

ASIA Y ÁFRICA ACTUALES

LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES ¿MAQUILADORAS EN CHINA?

ROMER CORNEJO BUSTAMANTE

El Colegio de México

ENTRE LAS REFORMAS OCURRIDAS EN China en los últimos años, uno de los renglones que ha experimentado los cambios más interesantes es el de las relaciones económicas con el exterior. Esto se debe fundamentalmente a que en ese ámbito entra el problema de la inversión extranjera y de la transferencia tecnológica. Los ambiciosos planes de desarrollo diseñados en China se enfrentan con el atraso tecnológico y la escasez de fondos para la inversión. Ambos obstáculos, según los nuevos planes, deben ser superados con participación extranjera. El gobierno chino ha concebido que esa ayuda será llevada a cabo fundamentalmente a través de empresas mixtas, y no sólo en cooperación con países desarrollados, sino también con países en desarrollo. Dentro de este orden de cosas se crearon las llamadas Zonas Económicas Especiales (ZEE), sus objetivos, sin embargo, van más allá de la importación de capitales y de tecnología. Con este experimento los chinos, además, se están preparando para la recuperación de Hong Kong, Taiwan y Macao. En el caso concreto de Hong Kong, los chinos han prometido respetar el funcionamiento de su economía, y tratarla como una región administrativa especial; para ello ya han anunciado el *slogan* “un país, dos sistemas”.

El establecimiento de las ZEE comenzó con una directiva del Consejo de Estado, en julio de 1979, que autorizaba a las provincias de Guangdong y Fujian a tomar medidas extraordinarias para desarrollar el turismo, el comercio exterior y las

inversiones extranjeras. Esto ya tenía antecedentes en China, pues en 1971, Zhou Enlai promovió el establecimiento de “bases especiales de producción de mercancías para la exportación”, aun cuando no se pretendía que éstas fueras específicamente para atraer capital extranjero. De igual manera, en 1979, los chinos enviaron misiones para estudiar la zona del aeropuerto internacional de Colombo, Sri Lanka, y en 1981, la zona de procesamiento de exportaciones de Bataan, en Filipinas.¹ Los chinos se han mostrado interesados en estudiar proyectos similares en otras partes del mundo, de ahí el interés del Consejero de Estado Gu Mu en la zona fronteriza de México, durante su visita a este país en marzo de 1985.

En China se trata de delimitar las zonas donde se pretende una política más abierta para utilizar el capital extranjero, introducir técnicas y experiencias administrativas avanzadas y formar personal especializado. En principio se han elegido cuatro lugares: Shenzhen, Zhuhai y Shantou en la provincia de Guangdong, y Xiamen en la provincia de Fujian. Llama la atención el hecho de que bajo la dinastía Qing, Hong Kong estaba bajo la jurisdicción del distrito de Xin'an, hoy ciudad de Shenzhen y Macao bajo la jurisdicción del distrito Xiangshan, hoy ciudad de Zhuhai.² Además, la ubicación de las ZEE está relacionada con las facilidades para las comunicaciones que presente el área elegida.

La instauración de las ZEE, como algo totalmente nuevo en China, así como otras reformas económicas, vienen aparejadas con un cuerpo institucional y legal destinado a regular las actividades internas de las zonas, así como las relaciones entre ellas y el resto del país, a la vez que se pretenden crear facilidades y un clima de confianza para el inversionista extranjero.³

¹ Clyde D. Stoltenberg, “China’s Special Economic Zones, Their Development and Prospects”. *Asian Survey*, vol. 24, núm. 6, 1984, pp. 638-639.

² “Sobre los problemas de Hongkong y Macao”. *Beijing Informa (B.I.)*, núm. 34, 1982, pp. 18-20.

³ Entre las leyes más relevantes promulgadas por la República Popular China relativas a este asunto están: la Ley sobre Empresas Mixtas con Inversiones Nacionales y Extranjeras (julio de 1979), Regulaciones sobre las Zonas Económicas Especiales en la Provincia de Guangdong (agosto de 1980), Ley de Impuesto sobre la Renta Concerniente a empresas Mixtas con Inversiones Nacionales y Extranjeras (septiembre de 1980), Ley de Impuesto sobre la Renta Individual (septiembre de 1980), Regla-

De igual manera, se han tomado medidas que disminuyen las trabas burocráticas a la inversión extranjera. Así, aun antes de que se promulgara, en julio de 1979, la ley sobre empresas mixtas con inversiones nacionales y extranjeras, el gobierno provisional de Guangdong reestructuró, en marzo, la administración de Zhuhai y Bao'an (Shenzhen), transformándolos en municipalidades bajo el control directo de la provincia. El 23 de diciembre se estableció en Beijing el Banco de Inversiones de China, cuyo papel era el de ser una institución intermediaria en el manejo de préstamos del Banco Mundial para proyectos pequeños y medianos. Sus operaciones consistían en obtener préstamos de organizaciones internacionales y proporcionárselos a empresas mixtas, o bien participar en ellas como inversionista; gran parte de estas funciones han sido unificadas por el Banco Central. Por otra parte, a principios de 1982, la Comisión de Control de Importaciones y Exportaciones, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Económicas con el Extranjero y la Comisión de Control de Inversiones Extranjeras, se fusionaron en el Ministerio de Economía y Comercio con el Exterior, en ese entonces presidido por la señora Chen Muhua, actual presidenta del Banco Popular de China. El problema de las patentes, que suele provocarle inseguridad a las empresas extranjeras, también ha sido atendido: a mediados de 1984, el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional abrió, en Beijing, la primera Agencia de Patentes del país. La Agencia cuenta con cinco divisiones que se encargan de asuntos relativos a la mecánica, la electricidad, la química, la administración y el derecho, y además tiene una oficina en Hongkong, denominada Agente de Patentes de China Cía. Ltda. Asimismo, se han establecido vínculos con la Organización Mundial de

mento para la Implementación de la Ley de Impuesto sobre la Renta de las Empresas Mixtas con Inversiones Nacionales y Extranjeras (diciembre de 1980), Reglamento para la implementación de la Ley de Impuestos sobre la Renta Individual (diciembre de 1980), Reglamento Provisional para el Control de Cambio (diciembre de 1980), Ley de Marcas de Fábrica (entró en vigor el 1.º de marzo de 1983), Reglas para la implementación del Reglamento de Control de Divisas (julio de 1983), Reglamento para la Implementación de la Ley sobre Empresas Mixtas con Inversiones Nacionales y Extranjeras (septiembre de 1983), Ley de Patentes (marzo de 1984), Reglamento de Implementación de la Ley de Patentes (enero de 1985).

Propiedad Intelectual.⁴ El 19 de marzo de 1985, China se incorporó oficialmente a la Convención de París.

