

# **TIPOS DE ZONAS DE DESARROLLO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO EN EL SURESTE**

## **Introducción**

En el capítulo anterior se explicó no sólo la importancia del sector externo para el crecimiento de la economía de la República Popular de China, sino sobre todo que fue el comercio exterior de bienes manufactureros lo que condujo al país a un importante desarrollo industrial y social. También, que este comercio se fomentó mediante la creación de una serie de regímenes aduanales especiales para apoyar las actividades de subcontratación internacional. El primero sirvió para favorecer el procesamiento de bienes manufactureros para la exportación a cargo de empresas extranjeras, aunque después se crearon otros regímenes para la producción de bienes manufactureros destinados al consumo interno a través de coinversiones entre empresas extranjeras e industrias locales. El papel del gobierno como promotor y regulador de estos regímenes aduanales quedó claro, pero no así el sitio geográfico en que operan. Para ello, hace falta examinar la interrelación entre los regímenes aduanales especiales y las zonas especiales de desarrollo del país que albergan las actividades de subcontratación internacional.

El propósito de este capítulo es analizar las zonas de desarrollo que el gobierno creó para realizar los primeros experimentos en apertura económica y reconversión industrial que iniciaron en los ochenta. Se explorarán las diferentes modalidades de zonas de desarrollo, la manera en que el gobierno las aprovechó para coordinar el desarrollo hacia fuera y hacia dentro, así como la interrelación entre ellas y los diferentes regímenes aduanales analizados en el capítulo anterior. Para ello, se narra la evolución de las zonas de desarrollo del suroriente del país, alrededor del delta del río Perla, cuya capital es Guangzhou, y que denominaremos “el sureste” (véanse los mapas 1 y 2 del anexo 2).

El sureste comprende tres provincias: Guangdong, justo al centro de la cual desemboca el río Perla, frente a las islas de Hong Kong y Macao; Fujian que, si bien no está en la desembocadura del río, se ubica cerca de la isla de Taiwán, y Hainan, localizada al extremo suroeste de la costa y que se conecta por mar y aire con estas tres islas. La ubicación geográfica de estas tres provincias en relación con Hong Kong, Macao y Taiwán motivó el establecimiento de las primeras zonas económicas

especiales (ZEE)<sup>1</sup> en 1980 y justifica su agrupación en una subregión. La estrategia del gobierno fue aprovechar su integración a la economía global y los importantes recursos financieros concentrados en ellas para iniciar la apertura económica de la República Popular China. Las ZEE se establecieron en las ciudades de Shenzhen, Zhuhai y Shantou —en la provincia de Guangdong—, en Xiamen —en Fujian— y por toda Hainan. A su vez, las zonas de desarrollo se establecen dentro de las ZEE o en otras ciudades de esas provincias.

Guangdong cuenta con 112 zonas de desarrollo (véase el cuadro 1 del anexo 2). La ZEE de Shenzhen es donde estas zonas tienen más tiempo de operación y donde se concentra la mayoría debido a su ubicación privilegiada al lado de Hong Kong, por ello su análisis es especialmente importante.

Las otras dos ZEE han tenido menos éxito que la primera: Zhuhai porque, si bien se encuentra justo al otro lado de la desembocadura del río Perla frente a Macao, esta excolonia portuguesa no presenta el mismo dinamismo comercial e industrial que Hong Kong, y Shantou porque se encuentra lejos de la desembocadura del río Perla, en el extremo noreste de la provincia. Entonces, a partir de la preponderancia de la primera ZEE, se reconstruye detalladamente la evolución de todas las zonas en Shenzhen, con el objetivo de llegar a dilucidar los diferentes tipos de zonas allí establecidas y, sobre todo, las funciones que desempeñan.

De hecho, al estudiar la ZEE de Shenzhen, se han identificado seis tipos de zonas de desarrollo: zonas de libre comercio (ZLC), zonas de procesamiento para la exportación (ZPE), zonas de desarrollo económico y tecnológico (ZET), zonas de desarrollo industrial de alta y nueva tecnología (ZAT), parques logísticos (PL) y parques de negocios (PN) y, a partir del estudio de Guangzhou, se identifica un séptimo tipo, las zonas industriales privadas (ZIP). Teniendo como común denominador las características de las zonas de un mismo tipo, se definen estos siete tipos de zonas en el segundo apartado del capítulo. El análisis se centrará en esta tipología de zonas, verificando constantemente que las definiciones propuestas coincidan con las características de cada nueva agrupación de zonas: en la ciudad capital de Guangzhou, en las ciudades a su alrededor, en el resto de esta provincia, así como en Fujian y Hainan.<sup>2</sup>

Después, se aborda el estudio de Fujian ubicada al norte de Guangdong que también conforma parte de la subregión sureste, aunque geográficamente está fue-

<sup>1</sup> Las cinco zonas económicas especiales son las primeras ciudades designadas por el gobierno central en las cuales se emprendieron reformas económicas y se establecieron diferentes tipos de zonas de desarrollo, aunque éstas no se limitan a las ZEE.

<sup>2</sup> Los tipos de zonas de desarrollo son mencionados en fuentes oficiales, que publican los diferentes niveles de gobierno que administran dichas zonas, pero nunca las definen. La definición que proponemos se basa en la vasta información recopilada del sitio de Right Site: nombre de la zona, fecha de fundación, nivel del gobierno fundador, extensión geográfica, localización, objetivos de la zona, empresas inversionistas, ramas industriales y productos en que se especializan, etcétera.

ra del área de desembocadura del río Perla, y cuenta con 81 zonas de desarrollo (véase el cuadro 1 del anexo 2). La ZEE de esta provincia se llama Xiamen, por el nombre de la subprefectura que ocupa y comprende dos islas situadas a menos de 10 km de otra administrada por Taiwán. Por su ubicación resulta idónea para atraer la inversión extranjera directa (IED) y la migración de retorno de Taiwán, pero no sólo Xiamen goza de esta ubicación estratégica sino también, en mayor o menor grado, el resto de los puertos marítimos y ciudades interiores conectados con estos puertos, como por ejemplo la ciudad capital de Fuzhou que tiene un número mayor de zonas de desarrollo que Xiamen (véase el cuadro 2 del anexo 2). El análisis se centrará sobre todo en estas dos ciudades.

En contraste con Fujian, Hainan sólo tiene ocho zonas de desarrollo debido a una serie de factores (véase el cuadro 1 del anexo 2): para empezar, se trata de una isla pequeña localizada frente al punto más austral de la costa de Guangdong. Su actividad principal es el turismo y el juego, por su ubicación y por ser el único lugar del país donde se permiten las apuestas. La ZEE de Hainan fue creada por el gobierno central en 1980 cuando la isla aún formaba parte de la provincia de Guandong, pero en 1988 se convirtió en provincia independiente, y por eso la ZEE y la provincia tienen el mismo nombre y la misma extensión. Como se percibe por el bajo número de zonas de desarrollo, Hainan no ha tenido tanto éxito como las otras provincias de la subregión, debido a que no tenía una base industrial y la distancia respecto de Hong Kong y Taiwán es mayor.

