Breve recuento de la trayectoria en el diseño de la teoría del estado chino

Miguel Ángel Hidalgo Martínez

Escuela de Administración y Políticas Públicas
Universidad Tsinghua

Enero, 2011

Introducción

En el campo de los estudios chinos todavía queda la importante asignatura de estructurar una teoría del estado consistente y comprehensiva que pueda explicar la teleología del estado chino de la post-reforma económica. Se han elaborado varios y valiosos estudios nacionales y regionales en donde se enfocan diversos niveles institucionales de la burocracia china, así como paulatinas reformas que se han implementado durante los años de la post-reforma económica. Sin embargo, hasta ahora no ha habido un esfuerzo sistematizado por crear un marco teórico propio del estado chino, tanto a nivel nacional como local.

Algunos estudios sobre economía política urbana en las ciudades costeras chinas sugieren un marco teórico sencillo basado en la relación simbiótica entre los gobiernos locales y las constructoras privadas para explicar cómo se ha expandido tan rápidamente la mancha urbana en el este de China. Durante los últimos años también se han realizado estudios que aplican marcos teóricos ajenos a las *características chinas* para intentar explicar el rumbo del estado chino. Tal es el caso del *neoliberalismo con características chinas* sugerido por David Harvey o el *neoliberalismo urbano chino* de Wu Fulong. Estos estudios apuntan a situar pertinentemente la transformación del estado chino en un sistema internacional capitalista orientado hacia procesos neoliberales de producción post-industrial. Sin embargo, no hacen ninguna propuesta específica sobre alguna teoría específica que se pudiera elaborar para explicar al estado chino. A pesar de la aparente escasez de propuestas en la tarea de encontrar una teoría del estado chino, existe una interesante aunque aún limitada propuesta. El *neo autoritarismo*, propuesto por Barry Sautman y también mencionado en los críticos y muy pertinentes análisis del afamado sociólogo Wang Hui. El siguiente breve ensayo repasará algunas de las propuestas teóricas que se han hecho en torno al funcionamiento y transformación del estado chino en los años posteriores a la reforma económica. Se pondrá un énfasis especial en el *neo autoritarismo* por ser la noción teórica que más ha hecho por sintetizar el espíritu filosófico del estado chino que Deng Xiaoping transformó. En la parte final se esbozarán los retos más importantes que implica la elaboración de una teoría del estado chino y lo importante que esto es en el desarrollo de los estudios sobre el gigante asiático.

El estado chino en el umbral de la reforma económica: legados y retos.

Los últimos años de la época maoísta en China terminaron con una ferviente y excesiva politización de la sociedad. El estado chino en sí no tenía mucha importancia, la mayoría de las decisiones se concentraban en los altamente centralizados procesos del Partido Comunista. La Revolución Cultural, el último gran acontecimiento de los años maoístas, constituyó una confrontación dentro de las filas del Partido Comunista entre los *nacidos rojos*, por haber tenido antepasados de extractos rurales que pelearon por el triunfo de la revolución comunista, y los *expertos*, técnicos o administradores que venían ganando territorio durante los últimos años y que constituían un potencial grupo de poder al interior del Partido.¹

Durante los accidentados años de la Revolución Cultural ambos grupos se confrontaron poniendo en juego dos tipos de “capital” para hacer valer su condición hegemónica frente a la sociedad: capital político, que los *nacidos rojos* argumentaban con sus antecedentes familiares y el capital cultural, que los *expertos* defendían con su trabajo burocrático.² La sociedad alcanzó niveles extremos de polarización y caótica violencia, ante todo esto el estado quedó en segundo plano, ya que todas las disputas se hacían en términos discursivos y reales en las filas del Partido Comunista. El poder y la toma de decisiones se centraron aún más en la figura de Mao Zedong, siendo escoltado por el “Grupo de los Cuatro”. La burocracia fue fuertemente atacada por grupos de estudiantes políticamente enardecidos. Mao Zedong había originalmente establecido algunos mecanismos de control político para contener a ciertos grupos al interior del Partido que podrían representarle algún peligro en términos de liderazgo, sin embargo fácilmente se cayó en un destructivo caos.³

Fue hasta el término de la Revolución Cultural cuando hubo arreglos trascendentes sobre los lineamientos al interior del Partido. El liderazgo de Deng Xiaoping consolidó una incuestionable amalgama de ambos grupos a los que llamó los *expertos rojos*. El pragmatismo se abrió paso entre la exacerbación ideológica para

¹ Andreas, Joel. (2009). “*The rise of the red engineers. The Cultural Revolution and the origins of China’s New Class*”. Contemporary issues in Asia and the Pacific. Stanford University Press.