Las zonas económicas especiales en la provincia de Guangdong

En la provincia de Guangdong se ubican tres ZEE: Shenzhen, frente a Hong Kong; Zhuhai, frente a Macao; y, Shantou, en la costa Oriental. Éstas se rigen por el Reglamento sobre zonas económicas especiales de la provincia de Guangdong, aprobado por la XV sesión del Comité Permanente de la V Asamblea Popular Nacional, el 26 de agosto de 1980.⁵ En esa ley se delimitan los citados tres lugares para formar ZEE, con el objetivo de desarrollar la cooperación económica y los intercambios técnicos. Allí se debe apoyar al capital extranjero para establecer fábricas u otras empresas con inversiones conjuntas, con capital nacional o totalmente extranjeras. Las empresas de las ZEE deben sujetarse a las leyes chinas; además, cuentan con la protección de sus inversiones y ganancias, y con otros derechos legales. En general, las construcciones de utilidad pública estarán a cargo de la administración provincial, pero puede considerarse la participación de capital extranjero. Los inversionistas interesados pueden dirigirse directamente a la administración provincial.

Según el artículo 9 del Reglamento, las empresas de las ZEE deben vender sus productos en el mercado internacional; en caso de que deseen vender en el mercado interno, deberán contar con la aprobación de la administración provincial y pagar derechos de aduana. Este Reglamento prevé que en las ZEE los inversionistas administrarán sus empresas libremente y podrán emplear personal técnico extranjero. Además establece que en las ZEE el suelo sigue siendo propiedad del país y que por su uso se hará un pago razonable.

Las empresas mixtas o extranjeras están exentas del pago de derechos por la importación de maquinarias, refacciones,

⁴ "China Launches Patent Agency." *Beijing Review (B.R.)*, núm. 32, 1984.

⁵ Véase el texto en *China's Foreign Economic Legislation*, vol. I, Beijing, Foreign Languages Press, 1984, pp. 193-206.

materias primas, vehículos y otros medios de producción necesarios. Los bienes de consumo podrán tener impuestos o quedar exentos, según el caso. De acuerdo con el artículo 14, la tasa de impuesto sobre la renta para las empresas de las ZEE será de 15%, pero tendrán un tratamiento preferencial las establecidas en los dos años siguientes a la promulgación del Reglamento, las empresas con una inversión de más de cinco millones de dólares, las que usen tecnología avanzada y las que necesiten un largo periodo para recuperar el capital.

Una vez pagado el impuesto sobre la renta, tanto las ganancias de las empresas como los sueldos y los salarios pueden ser convertidos en divisas extranjeras, a través del Banco de China, de acuerdo con las medidas de control de cambio. Los inversionistas que reinviertan sus ganancias en las ZEE pueden pedir una exención de los impuestos sobre las ganancias de tales inversiones, durante cinco años o más. Además, se simplificarán los trámites para la entrada y salida de extranjeros en las zonas. Las empresas de las ZEE tendrán precios preferenciales para las maquinarias, las materias primas y otros bienes provenientes de China, sobre la base de los precios de exportación.

La ley prevé el establecimiento de compañías de contratación de personal, pero las empresas pueden hacer exámenes antes de contratar a sus empleados y rechazarlos según su conveniencia. Los contratos pueden ser suspendidos, según sus propias normas, por alguna de las partes. Los salarios, bonificaciones, seguros, etc., deben estar previstos en los contratos. Además, las empresas deben proporcionar condiciones seguras e higiénicas a los trabajadores.

Después de promulgada esta ley, y probablemente debido a la competencia de Hongkong, Taiwan, Filipinas, Corea del Sur, etc., el gobierno chino decidió aplicar otro tratamiento preferencial a las empresas mixtas. Así, a partir de 1983, "serán exentos de aranceles aduaneros sobre los productos importados y de impuestos comerciales e industriales los siguientes rubros; máquinas, equipos y otros materiales importados por los inversionistas extranjeros como parte de su cuota de capital; máquinas, equipos y demás materiales importados por las empresas mixtas con capital registrado; y equipos y repuestos

que no se venden en China y son importados como capital adicional, los cuales están incluidos en los contratos".⁶ El mismo tratamiento se aplicará a las materias primas, materiales auxiliares, accesorios y componentes y materiales de envase para productos manufacturados para la exportación. Además, no se cobrarán impuestos sobre los ingresos de las empresas mixtas en los primeros dos años en que comiencen a rendir utilidades, y sólo 50% de éstos en los tres años siguientes; en la ley original esta exención se aplicaba al primer año y al segundo y tercer años, respectivamente. El gobierno aumentó también la proporción de la venta, en el mercado interno, de los productos que se necesitan urgentemente en el país, o que se quieren importar. Las materias primas y otros materiales para la producción, para el trabajo de oficina, y los artículos de primera necesidad que compran las empresas mixtas en China, se les venderán a éstas al mismo precio que a los fabricantes nacionales, y podrán pagarse en Renminbi. Pero cuando se usen metales preciosos, petróleo, carbón, madera y otros insumos cuyos precios son menores en el mercado interno, estos precios sólo se aplicarán a los bienes destinados a la venta en China. En el presente año los aranceles de exportación han tenido una reducción general de 10%, además de reducciones mayores a productos específicos.

Las ZEE tienen una tasa particular de impuesto sobre la renta para sus residentes, cuyos ingresos mensuales estén sobre los 800 yuanes. Estos ingresos pueden provenir de sueldos y salarios, remuneración por servicios, regalías, intereses y los alquileres. Los ingresos por servicios personales, regalías y alquileres tienen una deducción de 800 yuanes, si el monto total mensual es menor de 400 yuanes. En caso de que sea superior a esa cantidad, se permite una deducción de 20%. El remanente, después de la deducción, se tasa al 15%. Los ingresos provenientes del exterior, así como los bonos, premios culturales, seguros, etc., no tienen impuesto sobre la renta.

El gobierno le ha prestado particular atención a las inversiones en las ZEE y ha reportado logros importantes. Según el Buró Estatal de Estadísticas, en 1984 se invirtieron en las

⁶ "Reducción tributaria para empresas mixtas." *B.I.*, núm. 19, 1983, p. 7.

zonas 2 200 millones de yuanes, en la construcción de infraestructura; ello representó un aumento de 77.6% con respecto a 1983. En 1984, las zonas firmaron más de 1 400 contratos con empresarios extranjeros, en los cuales estos últimos acor-

