



QUESTIONES

URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 1 • Número 2 • 2013 • Quito, Ecuador

Questiones Urbano Regionales

Volumen 1 • Nº 2 • 2013

Quito, Ecuador

Augusto Barrera Guarderas

Alcalde del Municipio del
Distrito Metropolitano de Quito

Director

Diego Mancheno

Editor

Juan Fernando Terán

Consejo Editorial

Jorge Albán
Nicanor Jácome
Diego Mancheno
Alexis Mosquera
Francisco Rhon

Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)
Luis Mauricio Cuervo (Chile)
Oscar Alfonso (Colombia)

Diseño

Antonio Mena

Foto de portada

Raúl Moscoso - Instituto de la Ciudad

Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad
Venezuela 976 y Mejía
Telf.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-9995-5-4

Contacto:

maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec

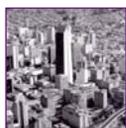
El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

Presentación	5
Augusto Barrera Guarderas	
Editorial	7
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



Debates sobre ciudad y región: el caso de Medellín Metropolitano	11
Diana Catalina Álvarez Muñoz	



Territorio e innovación en la construcción de los parques tecnológicos en el estado de São Paulo	31
Rita de Cássia Nonato Melo	

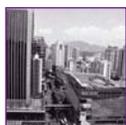
DEBATES



Ciudades productivas en América Latina	47
Natalia Novillo	



Las articulaciones productivas entre espacios urbanos y rurales en América Latina	51
Manuel Chiriboga	



Estrategias con zonas económicas especiales: un análisis comparativo de China, Corea e India	63
Aradhna Aggarwal	

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



- Subcentros de empleo en el DMQ y la creación de centralidades en el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012 - 2022 95
Diego Mancheno y Diego Rojas



- La localización de la industria manufacturera: determinantes de la aglomeración industrial en el Distrito Metropolitano de Quito 121
Diego Mancheno y Jameson Mencías



- Entre el clavo y la espiga: un reencuentro con las memorias del oficio de carpintero 157
Lennyn Santacruz

DOCUMENTACIÓN



- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito: Informe del tercer año de gestión. Agosto 2009 - Julio 2012. 183
Augusto Barrera



Estrategias con zonas económicas especiales: un análisis comparativo de China, Corea e India*

Aradhna Aggarwal**

Resumen

Este artículo analiza los enfoques estratégicos utilizados por China, India y Corea para la generación de sus zonas económicas especiales. A tal efecto, se comienza con una revisión de la literatura académica existente sobre las zonas económicas especiales como instrumentos de política económica. Posteriormente, enmarcando la narración en algunas referencias de carácter histórico, se describe la conformación de las estrategias seguidas por aquellos países y se examina el impacto de las zonas económicas especiales en las economías domésticas. Tras efectuar un análisis comparativo de la experiencia de las zonas económicas especiales en los tres países, se finaliza presentando algunas conclusiones para la aplicación de políticas.

Palabras clave

Política industrial, política comercial, aglomeraciones, zonas económicas especiales, estrategias de desarrollo.

* Este artículo está basado ampliamente en Aggarwal, Aradhna (2011), “Strategizing of SEZs: China vis-à-vis India”, en *Asian Studies*, 57 (4), 13-29. Traducción efectuada por Juan Fernando Terán, investigador del Instituto de la Ciudad del DMQ.

** Economista, PhD en economía por la Delhi School of Economics (India) e investigadora senior del National Council of Applied Economic Research (India).

Introducción

Cada vez más, un número creciente de países está recurriendo a las zonas económicas especiales (ZEE) como motores de industrialización. Según la OIT (2007), entre 1975 y 2006, el número de zonas económicas especiales aumentó de 79 en 29 países a 3500 en 130 países. No solo el número de zonas económicas especiales ha aumentado sino, también, sus variedades. Las nuevas variedades de zonas han evolucionado y se subsumen en la categoría de zonas económicas especiales. Varios países están transformando sus zonas económicas especiales en mega-grupos industriales y centros comerciales con generosos incentivos para aprovechar todo su potencial (Aggarwal, 2012). Sin embargo, la utilidad de las zonas económicas especiales para la economía doméstica sigue siendo un tema de controversias. La evidencia sugiere que, si bien pueden traer beneficios importantes, las zonas económicas especiales pueden generar efectos negativos en el bienestar de la nación debido a la pérdida de ingresos públicos y a las distorsiones en el proceso de crecimiento.

Se ha argumentado que las zonas tienen un alto costo de mantenimiento, emplean mano de obra no calificada y femenina con bajos salarios, ofrecen una base de empleo inestable, generan poco valor agregado nacional, desarrollan muy poco la mano de obra o la capacidad de gestión, implican escasa transferencia de la tecnología moderna o conocimientos técnicos, tienen vínculos débiles con los fabricantes nacionales, y, por tanto, generan pequeños beneficios netos. El resultado puede ser significativamente negativo, con pérdidas que podrían superar los efectos positivos.

La literatura referida a las ZEE está repleta de estudios sobre los factores cruciales

para el éxito de los motores de la industrialización y el crecimiento (Madani, 1999; Kusago y Tzannatos, 1998; Aggarwal, 2012). Una variedad de micro, meso y macro-factores se consideran para determinar el éxito de las zonas económicas especiales. Algunos observadores sostienen que está relacionado con la ubicación; otros consideran que una zona franca industrial es más probable que tenga éxito si las políticas monetarias y fiscales son sólidas y estables, la propiedad privada y las leyes de inversión son claras. Otros subrayan que es necesaria la liberalización de la economía exterior para asegurar que los beneficios de las zonas económicas especiales sean mayores que los costos. Sin embargo, se ha prestado poca atención a los enfoques estratégicos adoptados por los diferentes países con respecto a la conceptualización, creación y promoción de las zonas económicas especiales. También existen pocos trabajos sobre las implicaciones de la contribución de las zonas económicas especiales a la economía doméstica. Este estudio es un intento por llenar este vacío.

“El enfoque estratégico” es un marco amplio que abarca la visión, misión, objetivos y estrategias que se requieren para alcanzar los objetivos. Es una perspectiva, una forma de crear el plan de trabajo para alcanzarlos. Más concretamente, se trata de un plan para hacer las cosas de cierta manera con el objetivo de lograr un resultado deseado. A menudo, y a pesar del papel central que desempeña en el éxito a largo plazo de un programa de zonas económicas especiales, el enfoque estratégico es ignorado en la literatura, que se centra demasiado en las cuestiones de política relacionadas. Una política es un mero conjunto de reglas diseñadas para la implementación de la estrategia y, por lo tanto, es un elemento del enfoque estratégico global. Este trabajo analiza el programa

de zonas económicas especiales de China, India y Corea, centrándose en los enfoques estratégicos adoptados por estos países para aprovechar los beneficios generados por tales zonas y examina sus implicaciones.

Todos estos países tienen una historia relativamente larga en la implementación del programa de ZEE. India estableció su primera zona en 1965, mientras que Corea y China iniciaron sus programas en 1970 y 1979 respectivamente. Sin embargo, adoptaron diferentes enfoques estratégicos a lo largo de trayectorias evolutivas divergentes para cumplir, con variados niveles de éxito, sus programas de zonas económicas especiales. Sería interesante analizar las estrategias de las ZEE y el desempeño de estos países para comprender mejor los vínculos entre la perspectiva, la estrategia y el rendimiento de las mismas.

El resto del artículo está organizado en seis secciones. La sección 2 presenta la discusión teórica sobre los enfoques estratégicos de la política de zonas económicas especiales. Las secciones 3, 4 y 5 analizan las estrategias de las ZEE en China, Corea e India, respectivamente y examinan la contribución de éstas en sus economías. La sección 6 presenta un análisis comparativo de las experiencias de ZEE de los tres países seleccionados. Finalmente, la sección 7 concluye el análisis.

Los enfoques estratégicos para las zonas económicas especiales: debate teórico

Tradicionalmente, las zonas económicas especiales se definen como “enclaves económicos” dentro de los cuales la fabricación para la exportación se produce bajo libre comercio. La teoría neoclásica (ortodoxa) establecida para ofrecer acceso libre de im-

puestos a las materias primas para la producción de exportación, busca compensar el sesgo anti-exportador del régimen de sustitución de importaciones que se caracteriza por altas barreras arancelarias y régimen cambiario distorsionado. En este marco, las ZEE son la segunda mejor solución a las reformas económicas generales y pierden su importancia al aplicar en todo el país las reformas sistémicas, comerciales, macroeconómicas y cambiarias.

Una versión ampliada de la teoría (World Bank, 1992) considera a las zonas económicas especiales como medios de política para lograr mayor apertura económica y crecimiento. Esta teoría tiene, sin embargo, poca relevancia en el contexto actual. La experiencia reciente muestra que el aumento considerable en las zonas económicas especiales ha seguido, antes que haber precedido, a la adopción del comercio y las reformas económicas en el resto de la economía. En ese sentido, en la mayoría de los países, las zonas económicas especiales son el resultado de un régimen liberalizado.

La escuela heterodoxa, surgida en la década de 1980, explica la razón de ser de las zonas económicas especiales en los regímenes orientados a la apertura de las exportaciones (Baissac, 2003). Según esta escuela de pensamiento, el desarrollo de las zonas económicas especiales es el resultado de un movimiento para la exportación orientada a la industrialización en los países en desarrollo. Se argumenta que los países que han adoptado el modelo de “industrialización orientada a la exportación” (IOE) dependen en gran medida de las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED) para la industrialización rápida. En general, los mercados de exportación se caracterizan por una fuerte competencia, márgenes de ganancias, volatilidad y la alta presión sobre las empresas

en los países en desarrollo, para mejorar su eficiencia, reducir los costos de producción y competitividad internacional. En estos mercados, las empresas nacionales tienen dificultades para competir debido a la tecnología de producción insuficiente, la gestión ineficiente, la falta de acceso a mercados y a conocimientos de marketing. Estos elementos son proporcionados por la IED. Pero numerosas fallas del mercado y de la producción, que los países en desarrollo enfrentan debido a la falta crónica de actores institucionales, afectan adversamente su clima de inversiones, aumentando sus costos de producción y transacción. Esta circunstancia tiene efectos amortiguadores en la IED.

Hacer frente a estos fallos de la economía mundial requerirá tiempo y recursos, debido a las realidades socio-económicas y políticas incrustadas en esas economías. En este escenario, el establecimiento de enclaves industriales es la segunda mejor herramienta de política por medio de la cual, en un espacio geográfico limitado, estos países hacen frente a las deficiencias estructurales y aceleran el proceso de industrialización basado en el comercio. Como puede apreciarse en Madani (1999) y Aggarwal (2006), las zonas económicas especiales ofrecen numerosos beneficios que incluyen incentivos fiscales, la provisión de fábricas o terrenos estándares con arrendamientos bajos y por periodos extensos, la provisión de infraestructura y servicios públicos, un despacho de aduana único, procedimientos simplificados, leyes laborales relajadas, que reducen el costo de hacer negocios en el país anfitrión y ofrecen un ambiente de negocios más favorable para atraer la inversión extranjera directa, que de otro modo no habría tenido lugar. La IED se cree que trae efectos de derrame positivos para las empresas nacionales en el país anfitrión,

iniciando un cambio en la orientación del sector privado nacional hacia las actividades de exportación.