Cabe señalar que la conclusión a la que se llega al estudiar la subregión sureste constituirá la hipótesis de trabajo con la cual se abordarán las demás subregiones y regiones en el siguiente capítulo, con el objetivo de detectar cualquier semejanza o diferencia que pudiera haber en la estrategia de desarrollo basada en las zonas.

### **Estudio de caso de las zonas de desarrollo en la ZEE de Shenzhen**

Shenzhen es una de las cinco ciudades que,<sup>3</sup> a partir de 1980, cuentan con un estatus de ZEE que la 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. El único antecedente previo a su apertura fue el establecimiento por parte del gobierno central de la primera ZET el 31 de enero

<sup>3</sup> En la República Popular China, hay tres tipos de "ciudades": la ciudad-prefectura, que es una municipalidad a la que se le ha dado el estatus de prefectura y el derecho a gobernar los condados que las rodean; las ciudades-condado, que están bajo la jurisdicción administrativa de las ciudades-prefectura, y la ciudad-subprefectura, que tiene un poco más de autonomía y poder que las ciudades-condado.

de 1979 en el área de Shekou, en el condado de Bao'an, que a su vez forma parte de la ciudad de Shenzhen (véase el cuadro 3 del anexo 2). Esta primera zona de desarrollo se llama China Merchants, Shekou Industrial Zone y no es casualidad que se haya ubicado justo en frente de Hong Kong, colonia británica que se devolvería a la República Popular China en 1997. El objetivo de la ZET fue abrirse a la inversión extranjera directa y, de esta manera, integrarse con la economía abierta de la excolonia.

Si bien al principio los esfuerzos de los comerciantes de la ZET se habían concentrado originalmente en la distribución de petróleo, poco después de la apertura comenzaron las actividades manufactureras de subcontratación internacional en que Hong Kong ya se había especializado desde décadas anteriores, consistentes en el procesamiento de insumos industriales importados para la producción y reexportación de los bienes de consumo finales. Este tipo de procesamiento industrial caracteriza la economía de la globalización, sobre todo a ramas industriales como el ensamblaje de ropa y, posteriormente, la electrónica, la biotecnología, la telecomunicación, etcétera. Para abastecer este modelo con insumos importados libres de aranceles, el gobierno nacional estableció posteriormente una serie de zona de libre comercio (ZLC).

Las ZLC establecidas en esta ciudad son la Shenzhen Shatoujiao Free Trade Zone en 1987, a sólo un kilómetro del puerto de Yantian, fuera del área urbana de Shenzhen; la Shenzhen Futian Free Trade Zone en 1991, ubicada en la Shenzhen Special Economic Zone, que se conecta directamente con Hong Kong vía el puente Lok Ma Chau; la Shenzhen Yantiangang Free Trade Zone en 1996, también para trabajar conjuntamente con el puerto de Yantian y, en ese mismo año, la Shenzhen Yantian Free Trade Logistics Zone muy cerca al aeropuerto internacional de Shenzhen Bao'an y del puerto de Shenzhen (véase el cuadro 3 del anexo 2). Entonces, las ZLC se ubican en las proximidades de los principales nodos de infraestructura de transporte —portuario, aéreo y terrestre— alrededor de Hong Kong.

Estas ZLC son pequeñas, ocupan un área de menos de un kilómetro cuadrado, pero no necesitan más porque las tareas que se realizan en ellas tienden a limitarse a procesos industriales ligeros, desde el ensamblaje más elemental de los insumos importados hasta actividades de reempaqueado de estos productos, necesario para la logística de su distribución, como por ejemplo, impresión y colocación de etiquetas tanto en los insumos importados y otros materiales que van en camino hacia zonas de desarrollo del país como en los productos finales reexportados. Finalmente, es importante señalar que fue el gobierno nacional el que creó empresas estatales para cada zona, responsabilizándolas tanto de la inversión inicial como de la administración de estas zonas de libre comercio.

En 1996, el gobierno nacional fundó otro tipo de zona de desarrollo en Shenzhen, una ZAT: la Shenzhen Hi-Tech Industrial Development Zone, de 11.5 km<sup>2</sup> de extensión en Luohu, a un extremo del área urbana de Shenzhen (véase el cuadro 3 del

anexo 2). 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 énfasis en la investigación, además de algunos trabajos 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. Es decir, se dedicaba tanto a la manufactura como al ensamblaje de productos de alta tecnología.

También, en 2000 el gobierno nacional creó una ZPE, la Shenzhen Export Processing Zone, de tres kilómetros de extensión en medio del área urbana de Bao'an donde, además de las antes mencionadas ramas, se buscaba atraer actividades de producción y ensamblaje de automóviles (véase el cuadro 3 del anexo 2). Lo que diferencia a las ZPE de las demás zonas es que las empresas allí ubicadas importan sus bienes intermedios y de capital temporalmente, sin permiso para transferirlos a empresas localizadas fuera de la zona, por lo que tienden no sólo a ser cien por ciento extranjeras sino también a orientar su producción hacia la exportación.

Se ha visto, entonces, que mientras las ZLC se dedican a cuestiones de logística hacia dentro y hacia fuera, las ZAT fomentan el escalamiento industrial integral a largo plazo y las ZPE son un punto intermedio entre las dos: más pequeño que las ZAT porque se trata de un área confinada muy cercana a la infraestructura de importación y exportación, al igual que las ZLC, pero donde se realizan procesos industriales de mayor envergadura, aunque sean exclusivamente orientadas a la exportación. Resulta muy interesante advertir que hasta el nuevo milenio todas esas zonas de desarrollo en el área urbana de Shenzhen habían sido fundadas exclusivamente por empresas estatales y a instancias del gobierno nacional, pero, como se verá a continuación, la iniciativa privada pronto desempeñaría un papel fundamental en la creación de los parques logísticos PL.

El primer PL fue creado 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 la compañía de servicios logísticos Blogis, que, a partir de 2003, invierte en y administra los PL en todas las regiones de más rápido crecimiento de la República Popular China. En Shenzhen, creó los PL no sólo en el área urbana sino también en las "ciudades" de Guangzhou, Zhuhai, Bongguan, Foshan, Zhongshan y Huizhou (véase el cuadro 3 del anexo). El Blogis Park (Shenzhen), de un millón de metros cuadrados, se ubica en un punto privilegiado del corazón del área urbana, al lado de las terminales de contenedores de Chiwan y Shekou, y muy cerca tanto del aeropuerto internacional de Bao'an como del puerto de Shenzhen, a sólo 20 millas náuticas de Hong Kong.

