

REGÍMENES ADUANALES Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

Regímenes aduanales

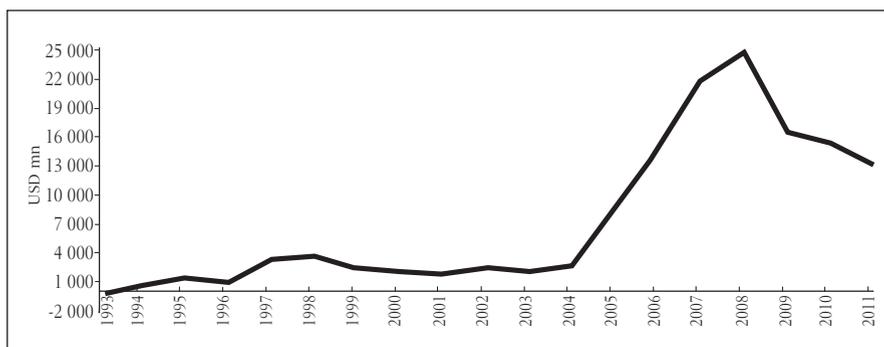
En este primer apartado, se revisa la cuenta de bienes de la República Popular China, haciendo hincapié en los diferentes regímenes aduanales dentro de los cuales se clasifica dicho comercio. Se describen las características distintivas de los regímenes relacionados con la subcontratación, la balanza de pagos resultante, así como el momento preciso a partir del cual se produce un súbito aumento en el superávit comercial, que se relaciona con un incremento en el valor agregado en el nivel nacional. Dado que las estadísticas no miden el valor agregado directamente, resulta preciso estimarlo y aquí se interpreta este brinco cualitativo en el superávit comercial como indicador de un incremento en el valor agregado producido mediante un aumento en la proveeduría local a las empresas subcontratadas, sin desestimar por completo las remuneraciones más altas en la subcontratación técnica.

Los datos sobre el comercio exterior de la República Popular China provienen del General Administration of Customs People's Republic of China (GACC) (Internet Securities Inc., 2012). Esta fuente oficial ofrece la ventaja de clasificar dicho comercio según los regímenes aduanales dentro de los cuales se canaliza; el que se organice de esta forma sui géneris indica la importancia central que los regímenes aduanales tienen para este país. Es preciso notar que esta fuente no incluye el comercio de Hong Kong ni Macao, lo que ocasiona una subestimación de sus exportaciones, pues se suelen utilizar intermediarios logísticos localizados en Hong Kong para comercializar productos finales procedentes del territorio continental chino. Asimismo, el GACC clasifica la misma información sobre el comercio internacional según el origen del capital de las empresas que realizan las operaciones: empresas con capital extranjero, estatal, colectivo y privado. También proporciona información sobre los salarios pagados en los diferentes sectores económicos y entidades administrativas del país, así como en empresas públicas y privadas. Por último, presenta estos mismos datos de acuerdo con la Standard International Tariff Classification (SITC), esto es, por productos, lo que se utilizará para tipificar el nivel tecnológico de las exportaciones para analizar el escalamiento industrial.

El éxito de la subcontratación internacional se sintetiza en los datos sobre el superávit comercial que la balanza comercial ha arrojado a lo largo del tiempo. En

la gráfica 1 se puede ver que los superávits se establecieron a partir de 1994 y se mantuvieron durante todo el resto del periodo en un rango modesto, hasta 2004, con un salto cuantitativo a partir de 2005. Esta bonanza siguió hasta 2009, cuando el superávit se acercó a los 25 000 000 000 de dólares y, si bien empezó un descenso relativo a partir de este año, que puede atribuirse a la crisis financiera de Estados Unidos, el superávit comercial en 2010 fue de 15 378 000 000 de dólares y en 2011, de 13 154 000 000.

GRÁFICA 1
BALANCE COMERCIAL DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 1993 A 2011
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborado por la autora a partir de la información del cuadro 1, anexo capítulo 1.

El nivel de superávit que se alcanzó a partir de 2005 rompió el margen relativamente estrecho entre cuyos extremos se había oscilado el superávit entre 1995 y 2004, de 1 000 000 000 a 3 000 000 000 de dólares anuales aproximadamente. Este tipo de excedente representa un porcentaje modesto, típico de la subcontratación internacional en cualquier lugar que se realice, atribuible principalmente al valor agregado por la mano de obra utilizada en el proceso de ensamblaje que representa la diferencia entre el valor de los insumos importados y el de los productos finales exportados. En cambio, el aumento en el superávit que se verificó a partir de 2005 llega a ser tan grande que se considera que sólo puede deberse a un cambio cualitativo en el tipo de subcontratación internacional realizado.

El valor agregado puede aumentar así por varias razones, principalmente porque se incorporan mayores cantidades de insumos nacionales a los procesos de trabajo subcontratados y también, en menor medida, debido a que si los procesos subcontratados son cada vez más técnicos requerirán de una mano de obra más calificada.

A pesar de estos superávits comerciales, el periodo estudiado empieza con un déficit comercial que, si bien en nuestra base de datos se limita al año de 1993, puede haber

sido la norma durante la primera década de la apertura comercial, lo cual no es reportado en nuestra serie de datos. Esta afirmación se basa en que ciertos datos provenientes de la administración de las principales zonas económicas especiales (ZEE) revelan déficits importantes durante los años ochenta: en el caso de Zhuhai, en 1983, 1984, 1985 y 1986; en el de Shantou, en 1984 y 1985; en Xiamen durante 1985, y en Shenzhen en 1986, y esto se debe a que la importación definitiva de maquinaria y equipo excedió con creces la exportación de bienes procesados (Park, 1997: 94 y 96).

Es precisamente esta importación definitiva de maquinaria y equipo lo que posteriormente posibilitaría los mayores superávits. Entonces, la balanza comercial que arroja la subcontratación internacional en la República Popular China no es un constante pero modesto superávit, capaz de crecer solamente en proporción a la expansión de esta forma de producción, sino una variable que mide ya sea el fracaso o el éxito de la política de apertura de la República Popular China basada inicialmente en la subcontratación internacional para modernizar las empresas locales y conectarlas con los encadenamientos productivos globales.

Para explicar con mayor detalle la manera en que se ha logrado esto, es preciso averiguar cuáles son los regímenes aduanales que el gobierno ha creado para abaratar y agilizar las operaciones de importación y exportación de que depende la subcontratación internacional. Por ello, a continuación, se analizará cómo funcionan estos regímenes, cómo han evolucionado y se calculará hasta qué punto pueden explicar el auge comercial que ha experimentado la República Popular China.