Evidentemente, la literatura teórica sobre las zonas económicas especiales ha evolucionado. Si bien las teorías tradicionales (ortodoxas) se centran en los incentivos fiscales ofrecidos por las zonas económicas especiales en un régimen de sustitución de importaciones, los economistas heterodoxos sugieren que las zonas económicas especiales ofrecen una mayor facilidad de hacer negocios para promover las exportaciones y la inversión en un régimen orientado a la exportación.

Además, si bien el enfoque tradicional encuentra a las zonas económicas especiales útiles en la generación de divisas y la creación de empleo, el segundo enfoque las aprecia como un instrumento para la ampliación y modernización de la economía del país receptor a través de la inversión extranjera adicional, formación de capital, transferencia de tecnología y efectos de desbordamiento. Estas diferencias tratan esencialmente sobre la segunda mejor solución para promover el comercio; de manera directa como en el caso de la escuela ortodoxa e indirectamente desde el enfoque de la heterodoxia.

Las zonas están evolucionando y sus características cambian con el tiempo (FIAS, 2007; Meng, 2005). Es necesario, por lo tanto, el paso a nuevos paradigmas teóricos para capturar sus beneficios potenciales y considerarlos como parte de la política general de promoción de clústeres industriales basados en la industrialización. Este estudio propone así poder insertar el establecimiento de ZEE dentro del ámbito de la economía de aglomeración. Aunque las zonas económicas especiales son concentraciones de empresas, las economías de aglomeración asociadas a ellas se supone que son de

menor importancia. Ellas se están promoviendo como enclaves comerciales simples, la relevancia de las economías de localización y su papel en la promoción de las ventajas competitivas de las zonas económicas especiales ha pasado desapercibido.

El concepto de clústeres industriales fue introducido y popularizado por Porter en su libro “Las ventajas competitivas de las naciones”.¹ Porter define los clústeres como concentraciones geográficas de empresas similares o relacionadas que crean ventajas competitivas para las empresas participantes y para las economías regionales y nacionales (Porter, 1998). Este autor fundamenta y promueve su concepto de clúster en un enfoque global sobre la “competitividad” (de empresas, industrias, regiones y naciones) en la economía global. Esto configura a sus clústeres en agrupaciones orientadas hacia el comercio e identifica la exposición de las empresas e industrias a la competencia extranjera, como la fuerza impulsora y el rasgo característico de la formación de clústeres y del desarrollo económico. En Porter, los clústeres están basados en los distritos industriales marshallianos (Marshall, 1890).² Dado que los distritos industriales marshallianos están basados en el principio de las ventajas comparativas, la exposición a la competencia extranjera pasa a ser también una característica de los distritos industriales neo-marshallianos. A su vez, ellos son nodos de redes mundiales (Amin & Thrift, 1992).

Así, el concepto de zonas económicas especiales tiene claras similitudes con los clústeres de Porter y con los distritos in-

dustriales marshallianos. Por tanto, las ZEE deben ser apreciadas como aglomeraciones de empresas (promovidas por el gobierno y muy concentradas geográficamente) competitivas internacionalmente, que cuentan con las ventajas inherentes a una infraestructura eficiente y con servicios de calidad, en un ambiente de negocios favorable con pocas restricciones regulatorias y con un mínimo de trámites burocráticos. Sus ventajas están enraizadas en las economías de localización derivadas de la difusión de conocimientos, el intercambio de recursos y la concentración de recursos humanos (Marshall, 1890). Dentro de estos clústeres, la especialización de las actividades crea difusión del conocimiento, una reserva de mano de obra calificada, menores costes de transporte y logística, reducción de costos de comunicaciones y, en la medida en que los servicios públicos son compartidos, costos más bajos de infraestructura. En primer lugar, estas economías externas pueden tener fuertes efectos positivos en los flujos de inversión, una circunstancia usualmente pasada por alto en la literatura sobre las zonas económicas especiales (Ng & Tuan, 2006). La inversión inicial atrae a más empresas nacionales y extranjeras debido a las economías de localización y promueve una mayor especialización, iniciando así un proceso de “causalidad circular y acumulativa” (Myrdal, 1957) o reacciones en cadena (Kaldor, 1966). Además, el clúster puede ampliarse debido a la tendencia de los proveedores, sea de la industria agrupada como de las industrias relacionadas, a localizarse cerca de la zona económica especial.

Esta expansión simultánea de las actividades puede estar relacionada con la teoría del gran impulso (Lewis, 1954; Nurkse, 1952; y Rosenstein & Rodan, 1943) o con el concepto de polos de crecimiento (Hir-

1 Su obra ha ejercido gran influencia en los círculos políticos con un crecimiento sustancial en el número de clústeres basados en iniciativas de desarrollo económico en muchas partes del mundo (Martin y Sunley, 2003).

2 Mientras distritos industriales marshallianos se basan en las ventajas comparativas, Porter promovió la noción de ventajas competitivas.

schman, 1958). El proceso sigue siendo el mismo sea que su resultado fuese un crecimiento tipo Rosenstein-Rodan o un crecimiento tipo Hirschman (Mathews, 2010). Las zonas económicas especiales pueden actuar como sistemas que se refuerzan a sí mismos, en los cuales las industrias agrupadas forman una totalidad cuyos elementos se apoyan mutuamente con “beneficios que fluyen hacia adelante, hacia atrás y horizontalmente” y que tienen la capacidad para expandirse dado que “una industria competitiva engendra otra” (Porter, 1990: 151). Las teorías de la “Nueva Geografía Económica” han insistido en el concepto de proceso acumulativo y circular. En aquellas, la concentración regional de una industria puede dar lugar a una concentración regional aún mayor de manufacturas, siendo el comercio internacional un factor que coadyuva a este proceso (Fujita et al, 1999; Krugman, 1991). Al parecer, las zonas económicas especiales, que aglomeran a empresas exportadoras altamente competitivas, generan un impulso para la inversión en el resto del territorio del país anfitrión. También, la proximidad geográfica de las empresas, puede actuar como una importante fuerza impulsora de la innovación, el aprendizaje, la difusión de conocimientos y, a su vez, promover la competitividad (Marshall, 1890; Porter, 1990). Según Porter, estos procesos pueden tener lugar en todos los clústeres; sin embargo, son más importantes en los orientados a la exportación que en los de bienes no transables internacionalmente.

En la literatura, se reconoce ampliamente que la apertura a los flujos de conocimiento, capital y personas es una condición importante para la competitividad y el éxito del clúster. La teoría de la Nueva Geografía Económica desarrolló este argumento aun más. Se sostiene que los beneficios del co-

mercio son mayores cuando las mercancías están sujetas a economías de aglomeración, debido a que la concentración de la producción mundial en un solo lugar permite un mayor aprovechamiento de las economías externas y, por lo tanto, aumenta la eficiencia. De este modo, se puede generar un proceso de desarrollo que es: a) acelerado; b) circular, en tanto la ganancia de uno alimenta a otro; c) acumulativo en sus efectos; d) creador de elementos que se refuerzan a sí mismos; e) capaz de generar ganancias sistémicas mediante el «aumento de los retornos» (Mathews, 2010); f) impulsado por las innovaciones y la difusión de conocimientos; y g) eficiente y competitivo.

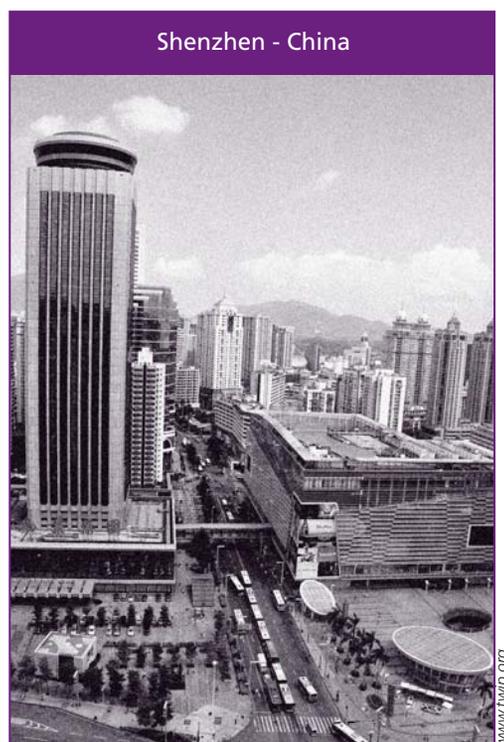
Se puede identificar dos enfoques estratégicos para el establecimiento de zonas económicas especiales: el enfoque del “segundo mejor” basado en el comercio (que abarca a las teorías ortodoxas y heterodoxas) y el enfoque por clústeres. Estos enfoques tienen implicaciones diferentes con respecto a los vínculos e impactos económicos.

Desde el punto de vista del enfoque basado en el comercio, las zonas económicas especiales ofrecen una plataforma para las unidades productivas con movilidad internacional; crean un ambiente que conduce a intercambios concentrados entre los actores privados domésticos y extranjeros; generan externalidades a través de los encañamientos hacia atrás que actualizan a aquellos que están fuera de la zona e inician una modificación en la orientación del sector privado nacional hacia actividades de exportación. La fuerza de los eslabonamientos hacia atrás depende de las políticas gubernamentales, del nivel de sofisticación de la economía nacional en su conjunto, de la composición de la actividad económica dentro de las zonas, de la propiedad de las empresas, entre otros. Sin embargo, el enfo-

que del clúster trata a la zona económica especial como un clúster típico e indica que el éxito depende de su potencial de activación de fuerzas sinérgicas, que generan un proceso de causalidad circular y acumulativa que conduce a la disminución de los costes de producción y a la concentración continua.

El principio subyacente es que, dadas las interdependencias entre todos los factores en un contexto social, «cualquier cambio en cualquiera de los factores causará cambios en los demás; usualmente, la naturaleza de estos cambios secundarios apoya el cambio inicial; a través de un proceso de interacciones, en donde el cambio en un factor estará continuamente apoyado por las reacciones de los otros factores, todo el sistema se impulsa a moverse en la dirección del cambio primario, aunque mucho más lejos» (Myrdal, 1956: 15-16). Así, el cambio se vuelve progresivo y se propaga en forma acumulativa. Una zona económica especial puede fracasar en la activación de este mecanismo de auto-refuerzo si no está integrada en el medio económico local y si termina manteniendo vínculos insignificantes con la economía exterior. A no ser que represente una sinergia con otros actores regionales, la zona económica especial no puede iniciar o aumentar la dinámica de un proceso acumulativo y circular. Por tanto, en el marco propuesto, éstas deben estar estratégicamente ubicadas en, o alrededor de, los clústeres existentes, ya sea que éstos se hubiesen conformado naturalmente o que hubiesen sido promovidos por el gobierno.

