

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la manera en que la República Popular China ha utilizado la subcontratación internacional para acelerar su proceso de desarrollo mediante una estrategia a la vez comercial e industrial, a través de la cual promovió la apertura económica y la incorporación del país en los encadenamientos productivos globales. Además de medir la dimensión de esta subcontratación internacional y cómo ha evolucionado, se pretende averiguar el grado de progreso hacia procesos manufactureros de más alta tecnología y mayor valor agregado, capaces de sustentar crecientes mejoras en el nivel de vida para la población. A la par de indagar sobre estos aspectos, a partir de datos oficiales sobre los resultados de la subcontratación internacional en el comercio internacional del país, también se explorarán, mediante una investigación, las zonas especiales en donde se realiza esta subcontratación, midiendo su número, sus tipos y funciones y su distribución espacial.

Se trata de un estudio de caso de interés generalizado en el nivel práctico de las políticas públicas para otros países en desarrollo, pero también en un nivel teórico debido a la discrepancia entre enfoques sobre lo que esta modalidad de producción puede aportar al desarrollo de los países huéspedes. En la mayor parte del mundo subdesarrollado, la subcontratación internacional ha operado como enclave al dedicarse a la contratación de mano de obra no calificada para el ensamble y reexportación de bienes tradicionales; sin embargo, en el Sureste asiático se ha verificado un escalamiento industrial no sólo hacia el ensamble de productos de alta tecnología, labor que requiere de mano de obra más calificada, sino también hacia la celebración de contratos de proveeduría entre las empresas extranjeras y locales (Gambrell, 1999). Si bien esta proveeduría empieza al nivel de insumos sencillos, puede progresar hacia formas más complejas de producción, como la “manufactura de equipo original”, en el caso de productos electrónicos, computadoras o automóviles destinados a empresas locales (Arruñada y Vázquez, 2004: 64-69). Esta proveeduría constituye la base para incrementar más rápidamente el valor agregado en estas exportaciones, en vez de que esto dependa de la remota posibilidad de mejorar la remuneración de la mano de obra.

Cabría mencionar, en este sentido, que México es un caso de evolución intermedia en lo tocante a subcontratación internacional porque, si bien ha habido un

escalamiento industrial hacia el ensamblaje de productos de alta tecnología, sigue siendo notoria su falta de proveeduría local y, por ello, tiene un porcentaje tan bajo de valor agregado (Buitelaar y Padilla Pérez, 2000). Este fracaso relativo se ha explicado de diferentes maneras: desde el nivel sistémico —por la falta de cohesión institucional del gobierno nacional que responde solamente a los intereses de ciertas elites nacionales volcadas más hacia el extranjero que al desarrollo interno del país (Rivera Ríos y Almaraz Álvarez, 2013)— hasta el nivel más concreto de una política comercial afincada en el régimen aduanal de importación temporal, que limita las relaciones endógenas que la subcontratación internacional puede establecer con los empresarios locales (Gambrill, 2009). Estudiar la experiencia de la República Popular China ayudará a entender por qué esta estrategia, basada en las importaciones temporales, no ha dado mejores resultados en México.

La hipótesis general es que la República Popular China ha aprovechado la subcontratación internacional para promover el desarrollo industrial y social internos porque, a diferencia de otros países en desarrollo, la ha orientado más hacia dentro que hacia fuera, utilizándola para iniciar la reconversión de empresas locales a proveedores de las subcontratadas y de esta manera, incorporando crecientes cantidades de valor agregado a las exportaciones. Dicha estrategia se ha instrumentado desde el gobierno mediante la creación de una sucesión de diferentes regímenes aduanales, a través de los cuales se canaliza el comercio internacional involucrado en la subcontratación; también, a través del establecimiento de zonas especiales para el desarrollo.

