



QUESTIONES

URBANO REGIONALES

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



Questiones Urbano Regionales

Volumen 2 • Nº 1 • 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

Juan Zurita

Impresión

Gráficas V&M

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

ISBN: 978-9942-9945-2-3

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.

Editorial	5
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



Convergencias y divergencias en la Zona Metropolitana de Bogotá, 1985-2011	9
Óscar A. Alfonso y Carlos E. Alonso	



Especialización ocupacional en Cali y Quito	49
Estefanía Martínez E.	

DEBATES



Las zonas económicas especiales y la expansión urbano-regional: algunas acotaciones a partir de las experiencias chinas	83
Juan Fernando Terán	

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



Producción y exportación con potencial tecnológico en el Distrito Metropolitano de Quito	121
Diego Mancheno y Vanessa Carrera	



- Características económicas de las
manufacturas localizadas en Quitumbe:
estudio con especial referencia al
Parque Industrial Turubamba 163**
Fabio Villalobos



- La Licuadora: ruinas de una
modernidad escondida 199**
Daniela Estupiñán T.

DOCUMENTACIÓN



- Régimen de colaboración
público-privada y de la economía popular y
solidaria de las empresas públicas metropolitanas
del Distrito Metropolitano de Quito 229**



Las zonas económicas especiales y la expansión urbano-regional: algunas acotaciones a partir de las experiencias chinas

Juan Fernando Terán*

Resumen

Para poder matizar las visiones ortodoxas sobre la articulación internacional exitosa de los espacios económicos subnacionales, este artículo efectúa una aproximación crítica a las “zonas económicas especiales” como instrumentos para alcanzar un desarrollo equilibrado y equitativo entre regiones.

En la primera sección, buscando complejizar la tradicional definición jurídico-administrativa de la noción de zonas económicas especiales, se efectúa un breve recuento de las distintas escuelas del pensamiento económico en las cuales la aglomeración de empresas en el espacio aparece como una fuerza productiva. Luego, se ubica el interés contemporáneo de los formuladores de políticas por las zonas económicas especiales dentro del contexto, motivaciones e implicaciones de los nuevos discursos sobre el desarrollo en los cuales “el milagro chino” aparece como una alternativa al neoliberalismo occidental.

Conforme se revisan aspectos de las reformas implementadas en China desde 1978, el artículo evidencia que las distintas variedades de zonas especiales fueron concebidas siguiendo una lógica de economía política, esto es, concibiéndolas como instrumentos cuya viabilidad suponía lograr ciertas condiciones políticas para así satisfacer objetivos no delimitados por las variables económicas convencionales.

Para concluir, una vez efectuadas ciertas acotaciones con respecto a la relación entre las zonas económicas especiales y las transformaciones urbano-regionales en China, se efectúan algunas sugerencias para la formulación de políticas en los países en desarrollo.

Palabras clave

Políticas económicas, geografía económica, aglomeraciones industriales, zonas económicas especiales, China.



* Investigador del Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito.

Introducción

En América Latina existe quizá un apego excesivo a posiciones... no deben apegarse a etiquetas; deben preguntar qué problema hay que resolver y cuál es el cuerpo de ideas más conveniente para atacarlo... tengo poca paciencia o entendimiento respecto a la filosofía o a la metodología... Soy totalmente oportunista, como un veterinario. Si un veterinario ve un caballo enfermo sabe qué hacer al respecto. Y creo que ese es el tipo de economía que yo hago.

Rudiger Dornbusch
(De La Torre, 1990: 805).

En la mayoría de países latinoamericanos, la filosofía de las políticas públicas permanece en una situación inercial. Todavía se asume que no existe posibilidad de plantear un crecimiento sostenido a largo plazo sin profundizar la inserción de la economía doméstica en “los mercados internacionales”. El regionalismo económico sigue siendo apreciado como una opción subóptima y, en la práctica, el cuestionamiento a los patrones de desarrollo históricamente heredados no se ha verificado a plenitud. En su lugar, se ha reforzado un “pragmatismo” desde el cual se pretende justificar la acción pública en la emulación de “las buenas prácticas” observadas en otros países. En ese contexto, se tiende a asumir que “las herramientas” para alcanzar el desarrollo son esencialmente las mismas, independientemente de su trayectoria histórica constitutiva y de las condiciones concretas de su aplicación. Todo esto sucede con un trasfondo de rigor: el reconocimiento discursivo de que “las experiencias no se repiten”.

La acumulación de tareas pendientes ha conducido una vez más a descubrir a las “zonas económicas especiales” como herramientas polivalentes que siempre pueden ser utilizadas para propósitos imprecisos. Con ellas, se espera lograr la industrialización no alcanzada, la atracción de capitales que nunca han llegado, la creación de empleos calificados y no calificados, la conformación de ventajas competitivas sistémicas, la superación de las ventajas comparativas históricas o la transición hacia una economía postindustrial. Con tantos objetivos simultáneos por satisfacer, las zonas económicas especiales devienen en símbolos para expresar deseos insatisfechos.

En esta lógica simbólica, la herramienta se convierte en un fin en sí mismo y la política económica deja de ser una construcción estratégica. La relación entre medios y fines no es planteada y, cuando se intenta hacerlo, su coherencia no es interrogada. Se postulan como objetivos a todos los anhelos que la sociedad podría aceptar como legítimos, suponiendo que esto generará mayores apoyos políticos. También, se asume que la herramienta y los objetivos se ajustarán coherentemente entre sí una vez que sean “inmersos” en la realidad. Por eso, en lugar de cuestionarse sobre lo posible y trabajar para alcanzarlo, la mayoría de Gobiernos latinoamericanos asume a las zonas económicas especiales como “algo” que permitirá alcanzar todo lo que se quisiera tener.

Acompañando a esta expectativa, se encuentran alusiones al pragmatismo. Desde este, se busca justificar la política económica imaginada. Apelando a la experiencia internacional, se dice que el medio (las zonas económicas especiales) son respuestas “pragmáticas”. Al hacerlo, tácitamente, lo pragmático se define como “aquello que funciona” y, si algo funciona, entonces

lo pragmático adquiere la connotación de aquello que es verdadero. Paradójicamente, a partir de esta apelación a lo pragmático, se genera una propensión casi inevitable al “trasplante de política”, esto es, una tendencia a emular acciones a partir de aquello que se cree que es concreto.

En los tiempos contemporáneos, China ofrece los paradigmas para la formulación de la política económica pragmática. Por ello, para poder entender los instrumentos que “sí funcionan”, el análisis de la experiencia histórica de ese país con las zonas económicas especiales es inevitable. Al observarla, sin embargo, se podrá constatar algo incómodo para el “practicalismo” de los economistas ortodoxos, a saber, los chinos no se aferran a aquello que no funciona... pero, tampoco se aferran a aquello que sí funcionó¹. Esta es la filosofía de política de la creación y destrucción incesante de diversas modalidades de zonas económicas especiales en China, una filosofía que conduce a interrogantes que un veterinario no hace.

¿Que son las zonas económicas especiales?

Solicite a tres personas que describan una zona económica especial y emergerán tres imágenes muy diferentes. La primera persona podría describir un predio industrial cercado en un país en desarrollo, poblado por corporaciones multinacionales errantes que disfrutaban de concesiones fiscales, con trabajadores en fábricas de prendas trabajando en condiciones subnormales. La segunda persona podría describir el “milagro de Shenzhen”, una villa de pescadores que, desde que fue designada como zona económica especial, se transformó en una ciudad cosmopolita con 14 millones de habitantes y su PIB per cápita se multiplicó 100 veces. Una tercera persona podría pensar en lugares como Dubái o Singapur cuyos puertos sirven como base para un amplio rango de actividades orientadas hacia el comercio y la logística (Farole, 2011: 1).

Dependiendo de las motivaciones teóricas o prácticas, las *zonas económicas especiales* pueden ser descritas en diversas formas. En el discurso contemporáneo, el término remite a un instrumento de política utilizado para alcanzar cuatro propósitos: atraer la inversión extranjera, crear empleo, apoyar una estrategia de reforma económica más amplia y experimentar nuevos enfoques de política (Farole 2011, 4)². Con más o me-

1 En su crítica a los filósofos estadounidenses, Charles Peirce destacaba que el pensamiento occidental está imbuido por un “practicalismo” en el cual “cualquier cosa que funcione es verdadera”. Como actitud de sentido común que inspira a la política económica, ese practicalismo tiende a reproducirse en los procesos decisionales basados en la supuesta apoliticidad de “la técnica” fomentada desde el pensamiento neoclásico y sus instrumentos de análisis. Para discusiones sobre la relación entre el pragmatismo y la economía, véase Hoover (1994), Gala *et al.* (2006), Bresser-Pereira (2003), Prada Alcoreza (2012) y Wible (1998).

2 Esta relación entre instrumento y objetivos de política no es muy precisa para describir la experiencia china. Según Chen & Jameson (2012), la presencia de inversión extranjera o la actividad exportadora no es aquello que caracteriza a las zonas económicas especiales chinas pues, en un país con más de 10 mil territorios considerados “especiales”, se pueden encontrar locaciones con morfologías y funciones económicas bastante diversas. En todo caso, las zonas especiales chinas podrían compartir un rasgo: son instrumentos para “desactivar la resistencia potencial de los cuadros locales” cuyos

nos matices, esta suele ser la definición estándar utilizada en los textos introductorios de economía industrial dirigidos a los funcionarios y políticos practicantes.

También se acostumbra definir a la zona económica especial según sus atributos jurídicos excepcionales. Así, por ejemplo, se dice que las zonas económicas especiales son:

[...] áreas geográficas demarcadas contenidas dentro de los límites nacionales de un país donde las reglas de los negocios son diferentes de aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Estas reglas diferenciales versan principalmente sobre condiciones de inversión, aduanas y comercio internacional, imposición y el ambiente regulatorio[, así] la zona adquiere un ambiente de negocios cuya intención es ser más liberal desde una perspectiva de política pública y más efectivo desde una perspectiva administrativa que aquel del territorio nacional (Farole, 2011: 3).

Ahora bien, en aquello que los cuerpos jurídicos suelen denominar “zona económica especial”, se pueden alojar distintas formas de organización empresarial con grados diferenciales de vinculación con los mercados internos y externos. Por ello, la definición jurídica no basta para especificar los modos y funciones de las articulaciones entre empresas al interior de un territorio especial. De hecho, en los estudios basados en las experiencias chinas, las zonas económicas especiales son utilizadas como un término genérico que incluye a zonas de desarrollo tecnológico y económico, zonas de libre comercio, zonas de procesamiento de exportaciones y zonas de desarrollo industrial

intereses inmediatos podrían no ser satisfechos por las reformas.

de alta tecnología (Zhihua Zeng, 2010: 5).

Para aumentar la capacidad analítica, se podría buscar una definición asumiendo la perspectiva de la economía geográfica. En este ámbito, cualquier definición estará atada irremisiblemente a una teoría. Sea cual fuere esta, sin embargo, la noción de *zona económica especial* evoca una división del trabajo que adquiere matices sociales a partir de su expresión espacial. Por tanto, la zona económica especial es un objeto construido analíticamente cuya referencia material son estructuras y procesos que no pueden ser reducidos a aquello que sucede a nivel de una fábrica (lo micro) ni, tampoco, coinciden con en el sistema económico nacional (lo macro).

En ese sentido, para comenzar a desenmarañar las implicaciones de esas estructuras y procesos mesoeconómicos, una zona económica especial podría ser concebida como una “locación”³, esto es, como un espacio “complejo” en el cual los agentes económicos encuentran y despliegan condiciones para facilitar su interacción y comunicación, para incrementar la intensidad de sus relaciones y para ampliar la coordinación de sus tareas⁴.

3 Esta definición de locación está basada en –pero no equivale a– aquella efectuada por Feldman (2000: 373).

4 Se acota que este espacio es “complejo” porque sus propiedades emergentes no derivan de la suma de características individuales de las unidades económicas albergadas en su interior. Esta acotación es importante para destacar que, para que pueda operar como un instrumento de política, una zona económica especial no puede ser concebida como una mera área que contiene empresas e infraestructuras públicas. Para una aplicación de la teoría de los sistemas complejos adaptativos a las formas de clústeres geográficos, véase Carbonara (2010).

La localización en el espacio como fuerza productiva y sus justificaciones teóricas

Aunque podría ser todavía insuficiente para fines analíticos sofisticados, esa definición destaca a aquello que incita el interés de los tomadores de decisiones: la zona económica especial remite a la idea de que la organización espacial de las empresas constituye en sí misma una fuerza productiva. Esto no es nuevo. El interés por promocionar las zonas económicas especiales suele basarse en una intuición explorada en los trabajos de Alfred Marshall sobre los distritos industriales⁵. Para este economista, la productividad y la eficiencia de una empresa están asociadas con las modalidades de la división del trabajo “hacia adentro” y “hacia afuera” de sí misma. Es decir, la propuesta neoclásica asume que la localización de una empresa y sus articulaciones con otras constituyen una “fuerza productiva”.

Siguiendo esta asunción, y dado que la localización y la articulación suceden en un espacio determinado, las políticas convencionales buscan conformar territorios en los cuales las empresas puedan lograr economías de escala, economías de aglomeración y economías de red⁶. Para ello, la morfología específica de estos territorios suele ser moldeada mediante proyectos de infraestructuras cuyas características y disposición responden a aquello que el decisor político espera alcanzar como objetivo.

Ahora bien, en las narrativas de política contemporáneas, se suelen utilizar elemen-

tos de cuatro vertientes teóricas para justificar la adopción de las zonas económicas especiales⁷.

- *La visión neoclásica.* En la economía ortodoxa, la articulación de las empresas domésticas con los mercados internacionales constituye la mejor opción posible para mejorar la división del trabajo, la productividad empresarial y la acumulación de capitales. Sin embargo, cuando la apertura externa y la liberalización comercial no son opciones políticas viables inmediatamente, los economistas neoclásicos proponen la implementación de las zonas económicas especiales como opciones de “segundo mejor” para lograr aquellos objetivos.

Se admite que, apreciadas desde una perspectiva estática, las zonas son enclaves que distorsionan los patrones de comercio, promueven una competencia desigual entre empresas domésticas de distinto tamaño y capturan ingresos fiscales. No obstante, estos enclaves son presentados como instrumentos provisionales para crear las condiciones técnicas, económicas y políticas necesarias para transitar hacia un régimen liberalizado con una mínima intervención estatal. Para no obstruir esta posibilidad futura, se plantea que la implementación de zonas económicas especiales proceda acompañándose con ajustes macroeconómicos y flexibilización del tipo de cambio.