Alternativamente, el gobierno puede planificar grandes zonas económicas especiales abiertas o fomentar el agrupamiento de varias pequeñas. En este último caso, el objetivo debe ser generar una masa crítica de actividad para atraer mayor actividad económica en la región.



Se torna evidente que se debe distinguir entre el enfoque basado en el comercio y el enfoque basado en clústeres. Cada uno puede tener diferentes implicaciones para el crecimiento económico y puede demandar diferentes conjuntos de políticas. En el resto del artículo, nos centramos en los enfoques adoptados en Corea, China e India, analizando su impacto en el rendimiento de las zonas económicas especiales.

China: éxito sin igual

Las zonas económicas especiales en China se pusieron en marcha en 1979 como parte del programa de Deng Xiaoping, llamado “las cuatro modernizaciones” que, orientados a la modernización de la agricultura, la industria, la ciencia y tecnología y la defen-

sa nacional apuntaron a “convertir al país en una nación industrializada relativamente avanzada en el año 2000” (McKenney, 1993). En la visión de Deng, la inversión extranjera y la tecnología son necesarias para mover la base industrial de China en el siglo XXI. Inicialmente, se crearon cuatro zonas económicas especiales: Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen, para “abrir una ventana al mundo exterior” (Chang, 1988). China desarrolló su propio modelo de zonas económicas especiales y descartó las tradicionales zonas de procesamiento cerradas. A diferencia de estas últimas, las zonas económicas especiales de China son megaciudades industriales abiertas repartidas en varios kilómetros cuadrados. Shenzhen, por ejemplo, se extiende por casi 2000 km²; el distrito Pudong de Shanghai tiene 522 km², y Hainan, 34 mil km². En general, las zonas económicas especiales chinas están repartidas en una área de más de 40 mil km². Finalmente, la elección de las zonas costeras no era simplemente para facilitar el comercio como generalmente se cree, otros factores fueron importantes para la elección del lugar como el acceso a tierra barata, la participación activa de los funcionarios en estas provincias, la larga tradición de comercio y el espíritu empresarial en estas regiones y una mayor probabilidad de atraer inversión china residente en estas áreas (Lai, 2006). Las zonas económicas especiales chinas fueron así zonas de nueva generación y dirigidas a la creación de grandes grupos de industrias de exportación altamente competitivos en los lugares donde el clima de inversiones exteriores ya era propicio para la actividad de spin-off.

Sin embargo, estas zonas económicas especiales no tuvieron un éxito instantáneo. Entre 1979 y 1984, según la descripción de Haywood (2004), su desempeño se ubicó

en un punto «entre lo decepcionante y hacia lo desastroso». El dinero fluía profusamente desde el gobierno central y los poderes de la burocracia no tenían restricciones, generándose así oportunidades de corrupción. El contrabando de personas y mercancías era rampante (Haywood, 2004; Kung, 1985). Además, en las zonas económicas especiales, las inversiones chinas predominaban; la mayoría de la inversión extranjera se dirigió hacia el sector inmobiliario, lo cual condujo a un boom inmobiliario. La inmigración descontrolada ocurría y las agencias de empleo tomaban enormes comisiones del 30 al 40%. La política fue ampliamente criticada en China. Los medios de comunicación, los intelectuales y el público en general atacaron a las zonas económicas especiales calificándolas de «contaminación espiritual», territorio alquilado, venta de la nación, negociado inmobiliario y apropiación de tierras (Kung, 1985). Curiosamente, incluso la burocracia del gobierno central se opuso a la idea de las zonas económicas especiales, ya que erosionaban su base de poder en estas regiones.

Pero ni el desempeño desastroso ni la crítica disuadieron a los líderes chinos, que decidieron no desechar las zonas sino aprender de los errores. Delegaciones oficiales fueron enviadas a diversos países para visitar sus zonas económicas especiales; se crearon mejores y más completas normativas; varias reformas administrativas fueron introducidas: se recortó la burocracia, se tomaron medidas enérgicas contra los funcionarios corruptos, se inyectaron grandes cantidades de dinero para infraestructura y se efectuaron ofertas lucrativas para los trabajadores ofreciéndoles amplios apartamentos en la zona.

Las zonas económicas especiales, y en particular Shenzhen, comenzaron a mostrar signos de progreso económico durante los años ochenta. El interés inicial en el mercado inmobiliario de la zona económica especial de Shenzhen y la industria del turismo desplazó al desarrollo de la capacidad de producción. McKenney (1993) informa que en 1983, había 60 establecimientos en la zona de Shenzhen, que empleaban a 15 mil trabajadores y representaban el 69% del valor industrial y el 82% de la IED de la ciudad.

Inspirado por el éxito inicial de las zonas económicas especiales, el gobierno central designó a la provincia de Hainan como la quinta ZEE en 1988 y a los nuevos distritos de Pudong como la sexta ZEE en 1990. La nueva zona de Tianjin Binhai fue autorizada como la séptima, en 2006. Posteriormente, se estableció un gran número de zonas clasificadas de la siguiente manera:

Zonas de desarrollo tecnológico y económico: A principios de 1984, China decidió establecer zonas de desarrollo tecnológico y económico (ZDTE). Se las conceptualiza como áreas de tierra relativamente pequeñas repartidas dentro de las ciudades centradas principalmente en la atracción de la industria de alta tecnología, ofreciendo condiciones atractivas de inversión material e inmaterial. Se encuentran en zonas muy desarrolladas y agrupaciones industriales que ya existen, con una buena base industrial y posibilidades de comunicación conveniente. El gobierno ha otorgado al Comité de Dirección del Área de Desarrollo Económico-Tecnológico derecho económico de gestión, que es igual al que manejan los gobiernos locales.

De 1984 a 1988, se establecieron 14 ZDTE en las ciudades costeras. En 1992 y 1993, se establecieron otras 18 ZDTE

nacionales y, por último, de 2000 a 2002, el gobierno decidió construir el tercer grupo en el resto de las provincias, un total de 49 ZDTE. Hasta la fecha, hay 54 a nivel nacional, de las cuales, 33 se encuentran en las regiones costeras del Este y el resto se encuentran en las regiones del Medio Oeste. Adicionalmente, se han establecido cientos de ZDTE provinciales y municipales en toda China. La superficie total de estas 54 zonas de desarrollo tecnológico y económico es de aproximadamente 400 km² igual a 0,004% de la superficie total de China (Herrle, 2005). En un principio, este tipo de zonas se crearon para atraer el capital extranjero, aunque el posicionamiento actual, los objetivos y temas de inversión ya no están limitados por este objetivo.

Zonas nacionales de desarrollo industrial de alta tecnología: En 1998, mediante el “Plan Antorcha” para la promoción de capacidades domésticas de I&D, el gobierno comenzó a establecer las Zonas Nacionales de Desarrollo Industrial de Alta Tecnología (ZNDIAT). Se trata de zonas concentradas, establecidas con fines de promoción de las industrias locales de nueva tecnología, orientadas a los mercados nacionales y extranjeros. En la actualidad, hay 53 ZNDIAT aprobadas por el Consejo de Estado, ubicadas principalmente en las proximidades de las ZDTE.

Zonas nacionales de cooperación económica fronteriza: en 1992, el gobierno introdujo otro concepto innovador: las Zonas Nacionales de Cooperación Económica Fronteriza (ZNCEF). La ZNCEF es un área destinada a desarrollar el comercio fronterizo y llevar a cabo el procesamiento de las re-exportaciones a lo largo de la frontera, aprovechando la complementariedad de los

recursos (Kudo, 2009). El objetivo es desarrollar el comercio, la economía y la buena relación con los países vecinos. También desempeñan un papel positivo en la promoción de la economía de las zonas fronterizas hacia atrás. El Consejo de Estado ha aprobado 14 ZNCEF desde 1992.

Zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE): En abril de 2000, bajo supervisión de las aduanas, se pusieron en marcha zonas tradicionales de tipo predio industrial cerrado, dentro de los ZDTE y ZNDIAT existentes. Hay 15 zonas de ese tipo.

Centros nacionales de vacaciones y turismo: Con el fin de explotar los vastos recursos turísticos y acelerar la industria turística, el Consejo de Estado decidió elegir las regiones con condiciones propicias, para implementar Centros Nacionales de Vacaciones y Turismo (CNVT). En éstos, se fomenta la inversión extranjera en proyectos, empresas e infraestructura turística. Hasta la fecha, existen 11 CNVT aprobados por el Consejo de Estado.

Zonas de Inversión Taiwanesa (ZIT): En 1989, el Consejo de Estado aprobó tres zonas de este tipo en la provincia de Fujian para fomentar la inversión taiwanesa en China. La cuarta zona fue creada en la misma provincia en diciembre de 1992. Hasta la fecha, las cuatro ZIT operan en esta provincia.

Zona nacional de demostración de agroindustrias de alta tecnología agrícola: En 1997, con el propósito de desarrollar radicalmente la agricultura, se establecieron las Zonas Nacionales de Demostración de Agroindustrias de Alta Tecnología (ZNDAAAT). Hasta ahora, existe solo una de tales zonas ubicada cerca de Xian, en la provincia de Shaanxi.

Zona de Libre Comercio (ZLC): Se trata de

una zona orientada al comercio internacional, ubicada en un área con almacenes para depositar y procesar bienes para su exportación. Actualmente existen 13 ZLC operativas. También, en las zonas económicas especiales y en las ciudades costeras, se establecieron más de 10 depósitos aduaneros. De éstos, en el 2004, seis fueron convertidos en Parques Logísticos.

De este modo, China ha ido ampliando continuamente su sector de zonas económicas especiales, tanto vertical como horizontalmente, como un elemento clave de su estrategia industrial desde 1978. Las ZDTE fueron introducidas tempranamente, en 1984 y luego fueron seguidas por varios otros tipos de zonas. Las zonas económicas especiales tipo “gran ciudad” son establecidas como clústeres abiertos; por su parte, las zonas más pequeñas, como las ZDTE y ZNDIAT, están siendo convertidas en áreas de desarrollo industrial, localizadas en la proximidad de zonas, clústeres o predios ya existentes. El paisaje manufacturero chino se caracteriza por un gran número de clústeres industriales. Como parte de la estrategia de industrialización basada en clústeres, una variedad de zonas están siendo localizadas en proximidad unas de otras o en proximidad a otros clústeres industriales, buscando así aumentarlas y reforzarlas mutuamente (Kim & Zhang, 2008). Para el año 2007, se registraban 1346 zonas económicas especiales en 300 de los 326 municipios (Wang, 2009). Las zonas están siendo desarrolladas no solo por los gobiernos nacional, provincial o municipal sino, también, por el sector privado.

