable tanto de la inversión inicial como de la administración posterior de estas ZCLs.

En 1996 el Gobierno nacional fundó otro tipo de zona en Shenzhen, una ZAT: el *Shenzhen Hi-Tech Industrial Development Zone*, de 11.5 kilómetros cuadrados de extensión en Luohu, a un extremo del área urbana de Shenzhen. Según los administradores de la zona, a seis años de su fundación, casi toda la producción correspondía ya a procesos que ellos calificaban como de alta tecnología, con cierto énfasis en la investigación, a algunos procesos de producción manufacturera y tareas de procesamiento industrial. Esto, en ramas industriales como: biotecnología y farmacéutica, materiales para la construcción, producción y procesamiento de químicos, *software* para

computadoras, ensamblaje y manufactura electrónica, producción de instrumentos y equipo industrial, equipo y material médico, investigación y desarrollo, equipo de telecomunicaciones. O sea, se dedicaba tanto a la manufactura como al ensamble de productos de alta tecnología.

También, en 2000 el Gobierno nacional creó una ZPE, el *Shenzhen Export Processing Zone*, de 3 kilómetros de extensión en medio del área urbana de Boa'an donde, además de las ramas arriba mencionadas, se buscaba atraer actividades de producción y ensamblaje de automóviles. La característica de las ZPEs, que las diferencia de las demás zonas, es que las empresas que se ubican allí importan sus bienes intermedios y de capital temporalmente sin permiso para transferirlos a otras empresas localizadas fuera de la zona, por lo que tienden no solo a ser empresas cien por ciento extranjeras, sino también a orientar la totalidad de su producción hacia el exportación.

Se ha visto, entonces, que mientras que las ZLCs se dedican a cuestiones de logística hacia adentro y hacia afuera de la RPC, la ZAT tiene una función de fomento industrial integral a largo plazo y la ZPE es un punto intermedio entre las dos: más pequeño que las ZATs porque se trata de un área confinada que se ubica muy cerca de la infraestructura de importación y exportación, al igual que las ZLCs, pero en la cual se realizan procesos industriales de mayor envergadura, aunque sean exclusivamente orientadas a la exportación. Por otro lado, es muy interesante notar que hasta el año 2000 todas esas zonas especiales en el área urbana de Shenzhen se habían desarrollado exclusivamente por empresas estatales y a instancias del Gobierno nacional; pero como se verá enseguida, la iniciativa privada luego jugará un papel fundamental en la creación de los PLs.

La primera PL se creó por la empresa privada *Shenzhen Chiwan Petroleum Supply Base Co. Ltd.*, de capital chino, que originalmente se había encargado de la distribución de petróleo en el área. Formó una compañía de servicios logísticos llamada BLOGIS que, a partir de 2003, invierte en y administra PLs en todas las regiones de más rápido crecimiento de la RPC. Dentro de la *ciudad* de Shenzhen, en la región del *Pearl River Delta*, creó PLs no solo en el área urbana de Shenzhen sino también en las "ciudades" de Guangzhou, Zhuhai, Bongguan, Foshan, Zhongshan y Huizhou. BLOGIS Park (Shenzhen) comprende un millón de metros cuadrados en una ubicación privilegiada en el corazón del área urbana, al lado de las terminales de contenedores de Chiwan y de Shekou, y muy cerca tanto del aeropuerto internacional de Bao'an como del puerto de Shenzhen, a solo 20 millas náuticas de Hong Kong.

Otra empresa privada de capital chino es *Global Logistic Properties* (GLP) con sede en Shangai que controla unos 60 PLs en 18 ciudades chinas. Dentro de la *ciudad* de Shenzhen, GLP tiene tres PLs: *GLP Park Yantian*, que es una

co-inversión con el *Shenzhen Yantian Port Group Co., Ltd.*, a como 15 kilómetros del área urbana de Shenzhen; *GLP Park Longgang*, localizado en una Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico (ZET) del Gobierno municipal, ubicado en Longgang al noreste del área urbana de Shenzhen, como base logística para la manufacturera y centro de distribución para empresas como Walmart; y *GLP Park Futian*, en la zona bajo fianza del *Futian Free Trade Zone* en la frontera con Hong Kong.