Otra empresa privada de capital chino que se especializó en los PL es Global Logistic Properties (GLP), con sede en Shanghái, que controla unos 60 PL en 18 ciudades chinas. Dentro de la “ciudad” de Shenzhen, tiene tres PL: GLP Park Yantian que es una coinversión con el Shenzhen Yantian Port Group Co., Ltd., a unos 15 kilómetros del área urbana de Shenzhen; GLP Park Longgang, localizado en una ZET del gobierno municipal, en Longgang, al noreste del área urbana de Shenzhen, como base logística para la manufacturera y centro de distribución para empresas como Walmart, y, por último, GLP Park Futian, en la zona bajo fianza del Futian Free Trade Zone en la frontera con Hong Kong (véase el cuadro 3 del anexo 2).<sup>4</sup>

Cabe notar que estos PL 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 dentro y hacia fuera del país. Pueden medirse en metros cuadrados o kilómetros, construirse verticalmente, como en el caso del parque en Futian, donde la bodega-oficina tiene siete niveles debido al alto costo del bien raíz, u horizontalmente, si se ubican fuera del área urbana. Por lo visto, estos PL privados se parecen más a las ZLC que a las ZAT y las ZET. 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 generan estos servicios. También podría pensarse que la iniciativa privada está intrínsecamente mejor capacitada para este tipo de servicio brindado a productores internacionales, aunque el gobierno es el único que puede ocuparse del desarrollo industrial a largo plazo.

Bajo esta misma lupa, se analizará otro tipo de zona, los PN, en los que la participación de la iniciativa privada es posterior y complementaria a la de los gobiernos. Por ejemplo, el gobierno nacional creó el Shenzhen Software Park en 2001, dentro del Shenzhen Hi-tech Industry Park, fundado por el gobierno municipal (véase el cuadro 3 del anexo 2). Se trata de un proyecto muy ambicioso, auspiciado por el Torch Program, en que el Ministerio de Ciencia y Tecnología del gobierno nacional guía el desarrollo de industrias nuevas de alta tecnología, coadministra, con autoridades locales, centros de servicios para negocios incipientes donde éstos pueden desarrollarse con muchas facilidades. Es decir, este PN opera como una incubadora de empresas que ayuda a empresarios a aplicar sus ideas, aún en fase de investigación, de manera productiva y a comercializar sus productos finales. El objetivo del gobierno es asegurar que lo invertido en la investigación pública rinda frutos en la economía privada.

<sup>4</sup> Una zona bajo fianza es un área confinada donde pueden estar los insumos traídos del extranjero sin pagar aranceles sobre ellos; ahí sólo pueden ensamblarse y reexportarse.

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, como no lo hace en el resto de las zonas. En este aspecto la iniciativa privada encontró un nicho especial, desarrollando una oferta de bienes raíces residenciales, de lugares de esparcimiento y otros servicios requeridos por quienes allí trabajan. Por ejemplo, en 2003, en Vision (Shenzhen) Business Park, que abarca 33.8 hectáreas del Shenzhen Hi-tech Industrial Park, la empresa privada Frasers Property (China) Ltd. creó un ambiente lujoso y funcional para empresas transnacionales y locales de alta tecnología, integrando en un solo conjunto el área de oficinas y los servicios requeridos por las empresas y sus empleados, incluyendo áreas para viviendas y lugares de esparcimiento familiar, un concepto que Frasers llama “Work-Live-Play”.

Otro PN, creado por la iniciativa privada en 2009, es el Shenzhen Kingdee Software Park, también ubicado en el Shenzhen High-tech Industrial Park (véase el cuadro 3 del anexo 2). La empresa instaló allí las oficinas de su casa matriz, el Kingdee International Software Group Co. Ltd., líder en la región de Asia-Pacífico en software para la administración de negocios y la producción de *middleware*. Tiene unos 60 000 m<sup>2</sup> de terreno donde no sólo ubican sus instalaciones, sino que también proporcionan servicios como guarderías, gimnasios y restaurantes bar para sus tres mil empleados. Estas instalaciones son muy modernas y diseñadas, cuidando el aspecto estético y el respeto por el medioambiente. Entonces, tanto esta como la otra empresa privada decidieron ubicar sus PN dentro del Shenzhen High-tech Industrial Park, contiguos a la incubadora industrial.

Ambas empresas privadas trabajan en conjunción con los gobiernos de una manera semejante: la parte de los PN que cuenta con capital privado se especializa en ofrecer servicios personales de alto nivel; la financiada por el gobierno local desarrolla los servicios básicos dentro de una gran extensión de terreno y la parte del gobierno nacional se encarga de la promoción tecnológica. Así, 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.

## **Clasificación de las zonas de desarrollo en siete tipos**

Con base en lo mencionado sobre las zonas de desarrollo en Shenzhen —una ZET, una ZAT, una ZPE, cuatro ZLC, cuatro PL y tres PN (véase el cuadro 2 del anexo 2)—, se empieza a formular una tipología de zonas. Es importante notar que estas definicio-

nes propuestas a continuación no sólo sintetizan las principales características de estas catorce zonas de Shenzhen sino que la definición preliminar que de allí se deriva se robustece y se completa con el análisis de las demás zonas de desarrollo del sureste que se presentan en los siguientes apartados de este capítulo; es decir, se trata de una tipología que se construye con el conjunto de los casos, para llegar a una serie de tipos que reflejan las experiencias de esta subregión. Los siete tipos de zonas de desarrollo son los siguientes.

#### LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO

Las ZLC se dedican a la logística relativa a la importación y reexportación que empresas de comercio exterior realizan de acuerdo con diferentes tipos de regímenes aduanales especiales. Además de la exención, diferimiento y devolución de aranceles, ofrecen trámites de entrada y salida de mercancías con un mínimo de documentación, sin controles de comercio y de divisas, así como otros incentivos para el comercio internacional. Como función secundaria, pueden ofrecer áreas para el “procesamiento y ensamblaje” de los bienes que las empresas dedicadas a la subcontratación internacional importan para su reexportación; es decir, pueden realizarse allí actividades de procesamiento ligero, ensamblaje simple, reempaquetado, reetiquetado u otras actividades que no lleguen a transformar los bienes importados temporalmente. Tales actividades ocupan poco espacio, por lo que estas zonas son pequeñas, de menos de uno hasta cinco km<sup>2</sup> de extensión cuando mucho. Lo importante es su ubicación. Tienen que estar en un área contigua a uno de los principales puertos internacionales donde entran y salen las mercancías del país, a pesar del alto costo del terreno allí. La responsabilidad de establecer y operarlas siempre es del gobierno central porque es ésta la única instancia que puede autorizar y fiscalizar las múltiples políticas preferenciales que en ese sitio se otorgan.