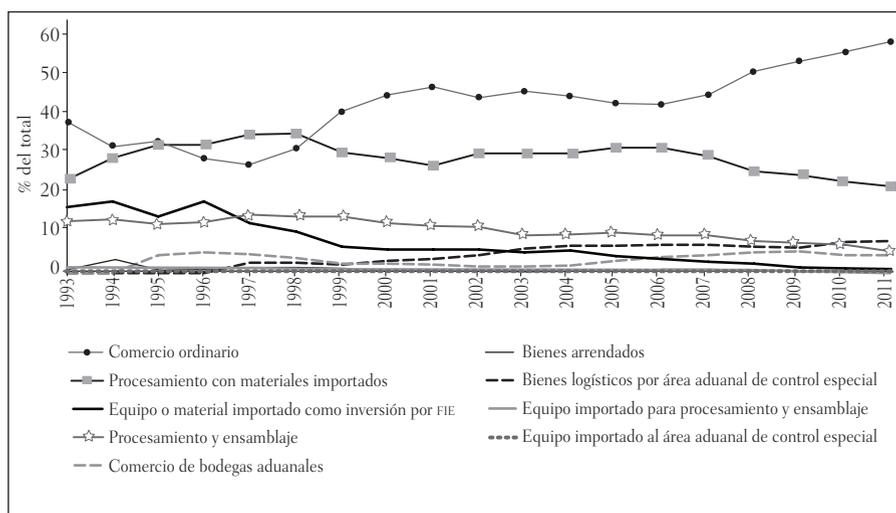
La importación de bienes a la República Popular China se clasifica en dieciocho regímenes aduanales, nueve de los cuales tienen que ver directamente con la subcontratación internacional y son modalidades de importación de maquinaria e insumos industriales en las cuales se permite la exención, la devolución o el diferimiento del pago de los aranceles correspondientes. El gobierno otorga la exención y devolución a cambio de la reexportación del producto final que incorpora dichos insumos.

Los regímenes aduanales utilizados por la subcontratación internacional son, en orden de importancia, en el primer año del periodo: 1. procesamiento con materiales importados, 2. procesamiento y ensamblaje, 3. equipo o material importado como inversión por empresas con inversión extranjera, 4. equipo importado para procesamiento y ensamblaje, 5. bienes logísticos por área aduanal de control especial, 6. equipo importado al área aduanal de control especial, 7. comercio de bodegas aduanales, 8. bienes arrendados y 9. procesamiento hacia fuera. El único régimen de importancia que no tiene que ver directamente con la subcontratación internacional es el de comercio ordinario, categoría que abarca las importaciones que no requieren tratamiento especial. Lo anterior se observa en la gráfica 2.

Sintetizando los regímenes aduanales en dos grupos, los nueve relacionados con la subcontratación abarcaron el 55 por ciento de todas las importaciones

durante el primer año; en 2005, el 57 por ciento y, en 2011, el 41.4 por ciento. Los demás, de nula importancia y sin relación con la subcontratación, son ayuda extranjera, otra donación, comercio pagado con servicios, trueque, comercio fronterizo, mercancía libre de aranceles por pago en divisas, bienes a consignación y otros regímenes aduanales, los que en su conjunto sólo contribuyeron con el 0.9 por ciento a las importaciones en 2011.

GRÁFICA 2
 NUEVE REGÍMENES ADUANALES DE IMPORTACIÓN DE BIENES RELACIONADOS
 CON LA SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA,
 1993 A 2011
 (PORCENTAJE DEL TOTAL)



FUENTE: Elaborado por la autora a partir de la información del cuadro 2, anexo capítulo 1.

El descenso en la importancia de los nueve regímenes relacionados con la subcontratación que se registró hacia finales del periodo se debe al ascenso del comercio ordinario, hecho que requiere de mayor análisis porque, a primera vista, podría dar la impresión —errónea— de una pérdida de importancia de la subcontratación internacional. Si bien uno podría pensar que el aumento en importaciones vía comercio ordinario refleja una creciente demanda de bienes de consumo extranjeros, estimulada tal vez por la apertura comercial y por el aumento en los ingresos de la población, más adelante se demostrará que una parte importante de estas importaciones corresponde a los bienes de capital requeridos por la subcon-

tratación internacional, pero antes de ello es preciso comprender bien cómo funcionan estos nueve regímenes, para poder regresar después al punto relacionado con el comercio ordinario.

Si bien procesamiento y ensamblaje es el régimen más directamente relacionado con la subcontratación internacional tipo ensamblaje, no es el más importante de los relacionados con la subcontratación internacional. Las importaciones realizadas bajo su amparo nunca llegan ni siquiera al 15 por ciento de la importación total de bienes y, lo que es más, fueron perdiendo importancia progresivamente hasta representar apenas el 5 por ciento a finales del periodo. En este régimen, las importaciones son temporales, por lo que nunca requieren del pago de aranceles, se permiten inversiones cien por ciento de capital extranjero y que la empresa contratista en el extranjero mantenga la propiedad de la maquinaria y los insumos utilizados por la empresa subcontratada.

El gobierno requiere que estas compañías subcontratadas registren sus contratos en la oficina de aduanas para así justificar sus importaciones temporales y llevar la contabilidad de su devolución posterior o, para evitar este trámite, que dichas empresas se establezcan en zonas de importación para la exportación, ubicadas en o cerca de los principales puertos marítimos y aeropuertos internacionales, donde las importaciones temporales se confinan en áreas cercadas dentro de las cuales se realiza el procesamiento y desde donde éstas se reexportan.

A diferencia del régimen anterior, en el de procesamiento con materiales importados la maquinaria y los insumos se deben importar de manera definitiva, pagando los aranceles requeridos. Las empresas subcontratadas pueden solicitar la devolución correspondiente a aquellos insumos que se vuelven a exportar, pero este procedimiento implica no sólo que primero se tiene que desembolsar este impuesto, sino que se adquiere la obligación de demostrar después que los insumos importados efectivamente se hayan reexportado.

Tiene sentido hacer todo esto cuando el objetivo es vender buena parte del producto final en el mercado nacional, porque esto no requiere de trámite adicional cuando ya se adentraron los insumos al territorio aduanal del país. Además, en este régimen de importación definitiva, la propiedad legal de la maquinaria y los insumos importados se transfiere a la empresa subcontratada, lo que tiene repercusiones positivas sobre la economía porque, cuando ya no se ocupan, pueden revenderse o dejarse en comodato a una compañía local. Además, se requiere que las empresas subcontratadas en este régimen sean de capital mixto y que se localicen más hacia dentro del país que las zonas de importación para la exportación, por ejemplo en las ZEE donde también se ubican empresarios endógenos. Por todas estas razones es importante subrayar que éste fue el más importante de todos los regímenes aduanales desde el inicio, llegando a representar hasta el 35 por ciento de las

importaciones totales, por lo que sus características se imprimieron a la subcontratación internacional en la República Popular China.

Si bien los dos regímenes antes expuestos son los principales, hay otro par que cumplen con la función de diferir el pago de los aranceles hasta el momento en que los insumos sean requeridos por una empresa productora, pudiéndose combinar o no con una solicitud posterior de devolución de aranceles pagados sobre insumos reexportados. Bienes logísticos por área aduanal de control especial es uno de estos regímenes en que intermediarios comerciales importan insumos que almacenan en una zona bajo fianza, sin pago de aranceles de por medio, hasta el momento en que sean requeridos por alguna empresa productora, nacional o extranjera; por su parte, en el de comercio de bodegas aduanales se hace lo mismo, pero no requiere de las instalaciones ni la vigilancia física propias de las zonas bajo fianza, sino que opera por medio de bodegas establecidas ad hoc para una o varias empresas, lo que implica mayor flexibilidad para éstas porque pueden establecerse en cualquier parte, más cerca de las plantas productoras para así garantizar una entrega justo a tiempo de los insumos. Estas modalidades de importación no existían desde el inicio de la apertura comercial sino que se crearon a partir de 1997, en el primer caso, y de 1995 en el otro, en la medida en que las operaciones de subcontratación internacional ya se habían multiplicado, diversificado y adentrado en el país.