Impuesto individual

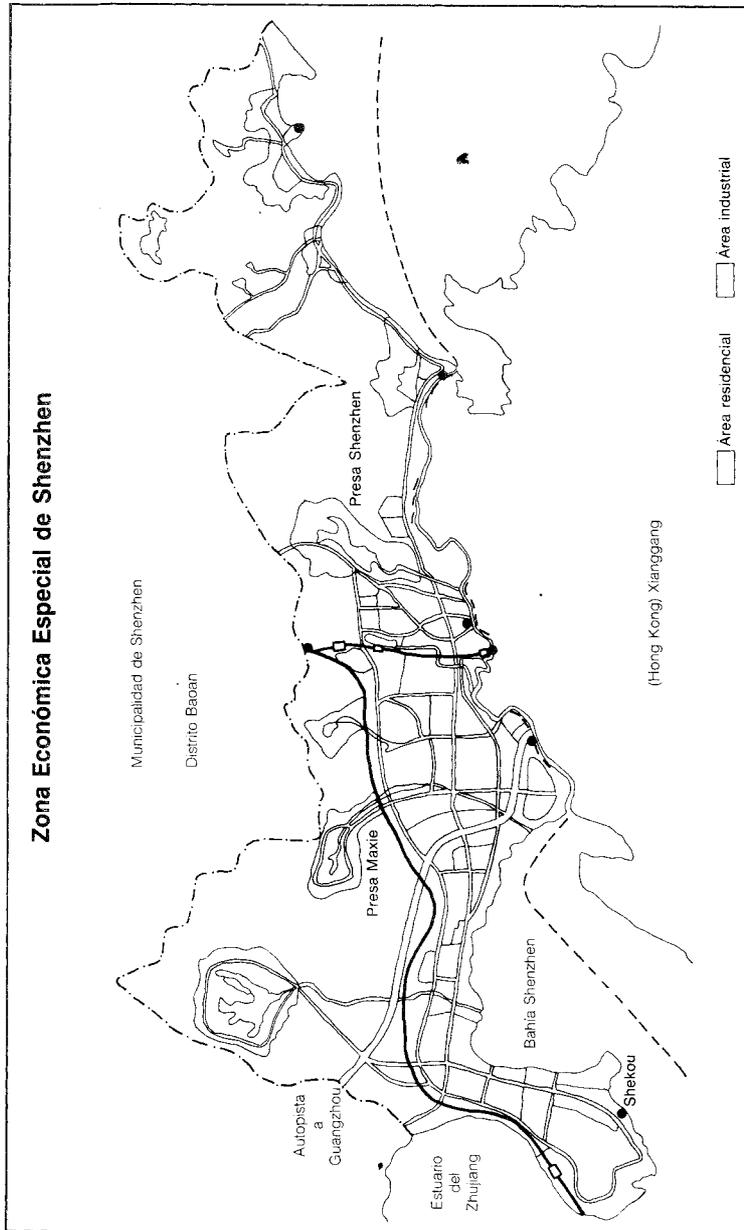
<i>Ingreso en yuanes</i>	<i>% de impuesto</i>
801 — 1 500	3
1 501 — 3 000	7
3 001 — 6 000	15
6 001 — 9 000	20
9 001 — 12 000	25
más de 12 000	30

daron invertir un total de 900 millones de dólares; de ellos, 330 se invirtieron en ese mismo año. Para fines de 1984 las zonas ya habían firmado un total de 4 000 contratos de ese tipo, por valor de 4 000 millones de dólares, y ya se habían invertido 800 millones. El valor global de las producciones industrial y agrícola de las cuatro zonas alcanzó en 1984 los 3 340 millones de yuanes (1 100 millones de dólares), 62% más que en 1983. En Shenzhen el aumento fue de 100%. El ingreso financiero de las zonas llegó, en 1984, a 700 millones de yuanes (250 millones de dólares), 40% más que en 1983. En Shenzhen el incremento fue de 50%.⁷

La zona económica especial de Shenzhen. Ésta se encuentra ubicada en la orilla oriental de la desembocadura del río Perla, a unos 150 km de Guangzhou (Cantón) y está contigua a Hongkong y Kowloon. La ciudad de Shenzhen abarca 86 km² está dividida en los distritos Shekou, Luohu y Shangbu. En total la zona ocupa 327.5 km². Cerca de Shenzhen se desarrollarán, en lo futuro, el campo petrolífero de Nanhai y la central nuclear Dayawan.

Shenzhen constituye una buena muestra del funcionamiento de las ZEE, porque es la más desarrollada de todas. En los

⁷ Véase "Fructíferas zonas económicas especiales". *B.R.*, núm. 12, 1985, pp. 36-37.



últimos años, además, su desarrollo ha sido espectacular. Según datos de Liang Xiang, vicegobernador de la provincia de Guangdong y alcalde de Shenzhen,⁸ en los distritos de Luohu y Shangbu, que ocupan 24 km² se han construido servicios como carreteras, telecomunicaciones, suministro de agua potable, de electricidad y de gas, alcantarillado y nivelación de suelos. Entre 1979 y fines de 1983, China había invertido en la construcción de infraestructura de la zona un total de 1 990 millones de yuanes, y se había edificado una superficie de 3.25 millones de m². Para junio de 1984, el gobierno había invertido en la zona 2 516 millones de yuanes en infraestructura, y se habían construido 4.23 millones de m². En el casco urbano se han construido o ampliado 55 calles con un longitud total de 80 km. Los incentivos a la inversión ya están dando resultados: para fines de 1983, se habían firmado 2 506 contratos con inversionistas extranjeros, por un monto total de 13 220 millones de dólares de Hongkong. En comparación con 1979, el valor de la producción industrial en la zona aumentó en 1983 en 101%, el de la producción agrícola en 25%, sus ingresos financieros en 600%, y las divisas obtenidas por la localidad en 140%. Al finalizar 1983, el municipio tenía 164 empresas de diversas ramas industriales, entre ellas 55 construidas y puestas en funcionamiento ese mismo año. Los principales renglones de las industrias son: la electrónica, textil-indumentaria, alimentaria, de muebles, de impresos, de materiales de construcción y de maquinaria. Durante los últimos tres años la zona ha empleado a más de 30 000 personas. El salario promedio de los obreros y empleados de las empresas de propiedad estatal registró, entre 1979 y 1983, un aumento de 129%, y el ingreso medio de los campesinos aumentó 218%. Para fines de 1984, Shenzhen tenía 96 empresas extranjeras y 202 de capital mixto.

Siguiendo con las informaciones de Liang Xiang, se estima que para 1990 la población pasará de 250 000 personas —lo que hay en la actualidad— a 400 000; las fábricas de 140 a 470;

⁸ "China's Special Economic Zones." *B.R.*, núm. 4, 1984, pp. 24-29. Véase además Jin Qi, "China Expands Flexible Policies". *B.R.*, núm. 19, 1984, p. 4. Los datos de 1984 son de *B.I.* núm. 48, 1984, pp. 26-27.

los obreros y empleados de más de 30 000 a 80 000; la productividad del trabajo, calculada en términos de fuerza laboral total, de más de 20 000 yuanes por trabajador en 1982, a 45 000; y el valor de la producción industrial alcanzará 3 600 millones de yuanes. Liang incluye, en sus datos sobre población, a las cerca de 130 000 personas de población flotante.