El éxito de las zonas económicas especiales y otras zonas de desarrollo en China ha sido fenomenal. Desde 1979, según el Ministerio de Comercio de China, se ha producido un aumento continuo de la par-

participación del sector de las zonas económicas especiales en el PIB, en el valor agregado de la industria, en la inversión extranjera directa, en las exportaciones y en los ingresos fiscales. En 2006, su participación en el PIB real se estimó en 18,5%, lo que aumentó al 21,8% en 2007. Asimismo, en 2007 el sector registró el 46% de las entradas totales de IED, esto es, 74,8 billones. Su participación en las exportaciones totales subió al 60%, absorbiendo el 4% del empleo nacional y el 10% del empleo urbano (Zheng, 2010). Esto implicó el empleo de 30 millones de personas en este sector.

De todas las zonas económicas especiales, Shenzhen siguió siendo la principal, registrando más del 77% de 218 mil millones de exportaciones totales producidas en cinco zonas económicas especiales tipo ciudad. En 2009, el PIB de las 54 ZDTE solo era 1712 millones de RMB, esto es, un 5,3% del PIB total de China. Su participación en las exportaciones era 16% aproximadamente. Aquellas captaron el 22,5% de la inversión extranjera directa y generaron el 5% de los ingresos fiscales.

Además, mediante la política gubernamental de promoción de las diferentes variedades de zonas y su localización en las proximidades de los clústeres industriales existentes, se garantizó la integración de las redes de proveedores locales con las cadenas globales de valor, facilitándose así su modernización. Kim y Zhang (2008) ilustran este punto excelentemente examinando cómo los vínculos entre proveedores y compradores —entre las empresas con inversión extranjera existentes en los ZDTE y las empresas domésticas en los clústeres de la región—, impulsaron el desarrollo de un exitoso clúster de industrias electrónicas que sustenta el éxito de las grandes empresas chinas, tanto dentro como afuera del país.

Entre 1966 y 1969, un clúster industrial de plantas electrónicas surgió en Qingdao. Un punto de inflexión en su desarrollo se produjo cuando, entre 1984 y 1992, dos ZDTE fueron establecidas en sus proximidades, atrayendo a varias empresas extranjeras a la región. Si bien las empresas locales continuaron liderando, las empresas extranjeras lograron contratos con las primeras para el suministro de componentes, insertándose así instantáneamente en las cadenas globales de valor que se habían desarrollado. Esto cambió la estructura de las cadenas de suministros en la región. El conocimiento comenzó a fluir a través de estas cadenas y empujó a las empresas locales hacia la mejora de sus capacidades tecnológicas propias, lo que contribuyó a la aparición de una industria de la electrónica altamente sofisticada en la región.

La evidencia sugiere que las zonas económicas especiales también han desempeñado un papel importante en la promoción y fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de China. Según Zheng (2010), en 2007, las ZNDIAT representaron casi la mitad del total de las industrias de alta tecnología; casi la mitad de la producción de alta tecnología y un tercio de las exportaciones de alta tecnología del país. En esas zonas, se tenía 1,2 millones de trabajadores en I&D y se habían registrado 50 mil patentes, lo cual representaba más del 70% del total de patentes inscritas por las industrias locales. Las ZDTE representaron también un tercio del total de las exportaciones de alta tecnología. Las primeras “zonas económicas especiales tipo ciudad” fueron mejoradas en términos de su contenido tecnológico. En 1991 apenas el 2,8% de las exportaciones de productos manufacturados de Shenzhen fueron exportaciones de alta tecnología. Para el 2004, estas exportaciones ascendieron a \$30,6 mil

millones y representaron el 51,2% de las exportaciones de productos manufacturados (Li, 2006). Para el 2007, en el conjunto de todas las zonas económicas grandes, más del 40% de la producción industrial total provino de industrias de alta tecnología (Zheng, 2010).

Fu y Gao (2007) han demostrado que las ZDTE han desempeñado un papel importante en la generación de empleo y en la formación de capital humano. En 2005, el 6,69% de los gastos totales fue destinado a apoyar la educación y formación, con un total de 4,24 mil millones de yuanes al año. Las diez zonas de China central dedicaron el 8,8% de sus gastos a educación, lo cual representó, en promedio, casi tres veces las finanzas públicas chinas. Asimismo, estos autores mostraron que 32 zonas económicas concentran el 73,8% de todo el gasto educativo. Se encontró una correlación positiva entre el número de zonas de desarrollo provinciales y el PIB per cápita, concluyendo que estas zonas son también motores de las economías regionales chinas. Wang (2009) utiliza diseños experimentales para demostrar que la productividad total crece en 0,6% cuando se adquiere el estatus de zona económica especial.

Corea: una experiencia exitosa

Corea lanzó su primer Plan Quinquenal de Desarrollo Económico en 1962. En la fase inicial de crecimiento, el gobierno adoptó una estrategia doble: rigurosas políticas orientadas a la exportación en industrias maduras³ y una estrategia de sustitución de importaciones en el sector de bienes de



Masan - Corea

consumo. Dado que las capacidades tecnológicas propias del país eran limitadas, la política comercial dual colocó una presión continua sobre las empresas para adquirir tecnología extranjera. Esta política condujo a importaciones masivas de bienes de capital y generó escasez de divisas. Para abordar el problema, el gobierno trató de fomentar la inversión extranjera directa en los sectores orientados a aquellas exportaciones que podrían traer nuevas tecnologías y promover la competitividad del país en la industria manufacturera (Aggarwal, 2012). Dado que las políticas de IED fueron altamente restrictivas en la economía nacional, el gobierno planificó construir su primera zona franca en 1970 en Masan, donde se permitieron solo inversionistas extranjeros directos. En enero de 1970 se anunció la Ley de Zonas de Exportación Libre y comenzó la construcción de la “Zona Económica Libre”

3 Estas industrias incluyen tales como alimentos y textiles (en la década de 1960); metal, construcción naval y productos químicos (en la década de 1970).

(ZEL) en Masan. En 1972, 26 empresas extranjeras se habían trasladado a esa zona y, en 1973, en la costa occidental coreana se construyó también la zona de Iksan.

Corea localizó sus zonas económicas especiales cerca del puerto y ofreció un paquete muy lucrativo y completo de incentivos a los inversionistas para promover las industrias de exportación. Pronto, se logró una ocupación plena. En la fase inicial, se les permitió operar en las “zonas francas” solo a las empresas extranjeras, incluyendo a las empresas locales con mayoría de capital extranjero. En gran parte, aquellas estuvieron involucradas en procesos intensivos en mano de obra, como textiles, calzado y componentes electrónicos. Las empresas extranjeras no establecieron relaciones de subcontratación con empresas externas a la zona. Posteriormente, la ley fue modificada para permitir la externalización de los procesos productivos fuera de la zona. Luego, en la década de los ochenta, se les permitió también a las empresas coreanas invertir en las zonas francas de exportación. En 1987, se dio el tránsito de la dictadura a la democracia y las disputas por los derechos laborales proliferaron en el país. Como resultado de ello, los salarios coreanos aumentaron fuertemente y el país comenzó a perder su ventaja competitiva en productos intensivos en mano de obra. Esto condujo al gobierno a reestructurar la actividad económica. En correspondencia con la política industrial cambiante, las zonas de exportación libre fueron reestructuradas también a favor de productos intensivos en capital y tecnología. Después de 1987, se produjo una fuerte caída en el empleo de las zonas, pero las exportaciones habían aumentado. Esto refleja el hecho de que en la década de 1990, las zonas se volvieron más intensivas en capital y la producción se hizo cada vez más automatizada e intensiva en tecnología.

Hasta el año 2000, sólo había dos zonas francas de exportación en Corea. A partir de ese año, se introdujeron las “zonas libres de impuestos” con el objetivo de mejorar la competitividad de la industria de la logística, generando un mayor valor añadido a partir del transbordo, la distribución, el re-embalaje, la consolidación desde múltiples países, el procesamiento y la manufactura. Bajo esta política, cuatro zonas orientadas a la logística (tres puertos y un aeropuerto) están en operación y un puerto más está en construcción. En 2004, estos territorios fueron denominados “zonas de libre comercio orientadas a la logística”. El Ministerio de Tierra, Transporte y Asuntos Marítimos supervisa las zonas francas logísticas.

En 2002, Corea pensó el concepto de zonas económicas libres como parte de sus esfuerzos para atraer más inversión extranjera –especialmente en los sectores de servicios y de I&D–, para transformarse en un “hub” de negocios, logístico y financiero en el noreste de Asia y para actuar como un experimento de desregulación empresarial destinado a ayudar a reactivar una economía nacional débil. La Ley de Designación y Gestión de Zonas Francas fue promulgada en diciembre de 2002 y entró en vigencia el 1 de julio de 2003. Se designaron 6 zonas económicas que están actualmente en operación.

En cada zona económica libre se promovió un modelo de crecimiento distinto. Mientras la zona de Incheon es concebida como un centro logístico para negocios, finanzas y turismo internacionales, la zona de Busan-Jinhae tiene como objetivo convertirse en un centro para las telecomunicaciones, las industrias de alta tecnología y la logística marítima. La ZEL de Gwangyang está centrada en la logística y los productos petroquímicos y de acero; la ZEL del Mar Amarillo se especializa en automóviles, in-

formática, biotecnología y logística con valor añadido; la ZEL de Daegu-Gyeongbuk se centrará en los servicios basados en el conocimiento (por ejemplo, educación, medicina y modas) y la ZEL de Saemangeum-Gunsan está pensada como un “hub” para la fabricación de automóviles, construcción naval, medio ambiente, turismo y ocio. Estas zonas se centran en la atracción de IED. Se permite también la inversión doméstica pero mediante emprendimientos conjuntos que cuenten con mínimo un 30% de inversión extranjera y que ésta no sea menor a los 50 millones de won coreanos. Además, la inversión extranjera debe ser equivalente a dos veces el precio de la tierra.

Al evaluar el desempeño de la política, se encuentra que la zona de procesamiento de exportaciones de Masan ha sido la más exitosa pues ha tenido una historia más extensa y excelentes resultados. En los primeros 5 años, en esa zona, la IED aumentó de USD 1,23 millones a más de USD 88 millones. Para 1975, la zona franca estaba totalmente ocupada y el gobierno creó otra en Iri. Durante el periodo entre 1980 y 1985, la inversión se redujo en la ZEL de Masan debido a la crisis del petróleo seguida por la recesión

global. El gobierno aprovechó la oportunidad para reestructurar las zonas francas. Varias empresas pequeñas y tradicionales cerraron y, en su lugar, se crearon nuevas empresas más automatizadas. La participación de las industrias electrónicas y de instrumentos de precisión aumentó del 56% en 1979 al 78% en 1989; en el mismo periodo, la participación de las industrias de metal y del sector tradicional disminuyó drásticamente. Para 1990, la zona había atraído a un total de 70 empresas con USD 218 millones de inversión. De este total, la inversión extranjera representó USD 186 millones (85,4%) y el resto provino de inversión local. La partida más importante correspondió a productos electrónicos (65,7%) seguidos por productos de precisión (12,35%), metales (11%), y misceláneos (1%).

