

CONCLUSIONES GENERALES

La mayor aportación de esta obra es que explica los mecanismos concretos que el gobierno de la República Popular China utiliza para modernizar su industria manufacturera, a través de la estrategia de apertura económica implementada con base en una nueva forma de producción y comercio que se llama subcontratación internacional. Dichos mecanismos consisten, por un lado, en el uso de diferentes regímenes aduanales que establecen las reglas sobre importaciones y reexportaciones de la maquinaria, equipo e insumos industriales utilizados; y, por otro, en la creación de tipos de zonas de desarrollo, a las cuales llegan dichas importaciones para producir bienes finales. Su funcionamiento se esclarece mediante el análisis de bases de datos originales que, en el caso de los regímenes aduanales, no han sido utilizadas anteriormente en otras investigaciones y, en el caso de las zonas de desarrollo, nunca antes se había intentado que abarcaran la totalidad de tales zonas en el país. Se documenta el éxito que ha tenido tal estrategia de desarrollo a lo largo de diferentes etapas durante más de tres décadas y en las distintas regiones del país. Pruebas de dicho éxito son los siguientes hallazgos de este trabajo.

Se ha demostrado que más de la mitad del comercio exterior de bienes se realiza a través de los regímenes aduanales asociados con la subcontratación internacional; que en determinados momentos este comercio ha llegado a generar un gran superávit en la cuenta de bienes; que dichas exportaciones no se basan solamente en procesos de subcontratación laboral, tipo maquila, sino que crecientemente incluyen productos de la subcontratación técnica y la proveeduría de insumos industriales; que la inversión extranjera directa que dio inicio a la subcontratación internacional se ha quedado en el país no solamente porque los mecanismos antes mencionados le sirven como plataforma para las exportaciones, sino también porque se ha abierto el mercado interno a estos productos; que, para tener acceso a este mercado interno, las empresas con capital extranjero han tenido que asociarse con empresarios chinos a quienes suelen transferir su tecnología; que se ha registrado un importante escalamiento industrial en las exportaciones, de bienes manufactureros tradicionales a productos de alta tecnología; que en este proceso se han registrado resultados positivos para los trabajadores mediante aumentos significativos en sus salarios; que se han creado diferentes tipos de zonas de desarrollo con propósitos distintos; que

estas zonas utilizan una variedad de tipos de regímenes aduanales según el propósito particular del tipo de zona; que las zonas de desarrollo se aglomeran alrededor de núcleos centrales de diferentes configuraciones en cada subregión e incluso, en algunos casos, traspasando los límites regionales; y, finalmente, que las zonas de desarrollo se han expandido a todas las regiones del país, contando un total de 1725, documentadas durante el periodo, precisamente porque demostraron su eficacia como instrumentos de apertura y modernización.

La tesis central del libro es que la estrategia de desarrollo basada en la subcontratación internacional fue exitosa porque tuvo como propósito principal atraer inversión extranjera directa cada vez más a regiones internas del país e incentivar la asociación entre empresarios extranjeros y la nueva clase empresarial autóctona en formación, para que ambos grupos colaboraran en la tarea de escalamiento industrial, transferencia de tecnología, e investigación y desarrollo propios. Precisamente para alcanzar estas metas básicas, las reglas de los regímenes aduanales se fueron ajustando con el fin de incentivar diferentes comportamientos empresariales según la coyuntura y los tipos de zonas de desarrollo también se adaptaron; de esta manera, tanto zonas como regímenes evolucionaron de un conjunto de “viejos” tipos a una constelación de “nuevos”. El punto clave es que la meta nunca ha sido exclusivamente obtener una balanza comercial superavitaria, como erróneamente concluyen algunos con base en los grandes superávit que el país reportó en su cuenta de bienes entre 2005 y 2009. Por el contrario, el proceso inició con déficit en los ochenta, y luego se conformó con superávit modestos hasta 2004. Después del auge de 2005 a 2009, se adaptó de nuevo a un periodo de menores superávit. Por ello, no se trata de una estrategia de desarrollo mercantilista, sino de una de apertura y modernización que establece las bases para poder competir exitosamente en el mercado mundial.

Aunque estas metas de apertura y modernización industrial se han mantenido constantes, los mecanismos utilizados para lograrlas han tenido que variar; son temporales, ya que pueden permanecer o sustituirse por otros según las necesidades. El plan del gobierno nunca se basó en un sólo régimen aduanal con la idea de que se mantuviera indefinidamente, sino que creó varios regímenes de manera que algunos podrían perder importancia mientras que otros la ganaran. Algo semejante sucede con las zonas desarrollo; si bien las “viejas” no caen en desuso, los gobiernos crean “nuevos” tipos para que sean congruentes con los nuevos requisitos del mercado mundial expresados a través de las reglas de la OMC; es decir, se reconoció desde un inicio que se trata de un proceso que avanza por etapas. Puede ser que dentro de otros veinte o treinta años se llegue al libre comercio, en el que no se requieren regímenes aduanales ni zonas especiales, pero esto no va a suceder gracias a que se eliminen las subvenciones, sino porque se generalicen en todo el país y desaparezcan los aranceles.