En Shenzhen, las facilidades han ido aumentando aceleradamente: se han construido 19 edificios de 18 pisos o más, y hay otros 45 en construcción; además, se sigue avanzando en la construcción del edificio de comercio internacional, con 53 pisos y 160 metros de altura, que se espera edificar a un ritmo más acelerado que el de Hongkong, y que probablemente se convertirá en el símbolo de la modernización de Shenzhen.⁹

La prensa china describe el funcionamiento de Shenzhen de la siguiente manera: “Valerse del papel del mercado y de la ley del valor; amplificar los canales de circulación mercantil y establecer el sistema de precios que tenga como guía el plan estatal y la regulación del mercado como forma principal. Permitir la fluctuación de precios en todos los artículos menos unos pocos cuya distribución esté a cargo del Estado”. En lo que se refiere a las inversiones: “Captar fondos de diversos canales y elevar la eficiencia económica de las inversiones. . . En los últimos dos años, gracias a la venta de inmuebles y a los ingresos procedentes de los servicios urbanos, ha sido posible recuperar anualmente 22% de las inversiones, porcentaje mayor que el de Hong Kong. . .”. En cuanto a la compra de terrenos y a la construcción: “. . . se han puesto en práctica nuevos métodos: concurso de diseños, licitación y contratos. . .”. Además, se destaca la libertad de las empresas para la contratación de personal: “. . . En cuanto al sistema salarial, se adoptan los sistema de destajo, salario fluctuante y la combinación de éste con el salario básico y el correspondiente a los cargos que se desempeñan, de modo que el ingreso salarial de cada obrero y empleado depende de su comportamiento, su nivel técnico y su rendimiento. . .”¹⁰ En relación a la fuer-

⁹ Ji Congwei, “¿Por qué se establecen zonas económicas especiales en China?”. *China Reconstruye*, núm. 9, 1984, pp. 15-16.

¹⁰ *Ibidem*.

za de trabajo, los dirigentes chinos admiten que tendrán que permitir "cierto grado" de explotación.

Se ha tratado de que el gobierno intervenga lo menos posible en las empresas y en sus relaciones en la zona; su papel se reduce a formar personal, construir infraestructura, y garantizar la seguridad pública y el bienestar general de la población. Un tercio de los egresos del gobierno municipal de Shenzhen se destina a educación, cultura, salud pública y deportes. Así, se han fundado la Universidad de Shenzhen, el Instituto Pedagógico, la Universidad por televisión y otras escuelas profesionales, medias y primarias que forman una red de educación, junto con las escuelas de tiempo libre para los obreros y empleados.

La política de precios en Shenzhen ha tendido a acercar éstos a los del mercado mundial. Actualmente existen varios tipos de precios en Shenzhen. Los precios fijos son establecidos por las autoridades provinciales y se aplican a cereales, aceite comestible, combustibles, medicamentos, etc., y a algunos servicios sociales como alquileres, agua, electricidad, escolaridad, transporte urbano, etc. También hay precios de fluctuación controlada; unos tienen un margen, como los productos marinos, que fluctúan entre el 10 y el 30%, según la calidad; otros artículos tienen precios máximos. Los precios libres tienden a aumentar en proporción, pasaron de 15% del total en 1979 a 80% en 1984. A partir del primero de noviembre de 1984, se inició en Shenzhen una segunda etapa en la reforma de precios, que consistió en transferir el derecho de fijar los precios de la madera, equipos mecánicos y eléctricos, vidrios y medios de producción a los departamentos municipales concernientes; en conceder todo el derecho de fijar los precios de venta de las hortalizas a quienes se dediquen a su comercio, según la oferta y la demanda; y en anular los precios fijos de los cereales, aceites, carne porcina y gas y dejarlos fluctuar dentro de un esquema de precios máximos. Según los datos oficiales esta reforma ha ido acompañada de aumentos salariales mayores que el de los precios.¹¹

¹¹ Véase "Reportaje desde Shenzhen (4) Reforma de los precios" *B.I.* núm. 1, 1985, pp. 27-30.

Zhubai. Está en la orilla occidental de la desembocadura del río Perla, frente a Macao. A mediados de 1983, su área fue aumentada a más del doble; en la actualidad ésta comprende 15.6 km², distribuidos de la siguiente manera: 45% para uso industrial, 15% para hoteles y viviendas, 10% para edificios públicos, 5% para organizaciones científicas culturales y deportivas y 20% para parques y carreteras. Para fines de 1983, se habían usado 80 millones de dólares de los 1.31 mil millones de inversiones extranjeras planificadas.

Los proyectos hechos entre 1980 y 1983 incluyen un muelle en el puerto Jizhou para barcos de pasajeros entre Zhuhai y Hongkong, un helipuerto con capacidad para 30 helicópteros, nivelación de tierras, 20 edificios para fábricas, el centro turístico Shijingshan, los hoteles Zhuhai y Gongbei, el centro vacacional Shihua, etc. Para fines de 1983, Zhuhai había firmado 65 acuerdos y contratos con inversionistas extranjeros por un valor total de 1.3 mil millones de dólares.

Los planes en Zhuhai para 1985 son:

1. Construir, en cooperación con el extranjero, un muelle para barcos de 10 000 ton y trazar una ruta marítima de 400 km en el puerto Jizhou que será culminada en agosto.
2. Construir, con inversiones conjuntas, un aeropuerto internacional y ampliar el helipuerto.
3. Construir una autopista Zhuhai-Guangzhou.
4. Construir una central eléctrica.
5. Llegar a 17 000 teléfonos con dialización directa.
6. Completar todas las obras básicas.
7. Crear dos plantas de tratamiento de aguas servidas.
8. Fundar gran cantidad de servicios sociales.

Algunas cifras de Zhuhai¹²

	1984	Aumento con relación a 1983 (%)
Valor global de la producción industrial y agrícola	408 ⁺	107
Ingresos financieros	148 ⁺	135

¹² Ding Yaolin "zhuhai hacia su vigorización" *B.I.*, núm. 13, 1985, pp. 26-29.

	1984	Aumento con relación a 1983 (%)
Número de proyectos construidos con fondos foráneos	604	141
Fondos contratados	370 *	570
Inversión realizada	125 *	333
Inversión en la construcción de infraestructura	340 +	151
Ingresos por turismo	240 +	1 400
Ventas al por menor		100

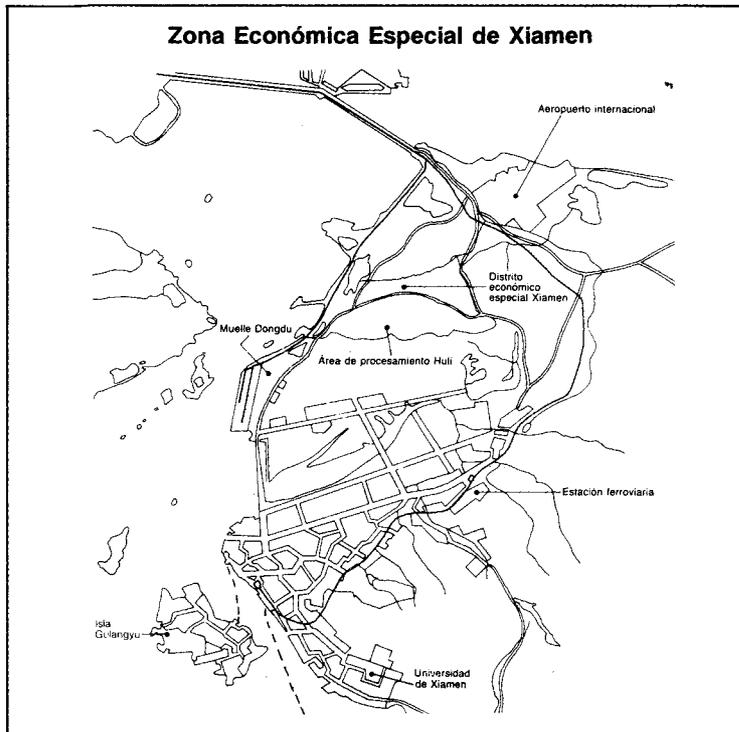
+ millones de yuanes.