#### LAS ZONAS DE PROCESAMIENTO PARA LA EXPORTACIÓN

Las ZPE administran espacios industriales donde empresas de subcontratación internacional almacenan los bienes intermedios y de capital que importan para su procesamiento. Si estos bienes intermedios se importan temporalmente según el régimen aduanal de “procesamiento y ensamblaje”, sólo pueden someterse a un procesamiento ligero como preparación para su reexportación, realizado dentro del área aduanal confinada, como en el caso de las áreas especiales de las ZLC dedicadas al procesamiento con fines logísticos. Empero, si los bienes intermedios se importan definitivamente de conformidad con regímenes aduanales como “procesamiento con



materiales importados”, pueden salir del área de confinamiento de la ZPE y someterse a procesamiento industrial en zonas dedicadas al desarrollo económico y tecnológico situadas en la economía local. En este último caso, por los bienes importados y transformados localmente no se pierde el derecho a tramitar la devolución de aranceles pagados sobre el contenido que se reexporta.

Estas áreas suelen ser pequeñas y confinadas, como las ZLC, pero se ubican dentro de otra zona de desarrollo grande adonde se traspasan para realizar los procesos industriales pesados, pero, en ocasiones, si no se ubican en otra zona industrial, su extensión puede crecer mucho, variando su área entre cero y cincuenta km<sup>2</sup>. El gobierno central es quien debe aprobar las preferencias arancelarias otorgadas en este tipo de zonas, pero puede traspasar su operación a gobiernos o empresas locales.

#### LAS ZONAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y TECNOLÓGICO

Las ZET son áreas extensas en que se ofrecen políticas preferenciales como exenciones de impuestos sobre la renta para atraer inversión extranjera directa en actividades de tecnología avanzada. Su objetivo es mejorar el ambiente de negocios en aquellas áreas que ya cuentan con ventajas relativas en materia de infraestructura básica e industrial, mano de obra calificada, instituciones de educación superior o tecnológica, u otras ventajas de ubicación.

Si tiene éxito en atraer IED a la zona, la expectativa es que ésta debe servir como catalizador de la economía circundante mediante intercambios como la compra de insumos locales o el entrenamiento de la población local en las nuevas tecnologías, o transferencia de conocimientos sobre técnicas modernas de administración de empresas.

Las empresas extranjeras en estas zonas no pueden operar bajo el régimen aduanal de “procesamiento y ensamblaje” sino que deben importar sus bienes intermedios y de capital definitivamente de acuerdo con regímenes aduanales como “procesamiento con materiales importados”. Este régimen aduanal crea incentivos para la transferencia de tecnología, porque suele venderse la maquinaria a los socios locales y para la compra de insumos locales, pues abaratan el costo del producto final.

La extensión de zonas varía dependiendo de si se ubican en áreas urbanas o rurales, de si gozan de buena infraestructura o no, de si se destinan a albergar industrias de alta tecnología o de tecnología media, así como también de la abundancia relativa de mano de obra calificada disponible en el lugar. Mientras más desarrolladas las áreas, más pequeñas son las zonas, y al revés, variando su extensión de cinco hasta cien km<sup>2</sup>. Pueden ser nacionales, en cuyo caso suelen ubicarse en las principales ciudades-prefectura y orientarse a la promoción de industrias de alta tecnolo-

gía, pero la enorme mayoría son establecidas por los gobiernos provinciales o de ciudad, en cuyo caso se acostumbra establecerlas en ciudades-condado y orientarlas a la promoción de industrias de tecnología media.

#### LAS ZONAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE ALTA Y NUEVA TECNOLOGÍA

Las ZAT tienen como objetivo promover la transferencia de tecnologías avanzadas de empresas extranjeras a locales que tienen la aptitud para assimilarlas. Para establecerse, estas empresas extranjeras requieren áreas que ya cuentan con una concentración relativamente alta de infraestructura, de recursos científico-tecnológicos, de investigación y desarrollo, de industrias de alta tecnología autóctonas, de mano de obra calificada y de apertura al exterior; asimismo, deben autorizarse en el lugar reformas adicionales a la norma en materia de apertura económica, así como políticas preferenciales más atractivas para incentivar este tipo de IED, políticas diseñadas especialmente para satisfacer las necesidades de aquellos inversionistas que cumplan con el perfil de productores de bienes de alta y nueva tecnología en las ramas industriales buscadas.

Si la formación de *clusters* de empresas extranjeras y locales resulta exitosa, éstos deben agregar más valor a los productos finales que exportan mediante la sustitución de insumos importados por otros locales, y con mejoras realizadas sobre la base de la tecnología extranjera. Por sus características tan desarrolladas, estas zonas suelen tener una extensión que va de los cinco a los veinticinco km<sup>2</sup>; aunque, son menores que la mayoría de las ZET.

Siguiendo con esta comparación, por tener metas más ambiciosas en materia tecnológica, las ZAT son más recientes que las ZET; comienzan a aparecer en la década de los noventa, cuando el gobierno central ya estaba dejando las ZET en manos de los gobiernos locales. Es el gobierno central el que puede autorizar los incentivos especiales ofrecidos por las ZAT, por lo que suele encargarse directamente de su administración, pero en casos especiales delega la potestad de promover su creación a algunos gobiernos de provincia.

#### LOS PARQUES LOGÍSTICOS

Los PL administran la logística de las cadenas productivas de empresas transnacionales; reciben, almacenan y distribuyen mercancía, además de albergar actividades sencillas de procesamiento como etiquetado, empaquetado y ensamblaje de partes importadas, etcétera. En este sentido, se parecen a las ZLC, con la diferencia de que son operados por empresas privadas en vez de por el gobierno central.

Este nuevo tipo de zona de desarrollo empieza a aparecer después del año 2000, probablemente debido al mayor grado de apertura comercial en el país a partir de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que permite que los bienes intermedios y de capital se importen bajo el régimen aduanal de comercio ordinario que no requiere de autorización del gobierno central.

Estos parques suelen ser áreas pequeñas, de menos de uno y hasta cinco km<sup>2</sup> de extensión, sobre todo si se ubican dentro de los puertos internacionales, aunque, si forman parte de otras zonas de desarrollo, como las ZET o las ZAT, tenderán a ser más amplios.