En la actualidad, la inversión doméstica predomina en las zonas de libre comercio de tipo manufacturero (Cuadro 1). Masan es la única zona de libre comercio que atrae sustancialmente inversión extranjera directa; en las otras zonas de procesamiento de exportaciones la participación de la IED es insignificante. Con posterioridad al 2000, se establecieron cuatro zonas de

Cuadro 1
Desempeño de las zonas de libre comercio manufactureras a diciembre 2007

	Número de empresas	Empresas extranjeras	Exportación	Importación	Inversión	IED	Empleo
			(en millones de USD)				
Masan	83	52	3256	1921,2	213,5	135	7318
Iksan	31	6	150,4	82,6	44	5,3	1501
Gunsan	13	6	13,9	0,51	157,3	5,8	1200
Daebul	26	21	280	13	240,3	1,3	3063
Yulchon	1	1			0,05	0,05	20

Fuente: Jeong (2008).

procesamiento de exportaciones en Gunsan, Daebul, Donghae y Yulchon. De éstas, sólo Gunsan y Daebul tuvieron éxito en la atracción de inversiones; las otras dos no pudieron despegar.

Adicionalmente, Masan fue fundamental en la generación de empleo en las etapas iniciales. En 1973, el empleo creció rápidamente a más de 21 mil plazas. A partir de entonces, los nuevos empleos aumentaron lentamente, alcanzando un máximo de más de 36 mil en 1987, cifra que luego disminuyó continuamente. Esto refleja la reestructuración a zonas en finales de 1980. Las oportunidades de empleo provocaron la migración a gran escala en las fases iniciales, contribuyendo así a la economía regional. Sin embargo, en 2007, el empleo disminuyó a 6.706 plazas en Masan. Otras zonas no pudieron compensar este descenso en el empleo.

No había sido sustancial la participación de las exportaciones originadas en las zonas de procesamiento en las exportaciones nacionales. Alcanzó un pico de 3,99% en 1964 y disminuyó posteriormente. En 1990, la cuota de exportación de Masan era apenas de 1,21%. A diferencia de Taiwán, la balanza coreana siguió siendo desfavorable hasta 1985. Sin embargo, durante ese periodo, las zonas de procesamiento de exportaciones generaron un saldo comercial positivo, cubriendo así en algo el déficit de la balanza comercial del país. A finales de 1980, cuando hubo el superávit comercial, Masan contribuyó con el 69% del total.

En los últimos años, con el rápido crecimiento económico que ha tenido lugar en la economía coreana, el papel de las zonas de procesamiento de exportaciones se ha vuelto marginal. En el 2007, su participación en las exportaciones fue inferior al 1%, aunque todavía contribuyeron en más del 11% al superávit comercial nacional.

Si bien la contribución de las zonas tradicionales para la economía nacional ha ido disminuyendo, la contribución de las ZEL no ha dejado de crecer. De las seis ZEL actualmente en operación, Incheon se ha convertido en la zona con más rápido crecimiento. Para el 2020, esta zona se propone atraer USD 12,7 mil millones de IED. Durante los primeros cinco años, mediante memorandos de entendimiento, se prometió una inversión extranjera de USD 9 millones en la zona. Esto generó expectativas positivas⁴, sin embargo, a fines de abril de 2010, la zona había atraído solo USD 890 millones en inversión extranjera⁵. En general, desde el 2003 hasta mediados del 2009, sólo llegó USD 1,5 mil millones de IED a las ZEL, es decir, sólo el 14% del monto prometido en los memorandos de entendimiento. No obstante, se debe destacar que la IED atraída por estas zonas hasta el momento sigue siendo considerable para las etapas iniciales de los proyectos. En el primer semestre de 2010, según datos del Ministerio de la Economía del Conocimiento, las seis ZEL han captado unos USD 2,7 mil millones en inversión extranjera. Sin duda, en Corea las ZEL han desempeñado un papel crucial en:

- Las etapas iniciales, estimulando la actividad económica, generando empleo y atrayendo IED para las industrias manufactureras intensivas en mano de obra.
- Las etapas de despegue, construyendo capacidades tecnológicas en el sector manufacturero y obteniendo divisas mediante su cambio hacia actividades intensivas en capital y tecnología.

4 www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2009/.../240_19522.html.

5 <http://joongangdaily.joins.com/article/view.asp?aid=2919990>.

- Las etapas maduras, creando ciudades globales de alta tecnología con una economía basada en servicios de alta tecnología.

El papel de las ZEL tradicionales basadas en el comercio ha sido marginal hasta el presente. Sin embargo, aquellas todavía continúan generando entradas de divisas y diversificación económica. Más aún, las variedades más nuevas de las zonas económicas especiales han surgido sobre la base de un enfoque de clúster puesto que están todavía en su fase inicial, el Estado no ha dejado de evaluar y reformar sus políticas de intervención para garantizar su éxito.

Las zonas económicas especiales en la India aterrizaron antes de que pudieran despegar

En la India, el proceso de crecimiento industrial se inició en 1948 cuando el gobierno anunció su primera Resolución de Política Industrial. La pieza central de la estrategia de desarrollo fue la promoción de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, con un particular énfasis en las industrias básicas y pesadas. El país, sin embargo, se enfrentó a una grave crisis de divisas en la década de 1960 debido a múltiples fallas tales como el fracaso de la agricultura, el crecimiento de las importaciones y dos conflictos fronterizos. Para fomentar las exportaciones, se ofrecieron varios incentivos fiscales a los exportadores. En 1965, en el marco de estos programas, el gobierno creó una zona de procesamiento de exportaciones (ZPE) en Kandla, la primera en su género en Asia. Dado que las ZPE eran consideradas simplemente como herramientas para ofrecer incentivos fisca-

les para la promoción de las exportaciones, el programa no fue apoyado por ninguna legislación o infraestructura administrativa (Aggarwal 2004, Kundra 2000).

Después, en 1973, se creó una zona de procesamiento de exportaciones en Santacruz. Durante la década de los ochenta, el gobierno estableció cinco zonas más en Noida (Uttar Pradesh), Falta (Bengala Occidental), Cochin (Kerala), Chennai (Tamil Nadu) y Visakhapatnam (Andhra Pradesh). Exceptuando un caso, estas zonas eran pequeños predios industriales cerrados y localizados en áreas portuarias.⁶ Así, a diferencia de China, el programa de zonas de procesamiento de exportaciones de la India estuvo impulsado por el enfoque comercial tradicional de segundo mejor. Además, estas zonas fueron sometidas a numerosos controles y regulaciones para prevenir el mal uso de los incentivos por parte de las empresas.

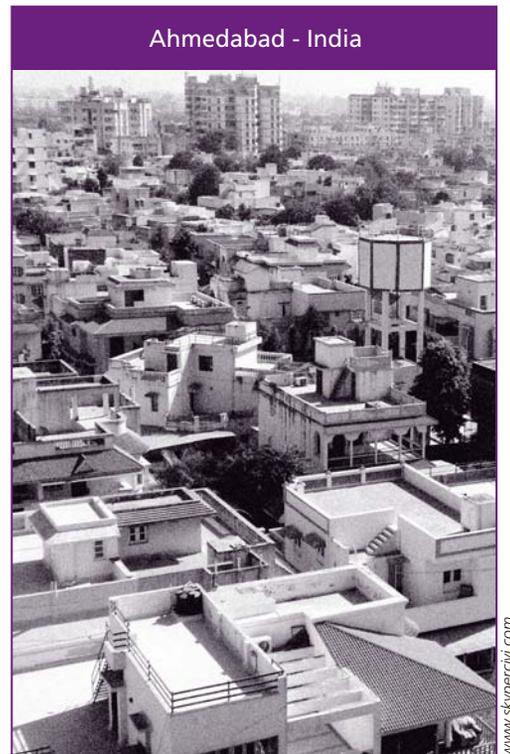
En 1991, la economía india experimentó una dosis masiva de liberalización. En este contexto, el gobierno inició medidas de gran alcance para modernizar y reestructurar las ZPE (Aggarwal 2004). Para mejorar el clima de inversión en estas zonas, se procedió a la delegación de competencias a las autoridades de las mismas, a la concesión de mayores incentivos fiscales, a la simplificación de decisiones de política y a la provisión de mayores equipamientos.

Un cambio importante en el enfoque de política sucedió cuando, motivado por el éxito de las zonas económicas especiales chinas, el gobierno puso en marcha un nuevo esquema de zonas económicas especiales en el año 2000. La diferencia principal entre la zona económica especial y la zona de procesamiento de exportaciones radicaba en que la primera fue concebida como un

⁶ La ZPE más grande, localizada en Kandla, apenas tenía un tamaño de 405 hectáreas.

municipio integrado, con infraestructura de clase mundial plenamente desarrollada, mientras que la zona de procesamiento de exportaciones era solo un enclave industrial. Además, mientras que las antiguas ZPE fueron establecidas principalmente por el gobierno central, las ZEE podían ser establecidas por los sectores público, privado o mixto y por los gobiernos de los estados o cualquiera de sus agencias. Varios incentivos fiscales y no fiscales se extendieron a las unidades que operan en las zonas económicas especiales y se adoptaron medidas para mejorar la calidad de la gobernanza de las mismas. Sin embargo, la política no motivó a los inversionistas privados de una manera significativa y, finalmente, las ocho ZPE se convirtieron en ZEE.

Para proporcionar un significativo “empuje”, se promulgó una Ley Integral de Zonas Económicas Especiales en el 2005, la cual entró en vigor en febrero del 2006 cuando se finalizaron las normas de la misma. Con la introducción de esta ley, las ZPE dejaron de existir y el alcance y la cobertura del sistema de zonas económicas se amplió. Según la ley, las zonas económicas especiales abarcan una amplia variedad de zonas orientadas a la exportación, tales como zonas de empresas individuales, zonas específicas de sector, zonas multiproducto con municipios grandes y zonas de libre comercio orientadas hacia la logística. Se permitió una amplia variedad de actividades económicas en las zonas económicas especiales, incluyendo los servicios, la manufactura, el comercio, la re-ingeniería y el re-acondicionamiento. Si bien su objetivo principal es promover la actividad económica, esta política no estuvo acompañada por la declaración de la visión, misión u hoja de ruta para alcanzar sus propósitos. Sin embargo, con respecto al enfoque anterior, se produjo una



importante modificación: se buscó promover la actividad económica y no solamente la promoción del comercio como sucedía con las ZPE. Como resultado, la política no regula la ubicación de las zonas económicas especiales, permitiéndose así que las fuerzas del mercado determinen dónde deben estar localizadas. Durante nuestras visitas de campo a nueve ZEE activas,⁷ se observó que las fuerzas del mercado han conformado estratégicamente la ubicación de las ZEE de tal manera que éstas pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la industrialización basada en clústeres. Las estrategias adoptadas en el establecimiento de zonas económicas especiales son las siguientes:

7 Punjab, Haryana, UP, Rajasthan, Gujarat, Maharashtra, Kerala, Andhra Pradesh y Tamil Nadu.

Aumento de los clústeres industriales existentes y polígonos industriales: Un gran número de zonas económicas especiales están siendo promovidas al interior de los clústeres existentes y de los polígonos industriales, buscando así ampliarlos y reforzarlos. Muchas ZEE privadas están surgiendo en torno a los clústeres naturales o a los complejos industriales. Algunos gobiernos estatales están también centrando sus esfuerzos en los clústeres naturales y/o en los polígonos industriales existentes. El gobierno del estado de Gujarat, por ejemplo, ha identificado seis regiones que han adquirido capacidad industrial. La mayoría de las zonas económicas especiales están localizadas en estas regiones para revitalizar sus competencias básicas y transformarlas en centros internacionalmente competitivos mediante la generación de sinergias positivas entre ellos. Se trata de Ahmedabad (productos farmacéuticos y textiles), Gandhinagar (tecnología de información), Bharuch (productos químicos), Vadodara (ingeniería), Jamnagar (petroquímicos) y Kutchh (metales pesados y logística). En estos casos, exceptuando Jamnagar y Gandhinagar, se trata de clústeres naturales en los cuales tanto el gobierno estatal como los desarrolladores privados han centrado sus esfuerzos.