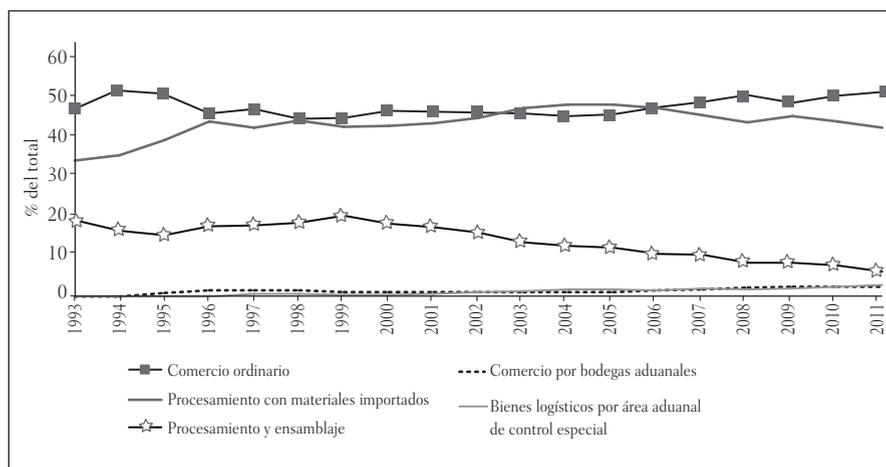
Por último, hay otros tres regímenes enfocados exclusivamente a la importación de maquinaria y equipo para empresas que operan bajo otros regímenes aduanales. Uno es equipo o material importado como inversión por FIE (*foreign invested enterprises*, por sus siglas en inglés, o empresas con capital extranjero). Este régimen empezó como el segundo más importante, con hasta el 18 por ciento de las importaciones, pero se fue reduciendo hasta representar sólo el 1 por ciento a finales del periodo. Se dedicó a importar maquinaria requerida por las empresas que operaban en el régimen de procesamiento con materiales importados, lo que aumenta la preponderancia de este régimen. Otro es equipo importado para procesamiento y ensamblaje, relacionado con el de procesamiento y ensamble, que empezó con el 1.3 y terminó con el 0.1 por ciento de las importaciones. Y el tercero, equipo importado al área aduanal de control especial, relacionado con bienes logísticos por área aduanal de control especial empezó a operar en 2001, con sólo el 0.1 de las importaciones totales, terminando con el 0.3 por ciento.

Existe una relación entre la desaparición de estos tres regímenes de importación de maquinaria y el aumento del comercio ordinario. Justo cuando el régimen de equipo o material importado como inversión por empresas con capital extranjero inició su descenso en 1997, el comercio ordinario empezó a ascender, y siguieron moviéndose en sentido contrario hasta finales del periodo. Entonces, lo que explica la desaparición de los regímenes de importación temporal de maquinaria y equipo

para la subcontratación no es, lógicamente, que la subcontratación internacional haya dejado de requerir bienes de capital, sino que su importación se haya transferido al régimen de comercio ordinario, esto debido a un cambio en la normatividad de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Comercio y Aranceles, que ya no iba a permitir la importación temporal de maquinaria sino sólo su importación definitiva u ordinaria (OMC, s.f.: 285) Entonces, una buena parte del incremento en comercio ordinario corresponde, en realidad, a la subcontratación internacional.

Para estimar este monto, si tomamos como referencia el porcentaje de maquinaria y equipo importado en 1996 en los tres regímenes de importación de equipo, tendríamos que atribuir hasta un 20 por ciento adicional de las importaciones totales de bienes a la República Popular China a maquinaria y equipo para la subcontratación internacional. Si, efectivamente, esto fuera lo que aumenta en parte las importaciones vía comercio ordinario, entonces no se esperaría encontrar un aumento correspondiente de comercio ordinario en el rubro de exportaciones porque la maquinaria y equipo se importan definitivamente y no se reexportan como los bienes intermedios. De hecho, esto se puede observar en la gráfica 3, donde las exportaciones de Comercio ordinario se mantienen aproximadamente dentro de un mismo rango a lo largo del periodo estudiado, sin aumento correspondiente entre 1997 y 2011.

GRÁFICA 3
CINCO REGÍMENES ADUANALES DE EXPORTACIÓN DE BIENES RELACIONADOS
CON LA SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA,
1993 A 2011
(PORCENTAJE DEL TOTAL)



FUENTE: Elaborado por la autora a partir de la información del cuadro 3, anexo capítulo 1.

En el rubro de la exportación de bienes, la importancia de los regímenes de subcontratación internacionales es más clara. En 1993, sólo los dos regímenes principales —procesamiento con materiales importados (el 30.9 por ciento) y procesamiento y ensamblaje (el 17.4 por ciento)— concentraron el 48 por ciento de las exportaciones *versus* el 47 por ciento exportado vía comercio ordinario. Posteriormente se crearon otros regímenes —bienes logísticos por área aduanal de control especial y comercio por bodegas aduanales—, que en combinación con los dos principales constituyen el 49 por ciento de las exportaciones totales relacionadas directamente con la subcontratación internacional en 2011, *versus* el 48 por ciento de comercio ordinario.

Fuera de estos cinco regímenes, los demás no tienen relevancia. Entonces, aun a finales del periodo estudiado, la subcontratación internacional produjo más exportaciones que el comercio ordinario.

Estos regímenes de exportación operan con las mismas reglas establecidas en sus regímenes contrapartes de importación, como es el caso de procesamiento con materiales importados, cuyas reglas de importación y exportación facilitan la permanencia de la maquinaria y de los insumos en el país, porque una vez importados resulta más fácil dejarlos que sacarlos.

El hecho de que en este régimen las empresas deban ser de capital mixto también hace factible transferir la maquinaria y los insumos a los empresarios endógenos asociados en coinversión con la parte extranjera, tal vez junto con algunos de los contratos de trabajo. En la medida en que estas empresas endógenas adquieren sus propios bienes de capital y los conocimientos especializados requeridos para realizar determinadas operaciones de subcontratación, inicia un proceso de especialización que podría desembocar en contratos de proveeduría con otras empresas también y, en algunos casos, hasta en la producción y venta de productos de marca propia. Entonces, este régimen aduanal no sólo promueve la evolución de la subcontratación laboral a la subcontratación técnica, sino también hacia una mayor proveeduría de insumos nacionales.

No hicieron falta requisitos de contenido nacional para lograr este propósito; con las mencionadas reglas, más el permiso para vender los productos finales en el mercado interno y el requisito de ubicarse en las ZEE junto con empresas locales, se fomentó el desarrollo del lado endógeno de la subcontratación internacional.