² *Idem.*

³ *Idem.*

consolidar un nuevo proyecto de país en el cuál habría una apertura no solamente desde el punto de vista económico, sino también político-social.⁴

La urgencia de modificar el rumbo era impostergable. Los años maoístas representaron una difícil etapa para el pueblo chino, sin embargo la autoridad del Partido Comunista permanecía incuestionable como producto del triunfo que se consiguió en la guerra civil contra los nacionalistas. Deng Xiaoping encaró el déficit de legitimidad que heredó su mandato tras los catastróficos accidentes de los años anteriores, ante esto la única alternativa viable era la transformación de la economía a través de un manejo prudente y moderado en terreno político.

Las provincias costeras paulatinamente fueron creando espacios para la creación y acumulación de capital, mientras el interior permanecía segregado de esta creciente dinámica. Al mismo tiempo se estaba presentando una descentralización de la administración pública. Las élites locales concentraban muchas de las decisiones para negociar con el capital foráneo las condiciones de producción. De esta manera, comenzaron a gestarse divergencias entre provincias, al interior de las mismas, así como considerables diferencias entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Estas coyunturas y consecuencias de la reforma económica abrieron una interesante brecha en el campo de los estudios chinos para proponer algunas nociones teóricas sobre el funcionamiento del estado, ya alejado de la sobre-politización y la exagerada centralización de los años maoístas. A continuación se presentan algunas de las propuestas formuladas en base a los fenómenos de la post-reforma económica anteriormente mencionados.

⁴ Zhao, Suisheng. (2000). "*Chinese nationalism and its international orientations*". Political Science Quarterly. Volúmen. 115. Número. 1. The Academy of Political Science. Pp. 1 – 33

La transformación de la post-reforma: desarrollo urbano en la costa este.

*La maquinaria de crecimiento urbano
(Teoría del régimen urbano chino).*

El proceso de creación y acumulación de capital es un factor central para crear en las ciudades costeras lo que David Harvey llamó el *sentido del espacio*. Para el término de *maquinaria de crecimiento urbano* hay una clara diferencia y separación entre el estado y el mercado. El gobierno, como una entidad pública, prepara arreglos y condiciones *ad hoc* para que los actores privados puedan construir infraestructura y posteriormente producir. De esta manera, el estado provee de bienes públicos a sus ciudadanos, al mismo tiempo que las empresas generan ganancias y las condiciones materiales de la zona urbana son mejoradas considerablemente.⁵

Las coaliciones entre el sector público y el privado son el principal punto de convergencia para el crecimiento económico en la teoría del régimen urbano chino. Ambas fuerzas están guiadas por la misma finalidad: alcanzar altos índices cuantitativos de crecimiento a través de proyectos orientados a la producción. Estas coaliciones florecieron en la costa este de China durante los 90s, cuando extensas cantidades de capital provenientes del extranjero encontraban un ambiente *ad hoc* para invertir y crear riqueza.⁶

Desde el punto de vista de esta teoría, las políticas públicas son dirigidas únicamente hacia la creación de capital, siendo los centros urbanos las áreas más importantes de crecimiento. Las zonas rurales deberían de ser gradualmente incorporadas a las ciudades.⁷ La dinámica interna de los gobiernos locales también es un punto importante al momento de explicar cómo se lleva a cabo el desarrollo urbano

⁵ Imbroscio, David. (1998). 'Reformulating urban regime theory: The Division of Labor Between State and Market Reconsidered'. Journal of Urban Affairs. Volúmen 20, Número 3. Pp. 233 – 248.