* millones de dólares.

Shantou. Se encuentra en la costa de Guangdong; tiene un área total de 1.6 km², más de la mitad de la cual está destinada a actividades industriales. Está ubicada en la aldea Longhu, a 3 km de la ciudad de Shantou, que es uno de los grandes puertos de la provincia. Para fines de 1983, se habían concluido 5.9 km de carreteras, 15 km de oleoductos, tres edificios para fábricas, un edificio de servicios y el hotel Longhu y otros servicios públicos. Para la misma época la zona había firmado 24 acuerdos con inversionistas extranjeros para desarrollar industrias textiles, livianas, electrónicas, navegación y turismo y ya estaban funcionando seis fábricas.

La zona económica especial de la provincia de Fujian

Xiamen. A mediados de 1980, el Consejo de Estado aprobó el establecimiento de una ZEE en la aldea Huili, en la municipalidad de la isla Xiamen, en la costa sur de Fujian. El área de la ZEE está integrada por cuatro aldeas con 1 800 habitantes. La construcción de la zona comenzó en 1982, y desde esa fecha se han realizado trabajos de nivelación, redes de comunicación, alcantarillados, sistemas de electrificación, etcétera. Para fines de 1982, había disponibles 500 000 m² para edificaciones. En esta zona se favorecen las inversiones en industria ligera no contaminante, en la de instrumentos de precisión y en el turismo, esto debido fundamentalmente a la escasez de



agua. La primera compañía establecida fue una fábrica alemana de baldosas, con inversión de cuatro millones de dólares. Desde 1974, está en construcción un gran puerto en Dongdu; cuando toda la obra finalice el puerto contará con 23 muelles de aguas profundas a lo largo de 5 km.¹³ El aeropuerto, a 12 km de la ciudad, se construyó con financiamiento de Kuwait. Para fines de 1983, se habían nivelado 820 000 metros de tierras y se habían construido 32 000 m² en edificaciones, así como otros servicios. Para la misma fecha se habían firmado 67 acuerdos y contratos para una inversión extranjera de 300 millones de dólares. En abril de 1984, el gobierno decidió extender los 2.5 km² de la zona hasta cubrir toda la isla.

¹³ Ding Qiubai, "Xiamen-La Garza Despega". *China Reconstruye*, núm. 4, 1983, pp. 12-13.

El caso de la isla de Hainan

Hainan es un caso especial que vale la pena mencionar. Si bien todavía no es tratada como ZEE, normalmente se la incluye dentro de la misma categoría que a otras 14 ciudades abiertas al exterior, que consideraremos después. Cronológicamente se incorporó a la inversión extranjera al mismo tiempo que las ZEE. Hainan tiene una superficie de 34 189 km² y grandes recursos en cultivos tropicales, minerales, turismo, pesca, etc. Desde julio de 1979, el Consejo de Estado le concedió a la isla prerrogativas especiales sobre inversiones. A fines de 1981, se anunció que las autoridades de Hainan podían aprobar proyectos de inversiones extranjeras o mixtas. "Los inversionistas extranjeros gozarán de tratamiento preferencial en cuanto a impuestos, tal como en las zonas económicas especiales de Shenzhen y Zhuhai. . ." ¹⁴ El Ministerio de Petróleo, por su parte, ha decidido reconstruir y poner en funcionamiento varios pequeños pozos petroleros para usufructo de la isla, que producirán unas 20 000 ton de crudo al año. Se abrirá una vía férrea de 50 km y se construirá un puerto de aguas profundas. Para 1983, se habían acordado 30 proyectos con inversionistas extranjeros. ¹⁵

Otras zonas económicas abiertas a la inversión extranjera

El papel que el gobierno Chino le ha asignado a la inversión extranjera, en su proyecto de desarrollo, ha llevado a la ampliación de las áreas geográficas que permiten esta inversión. Después de una visita a las ZEE realizada en enero de 1984, Deng Xiaoping, actual hombre fuerte de China, afirmaba que ". . . podemos abrir al exterior otros puntos nuevos, ciudades portuarias, a las que no vamos a llamar zonas especiales aunque se les puede aplicar ciertas políticas flexibles". ¹⁶ Poco después, en un foro de doce días llevado a cabo en Beijing, y que

¹⁴ "Foreign Investment in South China." *B.R.*, núm. 2, 1982, p. 7.

¹⁵ "Explotación acelerada en Hainan." *B.I.*, núm. 24, 1983, pp. 7-8.

¹⁶ Ji Congwei, *op. cit.*, p. 13.

fue convocado por el Secretariado del Comité Central del Partido y el Consejo de Estado, se hizo la propuesta de poner en práctica políticas económicas flexibles en otras catorce ciudades costeras de China. A esta reunión asistieron Hu Yaobang, Secretario General del Partido y el Primer Ministro Zhao Ziyang. Deng Xiaoping y el Presidente de la República, Li Xiannian, se reunieron con los participantes.¹⁷ Las catorce ciudades consideradas son Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang y Beihai. “La propuesta consiste en que algunas ciudades portuarias tomen medidas para establecer, paso a paso, zonas de desarrollo económico en áreas designadas lejos de los sectores urbanos existentes. Debe construirse una infraestructura en aquellas áreas designadas con el objeto de proveer predios para empresas mixtas chino-extranjeras, empresas cooperativas y empresas con inversiones exclusivamente extranjeras”.¹⁸

Esas ciudades cuentan con privilegios especiales para la inversión extranjera. Según declaraciones de Gu Mu, consejero de Estado y miembro del Secretariado del Comité Central del Partido, a los inversionistas extranjeros que aporten tecnología y equipos avanzados se les permitirá vender parte de su producción en el mercado doméstico. Además, sólo necesitan pagar 15% de impuesto sobre la renta si producen bienes de tecnología sofisticada o si sus inversiones superan los 30 millones de dólares. Dentro de estos beneficios se incluyen a las catorce ciudades mencionadas y a la isla de Hainan. Asimismo, dijo el consejero, también están exentos de gravámenes los equipos de producción, los materiales de construcción, las materias primas y las refacciones importadas por las empresas que se establezcan en las zonas mencionadas. Las catorce ciudades podrán establecer, en áreas determinadas, zonas de explotación económica donde se importará en forma concentrada tecnología avanzada. El consejero puso énfasis en la transformación técnica de las empresas existentes y en el establecimiento de otras medianas y pequeñas. Además, Shanghai y Tianjin

¹⁷ “14 More Coastal Cities to Be Opened.” *B.R.*, núm. 16, 1984, p. 6.