Más específicamente, se demostrará que los diferentes regímenes aduanales incorporan en sus reglas de operación aspectos de política comercial que orientan la producción hacia fuera o hacia dentro, fomentando el uso de insumos importados o aumentando el grado de endogeneidad de los productos exportados. Sólo en un primer momento se utilizó el régimen de importación temporal que típicamente da lugar a los enclaves extranjeros, aunque aquél siempre fue minoritario y pronto fue desplazado por los demás regímenes cuyas reglas favorecen la proveeduría local. Esta política comercial actúa en sinergia con una de corte industrial que consiste, por un lado, en promover la subcontratación en ramas industriales de alta tecnología y, por el otro, en orientar la ciencia y tecnología hacia estas industrias de alta tecnología, ambas tendientes a favorecer un creciente escalamiento industrial.

Otro aspecto clave de la política industrial es la creación de zonas especiales para el desarrollo, en las cuales operan los regímenes aduanales y se otorgan subvenciones a empresas que cumplen con los objetivos de desarrollo del gobierno. En conjunto, esta combinación de política comercial e industrial ha repercutido positivamente en el desarrollo industrial y social del país.

Aun cuando la República Popular China utiliza el término “procesamiento hacia dentro” para referirse al tipo de producción y comercio realizados de acuerdo con

algunos de estos regímenes aduanales (Ke y Jun, 2004: 202), este concepto resulta insuficiente para el análisis propuesto porque se refiere sólo al procesamiento de insumos importados para la reexportación. Aquí se necesita un término que permita abarcar tanto este aspecto de la subcontratación internacional que se orienta hacia fuera como los que se orientan hacia dentro, desde la producción subcontratada para vender en el mercado nacional hasta la proveeduría de insumos locales intensivos de tecnología. Se requiere de un concepto que permita referirse al espectro entero de los procesos productivos capaces de realizarse dentro de esta modalidad de producción, en vez de sólo procesos industriales ligeros requeridos por el procesamiento. Si lo que más destaca del caso es la evolución de este procesamiento hacia formas más avanzadas de manufactura, como la proveeduría, el escalamiento industrial, la investigación y el desarrollo, entonces se requiere un concepto que permite referirse a ambos extremos del fenómeno, desde el procesamiento para la exportación hasta la subcontratación de procesos manufactureras más avanzadas.

En los países desarrollados, los reglamentos para la subcontratación industrial suelen distinguir entre la laboral y la técnica, diferenciadas por la motivación detrás de la práctica, ya sea reducir costos laborales o buscar ventajas provenientes de una mayor especialización (Gambrill, 2002: 101-106). En el presente análisis, se extrapolan estas categorías al ámbito de los países en desarrollo, reconociendo que en ellos la motivación de la subcontratación puede ser no sólo laboral, sino también técnica, o alguna combinación de ambas; por ello, concebir el fenómeno como “subcontratación internacional” da pie a la búsqueda de instancias de ambos tipos, tanto laborales y técnicas, así como de los mecanismos particulares que pudieran promover la evolución del tipo laboral al técnico, sin prejuizar sobre supuestas tendencias inmanentes al fenómeno que lo obligan a permanecer como enclave o que lo empujan inevitablemente hacia una evolución favorable. El fenómeno es demasiado importante para los países en desarrollo como para cancelar de antemano la posibilidad de abordarlo a fondo.

Sobre esta base, la subcontratación internacional se define como una modalidad de producción por contrato, realizada entre empresas localizadas en diferentes países, en la cual la contratista mantiene control del proceso productivo realizado en la empresa subcontratada mediante las especificaciones que se establecen en un contrato celebrado por ambas partes. En estas relaciones de trabajo, la contratista suele proveer la maquinaria a la subcontratada, además de una parte de los insumos para la producción. Los productos del proceso de trabajo subcontratado son adquiridos por la empresa contratista, que, si se trata de bienes de consumo finales, los revende al menudeo con su propia marca, pero cuando se trata de componentes, éstos se usan para el ensamblaje en otro proceso de trabajo que también puede subcontratarse. Cuando se trata de servicios, la empresa contratista los utiliza. La

motivación de la empresa contratista puede ser ahorrar costos, en especial de tipo laboral, o complementar sus actividades con competencias técnicas de otras empresas que aumenten su productividad total.