- *La visión de la elección pública racional.* A similitud de los economistas neoclásicos, los teóricos de la elección racio-

5 Para mayor información sobre Marshall y su teoría, véase Becattini (2002) y Sforzi (2008).

6 Por “economías de aglomeración” se entiende a aquellos “beneficios económicos (especialmente ahorros en costos) que las empresas obtienen como consecuencia de localizarse en proximidad a otras empresas” (Chapman, 2009: 396).

7 A continuación, la presentación de los diversos enfoques está basada en la interpretación efectuada por Aggarwal (2010).

nal no aprecian a las zonas económicas especiales como un instrumento óptimo de política. Sea cual fuere su grado de articulación con los mercados internacionales, las zonas económicas especiales son consideradas como espacios que imponen costos de bienestar a la sociedad pues les permiten a unos pocos empresarios privilegiados acceder a rentas, adquirir tierras y obtener beneficios fiscales. Además, su existencia promueve la intervención gubernamental, la acción de grupos de presión y la búsqueda de rentas. No obstante, se admite la creación de tales zonas como un mecanismo para generar una clase empresarial interesada en invertir en el crecimiento de un país.

- *La visión heterodoxa*⁸. Desde ella, se plantean intervenciones público-privadas en las cuales el Estado invierte en la generación de capital humano, tecnología e instituciones. En función de este objetivo, las zonas económicas especiales crean oportunidades para que las empresas domésticas adquieran aquellas destrezas técnicas, financieras, laborales y gerenciales que no han podido lograr por sí mismas en el pasado. Se espera esto porque se asume que, conforme lleguen las empresas e inversionistas extranjeros, las zonas especiales facilitarán el surgimiento de “efectos de derrame” relacionados con “el aprender haciendo”. Para facilitar esta localización estratégica de la inversión extranjera, se plantea la promoción de zonas especiales

diseñadas para alcanzar eficiencias derivadas de la presencia de infraestructura, la buena gobernanza, la simplificación regulatoria, la disponibilidad de trabajo calificado, los incentivos fiscales y la localización estratégica.

- *La visión de las cadenas globales de valor*. Para esta visión, las zonas económicas especiales constituyen herramientas adecuadas para vincular a los productores domésticos con aquellas estructuras empresariales transfronterizas que les permitirán “aprender exportando” y diversificar las exportaciones hacia alternativas con futuro en los mercados internacionales. Esta propuesta asume que, debido a la búsqueda de ventajas competitivas derivadas de un acceso preferencial a insumos y habilidades específicas, los distintos eslabones de los procesos productivos contemporáneos tienden a repartirse en espacios económicos ubicados en distintos países. Dado que las fuerzas del mercado no aseguran por sí mismas la integración efectiva de las empresas domésticas a esas cadenas globales, se propone a las zonas especiales como instrumentos para generar mejores infraestructuras, reglas simplificadas, procesos y regulaciones armonizadas.
- *El enfoque de las economías de aglomeración*. Partiendo de la premisa de que la relocalización espacial de los recursos económicos domésticos puede favorecer por sí misma una mayor productividad e innovación empresarial, este enfoque propone a las zonas económicas especiales como clústeres orientados hacia afuera. Mediante la concentración de las empresas domésticas en estas zonas, se espera que surjan ventajas deriva-

8 Bajo el término “visión heterodoxa”, de manera genérica, se incluyen a aquellas posiciones teóricas que critican a la visión neoclásica sobre la limitación del papel del Estado, que promueven alguna modalidad de crecimiento endógeno y que recuperan elementos del neoinstitucionalismo.

das de los derrames de conocimiento, el uso de recursos compartidos, la conformación de un acervo de trabajo talentoso especializado y la presencia de organizaciones de investigación. Se considera que el éxito de las zonas especiales dependerá de la estructura de las empresas, la rivalidad entre empresas, las condiciones de demanda y las características de los factores y de las industrias de apoyo. Cuando mayor sea la orientación internacional de la zona económica especial, se espera que mayor sea también la interacción entre esos factores. Desde esta perspectiva, las zonas económicas especiales pueden convertirse en entidades extensas territorialmente que logran producir transformaciones sociales y culturales. Por ello, aquellas son apreciadas como “herramientas de política estratégica” para la globalización de las ciudades y las regiones.

Paradójicamente, a pesar de la existencia de miles de zonas económicas especiales en el mundo, la economía convencional no proporciona criterios contundentes sobre sus características, funciones, ventajas o desventajas. Por ello, durante la última década, los discursos para la promoción de zonas económicas especiales suelen constituirse mediante interpretaciones de lo que sucede en China.

La construcción de “el milagro chino”

China está abriendo un sendero para otras naciones alrededor del mundo que intentan encontrar no solo cómo desarrollar sus países sino también cómo insertarse en el orden internacional en una forma que les permita ser verdaderamente independientes, proteger su forma de vida y sus opciones políticas (Ramo, 2004: 3).

El fracaso de las políticas de ajuste estructural y la crisis financiera mundial favorecen la conformación de China como el nuevo referente de inspiración para la formulación de políticas de crecimiento⁹. En los países en desarrollo, se imagina que la nueva potencia encarna inéditas fórmulas de éxito que no han sido entendidas ni practicadas a plenitud todavía¹⁰. Para la configuración de estas apreciaciones, obviamente, la imaginación no opera sola: las instituciones multilaterales están construyendo representaciones selectivas sobre lo que está pasando en ese país asiático¹¹.

En una historia similar a aquella que condujo a la popularización de la expresión “el Consenso de Washington”, John Cooper Ramo acuñó el término “el Consenso

9 Para detalles sobre las interpretaciones contrapuestas del desarrollo chino, véase Wang & Zhen (2012).

10 La fascinación por el milagro chino ha logrado atrapar incluso a los académicos de izquierda occidentales. Para Arrighi (2007: 10), por ejemplo, China representa un desafío progresista al neoliberalismo y a la civilización occidental, pues ese país estaría construyendo una sociedad de mercado que generaría una “senda de desarrollo más equitativa socialmente y sustentable ambientalmente”. En sentido contrario a esta apreciación, Harvey (2005) sostiene que el “neoliberalismo con características chinas” profundiza los rasgos autoritarios de las formas políticas.

11 Para ejemplos del creciente interés de las instituciones multilaterales por China, véase: DRCST (2012), Huang (2009) y Zhihua Zeng (2010 y 2011).

de Beijing” en un intento por explicar el éxito económico experimentado por China en las últimas décadas. Su ensayo indicaba que, a diferencia de las políticas recomendadas por la ortodoxia neoliberal occidental, China había logrado éxitos siguiendo “tres teoremas”:

- La modernización está basada en la innovación científica y en saltos tecnológicos que han permitido incrementos rápidos en la productividad total de factores.
- Los burócratas y los líderes políticos chinos están interesados no solo en ampliar el PIB sino en lograr una distribución equitativa de la riqueza y un crecimiento más equilibrado y sustentable.
- El Gobierno mantiene niveles de autodeterminación que le permiten distanciarse de las instituciones multilaterales, insertarse en la globalización en sus propios términos e influir en otros países mediante un “poder blando” (Kennedy, 2008: 10).

En esta versión de la historia, las características del “milagro chino” son definidas en formas tales que aparece una “vía alternativa” de desarrollo desde la cual, sin abrazar las recetas del neoliberalismo, se promueve un sistema económico doméstico plenamente internacionalizado. Sin embargo, los fundamentos empíricos de esta representación son endebles. Por ello, las interpretaciones sobre el desempeño macroeconómico chino han cambiado con el tiempo¹². No

12 Este atractivo emana precisamente de su construcción discursiva: “a similitud de otros modelos ideológicos que articulan solo medias verdades, el modelo chino tiende a acentuar, exagerar o idealizar sus rasgos positivos; simultáneamente, aquel tiende a esconder, mini-

obstante, las “zonas económicas especiales” siguen siendo presentadas como la expresión palpable de esa “una nueva vía”.

Como nuevo símbolo para los formuladores de política occidentales, las zonas especiales representan espacios de experimentación para consolidar una economía nacional basada en el conocimiento de punta. Dicho en una frase, aquellas han devenido en territorios “imaginados” donde, en un contexto creciente de globalización e internacionalización de las ciudades, se recrean y coexisten las fantasías sobre la capacidad soberana del Estado para dirigir la acumulación capitalista (Bach, 2011). Así, en muchos casos, las capacidades del poder político y la acumulación capitalista coexisten en estos espacios que profundizan el capitalismo imaginando que lo están superando.

Al interior de China, sin embargo, desde sus inicios, las zonas económicas especiales fueron postuladas como encarnaciones de una modernización e internacionalización económica en la cual la producción de los nuevos paisajes urbanos era parte de un proyecto dirigido a facilitar las actividades del empresariado transnacional (Cartier, 2002). Desde sus inicios, a su vez, la promoción de las zonas económicas especiales estuvo enmarcada en reformas concebidas para mantener la estabilidad política.

Unos instrumentos económicos con sentido político

Los análisis convencionales de las reformas chinas suelen describir al establecimiento de las zonas especiales como una propuesta cuyo objetivo rector era alcanzar venta-

mizar o disipar sus rasgos negativos”. Por eso, paradójicamente, no existe consenso sobre cuál es el Consenso de Beijing (So, 2010: 4).

jas competitivas derivadas de la localización de las empresas. Ciertamente, esta intención estuvo presente en las justificaciones de los primeros experimentos de liberalización, reconfiguración regional y organización de los usos urbanos del suelo. No obstante, aquella descripción no basta para entender ni la proliferación posterior de zonas económicas ni la expansión de sus áreas de influencia hacia fuera de los territorios originales. En realidad, desde sus prolegómenos, las zonas económicas especiales estuvieron inscritas dentro de una estrategia en la cual las consideraciones políticas ocuparon un lugar principal.

Las reformas económicas chinas y sus instrumentos de política emergieron como consecuencia de un aprendizaje por parte de las elites gobernantes sobre los límites infranqueables del modelo socialista, un proceso sintetizado en la frase “buscar la verdad a través de los hechos” (Sun, 1995)¹³. Durante la década de los setenta, la producción cooperativa en el campo, las empresas de propiedad estatal, la creación de industrias pesadas, la promoción de pequeñas unidades económicas y la planificación por sectores no rindieron los resultados esperados. Conforme la mayoría de la población rural experimentaba grandes hambrunas, las movilizaciones de las masas ahondaban la división entre los gobernantes¹⁴. En estas circunstancias, se impuso una “revaloración del socialismo” y la necesidad de reformas para contener la inestabilidad social (Sun, 1995). De esta motivación se deriva el “pragmatismo” de la política económica

china. En tal sentido, la conformación de una nueva geografía económica china emanó de la confluencia de tres estrategias simultáneas e interconectadas, a saber, la resolución de los conflictos de liderazgo en la clase política, la transición desde una economía socialista planificada hacia una economía de mercado y la modificación de las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central (Lai, 2006: 232).

En el ámbito político, Deng Xiaoping planteó las reformas en una secuencia dirigida a manejar, primero los conflictos entre quienes favorecían el socialismo con propiedad estatal (“los maoístas”) y quienes admitían el socialismo de mercado (“los pragmatistas”), luego los conflictos entre quienes querían acelerar las reformas (“los reformistas”) y quienes querían no profundizarlas (“los conservadores”) y, finalmente, los conflictos entre los diversos sectores de las fuerzas armadas, una institución que aceptó explícitamente “vigilar y salvaguardar el curso de las reformas” en 1992 (Lai, 2006: 235). Mediante decisiones discrecionales sobre la designación de “cuadros”, que evidenciaban que “China ha permanecido como un país del dominio de un hombre antes que del imperio de la Ley”, Deng Xiaoping colocó a jóvenes tecnócratas en instancias de autoridad claves para la ejecución cotidiana de las reformas. Acompañando a esto, se utilizó “el patrocinio” de los líderes nacionales del politburó para abrir selectivamente algunas provincias a los mercados internacionales.

En el ámbito económico, las decisiones de reforma estuvieron dirigidas a apoyar los juegos por el poder político. Así, las zonas económicas especiales emergieron como espacios en los cuales los cuadros, políticos y gobernantes locales pudiesen “hacerse ricos” mediante decisiones discrecionales. Se crearon incentivos fiscales que les facilita-

13 Además de implicar una “lectura china” del socialismo, el aprendizaje de las elites implicó una familiarización con las doctrinas y prácticas económicas y políticas occidentales (Shambaugh, 2008).

14 Para descripciones de la situación campesina previa a las reformas, véase Ho (2004), Richardson (2006), Thaxton (2008) y Eyferth *et al.* (2004).

ban a los líderes subnacionales retener una mayor proporción de los ingresos locales pues, “cuanto más reciamente promovieran las empresas no estatales, más rápidamente crecerían estas empresas y más ingresos podrían las provincias generar y retener” (Lai, 2006: 241). Dicho en otra forma, las características y la secuencia de las reformas estuvieron concebidas para tranquilizar a la clase política, garantizándole acceso a los excedentes generables en las zonas especiales. Esto implicó modificar los mecanismos habituales para la negociación y distribución de “la renta organizacional”, buscando la conformación de una alianza entre empresarios privados, funcionarios gubernamentales y políticos locales (Sun, 2010)¹⁵.

La discrecionalidad de las autoridades era compatible con una transición en la cual las reformas apuntaban a fortalecer, por un lado, “el sistema de doble vía” para establecer los precios a través del mercado y, por el otro, “la estrategia de crecer fuera del sector estatal” para permitir que las empresas no estatales presionaran a las empresas estatales¹⁶. Utilizando esta arquitectura fundamental, se crearon los lineamientos básicos para manejar las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Al margen de consideraciones relacionadas con los criterios de localización, la selección de las regiones beneficiarias de las reformas procedió según su capacidad para

incitar transformaciones expeditas en las economías locales, para crear efectos económicos de demostración y para lograr apoyos políticos inmediatos. Por ello, se declararon como zonas especiales a aquellos territorios donde los agentes económicos privados pudiesen aprovechar las reformas, los líderes provinciales hubiesen evidenciado propensiones liberales y los jóvenes tecnócratas tuviesen experiencia laboral previa.