#### LOS PARQUES DE NEGOCIOS

Los PN ofrecen una combinación de servicios públicos y privados con el objetivo de ayudar a empresas locales a llevar sus ideas a la etapa de producción y comercialización. Suelen establecerse dentro de otras zonas como las ZAT, que ya cuentan con una buena infraestructura y políticas de promoción diseñadas para empresas de alta tecnología —como capacitación, asistencia científica y técnica, financiamiento preferencial, vinculación comercial, estructura de oficina, mercadeo, proximidad entre empresas transnacionales, empresas incipientes, parques tecnológicos y universidades—, pero además proveen servicios personales para que sea atractivo vivir dentro de estas zonas de desarrollo.

Dichos servicios para los empleados de las empresas consisten en la construcción de espacios residenciales, guarderías, gimnasios, espacios para deportes, restaurantes, bares, otros lugares de esparcimiento y servicios requeridos por los empleados y sus familias, de acuerdo con el concepto “Work-Live-Play”, que crea un ambiente estético, amigable con el medio ambiente y atractivo para los empleados calificados y sus familias.

La administración de dichos servicios se reparte entre los gobiernos que proveen los básicos y las políticas preferenciales, y las empresas, que se encargan de los servicios personales.

#### LAS ZONAS INDUSTRIALES PRIVADAS

Las ZIP son áreas donde algunas empresas privadas ofrecen servicios de construcción de bienes raíces industriales, pero también de administración de las actividades empresariales para las compañías extranjeras ubicadas en la zona de desarrollo. También, ofrecen servicios de construcción de espacios residenciales y de adminis-

tración de los mismos servicios personales que los PN proveen a los empleados de las empresas ubicadas en estas zonas.

Esta tipología basada en las catorce zonas de Shenzhen permitirá acelerar el estudio de las 98 zonas restantes que existen en el resto de la provincia de Guangdong (véase el cuadro 1 del anexo 2), así como distinguir entre las que resultan más interesantes para examinar en detalle y las que conviene analizar estadísticamente.

Todas las zonas fueron importantes en Shenzhen, porque representan la manera en que las relaciones con Hong Kong anteriores a la fecha de la apertura evolucionaron paulatinamente hacia la creación de un nuevo modelo industrial y comercial en el que se diseñaron diferentes tipos de zonas de desarrollo para alcanzar determinadas metas; sin embargo, resultaría no sólo imposible sino innecesario analizar el resto con el mismo detenimiento. La tipología permitirá analizar tendencias en el tipo de zonas establecidas, relacionando cronológicamente estas tendencias con otras variables de las diferentes regiones, seleccionando unos cuantos casos para examinarlos más minuciosamente.

## **Evolución de las zonas de desarrollo en el resto de la provincia de Guangdong**

A continuación se describen las semejanzas y diferencias de las zonas de desarrollo en el resto de Guangdong con respecto a Shenzhen, empezando por el núcleo de ciudades aledañas al río Perla, que incluye a Guangzhou y dos círculos concéntricos de ciudades a su alrededor. Enseguida, el análisis se extiende a las zonas de desarrollo establecidas en la costa al norte y al sur del delta del río.

Guangzhou es la única ciudad en esta subregión que supera a Shenzhen en el número de zonas de desarrollo, pues cuenta con diecinueve (véase el cuadro 2 del anexo 2). Es la capital de la provincia y una importante área urbana. Se ubica río arriba de Shenzhen, de manera que las dos ciudades utilizan el mismo puerto marítimo (en Shenzhen), aunque Guangzhou posee su propio aeropuerto internacional. Guangzhou tiene siete ZET, tres establecidas por el gobierno nacional y cuatro, por gobiernos locales (provinciales y de la ciudad), una ZLC, dos ZPE, siete PL y un PN (véase el cuadro 2 del anexo 2).

El gobierno nacional comenzó el desarrollo de zonas en Guangzhou en 1984, muy poco después que en Shenzhen, con el establecimiento de una ZET que ahora cuenta con 30 km<sup>2</sup> de terreno y en donde se han afincado innumerables empresas transnacionales (véase el cuadro 4 del anexo 2). Esto replica lo que sucedió en Shenzhen, pero en Guangzhou se siguieron fundando más ZET, todas ellas en operación antes de 1998, ya que no tenía las restricciones de espacio de Shenzhen. Por otro

lado, la única ZLC de Guangzhou se abrió en 1992, cerca de la primera ZET y al lado del aeropuerto internacional, cuenta con áreas dedicadas al procesamiento de software, además de sus actividades de logística (véase el cuadro 4 del anexo 2). Esto contrasta con el caso de Shenzhen donde, inmediatamente después de abrir la primera ZET, se establecieron cuatro ZLC. La diferencia puede deberse a que Guangzhou utilizaba las ZLC de Shenzhen para realizar sus importaciones y exportaciones, ya que compartían el puerto marítimo.

En contraste con la temprana instalación de las ZET, las únicas dos ZPE de Guangzhou se establecieron mucho después, una en 2000 y la otra en 2005 (véase el cuadro 4 del anexo 2). Cabe destacar que ambas ZPE se dedicaron al procesamiento de bienes voluminosos, como el ensamblaje de automóviles para la exportación, mientras que el procesamiento ligero se concentró en la ZLC, en el aeropuerto. Lo que más llama la atención es que las ZPE se establecieron de 2000 en adelante en Guangzhou y en Shenzhen, tal vez debido a que la demanda internacional para áreas de procesamiento en la República Popular China aumentó en vísperas de su ingreso a la OMC a principios de 2001 (véase el cuadro 4 del anexo 2).

Es probable que el ingreso a la OMC se relacione también con la tendencia hacia la privatización de los servicios de logística en los PL y de los servicios privados ofrecidos en los PN. Los siete PL de Guangzhou empezaron a aparecer a mediados de la década de los 2000, más o menos al mismo tiempo que en Shenzhen; es decir, bastante después del ingreso a la OMC y del movimiento hacia la privatización y la desgravación que esto implicó (véase el cuadro 4 del anexo 2).

El PN de Guangzhou y el de Shenzhen forman parte del prestigioso National Torch Program: Guangzhou Tianhe Software Park, fundado por el gobierno central en 1999 (véase el cuadro 4 del anexo 2). Conforme crecía el PN, empezó a ofrecer servicios particulares para las 1 400 compañías de software que el parque alberga y sus 84 000 empleados. El objetivo del gobierno es promover la innovación tecnológica, no sólo en software sino también en servicios financieros, *e-business*, juegos en línea y cómics animados; para ello cuenta con un campus de software, bases de las empresas China Telecom y China Mobile, un centro de supercómputo y otro de prueba de paneles planos. Pero además, algunas compañías privadas construyeron hoteles, departamentos, cafeterías y se ofrecen otros servicios infraestructurales avanzados con el objetivo de crear una comunidad amigable para las personas que allí viven y trabajan.