Uttar Pradesh, Haryana, Punjab y Rajasthan parecen haber adoptado una estrategia similar. En Uttar Pradesh y Haryana, la mayoría de zonas económicas especiales trabajan en el sector de la tecnología de la información (TI) y están agrupadas en los centros tecnológicos existentes en Noida y Gurgaon. El gobierno del estado de Uttar Pradesh ha promovido dos ZEE de artesanía en los clústeres naturales de Moradabad y Bhadohi; otras zonas promovidas por el Estado están en la ciudad industrial de Kanpur. Las ZEE artesanales del gobierno

de Rajasthan están en Jodhpur. En Jaipur se localizan las zonas dedicadas a gemas y joyas; y, desde los polígonos industriales existentes, se ha generado el parque alimentario de Kerala y las zonas relacionadas con animación y juegos. En Kerala, varias zonas económicas especiales de tecnología de la información están situadas en, o alrededor de, los centros tecnológicos de Kochi y Thiruvananthapuram, buscando así reforzarlos aún más. En Andhra Pradesh, también, muchas zonas privadas de tecnología informática están agrupadas cerca del centro de tecnología de la información de Hyderabad. En Maharashtra, la mayoría de zonas económicas especiales privadas están creándose en Nashik-Pune-Mumbai, el cinturón industrial del Estado.

Probablemente, esta estrategia aumentará los clústeres o predios orientados hacia la economía doméstica mediante la creación de oportunidades para el aprendizaje y la innovación mutuas, manteniendo en estrecha proximidad a los clústeres orientados hacia afuera. Actualmente, en un mundo cada vez más globalizado e intensivo en conocimiento, los predios industriales y los clústeres orientados “hacia adentro” enfrentan importantes desafíos en términos de flujos de tecnología, habilidades, medio ambiente y control de calidad. La estrategia de colocar las zonas económicas especiales en o alrededor de aquellos, creará sinergias y potenciará las economías de aglomeración regionales. El plan consiste en fusionar la creación de zonas económicas especiales con el desarrollo de corredores industriales y con las zonas de fabricación e inversión nacionales (ZFIN). Se prevé localizar a varias zonas económicas especiales en las regiones de inversión, los centros industriales y los centros multilogísticos que conformarán el futuro corredor industrial Delhi-Mumbai.

Cada centro contará con infraestructura de clase mundial, centros de negocios, servicios de transporte y buena conectividad. De esa manera, se espera que las zonas económicas especiales logren beneficiarse de esos nodos industriales y, a su vez, reforzarlos.

Promoción de nuevos grupos a través de las zonas económicas especiales: Una estrategia alternativa consiste en promover nuevas industrias mediante la creación de pequeñas zonas económicas especiales agrupadas en una región y reforzarlas desarrollando polígonos industriales en sus proximidades. El gobierno de Andhra Pradesh, por ejemplo, ha adoptado esta estrategia como una vía para la diversificación industrial. Las nuevas industrias relacionadas con gemas y joyería, biotecnología, ingeniería, calzado deportivo y productos farmacéuticos están siendo establecidas promocionando las instalaciones para la producción a gran escala en las zonas económicas especiales. Siguiendo una estrategia similar, el gobierno de Tamil Nadu está utilizando las ZEE para modernizar la cadena de valor de la producción industrial. Se promueven “corredores industriales de excelencia” utilizando a las ZEE para ponerlos en marcha. En su primera fase, los corredores Chennai-Manali-Ennore y Chengalpattu-Sriperumbudur-Ranipet serán desarrollados colocando varias ZEE apoyadas por parques TI e industriales, instituciones de I&D, universidades e infraestructura social para vivienda, salud y educación básica. Esto estará seguido por los corredores Madurai-Thoothukkudi y Coimbatore-Salem. El gobierno de Maharashtra ha emprendido también ambiciosos proyectos a gran escala para manufactura e infraestructura en los distritos atrasados de Nagpur, Jalna, Nanded, Latur, Amravati y Akola, entre otros. El Estado ha desempe-

ñado un papel importante en la promoción de la industrialización en estas regiones mediante su involucramiento directo en 19 proyectos. Curiosamente, algunas zonas privadas han seguido también este patrón. Varias ZEE de TI privadas están surgiendo en Gandhinagar (Gujarat), Mohali (Punjab) y Jaipur (Rajasthan), buscando así explotar ventajas de localización relacionadas con la presencia de capital humano calificado en estas regiones. Probablemente, aquellas zonas implantarán la industria de las tecnologías de la información en estas regiones.

Promoción de parques industriales integrados y localización de las cadenas globales de valor: Grandes empresas de marca, como Nokia, Suzlon, Gitanjali y Uniparts, han estado promoviendo la integración de los parques para reducir costos logísticos. Están utilizando las zonas económicas especiales para atraer a los enlaces ascendentes y enlaces descendentes de la cadena global de valor y para forjar una cadena industrial mediante la creación de todos los eslabones hacia adelante y hacia atrás requeridos por las empresas. Este proceso de localización de cadenas internacionales mejora la eficiencia industrial mediante la reducción de costes de transporte e inventario y garantiza todas las ventajas de la integración vertical.

Al parecer, se ha pasado de la estrategia de “segundo óptimo basado en el comercio” a una estrategia basada en clústeres. Curiosamente, este cambio está guiado por el mercado y no ha sido planificado estratégicamente como sucedió en China. Los esfuerzos están dirigidos a la localización de las zonas económicas especiales cerca de los clústeres industriales existentes, a la agrupación de esas zonas en una sola localidad o a la creación de grandes instalaciones de

Cuadro 2
India: empleo directo, inversiones y exportaciones en las zonas económicas especiales

	Empleo		Inversiones*		Exportaciones**	
	2006 (febrero)	2010	2006 (febrero)	2010	2006 (febrero)	2010
Gobierno central	158 197	205 395	33,51	70,68	194,23	580,7
Fase de transición	205 660	63 080	16,08	73,38	7,02	447,29
Recientemente notificadas		352 349		1617,43		1.179,46
Total	178 763	620 824	49,59	1761,49	201,25	2.207,45

Basado en datos del Ministerio de Comercio, Gobierno de la India. * En billones de dólares

producción integrada. Se prevé la creación de sinergias entre los sectores que miran el mercado interno y las zonas económicas especiales orientadas hacia el exterior y entre las zonas económicas especiales diferentes dentro de la misma región. Estas sinergias, que aprovechan los sistemas locales de producción y los recursos globales, aumentarían la competitividad regional.

En sus etapas iniciales, entre los inversionistas privados, la aprobación de la ley ZEE generó un interés sin precedentes por desarrollar las zonas económicas especiales. Para el 18 de noviembre de 2010, se habían aprobado formalmente 580 nuevas ZEE y se notificaron 367 zonas en 16 estados. Ha existido un aumento fenomenal en la inversión económica especial, el empleo y las exportaciones.

Inversiones: durante la primera fase de su desarrollo, las zonas de la India estuvieron dominadas por inversionistas domésticos. En 1998, la inversión total en siete zonas de procesamiento de exportaciones fue de apenas USD 407 millones, generando un minúsculo 0,33% del total de inversiones manufactureras en ese año. Durante el pe-

ríodo 1965-2000, se establecieron sólo 8 zonas francas de exportación en 7 estados, ocupando una superficie de 2521 hectáreas. Entre 2000 y 2005, se crearon 11 nuevas zonas de procesamiento de exportaciones, pero la mayoría de estas zonas fueron el resultado de iniciativas de los gobiernos estatales; la política no indujo la inversión privada en las zonas económicas especiales. En febrero de 2006, es decir 40 años después de que la primera zona de procesamiento de exportaciones fuese establecida en Kandla, la inversión total fue de \$888 millones. En menos de cinco años desde la vigencia de la ley de zonas económicas especiales, en noviembre de 2010, la inversión llegó a la cifra asombrosa de \$39 mil millones (Cuadro 2). En este punto, se deben efectuar dos acotaciones. Primera, esta cifra incluye la inversión en el desarrollo de predios e infraestructura y, por lo tanto, no se la puede comparar con la inversión en ZEE en otros países. Segunda, más del 85% de la inversión total proviene de fuentes domésticas.

Empleo: en las zonas económicas especiales de India, el empleo directo total se situó en 81 371 personas en el año 2000 se incre-

mentó a 134 704 personas, hacia febrero de 2006. En los 5 años de vigencia de la nueva Ley de zonas económicas especiales, ese número aumentó a 620 824.

Exportaciones: las exportaciones anuales medias aumentaron de USD 0,5 millones entre los años 1966 y 1970 a USD 1,988 mil millones durante el período 2000-2003. La participación de las antiguas zonas de procesamiento de exportaciones en las exportaciones nacionales alcanzó su máximo en 1986, cuando aquellas representaron el 5% de las exportaciones manufactureras. Durante ese período, la mayoría se dirigieron a la Unión Soviética y a otros países de Europa del Este, debido a la existencia de mercados de exportación protegidos por un marco de los acuerdos comerciales bilaterales con estos países (Kumar 1989). Después del colapso de la Unión Soviética, las exportaciones de las ZPE se redujeron drásticamente.

A finales de 1980, sin embargo, cuatro zonas francas más entraron en funcionamiento, impulsándose así las exportaciones de las ZPE. En la década de los noventa, las exportaciones de las ZPE crecieron nuevamente y, poco a poco, alcanzaron el 5,2%, una participación ligeramente más alta que el máximo anterior. El Cuadro 2 revela que la promulgación de la política de ZEE proporcionó un impulso importante para el desempeño exportador de las zonas económicas especiales. El Gráfico 1 indica que, en el periodo 2007-2008, la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones físicas superó el 100%. En la recesión económica, del 2008 al 2009, aquella tasa cayó al 32% pero luego se recuperó nuevamente a más del 100%. Desde el periodo 2006-2007, las exportaciones provenientes de zonas económicas especiales han aumentado mucho más rápido que las exportaciones de las zonas arancelarias nacionales. Como resulta-



Fuente: Cálculos basados en los datos del Ministerio de Comercio y del Banco de Reserva de la India

Cuadro 3 Análisis desagregado 2009-2010 (%)							
	Participación en las exportaciones físicas	IT/Ites	Comercio	Manufactura	Exportaciones físicas	Transacciones asimiladas a exportaciones	Ventas DTA
Gobierno central	26,3	5,03	5,91	84,19	95,13	0,78	4,08
Establecidas entre 2000 y 2005	20,3	5,45	0,01	78,52	83,98	3,23	12,8
Recientemente notificadas	53,4	27,44	1,47	55,59	84,5	8,41	7,09
Global	100,0	17,44	2,23	67,28	86,95	5,9	7,56

Fuente: Cálculos basados en los datos del Ministerio de Comercio y del Banco de Reserva de la India

do de esto, en 2009-2010, la participación de las ZEE en el total de las exportaciones nacionales representó más del 17%.