Las principales teorías que ubican esta subcontratación internacional en un análisis de las cadenas globales de producción comandadas por las empresas transnacionales son las siguientes: la teoría de Raphael Kaplinsky (2000), que enfatiza la manera en que la fábrica global empobrece a los países huéspedes; la de Dieter Ernst (2011 y 2003), que se concentra en el papel de la innovación en la inserción exitosa en estas cadenas, y la de los encadenamientos productivos globales de Gary Gereffi (2005; 2001; 1994), que concibe la subcontratación internacional como un nodo del sistema global de producción en el cual existen posibilidades de escalamiento industrial en el país huésped.

Esta última resulta más útil para la presente investigación por tres razones: la primera, porque no sólo concibe el escalamiento como la recepción pasiva de contratos de subcontratación en productos de alta tecnología, sino también como el tránsito que puede darse entre procesos de ensamblaje y de manufactura más avanzados (desde donde incluso es concebible transitar de la subcontratación internacional a la producción de marca propia); la segunda, porque atiende la importancia que pueden tener las políticas de fomento de los Estados mediante la investigación de la utilidad de políticas comerciales como cuotas y los tratados de libre comercio, aunque sin mencionar los regímenes aduanales ni las subvenciones que se otorgan en las zonas especiales de desarrollo; y, la tercera, porque permite formular la hipótesis, cuestionable, de que predominan los encadenamientos productivos globales dirigidos por corporaciones transnacionales “compradoras” en las ramas manufactureras basadas en tecnologías maduras *versus* “productoras” en las ramas de alta tecnología, lo que implicaría que las empresas subcontratadas por los primeros estarían en mayor libertad para escoger a sus propios proveedores, incorporando mayor valor agregado que en los otros casos.

Se analizará la subcontratación internacional en la República Popular China a lo largo de tres capítulos. En el primero, con base en la información oficial generada por el gobierno central sobre el comercio internacional y publicada a partir de 1993, se detecta y analiza aquella parte del comercio exterior relacionada con la subcontratación internacional. El capítulo se divide en dos grandes apartados, siguiendo la manera en que el gobierno clasifica sus datos sobre este tipo de producción y comercio exterior. Por un lado, se consideran los datos sobre los regímenes aduanales según los cuales se realizan las importaciones y exportaciones de bienes, seleccionando aquellos regímenes que corresponden directamente a los diferentes programas de fomento industrial para las empresas dedicadas a actividades de subcontratación internacional. Por el otro lado, se utilizan los datos sobre los tipos de

empresas que realizan dichas actividades manufactureras y comerciales, demostrando la creciente participación de empresas privadas de capital chino, lo que, según el tipo de producto que se importa y exporta, permite ver el escalamiento industrial logrado a lo largo del periodo estudiado. Al final se aportan evidencias del incremento salarial que acompaña la expansión de la subcontratación internacional y el escalamiento industrial.

En el segundo capítulo, se analizan las zonas económicas especiales y otras zonas de desarrollo que el gobierno creó en el sureste del país para realizar los primeros experimentos de apertura económica y reconversión industrial, que empezaron en los años ochenta. Estas zonas de desarrollo están interrelacionadas con los regímenes aduanales estudiados en el primer capítulo, ya que constituyen el sitio físico donde operan los regímenes relacionados con la subcontratación internacional. Luego de examinar los diferentes tipos de zonas de desarrollo que se crearon en la primera zona económica especial, se propone una tipología de zonas con una clara definición de sus funciones y, sobre la base de esta tipología, se documentan los patrones en la evolución de las zonas, explorando la manera en que el gobierno creó diferentes tipos de zonas para lograr sus metas de desarrollo.

En el tercer capítulo, se aborda el resto de las zonas de desarrollo del país, ya no con el método exploratorio que se utilizó en el sureste sino, partiendo de la tipología y las conclusiones a que se llegó en caso del sureste para examinar, una por una, las otras regiones y subregiones del país. Se plantea la pregunta de si la distribución de tipos de zonas y su evolución cronológica es semejante, si los tipos de zonas se comportan de la misma manera en todas las regiones y si la orientación hacia dentro o hacia fuera de las zonas cambia a partir del nuevo milenio. Sobre esta base se exploran posibles explicaciones de las semejanzas y diferencias en el nivel regional, sobre todo en relación con las condiciones del ingreso del país a la Organización Mundial de Comercio, y se proyectan las implicaciones de estos cambios hacia el futuro.