En cambio, las reglas de procesamiento y ensamblado fomentan el carácter de enclave extranjero que suele tener la subcontratación internacional, estancándola en operaciones meramente laborales, pero el gobierno tuvo la visión de no limitar la subcontratación internacional a este régimen, como se ha hecho en la mayoría de los países subdesarrollados mediante programas basados en las importaciones temporales o en la creación de zonas de importación para la exportación, sino que,

desde un inicio, se apostó por la estrategia más riesgosa, incorporada en el régimen de procesamiento con materiales importados, a pesar de que tuvo que absorber los déficits comerciales que esto produjo durante la primera década de operación.

Dependió del procesamiento y ensamblado en menor medida y sólo al principio del proceso de la apertura económica, pero esta estrategia rindió frutos porque se llegó a articular cerca de la mitad del comercio exterior del país alrededor del procesamiento con materiales importados y los regímenes menores a su servicio, lo que sin duda contribuyó a los enormes superávit comerciales registrados a partir de 2005. Además, no habría que desestimar las posibles contribuciones de esta modalidad de subcontratación internacional a las demás exportaciones vía comercio ordinario, debidas a las transferencias de tecnología, vía maquinaria, equipo y cono- cimientos, al resto de la economía que se abrió y se modernizó bajo la influencia de la subcontratación internacional.

En el siguiente apartado se seguirá explorando la relación entre estos superávit comerciales y la dimensión endógena de la subcontratación internacional en la República Popular China, mediante el análisis de la emergencia de empresas privadas de capital chino, del escalamiento industrial y del comportamiento salarial en la economía.

Típos de empresas y productos, escalamiento industrial y aumentos salariales

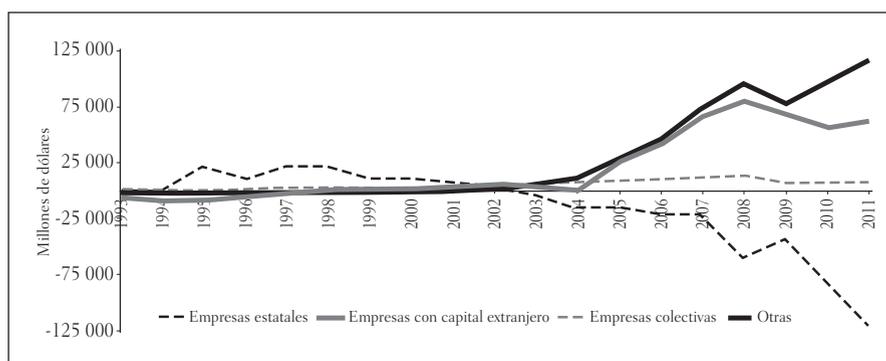
Hasta ahora nuestro objetivo ha sido cuantificar la importancia de la subcontratación internacional y los diferentes regímenes aduanales a través de los cuales opera, estimar su contribución a la generación de los superávit comerciales y analizar su evolución, para así explicar su influencia en la integración de la economía nacional a las cadenas globales de producción. En este apartado, ofreceremos estadísticas de comercio exterior clasificadas por el origen del capital invertido en las empresas exportadoras, por el tipo de productos que exportan, además de otras que muestran el nivel de los salarios pagados en estos diferentes tipos de empresas y en las entidades administrativas del país. El objetivo es identificar qué tipo de empresa genera los mayores superávit, los productos que más se exportan, así como los beneficios de este modelo de desarrollo para la población local.

Como se puede ver en la gráfica 4, las empresas estatales han disminuido drásticamente su contribución al superávit comercial, pues a partir de 2003 empezaron, más bien, a producir déficit crecientes en la balanza de pagos. Las empresas de propiedad comunal han sido insignificantes desde el inicio en lo tocante al superávit comercial, en cambio, las que operan con capital extranjero han ocupado un

lugar preponderante en la generación del superávit, sobre todo de 2005 en adelante, junto con una cuarta categoría de empresas llamada simplemente “otras”.

Resulta muy interesante que la aportación de estas “otras” empresas supera a la de las empresas con capital extranjero a partir de 2003, y su aportación se dispara aún más justo en el momento en que se desacelera el superávit de las empresas con capital extranjero debido a la crisis financiera mundial de finales de 2008. Dado este ritmo de crecimiento, no es exagerado afirmar que las “otras” empresas pronto rivalizarán con las alimentadas con capital extranjero como generadoras del superávit comercial. Para entender mejor estos resultados para los diferentes tipos de empresas, a continuación se analizarán las dos partes constitutivas de su balanza comercial, las exportaciones y las importaciones.

GRÁFICA 4
BALANZA COMERCIAL POR TIPO DE EMPRESA: CON CAPITAL EXTRANJERO, ESTATALES,
COLECTIVAS Y OTRAS DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 1993 A 2011
(MILLONES DE DÓLARES)



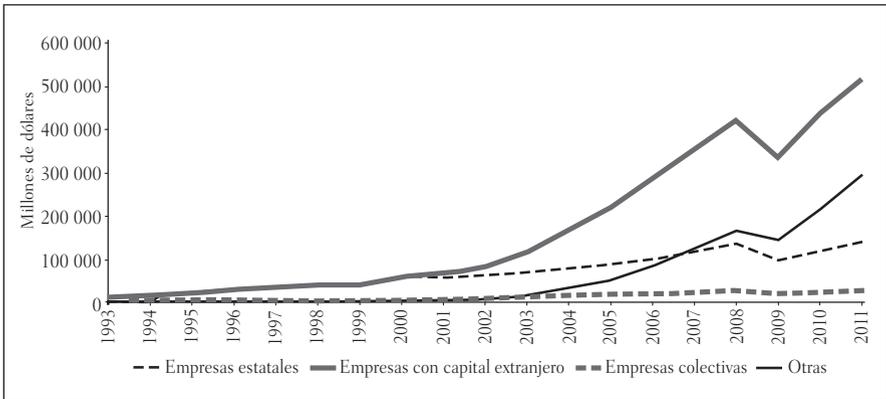
FUENTE: Elaborado por la autora a partir de la información del cuadro 4, anexo capítulo 1.

En la gráfica 5 y en su contraparte, la gráfica 6, se compara la aportación de los diferentes tipos de empresas al comercio exterior. Aun cuando las empresas estatales realizaron el 14 por ciento de todas las exportaciones en 2011, fueron responsables del 29 por ciento de las importaciones, propiciando así un enorme déficit comercial que contrasta marcadamente con el superávit global de la República Popular China.

Las empresas colectivas no sólo contribuyen poco al superávit del país sino que participan poco en el comercio exterior, ya que sólo exportaron el 3 por ciento del total e importaron el 2 por ciento en 2011. En cambio, las financiadas con capital extranjero estuvieron a cargo del 53 por ciento de las exportaciones y el 50

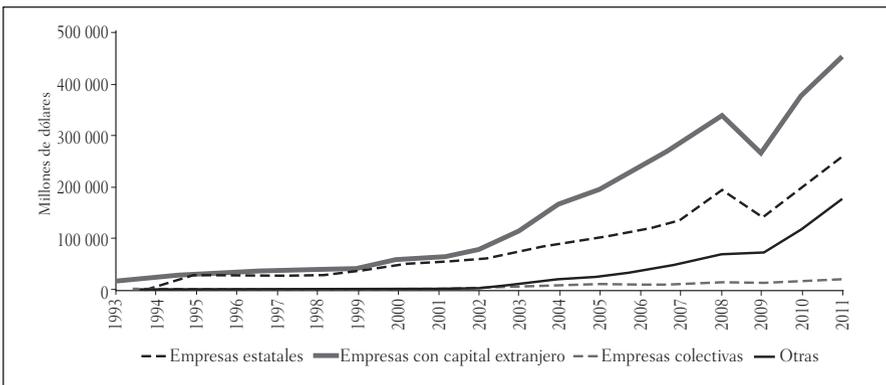
por ciento de las importaciones en 2011, arrojando un superávit modesto compatible con la subcontratación internacional del tipo laboral. Nuevamente, la sorpresa son las “otras” empresas porque realizaron el 30 por ciento de las exportaciones *versus* sólo el 19 por ciento de las importaciones en 2011.