El Cuadro 3 muestra que, durante ese periodo, las zonas económicas especiales operativas notificadas recientemente, representaron el 53,4% del total de las exportaciones de las ZEE. Además, las exportaciones físicas representaron el 87% del total de la producción de las zonas económicas especiales. La participación de las exportaciones y ventas DTA han sido apenas del 5,5% y 7,5% respectivamente. Por último, en el periodo 2008-2009, a pesar de que las zonas de tecnología informática superaron en número a otras zonas, las manufacturas representaron casi el 50% de las exportaciones totales físicas. En el periodo 2009-2010, su participación aumentó a más del 77%.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2, si bien las actividades intensivas en trabajo predominaron en las zonas durante el periodo 1965-2005, las industrias de distintas generaciones coexisten al interior de las zonas desde el 2005. Aunque Apache en Andhra Pradesh, Cheyyar en Tamil Nadu, Brandix en Andhra Pradesh y Apparel Park en Gujarat son ejemplos destacados de zonas económicas especia-

les de baja tecnología e intensivas en trabajo, se tiene que Nokia ZEE, SIPCOT High Tech ZEE, Flextronics y Velankani ZEE en Tamil Nadu y Moser Baer ZEE en UP son, entre muchas otras, zonas económicas especiales de alta tecnología. Además, existen zonas económicas especiales intensivas en trabajo calificado relacionadas con tecnología de la información, componentes de automóviles, componentes electrónicos, farmacéutica y fabricación de metales. Se espera que las ZEE de baja tecnología generen empleo, mientras que las zonas económicas especiales de alta tecnología produzcan externalidades dinámicas para la creación de nuevas industrias y paradigmas. Las zonas económicas especiales pueden así catalizar la actividad económica en muchos sectores simultáneamente. También, manteniendo los demás factores constantes, aquellas pueden crear condiciones para la industrialización autosuficiente, si ofrecen un paquete atractivo para los inversionistas.

Al parecer, la política de ZEE ha hecho una contribución útil a la inversión y a las exportaciones en las fases iniciales. Las antiguas zonas de procesamiento de exportaciones no podían forjar vínculos fuertes con el resto de la economía debido a su tamaño reducido, a

su localización aislada cerca de los puertos y a las regulaciones gubernamentales estrictas sobre las transacciones entre las unidades económicas domésticas y las empresas de dichas zonas. Las reglas para las adquisiciones, subcontratación y ventas domésticas fueron muy rígidas para evitar el mal uso de los incentivos fiscales ofrecidos a las empresas de las zonas de procesamiento de exportaciones. Como se informa en Aggarwal (2006), en las zonas de procesamiento de exportaciones se registraron algunas historias de éxito de “aprender exportando” por parte de unidades de fabricación que tuvieron un efecto indirecto sobre la economía. Pero, en general, los avances no fueron sustanciales y no pudieron visibilizarse.

La mayoría de las zonas fracasaron en la generación de impactos debido a la existencia de poblaciones pobres y a la ausencia de un marco normativo bien diseñado que pudiese usarse estratégicamente. Se espera que, debido a sus ubicaciones estratégicas,

las nuevas zonas económicas especiales tengan éxito en la creación de tales vínculos mediante el fortalecimiento de los clústeres existentes o la promoción de nuevas aglomeraciones. Sin embargo, la política de ZEE ha quedado atrapada en una controversia desatada en todo el país por la adquisición de tierras (Aggarwal, 2006).

Desde los medios de comunicación hasta los activistas y académicos de derecha e izquierda, han generado las bases intelectuales para la crítica a las zonas económicas especiales. También, en su oposición al gobierno, los partidos políticos han explotado los cuestionamientos a la adquisición de tierras. El propio gobierno parece una casa dividida. Los gobiernos estatales han sido empujados a no adquirir terrenos para las zonas económicas especiales. Muchos estados han adoptado la política de “ir despacio”. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda ha expresado serios temores sobre la pérdida de ingre-



Fuente: Ministerio de Comercio de India

son debida a las exenciones fiscales ofrecidas a las zonas económicas especiales.

En septiembre de 2006, el Banco de la Reserva de la India ordenó a los bancos no tratar a las zonas económicas especiales como proyectos de infraestructura sino como actividades para el desarrollo inmobiliario. Además de aumentar el costo de la deuda, esto impidió acceder a préstamos comerciales externos a los desarrolladores de zonas económicas especiales. La orden fue revocada en septiembre de 2009. Estas controversias han enviado a todo el mundo señales equivocadas con respecto a la sinceridad de la política gubernamental y han desalentado a los inversionistas domésticos y extranjeros. En respuesta a estas controversias, el gobierno ha diluido no sólo la política, sino también su apoyo a los inversionistas de las ZEE. Esto, a su vez, ha afectado mucho a la confianza de los inversionistas.

La falta de cooperación de los gobiernos de los estados se ha convertido en un motivo de preocupación. Aunque la política de ZEE están en vigor desde febrero de 2006, las leyes estatales no se han modificado adecuadamente. Esto genera un vacío en el sistema y crea un gran obstáculo para que los empresarios puedan beneficiarse de las ventajas de las zonas económicas especiales. De hecho, las zonas han registrado un impresionante crecimiento en el empleo y la inversión; sin embargo, por todas aquellas razones, su desempeño ha estado muy por debajo de las expectativas. Al respecto, se podrían efectuar cinco observaciones (Aggarwal 2012).

En primer lugar, hasta ahora, menos de dos tercios de las zonas autorizadas han sido notificadas. De éstas, sólo un tercio son funcionales. En segundo lugar, de los 20

estados que tienen su propia ZEE notificada, 16 han reportado alguna actividad. Sin embargo, la mayor actividad se concentra en cinco estados, a saber, Gujarat, Andhra Pradesh, Maharashtra, Karnataka y Tamil Nadu. Como resultado de ello, entre 2006 y 2009, su participación en el empleo y la inversión total de las ZEE aumentó de 73 a 77% y de 57 a 85%, respectivamente. Otros estados están rezagados.

En tercer lugar, mientras que la actividad inversora ha sido considerable en todos los estados, la generación real de empleo se mantiene muy por debajo de las cifras esperadas. Maharashtra, Tamil Nadu, Orissa y Haryana han generado una cuarta parte del empleo esperado. Otros estados han mostrado un desempeño bastante pobre en términos de la brecha entre los objetivos esperados y los logros reales.

En cuarto lugar, en conjunto, las zonas de electrónica, tecnologías de la información y servicios de tecnologías de información han contribuido con el 84% del empleo y el 60% de la inversión. Las zonas manufactureras, las de ingeniería y farmacéuticos, han iniciado con éxito. Otras zonas han evidenciado lentitud para despegar. Un factor a tomar en cuenta es que la captura potencial de la generación de empleo en las zonas de producción implicará un largo período de gestación.

Finalmente, como puede apreciarse en el Cuadro 4, los beneficios inducidos por las ZEE están altamente concentrados en cinco que contribuyen con más del 30% del empleo, el 42% de la inversión y el 64% de las exportaciones. Se puede observar que solo la refinería Jamnagar contribuye con un tercio de las exportaciones totales efectuadas desde las ZEE.

Un análisis comparativo de Corea, India y China

Corea e India adoptaron políticas de ZEE casi al mismo tiempo. Además, ambos países siguieron el enfoque basado en el comercio cuando las desarrollaron. Las zonas económicas especiales fueron creadas como enclaves para promover las exportaciones en India y la inversión extranjera directa en Corea. Mientras Corea adoptó un enfoque dinámico que buscaba fomentar el desarrollo de sus zonas y dirigir su economía hacia un sendero de crecimiento más elevado, India no efectuó esfuerzos consistentes para aislar las zonas económicas especiales del clima de inversiones prevaleciente en la economía nacional y/o para fortalecer los

efectos de derrame forjando vínculos con la economía doméstica. Como resultado, Corea logró un éxito fenomenal en su impacto sobre las fases iniciales del crecimiento industrial e India fracasó en el aprovechamiento del potencial de sus ZEE.

A diferencia de Corea e India que asumieron esencialmente el enfoque tradicional, China apreció a las ZEE como un elemento clave de su estrategia de industrialización basada en clústeres. Desde las mismas etapas iniciales, se facilitaron las vinculaciones domésticas con las zonas económicas especiales gracias a una estructura institucional que proporcionaba considerables incentivos y libertad económica para las autoridades locales y las ciudades grandes. Posteriormente, se crearon las zonas

Cuadro 4
India 2010: participación de las cinco zonas económicas con mejor desempeño en el empleo, la inversión y las exportaciones

Zona económica especial	Participación % en el empleo	Zona económica especial	Participación % en las inversiones	Zona económica especial	Participación % en las exportaciones
ZEEPE	12,6	Reliance Jamnagar Infrastructure Ltd.	18,4	Reliance Jamnagar Infrastructure Ltd.	32,7
MZPE	5,7	Mundra Port & ZEE Ltd.	11,6	Surat ZEE	12,1
NOIDA	5,5	Infosys Technologies Limited (Mysore)	4,5	Infosys Technologies ZEE Mangalore	9,3
DLF Info city Developers (Chennai)	3,4	Vedanta Aluminum Ltd.	4,1	Cochin ZEE	5,7
KANDLA	3,1	Dahej ZEE	4	Nokia ZEE	4,3
Total	30,3		42,6		64,1

Fuente: Ministerio de Comercio, Gobierno de la India.

más pequeñas en la proximidad de las zonas existentes o cerca de las localidades/clústeres con desarrollo industrial, buscando así generar sinergias entre ellas y promover un tamaño crítico para la actividad económica. Además, el sector de las ZEE se expandió horizontalmente desde la región costera del este hacia los territorios centrales y la región occidental y, también, verticalmente mediante la creación de zonas dentro de las zonas. Las localidades periféricas se han integrado así con las centrales debido a la dependencia económica de las últimas con respecto a las primeras, desencadenando un proceso de circularidad y causalidad acumulativa. Las economías de aglomeración generadas facilitaron el ingreso de nuevos inversionistas, particularmente extranjeros.