Con respecto a la estrategia de descentralización, mediante cambios al funcionamiento del Partido Comunista, se crearon condiciones jurídico-políticas para que los líderes locales no pudiesen contradecir las directivas de las autoridades centrales. Actualizando las formas tradicionales de la organización imperial¹⁷, se conformó un “régimen autoritario regionalmente descentralizado” en el cual la centralización política coexiste con la descentralización económica (Xu, 2011, 1078). En este régimen, la economía está regida por una estructura piramidal de gobernanza conformada por los siguientes niveles:

- Un gobierno nacional que controla directamente 2128 empresas de propiedad estatal;
- 22 provincias, 5 regiones autónomas y 4 municipalidades de nivel provincial (Beijing, Shanghái, Tianjin, Chongqing) que controlan 269 mil empresas que incluyen empresas de propiedad estatal local, empresas colectivas, empresas privadas, empresas extranjeras y otras;
- 333 unidades de nivel municipal, que abarcan a 283 ciudades;

15 Para análisis sobre los efectos generados en las áreas rurales por la extracción de rentas y su direccionamiento hacia las ciudades, véase Le Mons Walker (2006).

16 Durante la década de los ochenta, para evitar un eventual ajuste macroeconómico que condujese hacia la hiperinflación, China instauró “el sistema de doble vía”, un mecanismo que permitió la coexistencia de precios fijados estatalmente para bienes relacionados con la planificación nacional y precios de mercado para bienes fuera de los planes económicos. Ese sistema evolucionó para sacar “paso a paso” a la planificación de la economía (Lai, 2006: 233).

17 Según Xu (2011: 1095), las actuales formas de la descentralización china constituyen una adaptación creativa de principios de organización imperial que datan del principio de la Dinastía Qin en el 221 a. C.

- 2 862 unidades de nivel de “condado”, que incluyen 374 ciudades; y
- 19 522 unidades de nivel de “pueblo” (Xu, 2011: 1084).

Gracias a la descentralización jerárquica de la economía, se consolidó una “urbanización administrativa” en la cual el establecimiento de las zonas económicas especiales les permite a los gobiernos subnacionales controlar la expansión del capitalismo y la captura de rentas. Dado que las ciudades chinas están categorizadas siguiendo esa jerarquía, cuanto mayor es el rango de una ciudad, mayores son los recursos que esta puede obtener de la asignación administrativa (Wu & Zhang, 2007).

En ese sentido, se buscó mejorar la administración mediante la reducción de la burocracia local, la simplificación de regulaciones y la institucionalización de nuevos procedimientos¹⁸. A su vez, si bien se planteó que las provincias costeras fuesen las primeras en enriquecerse, se mantuvieron apoyos fiscales mínimos para las provincias más rezagadas (Lai, 2006). Con todos estos elementos, se institucionalizó paulatinamente una nueva lógica de “ascenso social” en la cual burócratas y políticos subnacionales fueron promovidos según su capacidad demostrada para generar ingresos a través de la implementación expedita de reformas económicas.

Apreciadas desde las teorías y prácticas occidentales, obviamente, las reformas chi-

18 Al respecto, por ejemplo, en 1988, Hainan fue declarada como provincia y zona económica especial. Constituida con el eslogan de “gobierno pequeño, gran sociedad”, Hainan está diseñada para la experimentación de nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado. Estos ámbitos no son apreciados como opuestos sino “como la precondition del otro” (Brødsgaard, 2009).

nas parecerían tener múltiples fallas que inciden en la eficacia de las zonas especiales. Por ejemplo, el monopolio político del Partido Comunista influye en la designación de los gerentes de las empresas y de los administradores de las zonas. También, incluso cuando mantienen contacto con los territorios de innovación, las empresas estatales no han sido drásticamente reformadas, y así se generan préstamos morosos tolerados por el sistema financiero chino. Por último, el crecimiento “extensivo” de las zonas especiales agrava el deterioro ambiental, las desigualdades de ingreso, la precarización de las redes de protección social, la corrupción y el abuso de poder (Lai, 2006: 247).

No obstante, estas u otras circunstancias similares han devenido en los caminos para un estilo de desarrollo en el cual “los capitalistas rojos”, es decir los empresarios privados con “estrechos vínculos personales y los políticos con el Partido”, no promueven ni la conformación de una sociedad civil autónoma ni la democratización plena del sistema político¹⁹.

Los distintos tipos de zonas económicas especiales en China

Al inicio de las reformas, el término “zona económica especial” designaba a siete áreas con privilegios extraordinarios de política subnacional, a saber, Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen, Hainan, Shanghái Pudong y Tianjin Binhai (Zeng, 2010: 5). Posteriormente, el significado de “zona económica especial” se amplió para referirse a

19 Para análisis más extensos de los distintos tipos de empresarios chinos y sus preferencias económicas y políticas, véase Dickson (2003, 2008 y 2001), Krug (2004) y Harberer (2003). Para evidencias de la incursión creciente de los empresarios en los procesos políticos chinos, véase Chen *et al.* (2008).

otros territorios cuyas características implican un funcionamiento económico distinto a aquel observable en los espacios no designados oficialmente como “especiales”.

Para fines descriptivos, siguiendo la propuesta de clasificación efectuada por Guanwen (2003), se pueden distinguir las siguientes categorías de “zonas económicas especiales”:

- *Zona económica especial (Special Economic Zone, SEZ)*. Esta categoría abarca a las primeras zonas que fueron concebidas como campos para la experimentación de reformas estructurales dirigidas a favorecer el florecimiento de una economía de mercado. Se localizan en regiones costeras y próximas a Hong Kong y Macao. Consideradas como la “cuna de las empresas chinas ultramarinas”, las ZES disfrutaban de privilegios jurídicos, económicos, administrativos y laborales que les proporcionan ventajas únicas para la atracción de inversiones extranjeras. En la actualidad, su estructura económica es diversificada e incluye empresas en los sectores de comercio, agricultura, servicios y turismo. Debido a las ventajas históricas acumuladas en las últimas décadas, las ZES tienden a orientarse a albergar industrias de alta tecnología.
- *Zona económica administrativa especial (Special Administrative Economic Zone, SAEZ)*. Mayoritariamente localizadas en el sur de China, estas zonas son áreas con una legislación y políticas “más independientes” para promover la “libertad económica” en su interior. Aquellas están dirigidas a facilitar la integración económica en la región del delta del río Zhujiang de la provincia de Guangdong

y a promover la “unificación del país”. Su estructura económica contempla empresas de todos los sectores.

- *Zona de desarrollo integral (Comprehensive Development Zone, CDZ)*. Localizadas en las periferias de los grandes municipios litorales²⁰, las CDZ son polos de desarrollo regionales involucrados en la creación de ciudades modernas, abiertas e internacionalizadas. Si bien tienen objetivos microeconómicos similares a las zonas económicas especiales, las CDZ son concebidas como experimentos de reforma estructural para lograr el crecimiento económico en áreas relativamente atrasadas. Su estructura económica es similar a la existente en las zonas económicas especiales y gozan de una política de financiamiento preferencial.
- *Zona de desarrollo económico-tecnológico (Economic Technological Development Zone, ETDZ)*. Localizadas en puertos o en ciudades interiores del litoral, las ETDZ tienen objetivos microeconómicos similares a las SEZ y CDZ y comparten con estas privilegios y políticas preferenciales con respecto a la producción y el comercio. También son consideradas como experimentos de reforma estructural regional dirigidos a la recuperación del crecimiento y a la actualización industrial de los viejos centros económicos.
- *Zona de procesamiento de exportaciones (Export Processing Zone, EPZ)*. Se loca-

20 En China, el término “municipio” no se refiere a una ciudad sino a “una unidad administrativa expansiva que se extiende desde un núcleo urbano populoso hasta cubrir una región circundante muy grande. Solo existen cuatro municipalidades, cada una de las cuales tiene el estatus de provincia y reporta directamente al gobierno central chino” (Silberglitt, 2009: xiii).

lizan al interior de las zonas de desarrollo económico-tecnológico. Tienen objetivos microeconómicos similares a las SEZ, CDZ y ETDZ. Estas zonas están diseñadas para reducir el contrabando y continuar el procesamiento de exportaciones después del ingreso de la China a la OMC. Gozan de políticas para promover la liberalización comercial y la libertad económica.

- *Nuevo parque industrial de alta tecnología (New and High-Tech Industrial Park, NHIP)*. Localizados en ciudades costeras e interiores, los NHIP pretenden la actualización de la estructura industrial; la promoción del desarrollo, comercialización e industrialización de resultados tecnológicos y científicos; y, la reforma a la estructura científica. Estos parques están asociados a la creación de nuevas y modernas ciudades industriales.
- *Zona de libre comercio (Free Trade Zone, FTZ)*. Localizadas en la región costera china, las FTZ son experimentos orientados hacia la integración económica regional. Gozan de políticas de libertad económica y libre comercio similares a las existentes en las EPZ.
- *Zona libre de comercio fronterizo (Free Frontier Trade Zones, FFTZ)*. Estos territorios están localizados en ciudades fronterizas pequeñas y medianas. Mediante la promoción del desarrollo y la cooperación económica entre países, las FFTZ buscan estabilizar política y socialmente a las regiones fronterizas. En algunos casos, estas zonas están asociadas a la explotación de recursos naturales. A similitud de otras categorías, su establecimiento puede implicar la crea-

ción de –o el fortalecimiento a– una nueva ciudad.

- *Triángulo de crecimiento transfronterizo (Cross-Border Growth Triangle, CGT)*. Localizadas en las regiones transfronterizas en el noreste y suroeste de China, estas zonas están dirigidas a la cooperación e intercambio de recursos, tecnología y mercados regionales. Disfrutan de políticas y subsidios preferenciales. Su estructura industrial tiende a ser “completa”, es decir, abarca explotación de recursos naturales, comercio, industria y turismo.

Estas categorías no agotan todas las opciones posibles. Como instrumentos de política, las zonas económicas especiales tienen un contenido multifuncional que cambia según aquello necesario coyunturalmente para mantener la estabilidad del sistema político imperante. Esta circunstancia favorece la duplicación y superposición de funciones entre las distintas categorías de zonas económicas especiales. Por ello, sean cuales fuesen sus atributos como infraestructuras mesoeconómicas, las zonas especiales son construcciones *ad hoc*, cuyas características suelen definirse negociando concesiones a las elites políticas subnacionales y a los empresarios nacionales o extranjeros.

La descentralización económica como aliciente para el cambio y la estabilidad

¿Quién se beneficia de las zonas económicas especiales? Desde su inicio, la reforma china asumió explícitamente que los beneficios de una acción pública no se reparten por igual espacial, temporal y socialmente. Para resolver las eventuales asimetrías, se postu-

laron algunas instituciones para la apropiación selectiva del excedente social.

En China, las sucesivas reformas y planes han consolidado dos movimientos paralelos: “una organización económica a través del mercado y un cambio en la formulación de decisiones económicas desde el gobierno central hacia el gobierno local” (Renard, 2002: 91). Siguiendo esta lógica, el Partido Comunista ha logrado fomentar el crecimiento local transfiriendo capacidades decisionales a los funcionarios locales. Esta circunstancia no ha implicado una pérdida del control político pues se ha creado un sistema de gestión del personal que demuestra “convincientemente que la descentralización y el autoritarismo pueden operar conjuntamente” (Landry, 2008). En la medida en que la descentralización es promovida por razones de eficiencia económica, se producen situaciones “inusuales” tales como que los gobiernos subnacionales ejerzan un control significativo sobre los activos públicos y sobre áreas de política pública.

Para evitar los riesgos políticos de la descentralización, las autoridades centrales mantienen la cohesión política de las localidades descentralizando los procesos de toma de decisiones. ¿Cómo sucede esto? La estructura y mecanismos de selección de cuadros del Partido Comunista están diseñados para mantener un control muy peculiar:

[el control político se refiere al] diseño de reglas e instituciones que limitan efectivamente las opciones de los tomadores de decisión locales. Dado que una función política principal de las instituciones locales del Partido es promover y seleccionar líderes [...] la prueba última del control político no es si las decisiones específicas del personal han sido explícitamente aclaradas por el Departamento Central de Organización, sino si las

decisiones locales se conforman a los requerimientos generales establecidos por el liderazgo central de China [...] una medida de la efectividad del sistema de cuadros radica en la capacidad de las organizaciones del Partido central para asegurar que las decisiones sustantivas de sus agencias locales sean consistentes con los principios amplios de política pública de Beijing (Landry, 2008: 17).

Obviamente, la descentralización ha incidido contradictoriamente en los resultados de las zonas económicas especiales. En China, el poder alcanzado por los gobiernos locales permitió la inserción de las economías subnacionales en los mercados globales. Simultáneamente, sin embargo, ese mismo poder ha impedido una mayor integración económica doméstica e internacional. Por ejemplo, en un estudio sobre las industrias relacionadas con los servicios avanzados para productores, Gabriel & Zhao (2012) observan que los factores sociales, culturales e institucionales han dificultado una mayor integración entre Shenzhen y Hong Kong. Entre estos factores se encuentran el “proteccionismo local”, el nepotismo, la excesiva burocracia, los sistemas legales y la búsqueda de rentas.

Debido a las particularidades de su economía política, las zonas económicas chinas son difícilmente replicables en otros lugares. Para entender lo que sucede, se podrían tomar como referencia los siguientes hechos estilizados:

A similitud de otras economías en desarrollo, las zonas chinas (1) ofrecen una mayor transparencia administrativa con pesos fiscales y regulatorios reducidos, así como con operaciones regulatorias e impositivas racionalizadas... (2) tienen reglas uniformes que son aprobadas (bajo mandato) por el gobierno central.

A diferencia de otros países, las zonas chinas (3) son construidas y operadas por iniciativa de los cuadros locales; (4) están geográficamente extendidas y son muy incluyentes con respecto a las actividades permitidas. En otras palabras, dentro de una zona, las actividades no están primariamente limitadas a la inversión extranjera directa, la importación de nueva tecnología o las exportaciones (Chen & Jameson, 2012: 4).

Si bien la descentralización ha vinculado a las regiones chinas con las cadenas globales de producción, este relacionamiento opera en un contexto de mucha competencia entre pueblos y ciudades, sugiriendo que “solo en aquellas áreas donde los gobiernos locales son capaces de perseguir agresivamente una construcción institucional y de satisfacer los requerimientos de las redes de producción global, esos gobiernos pueden adquirir una ventaja por ser los primeros en moverse y ampliar su desarrollo y competitividad regional” (Wang & Lee, 2007: 1876).