GRÁFICA 5
EXPORTACIONES POR TIPO DE EMPRESA: ESTATALES, CON CAPITAL EXTRANJERO,
COLECTIVAS Y OTRAS DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 1993 A 2011
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborado por la autora a partir de la información del cuadro 5, anexo capítulo 1.

GRÁFICA 6
IMPORTACIONES POR TIPO DE EMPRESA: ESTATALES, CON CAPITAL EXTRANJERO,
COLECTIVAS Y OTRAS DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 1993 A 2011
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborado por la autora a partir de la información del cuadro 6, anexo capítulo 1.

Como resultado, estas “otras” produjeron un superávit comercial cuantitativa y cualitativamente mayor que las empresas con capital extranjero. Su mayor valor agregado puede deberse a que utilizan insumos nacionales en mayor proporción que las empresas con capital extranjero o a que realizan procesos de subcontratación técnica que agrega más valor al producto final que la subcontratación laboral. También es concebible que una parte de estas “otras” empresas no sean subcontratadas por otras —no se sabe porque los datos sobre este tipo de empresa no se pueden correlacionar con aquéllos sobre los regímenes aduanales—, pero, considerando la proporción de la subcontratación en la totalidad de las exportaciones de bienes, sería razonable suponer que más de la mitad de las exportaciones de las “otras” empresas proviene de empresas subcontratadas.

Sean empresas subcontratadas con proveedores locales, empresas de subcontratación técnica especializadas en determinados productos y procesos o productores y exportadores independientes, el crecimiento vertiginoso de su superávit se basa más en factores endógenos que importados y, por ello, resultan ser de especial interés para este análisis.

¿Pero quiénes son estas “otras” empresas? Deben ser principalmente entidades de capital privado chino porque a partir de 2003 otras bases de datos empezaron a reportar actividades de empresas de este tipo que no cabrían en ninguno de los otros tres tipos, pero, sobre todo, porque el capital privado chino aplicado en coinversión con el capital extranjero, en las llamadas “empresas con capital extranjero”, se redujo de un nivel inicialmente muy alto —cerca del 70 por ciento del capital mixto, en 1993— a apenas el 30 por ciento en 2011 (Yueh, 2010: gráfica 4).

Al salirse el capital chino de estas coinversiones, ya sea de tipo contractual o de *equity* (Park, 1997), una parte podría haberse constituido en empresas privadas, tomando en cuenta las transferencias de tecnología dura y blanda recibidas durante los años en que fungieron como socios de las empresas subcontratantes y también considerando la posibilidad que tuvo de comprar maquinaria y equipo viejo de algunas de estas empresas extranjeras en el momento de su separación. En todo caso, independientemente de la etiología de estas “otras” empresas, las estadísticas demuestran su creciente aportación a la balanza comercial del país en relación con las otras.

El siguiente objetivo de este apartado es averiguar el tipo de producto que se ha exportado, discerniendo entre los de alto y bajo nivel tecnológico, con la finalidad de determinar si ha habido o no un escalamiento industrial a lo largo del periodo estudiado. Para ello, se utilizan datos del comercio exterior clasificados bajo la SITC que permiten cuantificar la importancia de los bienes manufactureros dentro del total de exportación de bienes y analizar los cambios en la composición de estas exportaciones manufactureras a lo largo del tiempo. Cabría advertir al lector que

tampoco en este caso resulta posible cruzar esta información con las otras categorías utilizadas anteriormente de regímenes aduanales y tipos de empresa.

En el cuadro 7 (en el anexo del capítulo 1), se puede constatar un dato sencillo, pero de fundamental importancia para este estudio: que la República Popular China se especializa en exportar manufacturas. Por ejemplo, en el último año del periodo, el 95 por ciento de las exportaciones lo constituían “productos manufactureros”, siendo apenas el 5 por ciento restante “productos primarios”. El hecho de que las exportaciones de bienes se conforman casi exclusivamente de bienes manufactureros nos permite hacer generalizaciones sobre esta parte de la cuenta de bienes.

En el cuadro 8 (en el anexo del capítulo 1), vemos que, en 2011, el 50 por ciento de estas exportaciones correspondió a “maquinaria y equipo de transporte”, lo que resulta sorprendente porque se trata de una categoría compuesta de bienes de capital y bienes de consumo duraderos, ambos de alta tecnología, y porque había comenzado siendo apenas un 20 por ciento a principios del periodo. En cambio, sólo el 18 por ciento de este total de exportaciones manufactureras correspondió a la categoría de “bienes manufactureros” que, como se verá a continuación, es una categoría de productos de corte tradicional, de baja tecnología, que en 1993 representaba un 22 por ciento. Más adelante, se verá con mayor detalle en qué consisten estas dos categorías particulares de manufacturas y la manera en que evolucionaron a lo largo del periodo estudiado. La única otra categoría importante cuantitativamente es una miscelánea que, por su misma indefinición, no se puede interpretar.

Empezando con el mencionado 18 por ciento de “bienes manufactureros”, en el cuadro 9 (en el anexo del capítulo 1) se puede ver que esta categoría se divide en nueve diferentes tipos de productos, entre los cuales uno predominó a principios del periodo, “textiles, ropa y estambres”, con el 51 por ciento de estas exportaciones en 1994, pero con sólo el 29.5 por ciento en 2011. Entre los otros, hay productos tradicionales como manufacturas de cuero, papel, corcho, etcétera, pero sólo los “productos de metal”, de “hierro y acero” y, en menor medida, “manufacturas de caucho” registraron aumentos, seguramente debido a su uso como bienes intermedios en la producción de la otra gran categoría de productos, a saber “maquinaria y equipo de transporte”, que en 2011 representó más del 50 por ciento del total de las exportaciones manufactureras.

En el cuadro 10 (en el anexo del capítulo 1) se observa esta otra categoría de bienes de alta tecnología, que se divide básicamente en tres tipos de producto de igual importancia para finales del periodo: el 23 por ciento de “maquinaria de oficina y de procesamiento automatizado de datos”, el 24 por ciento de “telecomunicaciones y equipo para grabar sonido” y el 24 por ciento de “maquinaria eléctrica”. La categoría que va más rápidamente en ascenso es la primera, pues creció del 12.1 por ciento en 1994 al 23.3 por ciento en 2011, en cambio, los otros dos tipos empezaron siendo un poco más importantes y decayeron a finales del periodo.