Existe evidencia empírica que sugiere que las ZEE existentes han constituido fuertes mecanismos de atracción de IED adicional hacia la China debido a la posibilidad de crear eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás (Amiti y Javorcik, 2008; Wang, 2009; Debaere et al., 2010). Por su parte, en este proceso, Wang (2009) muestra que la creciente inversión en las ZEE afecta también positivamente a la inversión doméstica.

También, la estrategia de localizar en una misma región a las zonas de desarrollo industrial de alta tecnología y a las zonas de desarrollo tecnológico económico en China, rindió resultados. Se debe recordar que, en sus orígenes, las ZDTE fueron establecidas para atraer empresas extranjeras de alta tecnología mientras que las ZNDIAT apuntaban a fomentar el desarrollo de empresas domésticas de alta tecnología. Ambos tipos de zonas se refuerzan mutuamente. Liu y Wu (2010) encontraron que, manteniendo constante la influencia de los demás factores, se atraen proporciones más significativas de inversión extranjera cuan-

do una ZDTE cuenta con una ZNDIAT localizada en la misma ciudad o región.

Para reforzar esta dinámica, nuevas variedades de ZEE están siendo creadas dentro de las zonas existentes. A consecuencia de las fuerzas dinámicas generadas por las economías de aglomeración, China ha logrado exitosamente desarrollar “polos de crecimiento” alrededor de sus grandes zonas económicas especiales (Mathews, 2010). Dos de los polos de crecimiento más poderosos son, por un lado, el delta del río Pearl en el sur con Shenzhen como núcleo y, por el otro, el delta del río Yangtzé en el este, con Shanghái como su principal cosmópolis.

Mathews (2010) sostiene que, conforme aumentó la concentración industrial en Shenzhen y Shanghái, las empresas se aglomeraron a su alrededor, generando así la emergencia de municipios y ciudades industriales. Aquel autor informa que, solo en el delta del río Pearl, existen más de 200 pueblos especializados. El éxito de las zonas económicas especiales chinas ha sido construido y no obedece a su localización en el litoral. De hecho, en la mayoría de países, las ZEE están localizadas en áreas costeras. En el desarrollo de zonas económicas especiales, China alcanzó sus logros debido al espíritu de experimentación y a un enfoque estratégico imaginativo.

Inspirados por los logros chinos, India y Corea han actualizado también sus programas de ZEE, buscando transformar sus países en centros empresariales, financieros y logísticos de la región y, también, buscando crear ciudades de envergadura mundial. India comenzó a expandir su programa de zonas en el 2000 cuando introdujo un cambio paradigmático en su política. En 2005, una ley de ZEE fue promulgada con grandes expectativas. Si bien esta carece de la visión estratégica y la hoja de ruta para el futuro,

sí significa un cambio sustancial en el enfoque de las ZEE. El éxito inicial indica que el programa tiene el potencial para impulsar la industrialización en el país. Sin embargo, el gobierno nunca ha demostrado un fuerte compromiso hacia el mismo. A raíz de las críticas, el gobierno diluyó la política a través de cambios. Ahora, nuevos bloques de política están siendo considerados, lo cual amenaza con quitar las exenciones que hacen que las zonas económicas especiales sean atractivas para los inversionistas. Esto ha creado incertidumbre entre los inversionistas y ha contribuido a la lentitud del proceso de establecimiento de ZEE.

Hay una verdadera cola de empresas que solicitan extensiones, cambio de tamaño y retiro de la notificación de los proyectos propuestos. Para julio del 2010, se les retiró la notificación a 12 zonas económicas especiales y muchas otras están esperando una situación similar. El compromiso débil, las reversiones de política y la falta de visión en el diseño e implementación de las políticas pueden amenazar seriamente los esfuerzos por promover la industrialización mediante ZEE a futuro. Las ZEL Coreanas, al igual que las ZEL indias han progresado más lento de lo esperado, pero el gobierno ha tomado varias medidas para reforzarlas. Las ZEL se cotejan con Dubái, Shangai-Pudong, Hong Kong, Singapur y Tianjin Binhai y se cree que esas medidas les ayudaran a las ZEL a ponerse al día con sus homólogos en los países competidores.

Conclusiones

Dos conclusiones principales se desprenden de todo lo anterior. En primer lugar, la creación de ZEE con el enfoque basado en el comercio necesita ser sustituido por el enfoque basado en clústeres. China se benefició mucho al incursionar en esta alternativa. Si bien Corea también se benefició usando el enfoque basado en el comercio, los beneficios fueron primariamente derivados de las transferencias de tecnología. Por otra parte, en China, el proceso circular y acumulativo facilitó la expansión general del PIB y la industria. Así, si bien mientras declinaba la participación de las zonas en los agregados nacionales en Corea, aquella aumentó constantemente en China. Existe por ello una necesidad imperiosa de estrategias de ZEE tal, que generen procesos y sinergias auto-reforzantes con la economía doméstica para el éxito de una industrialización dirigida por ZPE.

En segundo lugar, una intervención de política estratégica que incluya visión, fuerte compromiso, la creación de marcos institucionales y legales, un continuo desenvolvimiento y un dinámico conjunto de políticas, es clave para el éxito de las ZEE. Existe la necesidad imperiosa de una intervención estratégica para ajustar las políticas de las zonas con las realidades económicas cambiantes, para asegurar el éxito de la industrialización dirigida por ZPE. En suma, un ingrediente importante para implementar una estrategia exitosa de zonas económicas especiales es un fuerte compromiso que refleje una concentración intensa del crecimiento, conocimiento de las condiciones necesarias y suficientes para el mismo y la confianza en el éxito de la estrategia adoptada



Referencias bibliográficas

- Aggarwal, A. (2004), *Export Performance of Export Processing Zones in India*, ICRI-ER Working Paper 148.
- (2006), “Special Economic Zones: Revisiting the Policy Debate”, en *Economic and Political Weekly*, Vol. XLI, Nos. 43 and 44, p. 4-10.
- (2012), *SEZs in India: Socio-economic impact* (New Delhi: Oxford University Press).
- Amin, Ash & Nigel Thrift (1992), “Neo-Marshallian nodes in global networks”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 16: 571-587.
- Amiti, M. & B. S. Javorcik (2008), “Trade costs and location of foreign firms in China”, en *Journal of Development Economics*, 85 (1-2), p. 129-49.
- Baissac, C. (2003), *Maximizing the Developmental Impact of SEZs: A Comparative Perspective in the AFRICAN Context of Needed Accelerated Growth*. Presentation at the Johannesburg ZEE Symposium, Oct 15-16.
- Chang, D. Wen-Wei (1988), *China under Den Xiaoping: political and economic reforms* (New York: St Martin's Press).
- Debaere, P., Lee, J. and Paik, M. (2010), “Agglomeration, Backward and Forward Linkages: Evidence from South Korean Investment in China”, en *Canadian Journal of Economics*, 43:2, p. 520-46.
- FIAS (2008), “Special Economic Zones: performance, Lessons learned and Implications for zone development”, Report of FIAS, the multi-donor investment climate advisory service managed by the International Finance Corporation (IFC), mimeo.
- Fu X. and Y. Gao (2007), “Export processing zones in China: A survey”, A report submitted to ILO <<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/download/epz-chineenglish.pdf>>.
- Fujita M., P. Krugman & A. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade* (Cambridge: MIT Press).
- Haywood, R. (2004), “Free Zones in the Modern World”, *World Economic Processing Zones Association series* (Arizona: The Flag Staff Institute).
- Herrle, E. (2005), *China's Policy of Opening Up to the Outside World - The Economic and Technological Development Zones* <<http://www.grin.com/en/e-book/41943/china-s-policy-of-opening-up-to-the-outside-world-the-economic-and-technological>>.
- Hirschman, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press).
- ILO (2007), “Export processing zones statistics, International Labor Organization”, <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/stats.htm>>.
- Johansson, H. (1994), “The Economics of Export Processing Zones Revisited”, en *Development Policy Review*, 12 (4), p. 387-402.
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kim, J.Y & Le-Yin Zhang (2008), “Formation of Foreign Direct Investment Clustering—A New Path to Local Economic Development? The Case of Qingdao”, en *Regional Studies*, 42 (2), p. 265-280.
- Krugman, P. (1991), “Increasing Returns and Economic Geography”, en Hendersen, J.V. (ed.), *New Economic Geography* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing).
- Kudo, T., (2009), “Border Area Development in the GMS: Turning the Pe-

- riphery into the Center of Growth”, mimeo, ERIA.
- Kumar, R., (1989), *Indian Export processing Zones: An Evaluation* (New Delhi: Oxford University Press).
- Kundra, A (2000), *The Performance of India's Export Zones: A Comparison with the Chinese Approach* (New Delhi: Sage Publication).
- Kung Kai-Sing, James (1985), “The Origins and Performance of China's Special Economic Zones”, *Asian Journal of Public Administration*, 7 (2), p. 198-215.
- Kusago, T. and Z. Tzannatos (1998), *Export processing zones: A Review in Need of an Update* (Washington DC: World Bank).
- Lai H. H. (2006), “SEZS and Foreign Investment in China: Experience and Lessons for North Korean Development”, en *Asian Perspective*, 30 (3), p. 69-97.
- Lewis, W. Arthur (1954), “Economic development with unlimited supplies of labor”, en *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139-91.
- Li, Y. (2006), “Trade Balance: Numbers Can be Deceiving”, en *China and World Economy*, 14: 54-70.
- Liu B.J. & Y-Y Wu (2009), “Development Zones in China: Are STIPs a Substitute for or a Complement to ETDZs? Presented at the ITEC Beijing International PhD Workshop Organized by ITEC, Doshisha University, Kyoto, Japan, and Department of Political Economy, Peking University, Beijing China. March 7.
- Madani, D. (1999), *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones* (Washington DC: World Bank).
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics* (London: Macmillan).
- Mathews, J.A. (2010), *Strategizing in industrial clusters: Collective efficiency, increasing returns and higher-order capabilities*. Holger Crafoord Memorial Lecture, University of Lund, September 7.
- McKenney, K. (1993), *An assessment of China's special economic zones* (Washington DC: National Defense University).
- Meng, G.W. (2005), “Evolutionary model of free economic zones: Different generations and structural features”, en *Chinese Geographical Sciences*, 15 (2), p. 103-12.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London: Duckworth Press).
- Ng, C. & L.F-Y Tuan, “The place of FDI in China's regional economic development: Emergence of the globalized delta economies”, en *Journal of Asian Economics*, 18 (2), p. 348-364.
- Nurkse, R. (1952), “Growth in underdeveloped countries”, en *American Economic Review*, 42 (2), p. 571-83.
- Porter, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press).
- (1998), “Clusters and the new economics of competition”, en *Harvard Business Review*, 76 (6), p. 77-90.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe”, en *Economic Journal*, 53, p. 202-211.
- Wang, J. (2009), “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities, Job market”, mimeo, London School of Economics.
- World Bank (1992), *Export processing zones* (Washington DC: World Bank).
- Zheng, Douglas (2010), *Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters* (Washington DC: World Bank).



Antonio Mena

Quito Norte



Estudios sobre el
Distrito Metropolitano de Quito