Por su parte, la competencia entre regiones ha generado unas cuantas consecuencias no intencionadas que debilitan la eficiencia y el bienestar global. Además de conducirles a los gobiernos locales hacia una “carrera al fondo” que afecta los estándares ambientales y laborales, la intensa competencia regional tiene otro efecto: “cuando enfrentan múltiples tareas, los gobiernos subnacionales escogen ignorar estratégicamente algunas tareas” de política pública (Xu, 2011: 1080). Esto, obviamente, produce una subprovisión de bienes públicos y privados.

Ahora bien, dada la variedad de zonas especiales chinas, se dificulta distinguir con facilidad en qué grado los gobiernos locales son capaces de influir en las decisiones de localización espacial y sectorial de las mul-

tinacionales. Sin embargo, Wang & Meng (2004) sostienen que la existencia de “un gobierno municipal fuerte” sí ha constituido una condición para crear estrategias dirigidas a maximizar y canalizar las inversiones especialmente hacia las industrias intensivas en tecnología.

Por otra parte, en China, la descentralización es un proceso a múltiples niveles, que se expresa en la coexistencia de varias formas de propiedad²¹. En estricto sentido, no se puede hablar de un modelo chino, pues hacerlo implicaría efectuar abstracciones que impedirían apreciar la variedad de rutas hacia el crecimiento generadas desde los gobiernos locales. Por ello, al interior de China, se suele distinguir entre los “modelos municipales”²². Así, por ejemplo, “el modelo de Wenzhou” se define por una estrategia de crecimiento del clúster de la vestimenta basada en la expansión nacional e internacional de “pequeños negocios familiares empotrados en instituciones locales”. Esto le ha permitido a Wenzhou convertirse en una de las municipalidades más ricas y en “la capital del capitalismo local en China” (Wei, 2011)²³.

Conforme se consolidan los diversos modelos de crecimiento local, las zonas es-

21 En China, la propiedad privada fue reconocida formalmente desde la reforma constitucional efectuada en 2004. Con anterioridad, la propiedad y los contratos privados eran protegidos mediante instituciones informales que, en lugar de obstruir, facilitaron el desarrollo capitalista (Xu, 2011: 1077).

22 Entre los “modelos de desarrollo” más notorios, se encuentran aquellos de Sunan, Wenzhou, Yiwu y Putung. Para ejemplos de desarrollo regional basados en empresas no estatales, véase el modelo de Guangdong, el modelo de Jiangzhe y el modelo de Wenzhou (Morita, 2010: 54).

23 Para una descripción de los “modelos locales” en Sunan, en la delta del río Pearl y en Wenzhou, véase Morita & Chen (2010), Wei (2011) y Zeng (2011). Por otra parte, en Chung (1999) se encuentran estudios de los modelos de crecimiento implementados en 14 ciudades ubicadas a distintos niveles administrativos.

peciales modifican las relaciones entre las empresas hacia adentro y hacia fuera de China. Esta transformación funcional tiene expresiones espaciales que pueden ser apreciadas en dos dimensiones: la conformación de sistemas de ciudades interconectadas entre sí y la consolidación de economías regionales. Veamos.

Dos efectos intertemporales: la urbanización del campo y los sistemas de ciudades

En sus inicios, las zonas especiales chinas parecían “enclaves” dentro de una economía nacional cuyas normas de funcionamiento eran diametralmente opuestas. Hasta 1984, por ejemplo, en la Enciclopedia China, la zona económica especial era definida todavía como “una pequeña área demarcada dentro del territorio de un país adecuadamente aislada para adoptar políticas flexibles y especiales para atraer y fomentar las inversiones extranjeras” (Yee, 1992: 14). No obstante, esas áreas no fueron diseñadas para reproducir las “zonas de procesamiento de exportaciones” establecidas en los países occidentales. En su misma concepción, se exteriorizaba una pretensión que trascendía a los objetivos de un mero proyecto de modernización industrial, a saber, las zonas especiales debían servir como “escuelas para aprender la ley del valor y la regulación de la producción según las demandas del mercado” (Yee, 1992: 14).

Con el establecimiento de las zonas especiales, China entró en una modalidad de crecimiento basada en la localización de capitales y trabajadores en las ciudades y, concomitantemente, en la expansión regional de los asentamientos urbanos. Con anterioridad se registraban tasas de urbanización

bajas debido a las políticas relacionadas con los controles migratorios desde el campo, el sistema de racionamiento de alimentos, el registro de hogares, el fomento de la igualdad regional y el apoyo a las comunidades rurales (Zhang, 2002)²⁴. Si bien las políticas migratorias perduraron durante la década de los ochenta, el establecimiento de las zonas especiales cambió sustancialmente la distribución de la población y la estructura de la población económicamente activa. Así, entre los años 1978 y 2000, la proporción de la población urbana pasó del 17,92 al 36,22% y la participación del empleo agrícola disminuyó del 71 al 50% (Zhang, 2002).

Con el comienzo del siglo XXI, las zonas especiales aceleraron el cambio productivo desde las actividades primarias hacia las actividades terciarias. Así, por ejemplo, en la zona de Shenzhen, entre 1979 y 2005, la producción primaria descendió del 37 al 0,2%, la producción secundaria aumentó del 20,5 a 53,2% y la producción terciaria subió del 42,4 al 46,6% (Tantri, 2011: 5). Esta transformación estuvo guiada por políticas gradualistas que no pretendieron ser “demasiado ambiciosas”:

Inicialmente [...] el énfasis se colocó en las industrias de pequeña escala, especialmente intensivas en trabajo, pero modernas. En una segunda etapa, había un énfasis especial en las industrias de alta tecnología. En la tercera etapa, la base industrial de la región fue diversificada, específicamente mediante industrias con tecnología avanzada y modernos métodos científicos de producción. El paso ayudó también a desarrollar sistemáticamente la base de infraestructura

24 Durante la Revolución Cultural, entre 1966 y 1976, la proporción de la población urbana decreció debido a las políticas dirigidas a desplazar la población hacia las zonas rurales (Young, 1998).

regional sin poner demasiada carga fiscal (Tantri, 2011: 6).

Acompañando al cambio en la composición del producto, en las ciudades y regiones vinculadas con las zonas especiales, se observa una tendencia a la reducción del número de trabajadores y suelos dedicados a la agricultura²⁵. Obviamente, la reducción en el área cultivable ha implicado la conformación de espacios urbano-regionales que no pueden ser autosuficientes en la provisión de alimentos.

Por otra parte, como territorios para una producción cada vez más internacionalizada, las zonas especiales demandan cantidades crecientes de insumos, trabajo y capitales. Esta circunstancia ha fomentado la creación de eslabonamientos productivos y logísticos que rompen permanentemente los límites formales de las zonas especiales y de sus ciudades anfitrionas. Por ello, aunque pudiese existir rivalidad entre los gobiernos locales por acceder a los favores del gobierno central o por atraer a la inversión extranjera, la expansión de las zonas económicas especiales ha generado un efecto de “agregación de las ciudades”, esto es, una tendencia a crear relaciones funcionales complementarias entre urbes²⁶. Por ejemplo, en un estudio empírico sobre la regionalización de las economías subnacionales chinas, se identificaron nueve grandes “clústeres urbanos”, cada uno de los cuales “comprende un número considerable de ciudades con diferentes características, tipos y escalas, con una o dos megaciudades como región central y vinculadas por medio de redes modernas de

información y transporte, que tienen funciones culturales y socioeconómicas avanzadas y relativamente completas” (Qian, 2012: 140).

Si bien emergió espontáneamente, la aglomeración de las ciudades chinas ha sido profundizada por el 12° Plan Quinquenal. En este se propone un crecimiento basado en “megaciudades y grandes ciudades”, tomando a las pequeñas y medianas ciudades como núcleo y fomentando “la aglomeración urbana para que sirva como irradiador poderoso” (Qian, 2012: 138)²⁷. Como esta declaración lo evidencia, las aglomeraciones no son sumatorias de espacios urbanos, sino “sistemas de ciudades” que se articulan jerárquica y funcionalmente a las zonas económicas especiales.

A similitud de lo que sucedió con el incremento poblacional urbano acaecido desde la reforma, estos sistemas han estado ampliándose e incrementándose permanentemente. Así, por ejemplo, en un estudio sobre lo que sucedió en el delta del río Yangtze entre 1978 y 2007, se evidencia que la aglomeración urbana aumentó desde una tasa anual de 0,003 a 0,07 (Jing, 2012). Dicho en una forma más general, “se triplicó el número de ciudades de todos los tamaños y se cuadruplicó el número de ciudades con un más de un millón de residentes. Desde mediados de los ochenta, las áreas urbanas han estado expandiéndose a una sorprendente tasa superior al 6% anual” (Lu, 2012: 3).

Dentro de aquellos sistemas, las zonas económicas especiales, las ciudades universitarias o los “distritos de negocios” han devenido en los instrumentos de una expansión espacial del capitalismo que opera a través de la transacción de derechos de uso del suelo, es decir, a través de la constitu-

25 Por ejemplo, en la zona económica especial de Shenzhen, entre 1979 y 2005 se registró una reducción superior al 90% del área dedicada a agricultura (Tantri, 2011: 12).

26 En los hechos, esta tendencia está transformando las divisiones político-administrativas tradicionales.

27 Así, para el 2030, se espera que estas aglomeraciones alberguen a 1 billón de habitantes.

ción de mercados inmobiliarios²⁸. Apreciada con referencia a la urbanización del espacio rural, esta expansión ha implicado una “acumulación por desposesión” en la cual las burocracias locales establecen alianzas con “empresas privadas de relocalización” que utilizan medios coercitivos para obligar a los campesinos a abandonar sus tierras.²⁹

En este sistema de aglomeraciones urbanas, los gobiernos locales y las empresas estatales operan como los actores principales de la transformación. Debido a su capacidad para determinar las condiciones para adquirir, arrendar o vender derechos de suelo, tales actores han generado instituciones que producen una “masiva disipación de la renta” y, en no pocas ocasiones, una inversión dispendiosa. Dicho de otro modo, la capitalización de la renta de la tierra ha estado asociada a una utilización subóptima de recursos escasos (Lu, 2012). De esto se derivó una consecuencia paradójica: las barreras institucionales limitan la capacidad de las economías urbanas para generar empleos suficientes incluso en circunstancias en las cuales las tasas de crecimiento del PIB son superiores a las tasas de urbanización.

Por otra parte, si bien las ciudades han logrado consolidarse como nodos para múltiples flujos de bienes, servicios y factores, aquellas registran un desempeño deficiente como espacios para la reproducción social, pues las configuraciones urbanas chi-

nas distan mucho todavía de ser espacios de bienestar. Debido a su marcada vocación productiva, las zonas económicas especiales son territorios que derraman pocos beneficios hacia los trabajadores. Así, por ejemplo, aunque las zonas especiales pudiesen ser tan grandes como toda una ciudad, el sistema de controles a la residencia urbana les impide a los trabajadores acceder legalmente a seguridad social u otros servicios públicos. En términos físicos, la conformación de ciudades productivistas aparece expresada en la consolidación de un mercado inmobiliario urbano privado que no logra satisfacer las necesidades de vivienda de la población (Wang, 1999).

Las articulaciones entre las aglomeraciones de ciudades están fomentadas por una rivalidad que tiene acicates económicos y políticos. Por un lado, los gobiernos locales tienen incentivos para invertir en el desarrollo empresarial porque este les permitirá compartir ingresos tributarios con el gobierno central. Por otro lado, dado que los indicadores de crecimiento económico son utilizados como mecanismos para evaluar a la burocracia, los funcionarios gubernamentales están motivados a forjar “ciudades empresariales”³⁰. Así, se configura una trayectoria que se impone y refuerza a sí misma:

Enfrentado a una competencia intensa, en China, el gobierno local adopta, primero, un enfoque expansionista para incrementar el tamaño global de la economía local. Varios problemas sociales, como el desempleo, son abordados mediante la reestructuración económica y el rápido crecimiento basado en inversiones con la esperanza de generar más plazas para compensar la pérdida de trabajos en

28 No obstante, la alianza entre los nuevos empresarios y los gobernantes locales no es ni estática ni armoniosa. Conforme la propiedad privada se difunde como la forma hegemónica de control de activos, los gobiernos subnacionales intentan retener una tajada de la renta económica colocando regulaciones discriminatorias a los empresarios (Zhang, 2009).

29 Al margen de estas acciones privadas, en los medios públicos se promueven discursos que representan al campesinado como un elemento de atraso y plantean basar el desarrollo en las formas urbanas de producción y asentamiento (Sargeson, 2012).

30 Todo esto tiene como trasfondo a una sociedad civil débil que permite que la “gobernanza empresarial” sea compatible con el elitismo político (Wu & Zhang, 2007).

las industrias manufactureras. Segundo, el gobierno local se esfuerza por ampliar la competitividad, incluyendo la modernización de la estructura económica, la promoción del desarrollo de alta tecnología y la introducción de servicios a la producción. Tercero, el gobierno local intenta expandir la base de recursos mediante el desarrollo de zonas económicas especiales, zonas francas y zonas de desarrollo económico; la elevación del rango administrativo y la expansión de las regiones administrativas a través de la anexión y ajuste de límites. Cuarto, el gobierno local está activamente involucrado en el mercadeo de la ciudad, para mejorar la imagen de la urbe y sus ambientes de vida e inversión. El mercadeo de la ciudad incluye la venta de suelo público para atraer a los inversionistas, el establecimiento de mecanismos de mercado en la inversión de infraestructura y la operación de servicios públicos que fueron monopolizados previamente por el gobierno, el mejoramiento del ambiente y el incremento de la cobertura verde y el establecimiento de una imagen de ciudad vivible y con diversidad de culturas urbanas (Wu & Zhang, 2007: 718).

Por último, en lo relativo a la producción social del espacio, la expansión de las zonas económicas especiales está generando algunos efectos significativos. La distinción entre lo urbano y lo rural tiende a desaparecer conforme distintas unidades económicas logran “encadenarse” entre sí. Debido a su espontaneidad, la conformación de cadenas productivas reduce la capacidad del poder público para controlar la difusión espacial de las formas capitalistas. Por ello, en China, la noción de “ciudad región” tiende incluso a quedar corta como unidad de análisis y planificación.