Entonces, por su tasa acelerada de crecimiento, la “maquinaria de oficina y de procesamiento automatizado de datos” podría llegar a ser el nuevo paradigma productivo, tomando el lugar que habían ocupado los “textiles, ropa y estambres”, pero aun cuando este tipo de producto destaca entre los otros dos grandes, lo más importante es la categoría en su conjunto y la manera en que ha ido ganando importancia frente a las manufacturas tradicionales que a principios del periodo dominaban el escenario. El resto de los productos que componen esta categoría también son diferentes tipos de maquinaria y equipo —de generación de energía, maquinaria especializada, para trabajar metal, general para la industria, vehículos y otro equipo de transporte—.

Por todo ello, se puede concluir que los bienes de consumo tradicionales representan un primer estadio en la industrialización del país, que pierde importancia frente a una nueva especialización manifiesta en bienes de capital y bienes de consumo duraderos, cuyas exportaciones en 2011 llegaron casi a los 54 000 000 000 de dólares (exactamente 53 763 200 000). En el futuro inmediato promete continuar este escalamiento industrial hacia maquinaria de punta, como ya sucedió en el caso de la de procesamiento automatizado de datos.

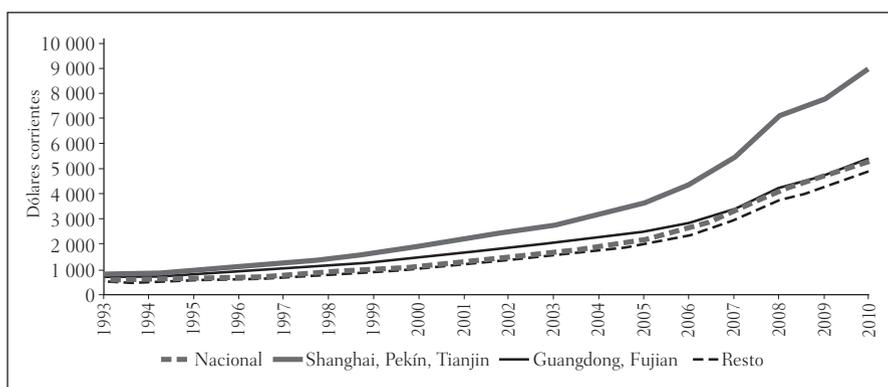
Este hallazgo sobre el importante escalamiento industrial que se ha dado durante el periodo es una demostración significativa del éxito de la República Popular China en su proceso de industrialización; sin embargo, su interpretación merece cautela. No significa que sean las exportaciones de bienes de capital de alta tecnología las que producen los mayores superávits comerciales; bien podrían ser las exportaciones de los bienes de consumo de baja tecnología, por la mayor facilidad de incorporar insumos locales en ellas. Tampoco se sabe si los responsables de este escalamiento industrial son las empresas privadas chinas o aquéllas con capital extranjero ni si estas exportaciones se realizan a través de regímenes aduanales relacionados con la subcontratación internacional o del comercio ordinario. La base de datos no permite hacer el cruce de variables que podría sostener este tipo de afirmaciones y no se pueden simplemente inferir estas relaciones.

El último objetivo de este apartado es medir, grosso modo, el impacto que el modelo de desarrollo industrial basado en la subcontratación internacional está teniendo en el desarrollo social del país, considerando el salario y sus aumentos a lo largo del tiempo como indicador. Nuestra base de datos reporta un aumento acumulado del 984 por ciento en el salario promedio nacional entre 1993 y 2010, lo que representa, desde cualquier punto de vista, una aportación al desarrollo social del país, pero también es relevante analizar la manera en que este aumento se ha distribuido entre las diferentes entidades administrativas en el país.

Por ello, la gráfica 7 se enfoca no sólo en los aumentos que se han registrado, sino también en estas diferencias salariales regionales que terminaron con la estructura homogénea de salarios que había caracterizado el país anteriormente. La región

de Shanghai, Pekín y Tianjin tiene los salarios más altos, con un promedio anual de 8 998 dólares en 2010; esto se compara favorablemente con la región de Guangdong y Fujian donde fue de 5 374.4 dólares, el 40 por ciento menos, y también con el resto del país que tuvo un salario promedio anual de 4 906.5 dólares, el 9 por ciento más abajo que el salario de las provincias de Guangdong y Fujian.

GRÁFICA 7
SALARIO PROMEDIO CORRIENTE ANUAL, SELECCIÓN DE ENTIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 1993 A 2010
(DÓLARES CORRIENTES)



FUENTE: Elaborada por la autora con base en el cuadro 11, anexo capítulo 1.

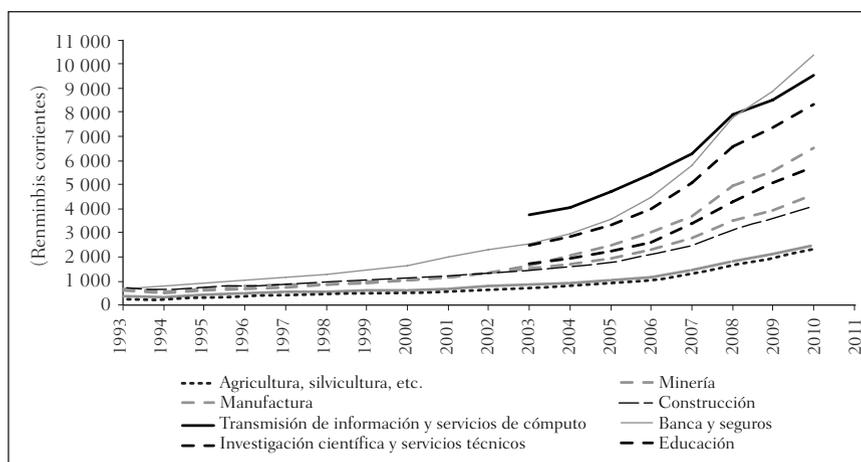
Llama la atención que sea tan grande la diferencia de los salarios entre los tres municipios de la costa centro-norte, por un lado, y entre las dos provincias de la costa sur, por el otro; también, que sea tan poca la diferencia entre estas dos provincias del sur y el resto del país. Uno de los elementos que se debería explorar para empezar a explicar estas diferencias tiene que ver con el nivel de la educación superior en estas regiones y con su reorientación hacia las necesidades de las empresas manufactureras, y otro, con la prevalencia de la subcontratación internacional en relación con las otras actividades económicas que se realizan en dichas regiones.

Sin pretender constituir un estudio exhaustivo, a continuación se apuntan algunos elementos que haría falta explorar sobre este tema en una siguiente investigación.

Los tres municipios gobernados directamente por el gobierno nacional —Shanghái, Pekín y Tianjin— comparten la característica de tener un sistema de educación superior muy por encima del resto del país que, si bien data de mucho antes del periodo estudiado, recientemente se ha puesto al servicio de las empresas manufactureras, sin distingo entre las de capital nacional o extranjero.