Alrededor de Guangzhou hay un círculo integrado por otras ciudades donde se ubica la mayor concentración de zonas de desarrollo importantes en la provincia, en una especie de segundo *tier* de ciudades avanzadas.<sup>5</sup> Del mismo lado del delta del

<sup>5</sup> El término *tier* se refiere a la jerarquía entre los diferentes niveles de círculos concéntricos formados por ciudades ubicadas alrededor de una metrópolis, donde ésta sería el primer *tier*, por ser el núcleo.

río Perla por donde pasan los ferrocarriles que van a Hong Kong, están las ciudades de Huizhou, que alberga un total de siete zonas, y Dongguan, con cuatro. Del otro lado del río Perla están Foshan, con siete zonas, Zhongshan y Jiangmen con tres cada una (véase el cuadro 2 del anexo 2). El gobierno central inició la apertura de estas cinco ciudades a principios de los noventa con la fundación de una ZAT nacional, que se creó después, en cada una de ellas. Si bien es cierto que también hay trece ZET, doce de ellas fueron fundados por gobiernos provinciales. Este énfasis en las ZAT se debe a que la estrategia seguida es diferente que en Guangzhou, donde hay cuatro ZET nacionales y ninguna ZAT, y también en Shenzhen, que creó su primera y única ZAT en 1996 (véase el cuadro 4 del anexo 2).

La concentración de ZAT en los noventa, en vez de ZET nacionales, puede deberse a que en ese entonces el gobierno central empezó a exigir que, a diferencia de lo que antes se hacía, la IED se enfocara en alta tecnología y en ramas manufactureras más complejas. Se trata de un cambio con grandes implicaciones para el desarrollo industrial del país y que establece las bases materiales para un escalamiento industrial con miras a la producción y exportación de manufacturas avanzadas. Otra característica de este segundo *tier* de ciudades es su total carencia de ZLC. Utilizan las ZLC de Shenzhen y Guangzhou, combinadas con dos PL privados del grupo GLP para realizar sus importaciones y tramitar sus reexportaciones, privatizando así gran parte del trabajo logístico. Finalmente, es importante señalar que la única ZIP en toda la provincia la estableció Plainvim International Ltd. en la ciudad de Dongguan, en 2003 (véase el cuadro 4 del anexo 2). Esta empresa privada se dedica a la construcción de instalaciones industriales para empresas y a la administración de sus actividades; de estas manera este nuevo tipo de zona lleva la privatización iniciada por los PL a un nuevo nivel.

Después de este círculo de ciudades alrededor de Guangzhou, proliferaron las zonas: cuatro a lo largo de la costa hacia el noreste de ciudades como Shanwei, otras cuatro en Shantou, tres en Jieyang, tres en Chaozhou, nueve a lo largo de la costa hacia el suroeste de ciudades como Zhuhai, siete en Zhanjiang, cinco en Maoming y tres en Yangjiang. Hacia el interior de la provincia en conexión con los principales puertos marítimos a ciudades como Shaoguan, se fundaron seis, cuatro en Meizhou, tres en Heyuan, dos en Zhaoqing, una en Yunfú y otra más en Qinayuan (véase el cuadro 2 del anexo 2).

Habría que considerar aparte los casos de los puertos de Zhuhai y Shantou porque son las ciudades en las cuales el gobierno central estableció ZEE, al mismo tiempo que en Shenzhen, y esto influye en el tipo de zonas allí establecidas: Zhuhai tiene dos ZLC, dos PL, una ZAT y cuatro ZET locales, y la ZEE de Shantou, apenas una ZLC, una ZAT y dos ZET provinciales, pero en las doce ciudades restantes, poseedoras de un total de 42 zonas, sólo cinco no son ZET locales. Está claro, entonces, que el patrón

de creación de zonas en este tercer *tier* de ciudades es totalmente diferente de en Shenzhen, Guangzhou y las ciudades del primer *tier*, ya que son casi enteramente ZET locales (véase el cuadro 4 del anexo 2).

Entonces, antes de pasar a las otras dos provincias del sureste, habría que resumir lo que ya se ha examinado cualitativamente en la provincia de Guangdong. El 58 por ciento de las ciento doce zonas de desarrollo que alberga son ZET, pero sólo seis de ellas (el 4 por ciento) son nacionales (véase el cuadro 1 del anexo 2). Estas pocas ZET nacionales constituyeron la base de la estrategia del gobierno central para abrir y modernizar la economía en la década de los ochenta, sobre todo en Shenzhen y Guangzhou. En cambio, el 11.6 por ciento de todas las zonas en la provincia son ZAT, es decir, el doble de las ZET nacionales y, si bien cinco de las trece ZAT son provinciales, esto no hace que disminuyan el apoyo tecnológico fiscal, así como el visto bueno para nuevas reformas que las ZAT locales requieren de parte del gobierno central. De hecho, estas ZAT constituyen las bases de la estrategia del gobierno central durante los noventa.

Asimismo, hay apenas cuatro ZPE (el 3.6 por ciento del total de zonas), todas ellas fundadas en el primer lustro del nuevo milenio, lo que resulta muy sorprendente, pues significa que el procesamiento para las exportaciones es la excepción a la regla, o más bien, una respuesta a la demanda exterior coyuntural tras el ingreso a la OMC. Con los PN vuelve la tendencia a utilizar las zonas para el escalamiento tecnológico y esto indica la manera que encontró el gobierno de incorporar la iniciativa privada en sus planes de desarrollo a partir del nuevo milenio. Hay ocho ZLC en toda la provincia (el 7.1 por ciento), todas establecidas antes de 1996, en cambio se establecieron diecisiete PL (el 15.2 por ciento del total), que empiezan a subsumir y privatizar algunas de sus funciones logísticas relacionadas con el trabajo de las ZLC en el nuevo milenio. Finalmente, hay una sola ZIP establecida en 2003, que representa el 0.9 por ciento del total, pero, al igual que los PL y los PN, subrayan una nueva tendencia hacia la privatización de las zonas (véase el cuadro 4 del anexo 2).

## **Evolución de las zonas de desarrollo en las provincias de Fujian y Hainan**

Dentro de la provincia de Fujian, las zonas de desarrollo no se limitan a la ZEE de Xiamen sino que se distribuyen en nueve ciudades, sobre todo en aquellas seis situadas en la costa frente a Taiwán. Las ciudades con puertos marítimos orientados al comercio con Taiwán son la ciudad capital de Fuzhou, que cuenta con diecinueve zonas, la ZEE de Xiamen, que cuenta con once, Quanzhou con nueve, Zhangzhou con nueve, Ningde con ocho, y Putian con cinco. Las ciudades del interior con buenas

redes de comunicación con los puertos son Sanming con siete, Longyan también con siete y Nanping, con seis. El total de zonas de desarrollo en esta provincia es 81 (véase el cuadro 1 del anexo 2).