Cabe notar que estas PLs de GLP son esencialmente bodegas, si bien también pueden tener espacios para oficinas y algunos procesos manufactureros ligeros necesarios para cumplir con su función básica de distribuidor de mercancía hacia adentro y hacia afuera del país; pero se miden en metros cuadrados, no kilómetros, y su espacio tiende a multiplicarse construyendo verticalmente como en el caso del parque en Futian, donde la bodega-oficina tiene siete niveles debido al alto costo del bien raíz. Por lo que se ha visto, entonces estos PLs privados se parecen más a las ZLCs que a las ZATs y las ZETs. Seguramente las empresas privadas prefieren el negocio de la logística, en vez de los parques industriales, porque requiere de una menor escala de inversión en los bienes raíces e infraestructura básica, así como también por la inmediatez de los rendimientos que producen estos servicios. También podría pensarse que la iniciativa privada esté intrínsecamente mejor capacitada para este tipo de servicio a productores internacionales, mientras que el Gobierno es el único que puede preocuparse por el desarrollo industrial a largo plazo.

Bajo esta misma lupa, se analizará otro tipo de zona, los BPs, en donde el papel que juega la iniciativa privada es posterior y complementario al de los Gobiernos. Por ejemplo, el Gobierno nacional creó el *Shenzhen Software Park* en 2001, dentro del *Shenzhen Hi-tech Industry Park* que se había fundado por el Gobierno municipal. Se trata de un proyecto muy ambicioso, bajo los auspicios del *Torch Program*, en que el Ministerio de Ciencia y Tecnología del Gobierno nacional guía el desarrollo de industrias nuevas de alta tecnología: co-administra, junto con autoridades locales, centros de servicios para negocios nacientes en que estos pueden desarrollarse con muchas facilidades. O sea, este BP opera como una incubadora de empresas dedicada a ayudar a empresarios a llevar sus ideas, todavía en fase de investigación, a aplicarlas productivamente y a comercializar sus productos finales. El objetivo del Gobierno es asegurar que lo invertido en la investigación pública llegue a dar frutos en la economía privada.

Para atraer investigadores, empresarios y empleados nacionales e internacionales a estos parques, el Gobierno cuida de manera especial los aspectos estéticos y medioambientales de sus instalaciones, de una manera que no hace en las otras zonas. En este aspecto la iniciativa privada encontrará un nicho especial, desarrollando una oferta de bienes raíces residenciales, de lu-

gares de esparcimiento y otros servicios requeridos por las personas que trabajan allí. Por ejemplo en 2003, en *Vision (Shenzhen) Business Park* que comprende 33.8 hectáreas dentro de *Shenzhen Hi-tech Industrial Park*, la empresa privada llamada Frasers Property (China) Ltd. creó un ambiente lujoso y funcional para empresas transnacionales y empresas locales de alta tecnología, integrando en un solo conjunto el lugar en que se encuentran sus oficinas con los servicios que requieren las empresas y sus empleados, incluyendo áreas para viviendas y lugares de esparcimiento para sus familias, en un concepto que Frasers llama “*Work-Live-Play*”.

Otro PN privado creado por la iniciativa privada en 2009 es el *Shenzhen Kingdee Software Park*, que también se ubica dentro del *Shenzhen High-tech Industrial Park*. La empresa instaló allí las oficinas de su casa matriz, el *Kingdee International Software Group Co. Ltd.*, empresa líder en la región de Asia-Pacífico en software para la administración de negocios y la producción de *middleware*. Tiene unos 60,000 metros cuadrados de terreno donde no solo están sus instalaciones sino que también ofrecen servicios como guarderías, gimnasios y restaurantes-bar para sus 3,000 empleados; y presumen una arquitectura estética y moderna, con todo tipo de técnicas amigables con el medio ambiente incluidas en la construcción. Entonces, tanto ésta como la otra empresa privada decidieron ubicar sus PNs dentro del *Shenzhen High-tech Industrial Park*, contiguas a la incubadora industrial.