Las universidades e institutos de investigación tecnológica promueven el desarrollo de las áreas de ciencia básica relacionadas con los productos de alta tecnología, buscando que las tecnologías tengan aplicaciones prácticas en conjunción con las mismas empresas. Según información proporcionada por estos tres gobiernos municipales, son sede de unos 429 institutos de educación superior e investigación aplicada sobre este tema, dedicados a formar mano de obra especializada, crear nuevas tecnologías y aportar servicios avanzados para las empresas que ahí se localizan, incluso apoyando a las empresas a perfeccionar sus procesos manufactureros. En contraste, la región de Guangdong y Fujian tiene una menor concentración de institutos de educación superior. En conjunto, poseen apenas unos sesenta, pero permanecieron sin espacios de investigación aplicada de excelencia hasta muy recientemente. En las veinte provincias y las cinco regiones autónomas del resto del país, se cuenta en total con unos 424 institutos de educación superior (Right Site, s.f.).

GRÁFICA 8
SALARIO PROMEDIO CORRIENTE ANUAL, POR SECTORES DE LA
ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA,
1993 A 2011 (DÓLARES CORRIENTES)



FUENTE: Elaborada por la autora con base en el cuadro 12, anexo capítulo 1.

La gráfica 8 permite conocer los salarios por actividad económica, otro elemento explicativo de lo que sucede en las diferentes regiones. Como se puede ver, en 2010, el nivel de los salarios, en orden descendiente eran banca y seguros, transmisión de información y servicios de cómputo, investigación científica y servicios técnicos, minería, educación, manufactura, construcción y, hasta el final, agri-

cultura y silvicultura. La actividad manufacturera tiene un salario relativamente bajo y ocupa el sexto sitio en esta lista de ocho actividades, mientras que las relacionadas con la informática y la investigación científico-tecnológica están mejor remuneradas.

Los tres municipios autónomos, si bien concentran el mayor número de zonas especiales manufactureras, también presenta una alta concentración de otras actividades que remuneran mejor que la manufactura; por ejemplo, son sede de las principales instituciones financieras del país, de actividades de cómputo e informática avanzadas, además de la mayor cantidad de labores científicas, tecnológicas y educativas, lo que eleva el salario promedio.

La ausencia de agricultura, silvicultura o minería en estos municipios predominantemente urbanos produce el mismo efecto, pero no hay que subestimar la posibilidad de que la manufactura sea mejor pagada allí que en las demás regiones porque muchas de sus zonas especiales se enfocan en manufactura de alta tecnología. Las empresas de alta tecnología escogen esta ubicación porque los institutos y las universidades pueden proveerlas de mano de obra especializada y servir como base para los grandes proyectos de desarrollo tecnológico promovidos por el gobierno nacional.

En contraste, los salarios menores de Guangdong y Fujian se deben a una alta concentración tanto de zonas industriales generales, dedicadas a la subcontratación internacional, como de industrias pesadas que explotan recursos locales, además de importantes actividades de agricultura, silvicultura y minería en el interior de estas provincias. El menor énfasis en investigación y desarrollo tecnológico, determinado por la inexistencia de institutos de investigaciones aplicadas, significaría que aún no se ha creado la misma sinergia entre ciencia, tecnología y manufactura que caracteriza a los tres municipios centralizados. Y en el resto del país, se empieza a extender el modelo de desarrollo industrial investigación tecnológica con la creación de sesenta y nueve zonas tecnológicas y ciento treinta y dos zonas manufactureras desde principios del siglo XXI (Right Site, s.f.), lo que puede explicar en parte la poca diferencia salarial que reporta en comparación con Guangdong y Fujian.

Entonces, que el salario siga siendo significativamente más bajo en la región donde empezó la subcontratación internacional de tipo laboral que en la primera región subraya las limitaciones de esta forma de producción cuando no se apoye con actividades científico-tecnológicas; sin embargo, Guangdong y Fujian empiezan a corregir este problema con proyectos de alta tecnología promovidos desde gobiernos locales, con el apoyo del gobierno nacional, y esta fórmula puede ser la que se aplique en el resto del país, aunque se requiere de mucha investigación sobre las particularidades de las demás provincias y regiones autónomas antes de hacer afirmaciones precisas. Los datos sobre aumentos salariales durante el periodo son sumamente

positivos, pero la diferencia entre entidades administrativas todavía está por resolverse, por lo que el desarrollo social que acompaña este modelo de industrialización enfrenta aún grandes retos.

Conclusiones

Se ha demostrado que la subcontratación internacional ha contribuido al desarrollo económico y social de la República Popular China, superando las limitaciones que ha tenido en los países subdesarrollados donde los regímenes aduanales de importación temporal sólo garantizan pequeños superávits comerciales producidos por la exportación del valor agregado derivado del empleo de mano de obra no calificada. El objetivo de la República Popular China nunca fue obtener divisas de esta manera, sino que se arriesgó a acumular déficits durante los primeros años de operación de sus ZEE, debido a la utilización preponderante de regímenes aduanales de importación permanente en vez de temporal, a fin de dejar sentadas las bases que permitirían exportar mucho más que valor agregado por la mano de obra barata; no obstante, esto no es lo único que un país en desarrollo puede esperar de la subcontratación internacional.

El propósito tras la decisión de la República Popular China de fomentar la subcontratación internacional era utilizarla para cambiar al país, prepararse para la apertura económica generalizada, abastecerse de maquinaria y equipo extranjeros, aprender cómo insertar la producción local en los encadenamientos productivos globales, escalar del procesamiento de bienes tradicionales al de bienes de capital de alta tecnología y de la subcontratación laboral a la técnica, coadyuvar en la formación de un empresariado autóctono exportador, incrementar la proveeduría local de insumos a las empresas exportadoras y, en el proceso, mejorar los niveles de vida de la población trabajadora. En este sentido, la subcontratación internacional fue parte de la estrategia de desarrollo industrial del país y no una política orientada hacia la promoción de exportaciones como normalmente se había hecho en otros países subdesarrollados.

La política comercial consistió en la creación, por parte del gobierno, de diferentes regímenes aduanales con reglas e incentivos respectivos, para dirigir la evolución de la subcontratación internacional. Las empresas subcontratadas pasaron de constituir enclaves extranjeros a ser coinversiones y, finalmente, a involucrar empresas privadas chinas. Estos regímenes aduanales no han sido instrumentos neutrales de una política comercial globalizante, sino elementos de una estrategia de desarrollo industrial que crea sinergias con otras políticas, fomenta la ciencia y tecnología puestas al servicio de la manufacturera, reduce el impuesto sobre la renta para la inversión extranjera que invierte en ramas de alta tecnología, etcétera.

El análisis de los datos clasificados por “regímenes aduanales” permitió demostrar que aquellos regímenes asociados a la subcontratación internacional han generado la mitad del comercio exterior de bienes, lo que revela la gran importancia de esta forma de producción y comercio para el país. Las ventajas que ofrecen estos regímenes es que, además de ser los instrumentos de importación y exportación, también contienen incentivos que han permitido guiar la evolución de la subcontratación internacional hacia una creciente integración con la economía nacional y, en conjunción con otras políticas, hacia un creciente escalamiento industrial. Eventualmente, no se requerirán más de estos regímenes especiales y la subcontratación internacional podrá canalizarse a través del comercio ordinario pero, mientras tanto, sirven para orientar su evolución.