Desde 1978, la expansión de las ciudades chinas hacia afuera de sus centralidades

históricas originales ha sucedido como un proceso dirigido por la difusión de las formas mercantiles. En este contexto, las acciones públicas han generado “ciudades-región” siguiendo una lógica de planificación para el mercado. En Chengdu, por ejemplo, el viejo núcleo urbano central se expandió incorporando a las áreas periurbanas y rurales inmediatamente adyacentes mediante un patrón de anillos concéntricos sucesivos que se abren hacia todas las direcciones. En respuesta a esto, mediante el Plan Maestro de Chengdu 2003-2020, las autoridades intentan moldear la expansión urbana mediante el establecimiento de seis corredores multifuncionales definidos según los factores físicos del territorio, los problemas de transporte, la “motivación de la población” y las opciones de aprovechamientos económicos. De esta manera, se busca una dispersión con múltiples centralidades conectadas funcionalmente entre sí (Wang, 2012)³¹.

Por otra parte, como instrumento para el desarrollo coordinado entre ciudades, la noción de ciudad-región es relativamente nueva y no ha funcionado bien en China. Si bien el sistema administrativo jerárquico podría facilitar acciones confluyentes entre los diversos niveles de gobierno, se mantienen condiciones precarias para la interacción, negociación y construcción de consensos entre las ciudades. Usualmente, los gobiernos municipales más poderosos “son propensos a la

31 Dado que las reformas generaron usos del suelo compatibles con la liberalización de los mercados, los patrones de expansión observados en Chengdu tienden a asimilarse a los modelos occidentales teorizados por Von Thünen, Burgess, Harris y Ullmann (Wang, 2012: 74). Por ejemplo, en un estudio multitemporal con imágenes satelitales de Guangzhou, Shenzhen, Dongguan, Zhongshan y Chengdu, se confirma que las ciudades chinas han adoptado tendencias expansivas más “occidentalizadas”, esto es, basadas en formas multinucleares en las cuales los objetivos de planificación y las fuerzas de mercado buscan alcanzar economías de aglomeración (Seto, 2007: 263).

competencia entre ciudades incluso dentro de la misma región” (Luo & Shen, 2008).

Además, se ha producido una “urbanización del campo” cuya expresión ampliada es la constitución de regiones económicas. Apreciada desde una perspectiva geográfica, la dispersión de las ciudades chinas es el resultado de un movimiento de transformación de los hábitats que sucede siguiendo las trayectorias marcadas por las autopistas y caminos principales (Ge & Cao, 2009). Sin embargo, los procesos de periurbanización son difícilmente comparables a sus equivalentes occidentales: en China, la periurbanización puede alcanzar hasta 300 kilómetros alrededor de un núcleo urbano central (Webster, 2002: 5).

Esta dispersión de las ciudades consagra la subsunción real de las formas culturales, políticas y económicas tradicionales a la lógica de la acumulación capitalista transnacional³². La periurbanización china destruye los fundamentos materiales de las formas de economía no hegemónicas. En este sentido, aquella no equivale a la “rurbanización”, un proceso que admite la diversidad de usos del suelo y, en esa medida, mantiene una morfología rural en el paisaje. En las grandes ciudades chinas, se observa una creciente especialización del uso del suelo que desplaza a los usos mixtos asociados a formas no capitalistas. Entre otras razones, esto ha ocurrido por la creación de “zonas de desarrollo para acomodar a los flujos de inversión nacionales e internacionales” (Seto, 2007: 263).

Para ilustrar esto, se podría citar el caso de la primera zona económica especial chi-

na. Inicialmente conformada como un enclave que contenía infraestructuras de apoyo a la producción industrial, Shenzhen se expandió exponencialmente hacia su espacio circundante hasta engullir en su interior a 241 “aldeas” agrícolas que tenían cientos de años de existencia y que habían sido transformadas en granjas colectivas en la época maoísta. En 1992, mediante las disposiciones jurídicas pertinentes, las aldeas fueron convertidas en “barrios” y, de esa manera, los campesinos perdieron el control de sus tierras ancestrales.

Desde ese entonces, Shenzhen y sus aldeas han coevolucionado inmersas en un proceso en el cual las prácticas públicas y privadas están estructuradas a partir de una oposición permanente: mientras “lo urbano” significa una modernidad empresarial, bien ordenada, atomizada y universal, “lo rural” representa el pasado feudal, mítico, colectivo y particular (Bach, 2010: 422). A pesar de estar sujetas a una constante desvalorización simbólica, las “aldeas urbanas” constituyen verdaderos espacios sumergidos que acogen, esconden y reproducen a la fuerza de trabajo migrante hacia Shenzhen (Wang, et al., 2009).

A su vez, las aldeas urbanas han contribuido sustantivamente al desarrollo del capitalismo desde abajo. Dado que suelen abarcar a migrantes que se desplazan de ciudad en ciudad buscando trabajo en las grandes obras de infraestructura, las aldeas albergan a una “población flotante” que no puede ser controlada fácilmente por las instituciones administrativas convencionales. Por ello, desde las aldeas urbanas, se generan acciones colectivas que protegen a los negocios privados de la interferencia estatal. Por ejemplo, desde Zhejiangcun, una aldea localizada a 5 kilómetros de la plaza de Tiananmen en Beijing, se han creado redes in-

32 Como destaca Buck (2007), esta subsunción se expresa en una producción del espacio que es instrumentalizada mediante distintos regímenes, convenciones y modalidades de contratación de factores productivos entre los agentes urbanos y los agentes rurales así como entre las empresas públicas y las empresas cooperativas.

formales de producción, exportación e importación que, conforme generan su propio sistema de mercado, ocasionan fácticamente redefiniciones de la relación entre Estado y sociedad (Xiang, 2005).

La transformación de las regiones ocasionada por la expansión de las zonas especiales

En términos geográficos, la expansión de la influencia de las zonas económicas especiales ha desplazado la mancha urbana desde la costa hacia el oeste de China. Obviamente, este desplazamiento no ha sido homogéneo ni ha logrado evitar “brechas” de urbanización entre las diferentes regiones (Liu *et al.*, 2012). Sin embargo, la provisión de materias primas, productos semielaborados, energía y trabajo para las ciudades ha conformado fuerzas con capacidad para transformar regiones económicas existentes durante siglos y, también, para crear nuevas regiones económicas en cuestión de unos pocos años.

Cuando comenzaron las reformas, el gobierno central chino no tenía un plan maestro que determinase en detalle las trayectorias posteriores de la evolución de las zonas especiales. Su implementación comenzó siguiendo un enfoque de prueba y error. Sin embargo, para crear sus propias modalidades de territorios especiales, los funcionarios chinos sí estudiaron a profundidad la experiencia de otros países con las “zonas de procesamiento de exportaciones” (Tantri, 2011).

Apreciada desde una perspectiva temporal más amplia, el surgimiento y consolidación de las zonas especiales está asociado a un proceso de transformaciones que comenzó con reformas agrícolas rura-

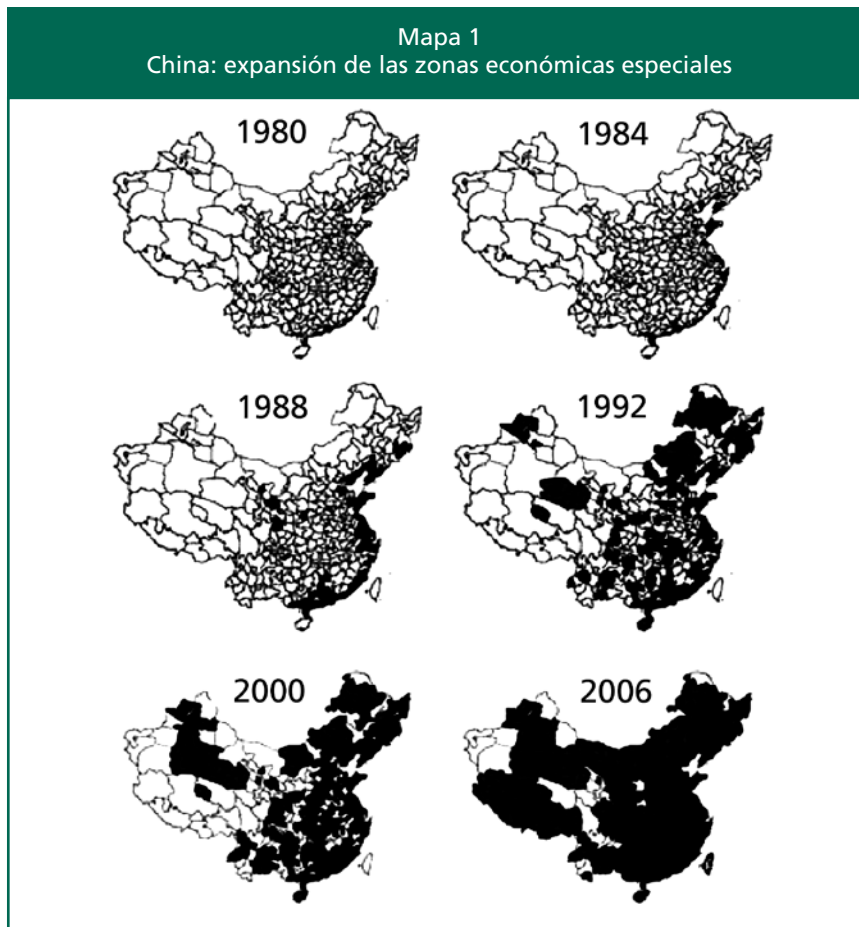
les (1978-84), continuó con reformas industriales urbanas (1985-89) y prosiguió con reformas macroeconómicas (década de 1990) (Tantri, 2011: 2). Además de estos grupos de grandes cambios, las zonas especiales fueron modificando sus características con modificaciones posteriores específicamente centradas en ellas.

Al respecto, al analizar la conformación de las regiones costeras chinas durante los últimos 30 años, Ramesh (2012) distingue reformas acumulativas y superpuestas que pueden desagregarse en cuatro procesos: a) el establecimiento de las zonas abiertas a la inversión extranjera; b) la acumulación de conocimiento a través de los parques de ciencia y tecnología y las zonas de desarrollo tecnológico; c) la creación de incentivos para la investigación³³, y d) la reforma del sistema educativo.

Conforme consolidaban su funcionamiento, las zonas especiales generaron transformaciones en los usos del suelo y en la gobernanza de las regiones. Desde 1978, se puede distinguir una “secuencia espacial de la apertura” que comenzó con cuatro zonas económicas, prosiguió con la ampliación de los regímenes especiales hacia 14 ciudades costeras en 1984, generó cinco áreas económicas abiertas costeras en 1985, estableció la zona especial en Hainan en 1988, conformó una nueva área en Shanghái Pudong en 1990, autorizó 13 ciudades fronterizas abiertas y cinco ciudades abiertas en el río Yangtzé y, finalmente, convirtió a todas las ciudades capitales provinciales en ciudades abiertas en 1991 (McGee, 2007:2).

A consecuencia de esta expansión acumulativa y superpuesta, la influencia económica de las zonas especiales puede ser representada como una mancha que cubre

33 Para detalles de la cronología de las reformas dirigidas a fomentar investigación, véase Ramesh (2012).



Fuente: Wang (2010)

actualmente a la mayor parte de los gobiernos subnacionales chinos (Mapa 1)³⁴. En tal sentido, a similitud de aquello que las visiones neoclásicas del crecimiento regional suelen recomendar, las zonas especiales chinas operaron muy bien como instrumentos transitorios para la liberalización e internacionalización de una economía doméstica.

Debido a la relativa velocidad de las reformas económicas chinas, se podría creer

erróneamente que la liberalización comercial, la incursión de las inversiones extranjeras, el fomento a la propiedad privada y la privatización de activos operaron en igual sentido espacial y temporal. Eso, sin embargo, no fue así. La expansión del capitalismo en el territorio chino no coincide todavía con la “geografía de la privatización” de los activos estatales y colectivos (Han & Pannell, 1999).

Además de propiciar dinámicas económicas espontáneas en el uso del suelo, la proliferación de las zonas especiales ha incentivado procesos deliberados de expropiación de tierras de propiedad colectiva.

34 Esta “geografía de la apertura” estuvo controlada desde el gobierno central pues, desde 1991, los privilegios otorgados a la inversión extranjera radicada en las zonas económicas especiales fueron extendidos a todo el territorio nacional (Milberg, 2008: 20).

Dado que la tierra urbana pertenece al Estado, mientras que la tierra suburbana y rural pertenece a colectividades campesinas, los gobiernos locales buscan apropiarse de la tierra de propiedad colectiva mediante acciones administrativas. Por ejemplo, para ampliar el área bajo su dominio directo, los gobiernos locales efectúan frecuentes “reclasificaciones” de los usos del suelo cuyo efecto es generar una “seudourbanización”. Entre otras tácticas, este procedimiento implica declarar a los condados como distritos o designar a las invasiones periféricas como suburbios de la ciudad (Yew, 2012: 293). Una vez bajo control del gobierno local urbano, el uso de la tierra deviene en un derecho transable en “seudomercados” no competitivos donde la colusión entre funcionarios y empresarios expropia a los campesinos del dominio efectivo de sus tierras. Legal o ilegalmente, los predios devienen así en propiedad privada.

Sea mediante los ajustes administrativos, la construcción de infraestructuras o el establecimiento de zonas especiales, la dispersión espacial de las ciudades acelera la conversión de la tierra en un bien escaso cuyo control lo convierte en “el principal activo” en las disputas por la apropiación del excedente social. A pesar de que genera usos ineficientes e inequitativos del suelo, esa conversión no ha logrado ser contenida por las normativas públicas. Por el contrario, fomentando la periurbanización, los gobiernos subnacionales generan ingresos para sus obras, rentas para sus cuadros e, incluso, réditos políticos:

En la búsqueda de ciudades grandiosas, los gobiernos locales toman la tierra rural con diligencia, porque esta satisface múltiples objetivos vitales para sus carreteras y otros intereses. El suelo urbanizable

estimula el crecimiento del PIB [...] Los funcionarios locales pueden vender los derechos de uso del suelo a precios altos para incrementar sus arcas o establecer zonas de desarrollo para atraer inversiones; también pueden expandir el área urbana construida bajo su jurisdicción y construir infraestructura para facilitar la urbanización. En suma, la conversión de la tierra agrícola en suelo construido le permite efectivamente al gobierno “matar muchos pájaros con una piedra” [...] Los funcionarios locales organizan sus cerebros para producir logros políticos “visibles” bajo la forma de proyectos extravagantes, ostentosos y frecuentemente improductivos. Percibidos como símbolos de “modernización” por los diferentes niveles de gobierno, los proyectos a gran escala no son exclusivos de las capitales o de las localidades opulentas [...] También, en las aldeas solitarias, las ciudades pequeñas y los condados menos desarrollados, se puede apreciar todo tipo de “hitos arquitectónicos” subutilizados – cabañas lujosas, carreteras anchas, centros comerciales descomunales, plazas enormes, estadios y edificios gubernamentales palaciegos– (Yew, 2012: 283-287).