¹⁸ *Ibidem.*

podrán contratar proyectos de cooperación con el capital extranjero por menos de 30 millones de dólares, sin aprobación de las autoridades superiores.¹⁹

El impulso dado al desarrollo de la inversión extranjera en estas ciudades fue muy grande en 1984. Para ese año, las 14 ciudades hablan firmado más de 200 contratos para empresas mixtas, empresas cooperativas o extranjeras por un valor de 700 millones de dólares en inversión extranjera. Además, se concluyeron más de 800 acuerdos de transferencia tecnológica por un valor de 700 millones de dólares. Dalian firmó, en 1984, 21 contratos de empresas mixtas; Tianjin, que antes de 1983 tenía sólo 14 empresas mixtas, en 1984 le agregó 35. Según Gu Mu, en los nueve primeros meses de 1984 se firmaron más de 420 contratos de inversión extranjera con un valor global de 880 millones de dólares. El valor total de la producción industrial de las 14 ciudades llegó, en 1984, a 157.2 mil millones de yuanes, 11.5 más que en 1983.²⁰

El caso de Shanghai. Entre las 14 ciudades abiertas a la inversión extranjera, Shanghai ocupa el lugar más importante. "A fin de que Shanghai, la mayor urbe industrial de China, desempeñe un mayor papel, el Consejo de Estado decidió últimamente concederle más autonomía en el empleo de inversiones extranjeras, la introducción de técnicas, el comercio exterior, la exportación de mano de obra y otros aspectos".²¹ Así, Shanghai puede recurrir a la explotación conjunta con capitales chinos y extranjeros, a la cooperación en la gestión o en la producción, al comercio compensatorio y al arrendamiento para lograr inversiones extranjeras. Además, ya se han adelantado políticas para el desarrollo de las otras 13 ciudades.²²

Los planificadores chinos esperan convertir a Shanghai en un centro financiero y comercial de Asia Oriental. Shanghai ha sido tomada como un centro piloto para la formación de las llamadas "zonas económicas", que recientemente han sido denominadas "zonas de desarrollo económico y tecnológico". Esta nueva modalidad es diferente de la de las ZEE, ya

¹⁹ "New Rules Benefit Foreign Investors." *B.R.*, núm. 27, 1984, pp. 7-8.

²⁰ *B.R.*, núm. 15, 1985, pp. 8-9.

²¹ "Más autonomía para Sanghai en comercio exterior", *B.I.*, núm. 22, 1983, p. 9.

²² Véase *B.I.*, a partir del núm. 38 de 1984.

que tiene como objetivo central atraer la inversión extranjera y, a partir de ella, crear un polo de desarrollo global. En realidad, la prensa china traduce como “zona económica” un concepto que se expresaría mejor con el término de “región económica”, ya que se refiere a la utilización de una ciudad como centro, para que sirva de generadora del desarrollo en un área más amplia, geográficamente reorganizada.²³ Este experimento se anunció de la siguiente manera: “Shanghai, la mayor urbe de China, está planeando una asociación económica en gran escala con 10 ciudades, incluidos sus 57 distritos, de las provincias de Jiangsu y Zhejiang, para conformar una zona económica en el delta del río Changjiang, con Shanghai como centro”.²⁴ La importancia de esta región es muy grande en la economía de China, pues aunque abarca 0.77% del territorio nacional y tiene 5% de la población del país, crea 15% del valor de la producción global del país, proporciona al Estado 25% de sus ingresos financieros y lleva a cabo un tercio de las actividades del comercio exterior del país, además de la infraestructura instalada que posee y de sus recursos naturales. A fines de 1984, el Consejo de Estado decidió ampliar la zona económica de Shanghai para que abarcara la totalidad de las provincias de Jiangsu, Zhejiang, Anhui y Jiangxi. Así, la zona genera 26.5% del valor total de las producciones industrial y agrícola.

Wang Lin, jefe de la Oficina de Planeamiento de la zona económica de Shanghai, subordinada al Consejo de Estado, define a las zonas económicas como “. . .una red económica con una gran ciudad como eje”.²⁶ El funcionario cita como base de esta nueva organización al informe de Zhao Ziyang en la I sesión de la VI A.P.N. en junio de 1983, y se refiere al papel que han cumplido Nueva York y Tokio como polos de desarrollo.

²³ Para la definición teórica de región económica véase Pierre George, R. Guglielmo, B. Kayser et Y. Lacoste, *La Géographie Active*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964. Especialmente la parte escrita por Kayser y Kayser y George. Además, véase Etienne Juillard, *La Región. Contribution à une Géographie Générale des Espaces Régionaux*, Strasbourg, 1974.

²⁴ “Zona económica en el delta del Changjiang.” *B.I.*, núm. 20, 1983, pp. 8-9.

²⁵ *B.I.*, núm. 1, 1985, p. 10.

²⁶ “Facts Behind the Shanghai Economic Zone.” *B.R.*, núm. 16, 1984, pp. 16-23.

Además de la zona económica de Shanghai, hay otras muestras de que el gobierno chino tiende hacia la puesta en práctica de la regionalización económica para lograr las metas de su desarrollo.²⁷ Se han tomado otras medidas concretas para regionalizar los programas de desarrollo. Tal es el caso de la Región del Suroeste, la cual está constituida por las provincias de Sichuan, Guizhou y Yunnan, la Región Autónoma Guanxi-Zhuang y la ciudad de Chongqing, que sería su centro nodal; en este caso se trata de poner el acento sobre el desarrollo de la industria y de los recursos energéticos.²⁸ Se ha expresado, además una tendencia favorable hacia los proyectos mixtos que están enmarcados en las prioridades regionales. La última medida del gobierno chino en este sentido es la apertura de tres nuevas grandes zonas costeras a la inversión extranjera: el delta del Yangtse, la desembocadura del río Perla y el triángulo Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou en el sur de Fujian. Para ello se convocó un foro a fines de enero pasado presidido por Gu Mu.²⁹

Tal como el Consejero de Estado Gu Mu ha aclarado, hay diferencias importantes entre las ZEE y el resto de las regiones de China abiertas a la inversión extranjera. En las ZEE los inversionistas pueden participar en la industria, la agricultura, la ganadería, la acuicultura, el turismo, la industria de la construcción, el desarrollo de tecnología sofisticada, etc.; en las otras áreas, los inversionistas se dedican sólo a empresas de carácter productivo, instituciones de investigación y al desarrollo de nuevas tecnologías, nuevos productos y nuevas industrias. En las ZEE el impuesto sobre la renta general es de 15%, en las otras áreas sólo gozan de este tratamiento preferencial ciertas inversiones prioritarias. En las ZEE la mayoría de las importaciones están exentas de impuestos, en las ciudades costeras esta exención es sólo para los medios de producción. Por último, en las ciudades costeras las empresas de propiedad pública son el sector dominante de la economía, y en las ZEE las empresas mixtas y las extranjeras son los dominantes.³⁰

²⁷ "La vía para el desarrollo económico de China." *B.I.*, núm. 48, 1983, p. 30.

²⁸ "Coordinated Economic Area." *B.R.*, núm. 22, 1984, p. 11.

²⁹ *B.I.*, núm. 12, 1985, pp. 8-10.

³⁰ *B.I.*, núm. 50, 1984, pp. 12-15 y núm. 12, 1985, pp. 9-10.