La decisión de crear varios regímenes, con conjuntos muy diferentes de reglas, fue estratégica. El gobierno no empezó a fomentar la subcontratación internacional sólo con el régimen de procesamiento y ensamblaje —con sus importaciones temporales a zonas de procesamiento para la exportación de puertos internacionales que sólo admiten empresas cien por ciento extranjeras—, sino que simultáneamente creó el régimen de procesamiento con materiales importados, con sus importaciones definitivas a zonas económicas especiales ubicadas más hacia el interior del país, en convivencia con empresas extranjeras y locales, que desde un inicio fue el vehículo preferido por las empresas en el extranjero por el acceso que les daba al mercado interno.

En la medida en que este régimen de procesamiento con materiales importados siguió expandiéndose, produjo una transformación en las zonas. El requisito de que la importación fuese definitiva en vez de temporal implicó que la propiedad de los bienes de capital y los bienes intermedios importados se transfiriera a las compañías subcontratadas ubicadas en el país, en vez de mantenerse como propiedad de las empresas contratistas en el extranjero. A su vez, el que las empresas subcontratadas tuvieran que ser de capital mixto implicó que la tecnología fuera transferida a los empresarios locales. Ambas cosas en conjunto constituyeron un incentivo para que la maquinaria y equipo importados de manera definitiva se quedaran eventualmente en manos de empresarios locales ya familiarizados con su uso.

Si bien estas reglas de operación del procesamiento con materiales importados promovieron la importación definitiva de mucha maquinaria y equipo, no disuadieron la exportación de los bienes finales porque este régimen y otros afines incentivan la reexportación de los insumos extranjeros incorporados en bienes finales mediante la devolución de los aranceles previamente pagados sobre ellos. De esta manera, este régimen aduanero orientó la subcontratación internacional hacia dentro y hacia fuera al mismo tiempo: esto es, incentivó la importación definitiva de los bienes de capital y la exportación de los bienes de consumo para, así, promover la serie de transformaciones antes descritas.

A partir de 1994, la cuenta corriente empezó a ser superavitaria, pero con los márgenes pequeños característicos de la exportación de poco más que el valor agregado por la mano de obra. En 2005 empezaron los grandes superávits comerciales. Si bien al principio se basaron principalmente en las exportaciones de las empresas con capital extranjero, luego fueron rebasados por los de las empresas privadas de capital chino que importaban cada vez menos para exportar cada vez más. Aun después de la crisis global de 2009, cuando disminuyeron las exportaciones de las empresas con capital extranjero, las de las privadas chinas pudieron seguir aumentándose. Esto es el mayor éxito del modelo, no los superávits que sólo duran algunos años.

Los datos del comercio internacional clasificados por “tipo de empresa” permitieron realizar un análisis más fino de este superávit comercial. El crecimiento exponencial del superávit fue producido por dos tipos de empresas, las alimentadas “con capital extranjero” y las privadas chinas. Estas últimas constituyeron el principal productor de superávit a partir de 2004, a pesar de que las empresas con capital extranjero tenían volúmenes mayores de comercio exterior; esto se debe a que exportan más valor agregado e importan menos. Si bien la crisis financiera impactó a ambas, las privadas chinas se recuperaron en el plazo de un año e incluso incrementaron su superávit, mientras que las financiadas con capital extranjero exportaron cada vez menos e importaron cada vez más.

Lo anterior no significa que todas estas empresas endógenas están subcontratadas, porque la base de datos no permite cruzar la variable “regímenes aduanales” con “tipos de empresas” para averiguar con qué regímenes exportan. Una parte de sus exportaciones pueden ser manufacturas producidas por cuenta propia aunque, incluso en estos casos, pueden haber surgido originalmente de relaciones de subcontratación, pero el que se estén produciendo crecientes volúmenes de valor agregado en un modelo que depende por lo menos cincuenta por ciento de la subcontratación internacional demuestra la utilidad que éste puede tener.

Por otro lado, los datos clasificados por “tipo de producto” permitieron documentar un importante escalamiento industrial. Se partió de una clara especialización en la exportación de bienes manufacturados de baja tecnología, ejemplificado por la categoría de “textiles, ropa y estambres”, y se culminó el periodo con una especialización manifiesta en productos de alta tecnología, ejemplificado por la categoría de “máquinas para oficina y de procesamiento automático”. No es que los primeros se hayan dejado de producir sino que las segundas crecen más aceleradamente, tratándose de maquinaria demandada por muchas ramas industriales. Entonces, la decisión de promover este escalamiento tecnológico también fue estratégica porque posicionó al país en las ramas tecnológicas de más rápido crecimiento.

No fue posible cruzar la variable “tipo de producto” con la de “tipo de empresa” para determinar si son las empresas con capital extranjero las que exportan

estos productos de alta tecnología; sin embargo, se documentaron subsidios a la inversión extranjera directa en determinadas ramas de alta tecnología y otras políticas industriales que promovieron la interacción entre empresarios locales y extranjeros a través de las coinversiones. Por ello, se podría suponer que, por lo menos al inicio, la exportación de productos de alta tecnología haya dependido más de las empresas con capital extranjero, aunque luego se haya extendido a las empresas locales. Éste es un tema que merece ser investigado para determinar si el mayor valor agregado de las empresas privadas chinas proviene de la exportación de valor agregado a productos de alta tecnología o tradicionales.

Podría suponerse que sería más fácil para las empresas privadas chinas exportar productos tradicionales debido a la más amplia difusión de estas tecnologías requeridas o debido a la menor resistencia de las cadenas productivas globales dirigidas por compradores a subcontratar la producción de insumos con proveedores en el extranjero, siguiendo la teoría de Gary Gereffi. La hipótesis sería que las ramas controladas por vendedores son más abiertas a la incorporación de insumos locales porque las tecnologías requeridas ya están difundidas internacionalmente, mientras que las controladas por compradores aún funcionan con su propia tecnología restringida. Pero esto no explicaría el impresionante escalamiento industrial registrado durante el periodo que, más bien, apunta hacia la teoría de Dieter Ernst sobre la importancia de la tecnología de punta.

A pesar de estas incógnitas que aún perduran sobre la contribución relativa de las empresas con capital extranjero y las empresas privadas chinas al escalamiento industrial, este estudio de caso ha demostrado que es posible franquear la brecha entre la subcontratación laboral, propia de los países en desarrollo, y la subcontratación técnica que caracteriza más bien a los países desarrollados. Lograrlo permite superar la contradicción entre empresas extranjeras y locales. Si la economía nacional puede ofrecer mano de obra altamente calificada y fomentar la transferencia de tecnología a los empresarios locales, la subcontratación internacional podrá contribuir al desarrollo industrial del país receptor de este tipo de inversión.

Finalmente, los datos sobre salarios demostraron un aumento de cerca del 1000 por ciento en sólo dieciséis años, lo que constituye un indicador del desarrollo social que acompaña el proceso de desarrollo industrial de la República Popular China; sin embargo, el análisis de los desniveles salariales entre regiones revela penurias relativas asociadas con la subcontratación internacional de tipo laboral donde ésta se concentra —en Guangdong y Fujian—, en contraste con los mejores niveles en la región caracterizada por el fomento a la ciencia y la tecnología —Shanghái, Pekín y Tianjin—. Esto constituye otra demostración de la importancia de expandir las políticas de fomento a la investigación y desarrollo. La subcontratación industrial por sí sola es insuficiente para promover el desarrollo.