Entre estas 81 zonas, hay 64 ZET (que constituyen el 79 por ciento); diez son nacionales (el 16 por ciento), *versus* 54 provinciales. Hay cinco ZAT (el 6.2 por ciento del total de la provincia), tres nacionales y dos provinciales; cinco ZPE (el 6.2 por ciento), tres ZLC (el 3.7 por ciento), dos PL (el 2.5 por ciento), dos PN (el 2.5 por ciento), pero ninguna ZIP (véase el cuadro 2 del anexo 2).

Lo primero que salta a la vista de estas estadísticas es que un porcentaje significativamente mayor de las zonas son ZET: el 79 por ciento *versus* el 58 por ciento en Guangdong, y diez de estas ZET son nacionales *versus* sólo seis en Guangdong. De hecho en los ochenta, cuando empieza la fundación de zonas en Fujian, todas las ZET eran nacionales, mientras que a partir de 1991 casi todas las nuevas ZET son provinciales (salvo cuatro) (véase el cuadro 4 del anexo 2). En este sentido, lo sucedido en Fujian es aún más marcado que en Guangdong. El gobierno nacional toma la iniciativa en los ochenta basando su estrategia de desarrollo en la fundación de ZET. Después, los gobiernos provinciales se encargan de replicar esta estrategia en los noventa, ubicando las zonas en ciudades al interior donde existen industrias básicas y de tecnología media como, por ejemplo, materiales para la construcción e industrias bioquímicas.

No sucede lo mismo con las ZAT. En Fujian, sólo hay cinco (el 6.2 por ciento del total), mientras que en Guangdong hay trece (el 11.6 por ciento). Lo que muestra menos énfasis en promover la alta tecnología. También hay una pequeña diferencia entre las dos provincias en lo que se refiere a las ZPE que, proporcionalmente al total de zonas, tienen una mayor presencia en Fujian. En Fujian constituyen el 6.2 por ciento del total, mientras que las cuatro de Guangdong sólo el 3.6 por ciento (véase el cuadro 2 del anexo). Este mayor acento en el procesamiento para la exportación en Fujian se explica por el incremento de ciudades costeras con puertos orientados a Taiwán.

Las ZLC, PL y PN de esta provincia son muy pocas y además están concentradas en los puertos de Fuzhou y Xiamen (véase el cuadro 4 del anexo). Estas dos ciudades son las que tienen el mayor número y variedad de zonas, las más antiguas e importantes. Se basa esta última afirmación en que Fuzhou y Xiamen concentran siete de las diez ZET nacionales, dos de las cinco ZAT y tres de las cinco ZPE. Entonces, por ser las primeras, las más variadas e importantes, el análisis de la evolución de las ZLC, PL y PN y su interrelación con los demás tipos de zonas tendrá que centrarse en las ciudades de Fuzhou y Xiamen.

Desde 1985 se estableció la primera ZET en Fuzhou, la cual constituye un ejemplo de cómo se multiplican zonas de diferentes tipos dentro de las grandes ZET (véase



el cuadro 4 del anexo). Se trata de una ZET nacional que comprende un área de 23 km<sup>2</sup> ubicada en el puerto de Mawei, uno de los más importantes de Fuzhou, a unos 15 km al sureste del centro de la capital. En el área original se establecieron distintas industrias, desde metalúrgicas y de materiales para la construcción, hasta de maquinaria y automóviles. Luego, en 1988, se fundó una ZAT dentro de la ZET donde se concentraron las industrias de más alta tecnología, involucradas en el desarrollo de software y tecnologías de la información.

Asimismo, en 1989 se estableció otra ZET de unos 6 km<sup>2</sup> dedicada exclusivamente a inversiones de empresas taiwanesas en varias ramas industriales. En 1992 se le agregó una ZLC dedicada a actividades comerciales, de logística y de procesamiento. En 1999 se añadió un PN que ha atraído a más de 200 empresas dedicadas a promover la producción de software. Finalmente en 2005, se completó la megazona con una ZPE dedicada al ensamblado para la exportación. Entonces, los primeros siete años de existencia de esta ZET se dedicaron a realizar las reformas económicas para modernizar la industria y atraer la inversión extranjera; sólo después de eso, la ZLC empezó a facilitar la importación y exportación de bienes y permitir realizar algunas actividades de procesamiento ligero para la exportación. Pasaron catorce años antes de que pudiera establecer el PN de alta tecnología y veinte años antes del establecimiento de la ZPE (véase el cuadro 4 del anexo 2).

En 1989 se estableció la primera zona de desarrollo dentro de la ZEE de Xiamen; se trata de una ZET a nivel nacional con una superficie de 63.3 km<sup>2</sup> ubicada en el distrito de Haicang (véase el cuadro 4 del anexo 2). Desde el inicio buscó atraer la inversión extranjera de Taiwán, la que orientó principalmente al desarrollo de industrias convencionales como metalurgia y procesamiento de alimentos y textiles pero, con el paso del tiempo y los progresos generados en la ZET, las industrias de la zona se fueron diversificando, logrando establecer algunas de mayor valor agregado. En 1998 la zona se dividió en cuatro áreas funcionales: una enfocada en el desarrollo del transporte portuario y almacenamiento de mercancías, otra en las industrias intensivas en tecnología, principalmente para maquinaria y electrónica, una tercera para proyectos intensivos en capital de la industria petroquímica, y la cuarta centrada en bienes raíces y servicios, como la banca, el comercio, el turismo y servicios de hotelería.

Sorprendentemente, en 2000 se estableció una ZPE para alentar industrias de alta tecnología orientadas a la exportación, incluyendo la electrónica, productos farmacéuticos, productos petroquímicos y maquinaria. De forma paralela se abrieron dos PL para proveer servicios de almacenamiento y transporte a las distintas empresas. Finalmente, en 2008 la ZET de Haicang se vio dinamizada por el establecimiento cercano de una ZLC en el puerto de Haicang. Si bien no se encuentra dentro de la ZET, ambas zonas mantienen una fuerte relación. Dentro de esta ZLC se

llevan a cabo actividades de almacenamiento, logística y comercio exterior (véase el cuadro 4 del anexo).

En la ZEE de Hainan, que ocupa la misma extensión que la provincia, sólo hay ocho zonas de desarrollo: seis ZET provinciales (el 75 por ciento del total), una ZLC (el 12.5 por ciento) y una ZAT (el 12.5 por ciento) (véase el cuadro 2 del anexo 2).