Dado que la eficiencia económica no es el único principio organizador de la conducta de los funcionarios, la multiplicación de zonas especiales ha devenido en un pretexto para “la construcción de lugares”, una estrategia utilizada por los gobiernos locales para alcanzar incluso sus intereses más “parroquiales”. En su búsqueda de rentas económicas y espectacularidad política, los “cuadros locales” fomentan una proliferación de “zonas de desarrollo” que obstaculiza la planificación del desarrollo, dado que impide una racionalización de los usos del suelo. Según una investigación del Ministerio de Tierra y Recursos, en 1997, se registra-

ron 4210 zonas de desarrollo, la mayoría de las cuales había sido establecida ilegalmente por gobiernos de nivel inferior al provincial (Yew, 2012: 290).

Esta proliferación de zonas especiales es posible gracias a las interminables y cambiantes tipologías. Mediante estas, los gobiernos subnacionales chinos intentan atraer inversión extranjera “a su gusto”, dígame evadiendo las normativas nacionales sobre la moratoria a la creación de nuevas zonas. Frecuentemente, el afán por circunvalar la racionalización de estos instrumentos de política conduce a la duplicación y al malgasto de infraestructuras. Al respecto, por ejemplo,

[...] un estudio del Ministerio de Tierra y Recursos sugiere que las llamadas *zonas de desarrollo de alta tecnología* o las *zonas industriales científicas* tienen las mismas estructuras industriales y carecen de innovaciones tecnológicas. [Si bien combinan] comercio intranacional e internacional, negocios inmobiliarios, entretenimiento e instalaciones médicas dentro de un mismo recinto, las zonas de alta tecnología no son diferentes de otras zonas que están sujetas a regulaciones estrictas (Yew, 2012: 291)³⁵.

El crecimiento económico con desigualdad persistente

Como demuestran una gran cantidad de investigaciones empíricas, el fenómeno más notable en China son las disparidades regionales [...] la desigualdad entre provincias, la desigualdad entre lo rural y lo urbano, y la desigualdad entre

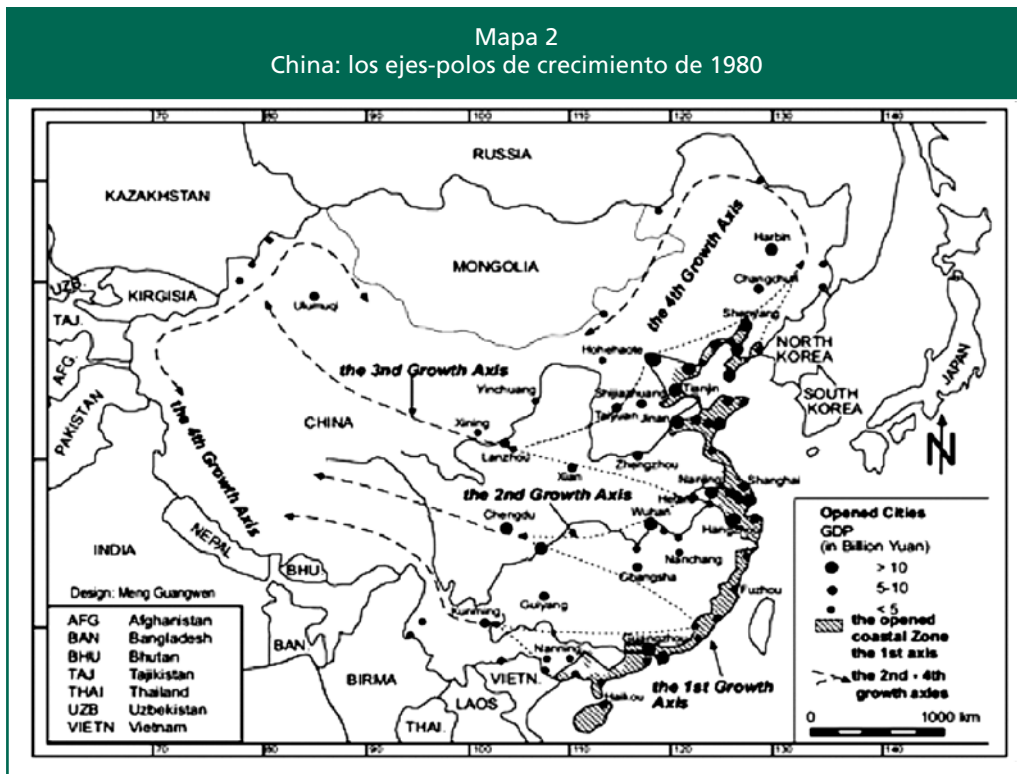
las regiones del este, central y occidental (Fang *et al.*, 2009)³⁶.

Una buena integración funcional de los procesos y espacios productivos no equivale a una distribución social y espacialmente homogénea del excedente económico. En sus inicios, cuando el gobierno central chino instaló la política de “puertas abiertas”, se esperaba que las zonas especiales generasen beneficios que podrían distribuirse posteriormente al resto del país. En la versión china de la “teoría del goteo” se suponía que, con el paso del tiempo, las regiones avanzadas empujarían a las regiones retrasadas hacia el crecimiento. A tal efecto, se implementó un sistema complejo de “polos y ejes de desarrollo” a partir del cual se crearían paulatinamente “corredores” para el derrame de los excedentes (Mapa 2).

Décadas después, sin embargo, el goteo ha sido limitado. El regionalismo abierto chino y sus zonas económicas especiales han permitido la apertura externa, el aumento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera, pero sin incrementar los “efectos de derrame” hacia adentro del país (Orozco Plascencia, 2011). Ciertamente, con relativa flexibilidad y premura, el gobierno central ha intentado corregir las disparidades regionales utilizando intervenciones definidas según criterios como: fortalecer las relaciones económicas entre el norte y el sur de la región costera del este; vincular desde el sur a la región costera con el centro y luego con el oeste del país; vincular desde el norte a la región costera con el centro y luego con el oeste del país; y vin-

35 Para un recuento histórico de las medidas utilizadas por el gobierno central para intentar controlar la proliferación de zonas económicas especiales, la pérdida de recursos y las tierras ociosas, véase Yew (2012).

36 Además de estas desigualdades espaciales, se debe mencionar la persistencia y ampliación de las brechas de la desigualdad que afectan a grupos étnicos y géneros a través de acceso diferencial a salud, educación y otros bienes públicos. Para análisis sobre estos aspectos, véase Gustafsson (2008).



Fuente: Guangwen (2003)

cular, desde el norte y desde el sur, a las tres regiones con Rusia, Japón, Corea, Mongolia, los países del sudeste asiático y el resto del mundo.

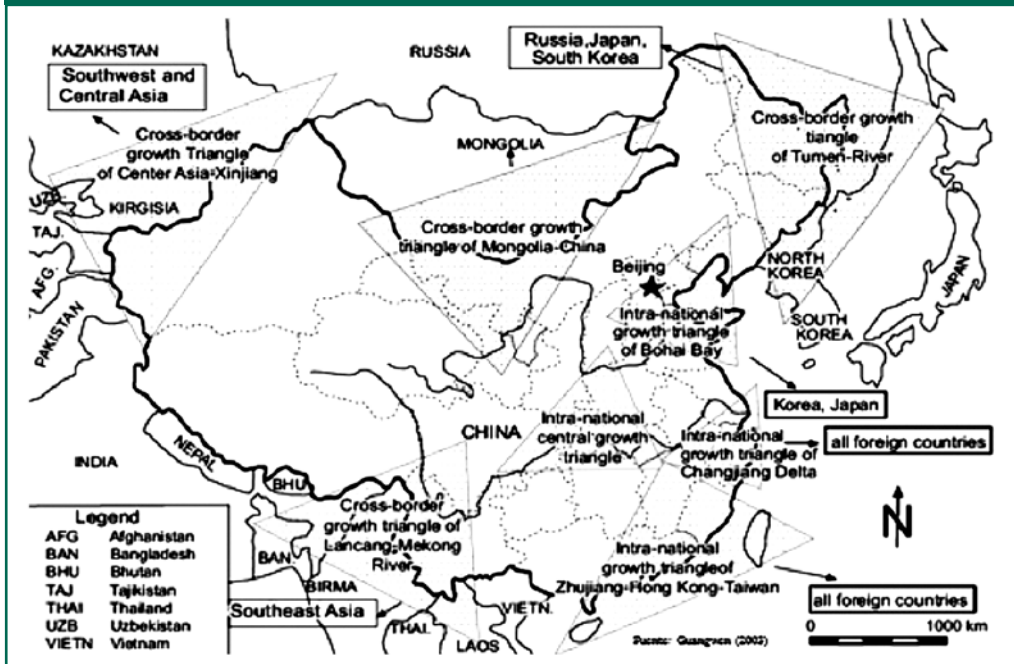
A esta “estrategia por ejes” se superpone una estrategia basada en “triángulos de crecimiento internos y transfronterizos”, cada uno de los cuales intenta consolidar a su vez vínculos regionales con los países vecinos (Mapa 3). No obstante, a pesar de la yuxtaposición de estrategias con escalas diferentes, después de tres décadas de reformas, se verifica que³⁷:

en diferentes áreas, la distancia entre pobres y ricos ha incrementado significativamente. Por ejemplo, en servicios de sa-

lud, se puede observar que el porcentaje entre las familias más ricas y las familias más pobres, en lugar de decrecer, ha estado aumentando en los últimos 10 años (1996-2005), pasando de una brecha de 2,74 a 6,34 veces. Con respecto a educación, cultura y entretenimiento, durante el mismo periodo, la brecha se amplió de 3,84 a 8 veces. Al mismo tiempo, entre 2000 y 2005, la diferencia en los niveles de ingreso entre grupos urbanos incrementó de 3,61 a 5,7 veces entre los más pobres y aquellos con ingresos más altos, con Shanghai, Tianjin y Jiangsu aparecen como las ciudades más beneficiadas y Tíbet, Yunnan y Guizhou como las más pobres. En lo rural, la diferencia entre bajos ingresos y altos ingresos se ha expandido de 6,4 veces a 7,2 veces. Todas estas diferencias cuestionan la naturaleza del éxito obtenido e incrementan la inestabilidad social de un pueblo que

37 Para descripciones sociológicas de la polarización de los ingresos en China, un fenómeno que conduce a la disolución de la clase media, véase Goodman (2008).

Mapa 3
China: triángulos de crecimiento internos y transfronterizos desde 1980



Fuente: Guangwen (2003)

todavía hace 20 años estaba acostumbrado a que prevaleciera la igualdad económica (aunque aparecía como pobreza generalizada) y que no conocía el significado de clase media.

Para un gran número de chinos, el éxito económico parece muy distante; su inquietud incrementa cuando notan directa o indirectamente las grandes diferencias entre ciudades como Zhejiang, Shanghái y Beijing, que reciben un ingreso per cápita anual de 27703, 22808 y 22417 yuanes, respectivamente; y Guizhou, Gansu y Xinjiang que solo reciben 5052, 9586 y 9689 yuanes, respectivamente.

En suma, el éxito económico no ha sido parejo. Las diferencias conforman parte de la inquietud social que acompaña a las cifras que indican que, en 2005, solo 174 millones de jubilados tenían seguro, solo 137 millones tenían seguro de asistencia médica, 106 millones te-

nían seguro de desempleo, 83 millones tenían seguro por accidentes laborales y 53 millones tenían seguro de maternidad (Oropeza García, 2012: 25).

Tampoco, en términos ambientales, el panorama de las desigualdades regionales es satisfactorio:

A pesar de su gran superficie (9,5 millones km²), China está por debajo del promedio en recursos naturales esenciales para el desarrollo [...] Solo tiene 0,094 hectáreas de área cultivable per cápita, colocándola 40% debajo del promedio global; y 2,25 metros cúbicos de agua dulce per cápita, colocándola 30% por debajo del promedio global. Y esta situación se repite en bosques, recursos minerales y petróleo con niveles de 20%, 60% and 11% por debajo del promedio

mundial per cápita. Al mismo tiempo, su acelerado crecimiento económico le ha conducido a consumir 48%, 40%, 32% y 25% de la producción mundial de cemento, carbón, acero y óxido de aluminio, generando un desequilibrio entre oferta y demanda y contaminación [...] el volumen de emisiones chinas de los principales contaminantes ya ha superado la capacidad de auto-purificación del ambiente. De sus 7 sistemas hidrológicos, más de la mitad sufren de seria contaminación (los ríos Huang He, Huasihe y Liaohe están al 60% de la línea internacional de alarma ambiental y el río Haihe está al 90%). La lluvia ácida afecta a una tercera parte de la superficie nacional. Cerca de 360 millones de hectáreas tienen pérdidas hídricas y erosión de suelos (38% de la superficie arable del país), una cifra que incrementa en 15 mil km² cada año. La desertificación ya afecta a casi el 20% de territorio nacional y, consecuentemente, el problema del deterioro ambiental representa un gran desafío para su desarrollo y un costo anual que llega al 8% de su PIB (Oropeza García, 2012: 26).

Muchos factores determinan la persistencia de la desigualdad³⁸. En el ámbito económico, la desigualdad está asociada a la expansión espacial de las formas de producción capitalistas. Pero la profundización de la desigualdad no solo es una consecuencia del funcionamiento de los mercados. En China, durante las primeras décadas de la reforma, se apreció como inevitable e incluso deseable a la desigualdad entre las re-

giones geográficas y a la desigualdad entre los grupos sociales. Esta tolerancia a la ampliación de las brechas apareció sintetizada por Deng Xiaoping cuando manifestó que “a algunas personas se les debería permitir enriquecerse primero” (Gustafsson 2008: 2) y que las zonas costeras “deberían acelerar su apertura al mundo exterior y deberíamos ayudarlas a desarrollarse primero rápidamente; más tarde, ellas pueden promover el desarrollo del interior. El desarrollo de las zonas costeras tiene importancia primordial y las provincias del interior deberían subordinarse a eso” (Yu, 2010: 440).