Ambas empresas privadas trabajan en conjunción con los Gobiernos de una manera semejante: los PNs privados se especializan en ofrecer servicios personales de alto nivel, el Gobierno local desarrolla los servicios básicos dentro de una gran extensión de terreno y el Gobierno nacional se encarga de la promoción tecnológica. Juntos, estos diferentes servicios se complementan para formar un paquete atractivo para un conjunto muy variado de empresas, siendo el propósito explícito del Gobierno local replicar algunos aspectos de *Silicon Valley*, con sinergias producidas por la proximidad entre las transnacionales, las empresas nacientes y las demás empresas de alta tecnología.

En resumen, Shenzhen cuenta con catorce zonas de diferentes tipos, sin embargo, es solo una de las 21 ciudades al nivel de *perfectures* en la provincia de Guangdong, todas las cuales también tienen zonas especiales. Resultaría imposible en este espacio analizar las 98 zonas restantes con el mismo detenimiento que las anteriores, pero basta decir que los patrones generales de evolución señalados para este caso se repiten en las ciudades aledañas dentro de la región del *Pearl River* y que, en la medida en que se alejan de esta área, sobre todo a principios de los noventa, tienden a restringirse a ZETs provinciales con mayor predominio de industrias pesadas, aunque hay algunas excepciones a esta regla. A continuación se describirán las semejanzas y diferencias de las demás zonas con respecto a la ya estudiada.

Guangzhou es la única ciudad que supera a Shenzhen en el número de zonas especiales, ya que cuenta con dieciséis. Es la capital de la provincia y un importante área urbana que se ubica río arriba de Shenzhen, de manera que las dos ciudades utilizan el mismo puerto, aunque cuenta con su propio aeropuerto internacional. El Gobierno nacional comenzó el desarrollo de zonas allí desde 1984, con el establecimiento de una ZET que ahora cuenta con treinta kilómetros cuadrados de terreno y en donde se han establecido innumerables empresas transnacionales; luego creó otra en 1993 y los Gobiernos provincial y de la ciudad agregaron otras cuatro. Tiene una ZPE, una ZLC, siete PLs privados y un BP, así que su patrón de desarrollo se asemeja mucho al de Shenzhen.

Alrededor de Guangzhou se ubica la mayor concentración de zonas en la provincia. Del mismo lado del delta de *Pearl River* que Hong Kong están las *ciudades* de Huizhou, con un total de seis zonas, y de Dongguan y Zhongshan, con tres cada una. Del lado de Macau está Foshan, con siete zonas; Zhongshan, con tres; y Jiangmen con dos. Son principalmente ZETs fundadas por los Gobiernos provinciales pero una de estas ZETs es privada (*Guangzhou Plainvim International Industrial Park -Chang'an* –fundada en 2002), aunque también hay algunas ZPEs, ZATs y PLs. Uno de estos PLs es público, de *Guangzhou Nansha International Logistpark Park Development Co. Ltd.*, mientras que los demás son privados (no solo de BLOGIS y de GLP sino también de *South Logistics Group Co., Ltd.*).

En Guangzhou también hay un PN que forma parte del prestigioso *National Torch Program: Guangzhou Tianhe Software Park*, fundado por el Gobierno en 1999; alberga 1,400 compañías de software con más de 84,000 empleados. Su objetivo es promover la innovación tecnológica, no solo en *software* sino también en servicios financieros, *e-business*, juegos en línea y *comics* animados. El PN cuenta con un campus de *software*, bases de China Telecom y China Mobile, un centro de supercómputo y un centro de prueba de paneles planos, además de hoteles, departamentos, cafeterías y demás servicios infraestructurales avanzados, creando una comunidad amigable al medio ambiente y a las personas que allí viven y trabajan.