Las ZET provinciales se establecieron a partir de 1988, distribuyéndose en distintas áreas de la isla. No se caracterizan por realizar actividades de alta tecnología, sino, más bien, se dedican a la factura de materiales de construcción, alimentos, textiles, procesamiento de materia prima y, en un caso, al de materiales de la industria petroquímica. La ZAT, de 1991, opera de manera semejante a una zona de procesamiento para la exportación, ya que se encuentra en la zona bajo fianza del puerto de Yangpu, realizando no sólo actividades de procesamiento con fines de exportación para industrias farmacéuticas, sino también otras relacionadas con la investigación y el desarrollo. Finalmente, la ZLC creada en 1992 ocupa un área cercana a los 2 km y se dedica al comercio ordinario y al procesamiento industrial de automóviles y farmacéuticas (véase el cuadro 4 del anexo 2).

## Conclusiones

En la región sureste hay patrones generales en la distribución de tipos de zonas. El más sobresaliente es la predominancia de las ZET: 135 de las 201 del total de zonas (el 67.2 por ciento). Las primeras dos décadas de la apertura en esta región se dedican principalmente a la construcción de este tipo de zonas, lo que resulta significativo porque no se orientan predominantemente a la exportación como las ZPE. Por el contrario, su propósito principal es promover la modernización de la economía local mediante la apertura a y la asociación con la IED, como, por ejemplo, mediante relaciones de subcontratación cuyo producto puede destinarse al mercado local o internacional.

Lo anterior desmiente la noción común de que la apertura económica vía zonas de desarrollo se orientó principalmente a la promoción de exportaciones. No es sino hasta el año 2000 cuando se establece la primera ZPE en el sureste, luego de dos décadas dedicadas a la apertura hacia dentro, centrada en la modernización y la reconversión industrial. Con todo, después de ese año, el total de ZPE llegó apenas a nueve, representando el 4.5 por ciento del total, y todas ellas se establecieron durante el primer lustro del nuevo milenio. Además, ninguno de los otros tipos de zonas se orienta completamente hacia fuera como las ZPE, ni siquiera las ZLC. Entonces, sobre esta base se puede concluir que las primeras dos décadas de la apertura se orientaron casi completamente hacia dentro aunque en la primera década del nuevo milenio las ZPE cambiaron esta situación, pero sólo temporalmente.

Es cierto que en este primer periodo se empezaron a establecer las ZLC después de las ZET, casi todas en la década de los noventa, pero de ninguna manera se puede argumentar que esto cambia la naturaleza de la apertura a una favorable principalmente a la exportación. Por el contrario, las ZLC tienen como tarea fundamental importar los bienes de capital y bienes intermedios requeridos por las ZET para la modernización y reconversión de la economía local, además de reexportar los bienes procesados. Además, su número es sorprendentemente pequeño; sólo doce de las 201 zonas del sureste son ZLC, lo que representa apenas el seis por ciento de la totalidad.

No por esto se niega que una función secundaria de las ZLC pueda ser el procesamiento ligero y en pequeña escala de insumos importados para la reexportación, tarea realizada en una parte reducida de su espacio, pero esta función de procesamiento ligero no se puede comparar con las ZPE. Entonces, se considera que las ZLC son neutras en su orientación porque se dedican tanto a la importación como a la exportación.

Se ha notado que las ZET nacionales son pocas en comparación con las locales. Dieciséis (el 12 por ciento) de las 135 ZET son nacionales, mientras que 119 (el 88 por ciento) son locales. También, que las nacionales tienden a ser más exitosas, esto es, que suelen ubicarse en las principales ciudades y a agrupar en su interior zonas de otros tipos, mientras que las locales tienden a hacerlo en las ciudades con infraestructura menos sofisticada. Además, las nacionales fueron las primeras en fundarse (durante la década de los ochenta), mientras que las locales proliferaron a partir de los noventa. Empero, no por esto hay que ignorar las ZET; su enorme número indica la importancia de estas zonas para los gobiernos provinciales y de ciudad en su afán de seguir las directrices del gobierno nacional de llevar la apertura y la modernización hacia el interior del territorio continental, mucho más allá que las primeras ciudades en donde el gobierno central experimentó por primera vez con las zonas.

Mientras los gobiernos provinciales se encargaban de la expansión de las ZET locales en los noventa, el gobierno central redefinió su tarea en la modernización económica, como la necesidad de incentivar el escalonamiento tecnológico de la industria manufacturera mediante la promoción de actividades de alta tecnología. Para ello, utilizaron las ZAT y, más tarde, los PN que funcionan como incubadores de empresas de alta tecnología. Si bien las primeras también utilizan la IED como promotor del cambio, la diferencia es que incentivan exclusivamente a aquellas empresas que utilizan la tecnología más nueva para atraer dicha inversión al país. En ambos casos se busca promover las exportaciones, pero no por eso se orientan hacia fuera, ya que el objetivo estratégico sigue siendo la modernización de la economía. A partir de los años noventa y continuando en la primera década del nuevo milenio, se crearon un total de diecinueve ZAT, eso es el 9.5 por ciento del total, y seis PN (el 3 por ciento de las zonas).

Coincidieron dos tendencias en los años 2000: por un lado, el establecimiento de las ZPE por parte del gobierno central y, por el otro, una creciente privatización de las zonas. Ésta se observa en la parte residencial de los PN, donde el gobierno da la oportunidad a la iniciativa privada de ofrecer ciertos servicios, y también en los PL y las ZIP, que son enteramente privadas. Entonces, mientras las ZPE orientaron el proceso hacia fuera, esta tendencia se contrapone con la privatización que implica una mayor apertura hacia el interior. Los PN son pocos, pero los PL son relativamente numerosos: hay diecinueve de ellos, lo que representa el 9.5 por ciento de las zonas del sureste, casi todos ubicados en Guangdong; en cambio, hay sólo una ZIP, también en esta provincia. Se considera que en comparación con las ZLC, los PL se orientan más hacia dentro que hacia fuera, porque se encargan básicamente de la distribución, dentro del continente, de los bienes de capital y los bienes intermedios importados, en la mayoría de los casos a través de las ZLC.

Entonces, el proceso de apertura dirigido por el gobierno, orientado predominantemente hacia dentro empieza con las ZET nacionales en los ochenta, seguido por las ZAT y los ZET locales en los noventa, todas ellas con el apoyo de las ZLC. La primera parte de la década de los años 2000 con las ZPE podría caracterizarse como una etapa orientada esencialmente hacia fuera, por el enorme auge que cobró el procesamiento para la exportación, pero esta tendencia se contrapone con la creciente privatización con la que se cierra la primera década del nuevo milenio. Si bien esta secuencia de eventos es válida para la subregión sureste, constituye apenas una hipótesis de trabajo con la que se podrán abordar las demás regiones. El objetivo de aquí en adelante es verificar si se repiten estos patrones generales de evolución en las demás zonas de desarrollo y, si no, explicar a qué se deben las principales diferencias.