Para ayudar a concebir los cambios que se han dado se ensayaron dos opciones de periodización para analizar a lo largo del texto: uno, los tipos de zonas de desarrollo y, dos, los tipos de regímenes aduanales. Se dividieron las tres décadas y media de historia de las zonas en tres grandes etapas —los años ochenta, los noventa y los que han transcurrido del nuevo milenio—; y se dividió la historia de los regímenes aduanales en dos etapas —antes y después del año 2000—. Aunque analíticamente se han tenido que tratar por separado, porque constituyen fenómenos distintos y porque se abordan a partir de fuentes de información diferentes, ambos mecanismos operan conjuntamente y son igualmente indispensables para el funcionamiento de la subcontratación internacional. Por ello, se tiene que resaltar su interrelación y explicar cómo se creó la sinergia entre ellos que permitió explotar el potencial de la subcontratación internacional.

En los ochenta, el gobierno central creó las primeras ZET para recibir la inversión extranjera directa. El comercio internacional que se requiere para las operaciones de subcontratación internacional en estas ZET se realiza a través del régimen aduanal llamado “procesamiento con materiales importados”, en el cual se pagan los aranceles sobre las importaciones, aunque se puede solicitar su devolución después si es que se reexportan. También en este periodo, se establecieron ZLC, a través de las cuales se realiza este comercio internacional; pero las ZLC no sólo sirven para eso, sino también para realizar pequeñas operaciones de ensamble y reexportación en instalaciones especializadas. Este último tipo de operaciones se realiza a través del régimen aduanal llamado “procesamiento y ensamblado” que exime el pago de aranceles a cambio de la reexportación de la totalidad de los bienes procesados.

La subcontratación internacional inició con estas dos opciones de regímenes aduanales porque el gobierno no quería ofrecer sólo servicios tipo maquila, sino también abrir la posibilidad de que dichas importaciones se quedaran permanentemente en el país, ya sea en mano de las empresas extranjeras o de sus socios locales, para así iniciar la modernización de la industria local y la formación de una clase empresarial autóctona asociada con los inversionistas extranjeros. El régimen de “procesamiento y ensamblado” tipo maquila nunca abarcó la mayoría del comercio relacionado con la subcontratación internacional; por el contrario, se redujo con el tiempo debido al minúsculo número de ZLC que se crearon: sólo 28 en el país, lo que representa apenas el 1.6 por ciento de las zonas. El otro régimen de “procesamiento con materiales importados” creció a la par de la expansión de las ZET: 1272 en todo el país, o sea, el 73.7 por ciento del total.

En los noventa, el gobierno central ajustó el tipo de zona de desarrollo a que daba preferencia para concentrar sus esfuerzos en la creación de ZAT, cuyo objetivo fue fomentar la subcontratación internacional en productos de alta tecnología. Hay 145 de estas zonas en todo el país, lo que representa el 8.4 por ciento del total.

Su creación constituyó un giro fundamental en la estrategia de modernización industrial. A pesar de ser relativamente pocos, requieren mayores inversiones y subvenciones gubernamentales. De hecho, el escalamiento industrial que se documentó en el análisis de los productos exportados es fruto en gran parte de la competitividad lograda a través de esta nueva estrategia. Por ello, si bien al principio del proceso de apertura y modernización pudo haber sido cierto lo que sostuvo Gary Gereffi sobre la mayor facilidad de proveer insumos locales para productores en las ramas manufactureras basadas en tecnologías maduras, se tiene que desechar este enfoque a partir de los noventa con las ZAT a favor de una explicación basada en la teoría de Deiter Ernst sobre la importancia de una política industrial basada en escoger tecnologías claves para fomentar.