La única zona industrial privada (ZIP) en toda la provincia se ubica en la *ciudad* de Dongguan, fundada en 2003 por *Plainvim International Ltd.* que construye bienes raíces industriales para empresas y también administra sus actividades, de esta manera llevando la evolución de los tipos de zona un paso más hacia la privatización que en Shenzhen.

De este núcleo de *ciudades* de la región del *Pearl River* que contienen toda la gama de diferentes tipos de zonas especiales, el número de zonas se extendió a lo largo de la costa de la provincia: hacia el norte a *ciudades* como Shanwei (4), Shantou (3), Jieyang (3), Chaozhou (3); en el interior a *ciudades*

como Meizhou (5) y Shaoguan (6); hacia el sur a *ciudades* como Yangjiang (3), Maoming (4), Zhanjiang (5); y solo una o dos en las demás *ciudades*. Con la excepción de Zhuhai y Shantou, la gran mayoría de estas zonas son ZETs, establecidos por el Gobierno provincial o al nivel de *ciudad*, con solo dos ZETs nacionales, una ZPE, tres ZLC y siete ZATs, casi sin excepción estableciéndose a partir de los noventa.

III. Conclusión

En los ochenta, la apertura económica en Guangdong se dirigió por el Gobierno nacional con mucha precisión a la tarea política de integrar Hong Kong y Macau a la RPC mediante el establecimiento de lazos de intercambio económico intenso vía IED y comercio. En los noventa, se extendió el modelo por los Gobiernos locales a *ciudades* en otras áreas costales e, incluso, a una hilera de *ciudades* más hacia el interior de la provincia. Y, en la primera década del nuevo siglo, se empieza a notar la presencia de la iniciativa privada, sobre todo con el establecimiento de PLs y PNs —tal vez por exigencias derivadas del ingreso de la RPC a la Organización Mundial de Comercio en 2001.

Este proceso de industrialización se basó principalmente en las industrias típicas de la Tercera Revolución Industrial, que tienden a globalizar su producción. Para este tipo de industrias se crearon las ZLCs, las ZPEs, los PLs y los PNs, aunque este tipo de zonas más ligadas a la importación y exportación también sirven a las demás industrias y actividades económicas. Pero también se enfatizó el desarrollo de industrias básicas, pesadas y tradicionales, ubicándolas en las mismas ZETs y ZATs que la IED que invertía en ramas orientadas a las industrias más modernas. La característica de todas estas zonas industriales, entonces, es que sirven no solo para procesos manufactureros orientados hacia afuera, sino también hacia adentro del país.

En ningún momento, ni siquiera a principios de la apertura comercial, se pretendió restringir la IED a las ZLCs y ZPEs, para evitar así su contacto con el resto de la economía; por el contrario, el propósito fue transformar el resto del país, maximizando los puntos de contacto con empresas nacionales. El hecho de que las primeras compañías extranjeras en ubicarse en las zonas especiales tendían a ser de origen chino, de Hong Kong y Macao, así como del resto de Asia, creó condiciones propicias para el éxito de esta meta de integración; tal vez de haberse basado solamente en IED de origen occidental, esta integración hubiera sido más difícil de lograr.

El instrumento mediante el cual se llevó a cabo esta modernización fue precisamente mediante la difusión de la tecnología de las ramas nuevas, ca-

racterísticas de la Tercera Revolución Industrial. Para ello, se incluyeron actividades de investigación en las ZETs desde un inicio, propósito que se fortaleció con el tiempo en las ZATs y luego en los PNs. Es de notarse que la promoción de la transferencia de tecnología siempre fue dominio de los Gobiernos; no se propició espontáneamente a través de la IED. Tanto la educación como la investigación y desarrollo básicas son públicas, de la misma manera que la construcción de infraestructura básica; y también les correspondió a los Gobiernos la tarea de promover la IED en procesos de alta tecnología y la transferencia de esta tecnología a empresas locales.

IV. Referencias

RIGHTSITE.asia. *China Industrial Space*. Recuperado en octubre-noviembre de 2012, de RIGHTSITE.asia: rightsite.asia/index.php