Asumiendo esta visión sobre la necesidad de una desigualdad temporal, las políticas de reforma tendieron a proporcionar un tratamiento preferencial a las regiones costeras del este. Posteriormente, el gobierno central intentó corregir las desigualdades socio-espaciales estableciendo la “estrategia de desarrollo occidental” (1998), “la estrategia para la revitalización del noreste” (2003) y “la estrategia para el ascenso de China central” (Zheng & Chen, 2007). Sin embargo, e independientemente de cuáles hubiesen sido las orientaciones iniciales de la reforma³⁹, la tolerancia a la desigualdad sigue manteniéndose debido a opciones de política dirigidas a fomentar “lo grande y lo poderoso”. Evidentemente, en las zonas económicas especiales y clústeres chinos, se pueden encontrar empresas de todos los tamaños e intensidades tecnológicas. Sin embargo, el gobierno central chino no ha privilegiado una vía de crecimiento centrada

38 Dadas las magnitudes y diversidad de los territorios chinos, la persistente desigualdad no puede ser atribuida solo a factores económicos. Por ello, Zhu (2012) plantea entender la desigualdad en función de una multiplicidad de determinantes tales como la localización, la política y las instituciones, el comercio y la globalización, las brechas de capital humano y educación y las divisiones espaciales.

39 La filosofía de la apertura implicó no solo una transformación de la orientación de las políticas económicas dirigidas en el sentido del pragmatismo y la eficiencia. A su vez, aquella implicó una modificación en los procedimientos para la construcción de hegemonía de la clase dirigente. En tal sentido, entre los factores políticos que explican el éxito de China se encuentra la transformación del socialismo en una “ideología nacionalista desarrollista” (Chibba, 2011: 151).

en el apoyo a las pequeñas empresas. En 1994, se promulgó el “perfil de las políticas industriales de la nación”, un informe “apreciado como la directiva más integrada e integral sobre políticas industriales”. En este documento, se recomendó:

[...] el direccionamiento del apoyo estatal a los grandes grupos empresariales para promover la “competencia racional”, lograr economías de escala e incrementar la especialización. Basándose en estos principios, la comisión de planificación estatal esbozó las políticas industriales para telecomunicaciones, transporte, construcción, maquinaria, procesamiento de petróleo y producción de materiales químicos. También propuso políticas sobre inversión extranjera, comercio internacional, reestructuración industrial y desarrollo tecnológico (Liu, 2005: 25).

Un año después, esta nueva orientación de política apareció resumida en la frase “aferrar lo grande y dejar lo pequeño”. Esta directiva fue operacionalizada mediante “la amalgamación”, esto es, fusionando pequeñas unidades económicas para convertirlas en grandes empresas. Luego, en el 10° Plan Quinquenal, la estrategia de desarrollo industrial buscó convertir a esas fusiones en compañías transnacionales.

A consecuencia de todo lo anterior, desde 1978, la política económica ha consolidado una “estructura industrial dual” en China. Por un lado, el gobierno central privilegia a las “empresas de propiedad estatal”. Estas son concebidas como “campeones nacionales” que reciben préstamos estratégicos de las instituciones financieras del Estado para que puedan convertirse en “ventanas” para la importación de alta tecnología y para la reorganización de la gobernanza corporativa. Por otro lado, los gobiernos locales in-

cuban las “empresas de pueblos” y las “empresas privadas” como instrumentos para ingresar a los mercados de baja tecnología (Tsai & Wang, 2011: 5)⁴⁰.

Para concluir, algunas reflexiones para la política pública

En China, la expansión de las zonas económicas especiales constituye una expresión concreta de la promoción del capitalismo desde el Estado. Ofrezcan o no un “modelo” a ser emulado, las experiencias chinas permiten inferir algunos elementos para las decisiones gubernamentales en los países en desarrollo. Veamos.

Los actos jurídicos pueden crear zonas económicas especiales. Sin embargo, aquellos no bastan para garantizar su funcionalidad económica. En China, desde el inicio de las reformas, se han creado y destruido zonas económicas cuantas veces ha sido necesario hacerlo. Además de costosa, esta experimentación presupone condiciones difícilmente alcanzables en otros países. Políticamente, la creación-destrucción de zonas especiales presupone un aparato burocrático-político con capacidad para moldear y controlar, en los distintos niveles de gobierno, las principales variables del juego político. Sin un control jerárquico de los mecanismos de gobernabilidad económica, las disputas locales aumentarían la escala del conflicto distributivo proyectándolo hacia el ámbito nacional. Por ello, en lugar de ser concebidas como herramientas que nacen “por decreto”, las zonas económicas especiales deberían ser diseñadas conside-

40 El término “empresas de pueblo” (“town-village enterprises”) no se refiere a empresas cooperativas, populares o solidarias, sino a unidades económicas con escala “local”.

rando las disputas por la apropiación de los excedentes sociales que ocurren en los espacios subnacionales.

Si bien las decisiones de un gobierno central pueden alterar sustancialmente la cantidad de zonas especiales existentes al interior de un país, las características del funcionamiento concreto de estos territorios no pueden ser controladas a plenitud mediante actos administrativos. Su éxito o fracaso es una consecuencia de las condiciones productivas, sociales y culturales previas. Dependiendo de cuáles sean las características de esta “dependencia de la trayectoria” histórica, las zonas económicas pueden o no lograr sus propósitos como instrumentos de crecimiento. Esta circunstancia invita a la prudencia en la formulación de los objetivos de la política pública.

En las experiencias chinas, las zonas especiales fueron construidas considerando la historia centenaria e incluso milenaria de sus eventuales territorios anfitriones. Las zonas no se instalaron en cualquier sitio. Tampoco se crearon zonas considerando solo el futuro anhelado. Por eso, contrariamente a las usuales apreciaciones occidentales sobre la reforma china, el establecimiento de aquellos instrumentos representó la culminación de políticas que transformaron las condiciones de oferta y demanda de trabajo, capitales y suelos.

A su vez, la dependencia de la trayectoria histórica alerta sobre la necesidad de abandonar aquellos objetivos grandilocuentes delimitados por las narrativas sobre el crecimiento económico hegemónicas en un momento determinado. En China, inicialmente, las zonas especiales no se plantearon ser plataformas tecnológicamente sofisticadas, ciudades del conocimiento o incubadoras de ciencia y tecnología. Como orientación para la política pública, el gra-

dualismo económico-tecnológico predominó durante décadas.

Incluso cuando se logra una exitosa localización de las empresas al interior de una zona económica especial, la conformación de ventajas dinámicas no está asegurada. Los eventuales resultados son altamente dependientes de las características de la industria en cuestión⁴¹. La localización de empresas en una misma área es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el intercambio de conocimientos, la colaboración o la complementariedad entre empresas. Al interior de una aglomeración, la capacidad innovadora está correlacionada con políticas públicas y con decisiones privadas que trascienden la “ingeniería” de un clúster, una cadena de valor o un *hub* tecnológico. Por eso, incluso cuando son coherentes y continuas intertemporalmente, las políticas de ciencia y tecnología no pueden sustituir a las decisiones macroeconómicas que afectan a la captación y utilización de ahorro interno y externo⁴². Durante las dos primeras décadas de la reforma, en China, los logros en tecnología e información alcanzados al interior de las zonas económicas especiales dependieron de los flujos de inversión extranjera directa. Solo a partir del 2000, una vez que China había logrado ampliar su dotación de capital humano, las políticas de ciencia y tecnología comenzaron a generar sistemáticamente “formas más endógenas de crecimiento de la innovación” (Shang, 2012: 1173).

41 En China, hasta el momento, las aglomeraciones de empresas de alta tecnología no han logrado alcanzar niveles de creatividad comparables a aquellos existentes en las aglomeraciones estadounidenses (Conlé, 2012).

42 Dicho en otra forma, como señala Krugman (1994), en sus primeras décadas, el éxito chino estuvo basado principalmente en una pauta de crecimiento tipo Solow en la cual la acumulación de capital desempeñó un papel más importante que la innovación y que el aumento de la productividad total de factores.

Por otra parte, incluso cuando se consolidan zonas especiales con capacidades innovadoras, los beneficios de las eficiencias schumpeterianas no se derraman por sí solos. La desigualdad persiste entre las regiones y al interior de las regiones. Y esto no debería ser una sorpresa. Las externalidades positivas asociadas a la innovación suelen difundirse hacia los espacios económicos geográficamente más próximos al sitio inicial de transformación productiva pues “los flujos de conocimiento están sujetos al deterioro espacial” (Shang, 2012: 1174). Ciertamente, esta tendencia espontánea puede revertirse mediante políticas a largo plazo que generen auténticos vínculos funcionales entre las universidades y las industrias. En el caso de China, estos vínculos están contruidos a partir de la premisa de que la generación de conocimiento no equivale a la transferibilidad de información. Por sí mismo, el Internet no genera fuerzas productivas. Por ello, en la conformación de las zonas económicas especiales chinas, los vínculos entre universidades e industrias se desarrollaron a partir de las ciudades y las universidades previamente existentes. En la última década, estos vínculos están siendo facilitados mediante un sistema de innovación centrado en las empresas.

Los propósitos de las zonas especiales deben postularse sobre la base de expectativas realistas. Definitivamente, aquellas no son instrumentos redistributivos. Su eventual eficiencia técnica no implica por sí misma la generación de procesos económico-políticos que contribuyan a una menor desigualdad social. Tampoco las zonas especiales son instrumentos para superar la desigualdad territorial. En China, la desigualdad regional ha sido sensible a la presencia de aglomeraciones y a la localización espacial de los clústeres (Li & Wei, 2010). Dado que esta circunstancia ha estado acompaña-

da por la realización selectiva de inversiones en infraestructuras y en otros activos de apoyo a la producción, las experiencias chinas han reforzado un patrón de centro-periferia a múltiples escalas no solo en la elaboración de bienes sino también en los procesos de creación de conocimientos (Ramesh, 2012a). Dicho en otra forma, la difusión de “economías basadas en el conocimiento” no implica por sí misma equidad.

El desarrollo desigual es inherente al capitalismo. Esta circunstancia se enfatiza cuando “la explotación económica de recursos localizados [...] inevitablemente conduce a ampliar las disparidades económicas interregionales, engendrando dinámicas que, a través del tiempo, cambian poco y raramente son revertidas. Las disparidades interregionales simplemente se transforman, asumen diferentes disfraces y, a veces, cambian entre lugares. En realidad nunca desaparecen. Y la convergencia es rara” (Pallares-Barbera, 2012: s2).

Si se admite la tendencia del capitalismo a la reproducción de las jerarquías y las desigualdades entre regiones, la política pública podría formularse tomando un objetivo diferente, a saber, transformar paulatinamente la desigualdad de los patrones espaciales en circunstancias en las cuales las cadenas y redes globales de valor tienden a ser volátiles y cambiantes. Esto implica, obviamente, articular el diseño de aglomeraciones productivas con una política comercial estratégica. Pero eso no es todo.

En el ámbito interno, para que las zonas especiales puedan favorecer a un mayor número de empresas, personas y regiones, su implementación debería acompañarse con mecanismos distributivos y redistributivos que operen desde dentro y desde fuera de las unidades productivas. Así, por ejemplo, por un lado, se requeriría modificar las relaciones entre capital y trabajo para que los trabajado-

res puedan acceder a una mayor proporción del excedente creado; y, por el otro, se necesitaría cambiar la dinámica de los mercados laborales para generar convergencia intersectorial de salarios “hacia el alza”.

Sin transformaciones a la macroeconomía de la distribución, las zonas económicas especiales contribuyen a la reproducción del *statu quo*. Esas transformaciones podrían facilitar la creación de nuevos espacios económicos que puedan alcanzar complementariedades entre los distintos tipos de empleos. En tal sentido, el objetivo de la política no debería ser “internacionalizar” a las regiones sino “interrelacionarlas” entre sí. Esto es, precisamente, aquello que las decisiones espontáneas de los agentes privados no pueden lograr y que debe ser alcanzado mediante intervención del poder público.

En el diseño e implementación de zonas especiales, la utilización de recursos naturales, la intensidad energética de las actividades económicas y las externalidades ambientales son cuestiones que no pueden ser soslayadas ni minimizadas. Por sus propias características, las zonas especiales tienden a concentrar flujos de insumos y factores y, por tanto, a aumentar los niveles de producción. Por ello, las externalidades ambientales no son ocurrencias transitorias en un proceso de industrialización acelerado que será superado posteriormente con el establecimiento de “tecnologías limpias”.

Aun si esta transformación tecnológica ocurriese al interior de las zonas especiales, estas requieren dinámicas extractivas que suelen subordinar las necesidades de los espacios urbanos y rurales circundantes a la acumulación de capitales en su interior. La reproducción del desarrollo desigual sucede no solo debido a la desigual distribución de la actividad económica en el espacio nacional, sino también debido a la desigual re-

lación metabólica entre las zonas especiales y sus territorios proveedores. Por ello, las políticas públicas deben asumir horizontes temporal y espacialmente amplios. Cuando no sucede así, es decir cuando se cree erróneamente que la implementación de una zona especial equivale a la implementación de cualquier otra infraestructura productiva, se genera la ilusión de que las zonas especiales pueden expandirse por el espacio sin restricciones. Y esto opera en desmedro de su propia sustentabilidad.

Por último, si la dependencia de la trayectoria es un rasgo usual en el devenir tecnológico de las aglomeraciones productivas, entonces la política pública debería formularse desde consideraciones históricas. Al establecer zonas económicas especiales, se requiere analizar cómo los patrones de desarrollo regional desigual se produjeron en el pasado y continúan produciéndose en el presente. Para poder influir en el curso de los acontecimientos, las intervenciones públicas requieren dotarse de elementos intertemporales que permitan corregir las externalidades no deseadas según alguna función de bienestar social. Esta tarea no puede lograrse enunciando los objetivos a ser alcanzados. Se requiere conformar un sistema de gobernanza que permita viabilizarlos políticamente.