Aun cuando esta diferencia entre las ZET y ZAT es sustancial y puede considerarse como suficiente para marcar el inicio de una nueva época en la evolución de las zonas de desarrollo a partir de la década de los noventa, hay una semejanza entre los regímenes aduanales que utilizan ambos tipos de zonas en las dos primeras décadas que justificaría clasificarlas en una misma época. Tal semejanza se basa en que tanto las ZET como las ZAT utilizan los mismos regímenes aduanales: “procesamiento con materiales importados” para importar sus insumos industriales, mientras que las ZLC utilizan el “procesamiento y ensamblado” para realizar sus importaciones temporales para la exportación. Esta semejanza también puede considerarse una razón suficiente para enfatizar la continuidad entre los años ochenta y noventa, y clasificar a ambas décadas en un solo periodo. La ventaja de hacerlo enfatiza la importancia de los regímenes aduanales para convertir la subcontratación internacional en instrumento de desarrollo, que es uno de los hallazgos de esta investigación que hasta ahora ha sido ignorado en la literatura sobre el tema.

En los quince años que van del siglo XXI, se diversificaron tanto los tipos de zonas de desarrollo como los regímenes aduanales utilizados en ellas. En cuanto a las zonas de desarrollo, se empieza el proceso de privatización de las zonas de desarrollo mediante la inversión privada en los PL, PN y las ZIP; y el gobierno central inició la creación de las ZPE orientadas exclusivamente al procesamiento para la exportación. En cuanto a los regímenes aduanales, se crearon tres nuevos tipos: “Comercio de bodegas aduanales”, “Bienes logísticos por área aduanal de control especial” y “Equipo importado al área aduanal de control especial” que tienen la característica de sólo diferir el pago de aranceles en vez de eximir o devolverlo, requiriendo así el pago total de los aranceles en el momento en que la mercancía sea retirada de estas áreas confinadas. Sobre todo hay que destacar los PL porque son más numerosos y porque cumplen la función de mejorar la logística de entrega de insumos industriales a aquellas zonas de desarrollo que se ubican en el interior del continente mediante la utilización de estos nuevos regímenes aduanales.

Hacia finales del periodo estudiado había doscientos ochenta zonas de este nuevo tipo, lo que representa el 16.2 por ciento del total; y el uso de los tres nuevos regímenes aduanales había superado el monto correspondiente al régimen de “procesamiento y ensamblado”. No se puede predecir si estas nuevas modalidades de subcontratación internacional continuarán creciendo en el futuro pero, por lo pronto, representan una novedad que, sin duda alguna, constituye una nueva etapa en la historia de las zonas de desarrollo y los regímenes aduanales; de continuarse, pueden constituir el comienzo de una liberalización profunda en el modelo de desarrollo vía la subcontratación internacional que contrastará marcadamente con las primeras dos décadas. La principal diferencia entre las dos épocas es que la primera, caracterizada por las zonas de desarrollo y regímenes aduanales del “viejo” tipo, fue determinada principalmente por los diferentes niveles de gobierno de la República Popular China mientras que la segunda época, caracterizada por zona y regímenes del “nuevo” tipo, es determinada cada vez más por nuevos actores como la iniciativa privada y los organismos internacionales que establecen las reglas de comercio.

Todos estos ajustes en los regímenes y zonas, que caracterizan la nueva época, responden a exigencias derivadas de la OMC. Esta relación es muy clara en el caso de la desaparición de los regímenes de importación temporal de maquinaria y equipo porque fue este organismo el que decidió que dicha práctica constituye una subvención prohibida a la exportación. La nueva práctica que se sugiere en su lugar es su importación definitiva a áreas aduanales de control especial donde el equipo puede permanecer hasta el momento en que su importación sea requerida por las empresas de subcontratación. A pesar de esta restricción, la sorpresa es que la OMC no prohibió ni la exención ni el diferimiento ni la devolución de aranceles en el caso de los insumos industriales importados para la subcontratación internacional. Por el contrario, se permite que las empresas ubicadas en las zonas de desarrollo continúen utilizando la importación temporal de insumos indefinidamente mediante el régimen de “procesamiento y ensamblado”, garantía que incentivó la proliferación temporal de las ZPE y contribuyó a la expansión de las exportaciones a partir de 2005. Tampoco se prohibieron las subvenciones claves para el éxito del modelo, como los estímulos fiscales para el uso de nuevas tecnologías y para las inversiones en áreas deprimidas del país.

En este sentido es muy interesante constatar que, a pesar de los cambios radicales que exigió el protocolo de ingreso a la OMC, la República Popular China pudo conservar la esencia de su estrategia de fomento del desarrollo basado en la utilización de la subcontratación internacional para abrir y modernizar el país. Si bien la situación se ha complicado a partir de la crisis de 2009, no ha tenido que abandonar las metas básicas de desarrollo establecidas desde la primera época, que consisten en promover la apertura comercial y la modernización industrial mediante

subvenciones para promover la absorción de inversión extranjera directa; el fomento a la transferencia de tecnología; la investigación y desarrollo de tecnologías propias; así como también la expansión de la subcontratación internacional a las regiones menos desarrolladas del centro y oeste del país.