El establecimiento de las ZEE en China ha sido objeto de controversias y dudas entre los estudiosos del área, sobre todo con relación a los efectos que pueda traer el establecimiento de zonas libres de procesamiento industrial para la exportación, o "maquiladoras", como se les conoce en México. La causa es que se han resaltado los efectos nocivos de este tipo de industrias en los países en los que se establecen, especialmente en cuanto a las innovaciones aportadas por los trabajadores durante el proceso de producción, sin la retribución adecuada, y la sobreexplotación de la mano de obra femenina.

El caso de China es difícilmente comparable a otros. En primer lugar, es el único país gobernado por un Partido Comunista, que ha adoptado abiertamente este tipo de relación con el capital extranjero y, por otra parte, posee una tradición única de intervencionismo estatal en la organización de los asuntos económicos. Sin embargo, sería útil señalar algunos elementos característicos de las zonas, con una organización similar, en Taiwan. Esta isla promulgó sus estatutos sobre ZEE en 1965, y desde 1966 hasta 1980, esas zonas dejaron un balance de 2.6 mil millones de dólares en divisas en el Banco de Taiwan. Para 1970 el gobierno de la isla había invertido 12 millones de dólares en el establecimiento de las ZEE, y para ese mismo año había captado más de 13 veces ese monto en inversiones extranjeras y más de 8 veces en divisas. En general, las condiciones que ofrece Taiwan, formalmente no varían mucho de las de la República Popular; sin embargo, la variable que introduce la diferencia es la de la confianza de los inversionistas.

Por otra parte, las empresas se han mostrado reacias a introducir tecnologías sofisticadas en Taiwan, debido a que la isla no está adherida a la Convención Internacional de Protección a la Propiedad Industrial y, por lo tanto, temen ser copiadas sin pago de derechos. La mayoría de las empresas extranjeras de estas zonas de Taiwan son de ensamblaje de partes hechas en el exterior y tienen una relación capital-trabajo muy baja. La República Popular, con sus nuevas leyes sobre patentes, trata de ofrecer mayor seguridad a los inversionistas. En Taiwan, las empresas han entrenado a su personal local: entre 1966 y 1979, más de cuatro mil técnicos locales viajaron

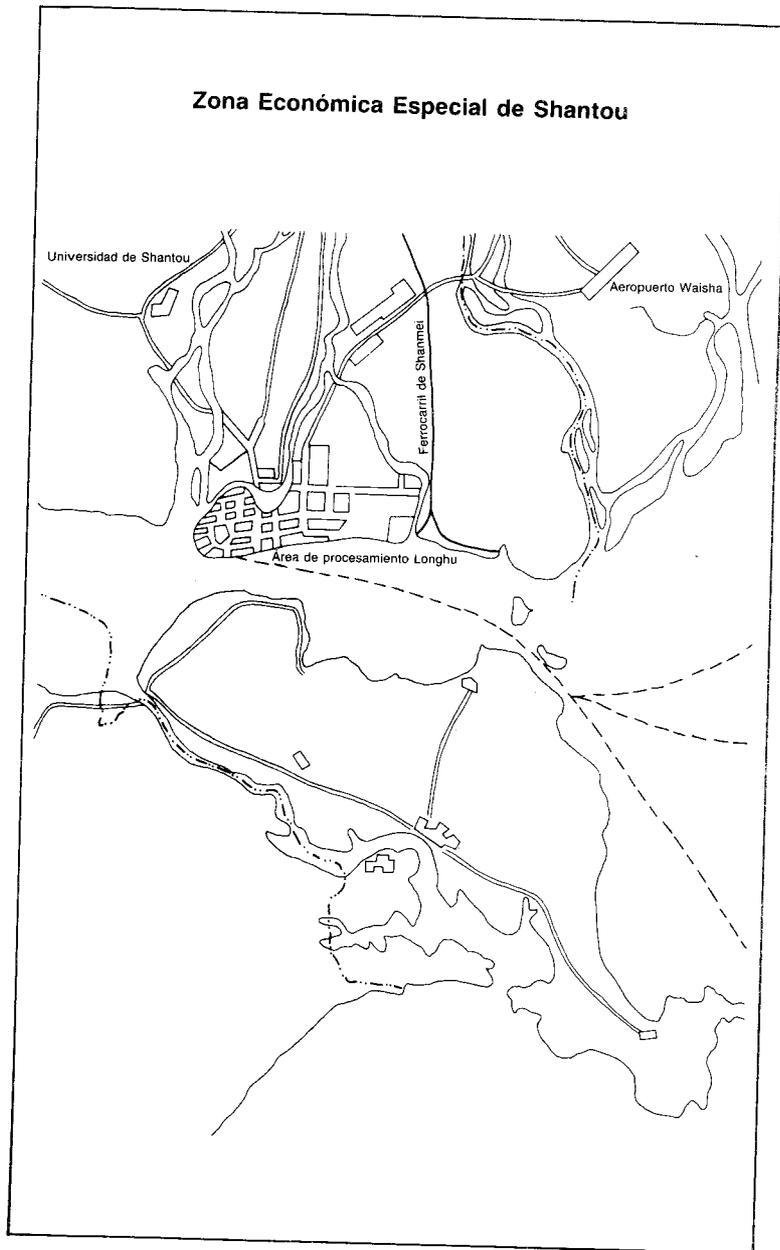
a Japón para realizar estudios. También es cierto que las empresas extranjeras han ejercido una influencia favorable en cuanto al control de calidad, la administración y la comercialización. Al parecer, los efectos sociales en Taiwan han sido los más problemáticos. La fuerza de trabajo está compuesta en 85% por mujeres, cuyos salarios son entre 10 y 20% más bajos que los que reciben los hombres por el mismo trabajo; además de que hay razones históricas y sociales que hacen más dócil a la mujer. Por otra parte, esas mujeres provienen en su mayoría del campo, y tienen problemas para regresar con sus familias porque después de haber estado en estos sitios de trabajo, donde viven prácticamente hacinadas en dormitorios colectivos, se las discrimina.³¹