Por ello, si algo China podría ofrecerles a los países en desarrollos como “lección” es esto: la capacidad de sus gobernantes para entender la economía política de las transformaciones estructurales. Con mayor o menor grado de formalización, los acuerdos entre universidad, gobierno y empresas han creado las condiciones políticas para la implementación cotidiana del cambio. En China, sin negociación entre los diversos agentes involucrados, las zonas económicas especiales no hubiesen logrado consolidarse como los nuevos espacios para la acumulación de capitales



Referencias bibliográficas

- Aggarwal, Aradhna (2010), *Economic impacts of SEZs: Theoretical approaches and analysis of newly noticed SEZs in India* (Munich: MPRA).
- Bach, Jonathan (2010), “They come in peasants and leave citizens: urban villages and the making of Shenzhen, China”, en *Cultural Anthropology*, vol. 25, Issue 3, pp. 421–458.
- (2011), “Modernity and the urban imagination in economic zones”, en *Theory, Culture & Society*, vol. 28(5): 98-122.
- Becattini, Giacomo (2002), “Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica”, en *Investigaciones Regionales*, núm. 1, p. 9-32.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003), Os dois métodos da teoria econômica, Paper apresentado ao Encontro Nacional de Economia Política, Florianópolis, 19-20 de junho.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (2009), *Hainan: state, society and business in a Chinese province* (New York: Routledge).
- Buck, Daniel (2007), “The subsumption of space and the spatiality of subsumption: primitive accumulation and the transition to capitalism in Shanghai, China”, en *Antipode*, vol. 39, Issue 4, pp. 757–774.
- Carbonara, Nunzia et al. (2010), “Making geographical clusters more successful: complexity-based policies”, en *E:CO*, vol. 12, núm. 3, pp. 21-45.
- Cartier, Carolyn (2002), “Transnational urbanism in the reform-era Chinese city: landscapes from Shenzhen”, en *Urban Studies*, vol. 39, núm. 9, 1513–1532.
- Chen, Lein-Lein & Melvin Jameson (2012), “Rents, party cadres and the proliferation of special economic zones in China”, en *Journal of Economic Policy Reform*, iFirst article, 1–15.
- Chen, Zhao et al. (2008), “Power and political participation of entrepreneurs: evidence from Liuzhou, Guangxi, China”, en *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 13, Issue 3, pp. 298-312.
- Chibba, Michael (2011), “The next paradigm shift in China and India?”, en *Asian-Pacific Economic Literature*, vol. 25, núm. 1, pp. 150-160.
- Chung, Jae Ho (editor) (1999), *Cities in China. Recipes for economic development in the reform era* (London: Routledge).
- Conlé, Marcus & Markus Taube (2012), “Anatomy of cluster development in China: the case of health biotech clusters”, en *Journal of Science and Technology Policy in China*, vol. 3, Issue 2, pp. 124-144.
- De la Torre, Rodolfo (1990), “Conversación con Rudiger Dornbusch: un economista pragmático”, en *El Trimestre Económico*, vol. 57, núm. 3, pp. 805-820.
- Development Research Center of the State Council (DRCST) (2012), *China 2030. Building a modern, harmonious, and creative high-income society* (Washington DC: World Bank).
- Dickson, Bruce (2003), *Red capitalists in China. The party, private entrepreneurs, and prospects for political change* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Dickson, Bruce (2008), *Wealth into power: The Communist Party's embrace of China's private sector* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Dickson, Bruce (2011), “Updating the China model”, en *The Washington Quarterly*, vol. 34, Issue 4, pp. 39-58.
- Eyferth, Jacob et al. (2004), “The opening-up of China's countryside”, en Ho, Peter et al. (eds.), *Rural development in*

- transitional China: the new agriculture* (London: Frank Cass Publishers).
- Fang, Cai et al. (2009), *Industrial and labor relocations among Chinese regions*. Paper presented at the conference on “Labor market in the People’s Republic of China (PRC) and its adjustment to global financial crisis”, 18-19 June, Tokyo.
- Farole, Thomas & Gokhan Akinci (eds.) (2011), *Special economic zones. Progress, emerging challenges, and future directions* (Washington DC: World Bank).
- Gabriel, Chan Tsze-Wah & Simon X.B. Zhao (2012), “Advanced producer services industries in Hong Kong and Shenzhen: Struggles towards integration”, en *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 53, núm. 1, pp. 70–85.
- Gala, Paulo et al. (2006), Pragmatismo e Economia: Elementos Filosóficos para uma Interpretação do Discurso Econômico, *Estud. econ.*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 637-661.
- Ge, Yong & Feng Cao (2009), “A study on the driving forces of urban expansion using rough sets”, en *ICCSA '09 Proceedings of the international conference on computational science and its applications: part I*, pp. 176-188 (Berlin: Springer-Verlag).
- Goodman, David (editor) (2008), *The new rich in China. Future rulers, present lives* (New York: Routledge).
- Guangwen, Meng (2003), *The theory and practice of free economic zones: a case study of Tianjin, People’s Republic of China* (Heidelberg: The Ruprecht-Karls University Of Heidelberg).
- Gustafsson, Björn et al. (eds.) (2008), *Inequality and public policy in China* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Han, Sun Sheng & Clifton W. Pannell (1999), “The geography of privatization in China, 1978-1996”, en *Economic Geography*, vol. 75, Issue 3, pp. 272–296.
- Harvey, David (2005), *A brief history of neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press).
- Hoover, Kevin (1994), Pragmatism, pragmatism and economic method, en Backhouse, Roger (editor). *New directions in economic methodology* (London: Taylor & Francis).
- Hu, Albert Guangzhou (2007), “Technology parks and regional economic growth in China”, en *Research Policy* 36, 76–87.
- Humphries, Anne Marie (1995), *Growth triangles of South East Asia* (Barton: East Asia Analytical Unit).
- Jakobson, Linda (ed.) (2007), *Innovation with Chinese characteristics. High-tech research in China* (New York: Palgrave Macmillan).
- Jing, Wang et al. (2012), “Advantages and dynamics of urban agglomeration development on Yangtze River Delta”, en *J. Geogr. Sci.*, 22(3): 521-534.
- Krug, Barbara (editor) (2004), *China’s rational entrepreneurs: the development of the new private business sector* (London: Routledge).
- Krugman, Paul (1994), “The myth of Asia’s miracle”, en *Foreign Affairs* 73, núm. 6, pp. 62-78.
- Lai, Hongyi (2006), *Reform and the non-state economy in China. The political economy of liberalization strategies* (New York: Palgrave Macmillan).
- Landry, Pierre (2008), *Decentralized authoritarianism in China. The Communist Party’s control of local elites in the post-Mao era* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Le Mons Walker, Kathy (2006), “Gangster capitalism and peasant protest in China: the last twenty years”, en *Journal of Peasant Studies*, 33(1), 1–33.

- Li, Yingru & Y.H. Dennis Wei (2010), “The spatial-temporal hierarchy of regional inequality of China”, en *Applied Geography* 30, pp. 303–316.
- Liu, Jiyuan et al. (2012), “Regional Differences of China’s Urban Expansion from Late 20th to Early 21st Century Based on Remote Sensing Information”, en *Chin. Geogra. Sci.*, vol. 22, núm. 1 pp. 1-14.
- Liu, Ling (2005), *China’s Industrial Policies and the Global Business Revolution. The case of the domestic appliance industry* (New York: Routledge).
- Lu, Ding (2012), *The Great Urbanization Of China* (Singapore: World Scientific Publishing).
- Luo, Xiaolong & Jianfa Shen (2008), “Why city-region planning does not work well in China: The case of Suzhou – Wuxi – Changzhou”, en *Cities* 25, 207–217.
- Mcgee, T.G. et al. (2007), *China’s urban space. Development under market socialism* (New York: Routledge).
- Milberg, William & Matthew Amengual (2008), *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias* (Ginebra: OIT).
- Morita, Ken & Yun Chen (2010), *Transition, regional development and globalization. China and Central Europe* (New Jersey: World Scientific).
- Oropeza García, Arturo (2012), *China and its development model: a broad outline from a Mexican perspective* (México DF: Cechimex).
- Orozco Plascencia, José Manuel et al. (2011), “China: desarrollo regional desigual y regionalismo económico en el siglo XXI”, en *Revista Líder* vol. 19, Año 13, pp. 71-90.
- Pallares-Barbera, Montserrat et al. (2012), “Globalizing economic spaces, uneven development and regional challenges: introduction to the special issue”, en *Urbani izziv*, vol. 23, supplement 2, pp. S2-s10.
- Prada Alcoreza, Raúl (2012), *Sobre el pragmatismo* <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012092106>>.
- Qian, Zhang et al. (2012), “A quantitative assessment of the distribution and extent of urban clusters in China”, en *J. Geogr. Sci.* 22(1): 137-151.
- Ramesh, Sangaralingam (2012), “China’s transition to a knowledge economy”, en *J Knowl Econ.*, DOI 10.1007/s13132-012-0092-9.
- (2012a), “Infrastructure, knowledge and economic growth in China: 1953–2004”, en *International Journal of Economic Sciences and Applied Research*, vol. 5(1), 23-50.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus* (London: Foreign Policy Centre).
- Renard, Mary-Françoise (ed.) (2002), *China and its regions. Economic growth and reform in Chinese provinces* (Northampton: Edward Elgar Publishing).
- Sargeson, Sally (2012), “Villains, victims and aspiring proprietors: framing ‘land-losing villagers’ in China’s strategies of accumulation”, en *Journal of Contemporary China*, vol. 21, Issue 77, pp. 757-777.
- Shang, Qingyan et al. (2012), “The role of regional knowledge spillovers on China’s innovation”, en *China Economic Review*, vol. 23, Issue 4, pp. 1164-1175.
- Seto, Karen et al. (2007), “20 years after reforms: Challenges to planning and development in China’s city-regions and opportunities for remote sensing”, en Netzband, Maik et al. (eds.), *Applied*

- Remote Sensing for Urban Planning, Governance and Sustainability* (Berlin: Springer-Verlag).
- Sforzi, Fabio (2008), “Unas realidades ignoradas: de Marshall a Becattini”, en Soler i Marco, Vicent (coord.), *Los distritos industriales* (Almería: Fundación Cajamar).
- Silberglitt, Richard & Anny Wong (2009), *The global technology revolution: China, in-depth analyses. Emerging technology opportunities for the Tianjin Binhai New Area (TBNA) and the Tianjin Economic-Technological Development Area (TEDA)* (Santa Monica: Rand).
- So, Alvin (2010), “Development model”, en Tay, William (ed.), *Handbook of contemporary China* (Singapore: World Scientific Publishing).
- Sun, Yan (1995), *The Chinese reassessment of socialism, 1976–1992* (Princeton: Princeton University Press).
- Tantri, Malini (2011), *Trajectories of China's integration with the world economy through SEZs: a study on Shenzhen SEZ* (Bangalore: The Institute for Social and Economic Change).
- Thaxton, Ralph (2008), *Catastrophe and contention in rural China: Mao's great leap forward. Famine and the origins of righteous resistance in Da Fo village* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tsai, Ching-Jung & Jenn-Hwan Wang (2011), *How China institutional changes influence industry development? The case of TD-SCDMA industrialization*. Paper presented at the DRUID 2011 on Innovation, strategy, and structure. Organizations, institutions, systems and regions at Copenhagen Business School, Denmark, June 15-17.
- Wang, Jenn-Hwan & Chuan-Kai Lee (2007), “Global production networks and local institution building: the development of the information-technology industry in Suzhou, China”, en *Environment and Planning A*, vol. 39, pp. 1873-1888.
- Wang, Jin (2010), *The economic impact of special economic zones: evidence from Chinese municipalities* (Hong Kong: Hong Kong University of Science and Technology).
- Wang, Liming & Jianghai Zheng (2012), “China's rise as a new paradigm in the world economy: preliminaries”, en *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 10, Issue 4, pp. 301-312.
- Wang, Mark Yaolin & Xiaochen Meng (2004), “Global-local initiatives in FDI: The experience of Shenzhen, China”, en *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 45, núm. 2, pp. 181–196.
- Wang, Yujian (2012), *Urban development and urban planning in contemporary China. A case study of Chengdu* (Bozeman: Montana State University).
- Webster, Douglas (2002), *On the edge: shaping the future of peri-urban East Asia* (Stanford: Asia/Pacific Research Center).
- Wei, Y. H. D. (2011), “Beyond the GPN. New regionalism divide in China: restructuring the clothing industry, remaking the Wenzhou model”, en *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 93 (3): 237–251.
- Wible, James (1998), *The economics of science: methodology and epistemology as if economics really mattered* (London: Routledge).
- Wu, Fulong & Jingxing Zhang (2007), “Planning the competitive city-region. The emergence of Strategic Development Plan in China”, en *Urban Affairs Review*, vol. 42, núm. 5, p. 714-740.
- Xu, Chenggang (2011), “The fundamental institutions of China's reforms and de-

- velopment”, en *Journal of Economic Literature*, 49:4, 1076–1151.
- Yee, Francis Lok-Wing (1992), *Economic and urban changes in the Shenzhen special economic zone, 1979-1986* (Vancouver: University of British Columbia).
- Yew, Chiew Ping (2012), “Pseudo-urbanization? Competitive government behavior and urban sprawl in China”, en *Journal of Contemporary China*, vol. 21, Issue 74, pp. 281-298.
- Yu, Hong (2010), “The rationale, prospects, and challenges of China’s western economic triangle in light of global economic crisis”, en *Asian Politics & Policy*, vol. 2, núm. 3, pp. 437-461.
- Zeng, Douglas Zhihua (2010), “How do special economic zones and industrial clusters drive China’s rapid development?”, en Zeng, Douglas Zhihua (ed.), *Building engines for growth and competitiveness in China. Experience with special economic zones and industrial clusters* (Washington, DC: World Bank).
- Zheng, Yongnian & Minjia Chen (2007), *China’s regional disparity and its policy responses* (Nottingham: The China Policy Institute).
- Zhou, Jinghao (2003), *Remaking China’s public philosophy for the twenty-first century* (London: Praeger).
- Zhu, Cuiping & Guanghua Wan (2012), “Rising inequality in China and the move to a balanced economy”, en *China & World Economy*, vol. 20, núm. 1, pp. 83-104.



Estudios sobre el Distrito Metropolitano de Quito