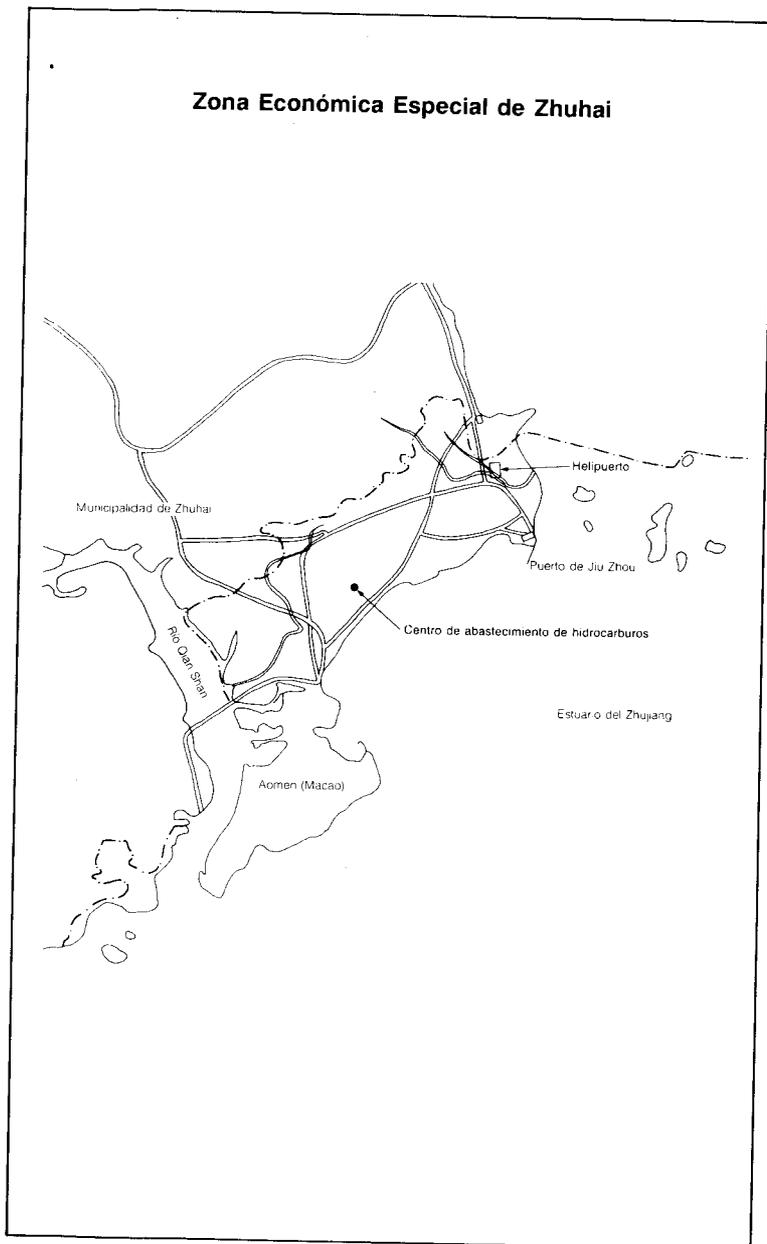
Los efectos de este sistema en la República Popular China no pueden todavía verse claramente. Es obvio que los resultados en cuanto a las inversiones extranjeras, la preparación de personal, la captación de divisas y el empleo serán positivos. En cuanto a esto último, el gobierno chino está particularmente interesado en enfrentar el problema de la ocupación de la mano de obra liberada del campo, como producto de la mecanización y de la aplicación del sistema de responsabilidad familiar. Pero todavía no podemos medir las consecuencias de este nuevo experimento en la sociedad china. En general el salario en Shenzhen es cerca de 40% más bajo que el de Hongkong,³² pero eso no expresa necesariamente su capacidad adquisitiva, debido a que los precios en la República Popular, son más bajos con relación a Hongkong, aun después de la liberación de éstos en las ZEE.

Uno de los problemas ya surgidos en la República Popular China, como producto de este experimento, es el del mercado negro de divisas. Para solucionarlo, los planificadores chinos han discutido la posibilidad de un nuevo instrumento cambiario especial para Shenzhen, basado en unas cuantas de las

³¹ Véase George Fitting, "Export Processing Zones in Taiwan and the People's Republic of China". *Asian Survey*, vol. 22, núm. 8, 1982, pp. 732 y ss. y Linda Gail Arrigo "The Industrial Work Force of Young Women in Taiwan". *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 12, núm. 2, abril-junio, 1982, pp. 25-34.

³² Wen Tianshen, "Visita a la zona económica especial de Shenzhen". *China Reconstruye*, núm. 7, 1983, p. 14.





principales divisas manejadas, pero ello todavía esta en discusión. Actualmente en Shenzhen circulan el dólar de Hongkong y los certificados de intercambio en el extranjero, que son nominalmente iguales al Renminbi

Por otra parte, el gobierno chino parece recibir con beneplácito las transformaciones operadas en las familias de las ZEE. Los participantes en el Primer Simposio Nacional del Estudio de la Familia, realizado a mediados de mayo de 1984, visitaron varias familias en Shenzhen, y llegaron a las siguientes conclusiones:

1. Las familias han ampliado sus actividades económicas. Ya no se dedican sólo a la pesca, sino al cultivo, a la industria y aun al comercio. Su ingreso ha aumentado considerablemente. En 1983, el ingreso promedio per cápita de las familias pescadoras de Shenzhen fue de 2 837 yuanes.

2. Hay cambios en las tendencias relativas a la elección de la compañía matrimonial. Muchos jóvenes buscan pareja en Hongkong, y viceversa. Además, los jóvenes tienden a preferir esposas con un nivel más elevado de educación.

3. La estructura familiar se ha simplificado. Antes vivían tres generaciones juntas, ahora entre 80 y 90% de las familias de Shenzhen se compone de padre, madre y un hijo, quienes viven separados de los abuelos.

4. Las parejas jóvenes prefieren las familias reducidas.³³

Aunque estas transformaciones coincidan con los objetivos del Estado con relación a la familia de un solo hijo, la tendencia que parece observarse en Shenzhen de la familia pequeña de dos generaciones no es bien recibida en otras regiones, tal como lo demuestra una encuesta recientemente realizada en Beijing.³⁴

Por su parte, los escritores y funcionarios chinos han hecho grandes esfuerzos por justificar esta política de apertura al capital extranjero y hacerla cónsona con la historia del Partido Comunista Chino, llena de declaraciones antiimperialistas, antineocolonialistas y económicamente basadas en el crecimiento autosostenido. Así, se han esgrimido las políticas de

³³ "Families in Special Economic Zones." *B.R.*, núm. 42, 1984. pp. 31-32.

³⁴ "Majority Prefers Extended Families." *B.R.*, núm. 25, 1984, pp. 31-32.

Lenin durante los primeros años de la revolución rusa y algunas declaraciones de Stalin y hasta de Mao. De igual manera se recuerdan el ejemplo de Japón, que logró un desarrollo impresionante importando tecnología, los préstamos que recibió la URSS de Alemania, Gran Bretaña y Japón, así como las empresas mixtas que funcionan en Yugoslavia y Rumania.³⁵ Independientemente de las justificaciones teóricas e ideológicas, el problema fundamental que enfrenta China es el del desarrollo de su economía y el del sustento de sus más de 1 000 millones de habitantes, para lo cual la nueva dirigencia ha decidido buscar la participación del capital extranjero. Si los actuales líderes chinos logran lo que se proponen estaremos frente a un nuevo “modelo chino de desarrollo”.

En general, si juzgamos por el énfasis que ponen los funcionarios chinos en asegurarle la estabilidad y rentabilidad de sus capitales a los inversionistas extranjeros, se puede esperar que China continuará esta política de apertura, a pesar de que tendrá que enfrentar algunos problemas como la poca calificación de la fuerza de trabajo que concurre del campo a las ZEE y su falta de costumbre al ambiente de las fábricas; las deficientes condiciones de infraestructura; la desconfianza de los inversionistas; el mercado negro de divisas y los brotes de oposición interna que todavía parecen quedar, como lo demuestra la última purga en el ejército.

Abril de 1985

³⁵ Artículos en este sentido han sido publicados continuamente en *Beijing Informa*, 1983-1985. También puede verse Luo Yuanzheng, “The Chinese Economy and Foreign Experiences: A Chinese Economist’s View”. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, núm. 3, enero de 1980.