⁶ Zhu, Jieming. (2004). 'Local Developmental State and Order in China's Urban Development during Transition'. International Journal of Urban and Regional Research. Volúmen 28.2. Pp. 424 – 447

⁷ Zhu, Jieming. (1999). 'Local Growth Coalition: The Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms'. Blackwell Publishers. USA.

desde este punto de vista teórico. Como se puede leer con anterioridad, esta propuesta está muy enfocada a variables locales, no incluye alguna noción sistémica ni siquiera para considerar al gobierno nacional en su relación con los gobiernos locales como una variable importante de estudio. Esta propuesta teórica sugiere que el estado chino está estrechamente vinculado a la producción y acumulación de capital, sin embargo no hay ninguna formulación teórica que proponga explícitamente esta relación en términos estructurales, dependientes o de alguna otra manera.

Estado corporativo desarrollista

El sector privado (y su respectivo repertorio de dinámicas innovadoras) es creado y apoyado desde las preexistentes estructuras del estado (*i.e.* Las pequeñas empresas de las aldeas y condados, TVE por sus siglas en inglés). Consecuentemente, la creación y acumulación de capital es llevada a cabo por agentes no estatales pero con una plataforma de apoyo estatal de trascendente valor para sus actividades productivas. Conforme el capital va incrementando, las diferentes *escalas locales de producción* entran en una feroz competencia para atraer nuevas inversiones. La integración económica y la cooperación no son contempladas en esta noción teórica, ya que los estados locales son vistos únicamente como espacios delimitados territorialmente. El proceso de creación de capital es también afectado por impredecibles variables políticas, como la rotación de los cuadros locales en las oficinas del Partido Comunista.⁸

Para este concepto del estado chino, la descentralización fiscal (especialmente después de la reforma económica y antes de la reforma fiscal en los 90s), la orientación a los mecanismos de mercado y la legitimización política basada en logros económicos han transformado a los gobiernos locales en China, convirtiéndolos en entidades con un fuerte interés por el crecimiento económico.⁹ Consecuentemente, los gobiernos locales chinos no son proveedores de bienes o servicios públicos, ahora son facilitadores para que los agentes de la iniciativa privada puedan tener condiciones favorables o preferenciales para la producción, tales como certidumbre legal, derechos

⁸ Oi, Jean. (1999). *Rural China takes off. Institutional foundations of economic reform*. University of California Press. Los Angeles, California.

⁹ *Idem.*

de propiedad o bajas tasas de impuestos.

La planificación estratégica para el desarrollo es un elemento crucial en esta nueva realidad local, ya que las autoridades diseñan estrategias y proyectos para estimular el crecimiento cuantitativo. De manera que para esta noción teórica, existe una relación directa entre el estado y la estructura económica, aunque tampoco lo expone de una manera sistematizada o más elaborada. Aunque los gobiernos locales no son simples recipientes de los mandatos emanados de las autoridades centrales, su autonomía es todavía dependiente de los lazos políticos con el gobierno nacional.

Estado neoliberal chino en el desarrollo urbano

Desde esta perspectiva, el estado innegablemente se está viendo desplazado por los actores privados en términos de creación y acumulación de capital. Esta perspectiva está fuertemente influenciada por el *neoliberalismo*, como corriente teórica emanada de referentes occidentales.¹⁰

Para esta perspectiva las políticas orientadas a la producción son una prioridad indiscutible, mientras que las políticas sociales son subyugadas a la creación y acumulación de capital.¹¹ Consecuentemente existe una relación determinante de la estructura económica hacia el estado, aunque no se exhiba así explícitamente por esta propuesta teórica.

Estado desarrollista

Esta noción teórica fue usada principalmente para definir el éxito económico de los tigres asiáticos (Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur). Tiene una excesiva perspectiva localizada en terminadas variables domésticas las cuáles usa para describir los procesos de creación de capital.

¹⁰ He, S. And Wu F. (2009) '*China's emerging neoliberal urbanism: perspectives from urban redevelopment*'. Antipode Volúmen. 41 Número. 2. Pp. 282 – 304

¹¹ Peck J. And Adam T. (2002). '*Neoliberalizing Space*'. Antipode. Junio 2002, Volúmen. 34 Issue 3. Pp. 380 – 404

Cuando se usa el término de *estado desarrollista* para analizar las circunstancias sociales o políticas de un determinado lugar no se hace ninguna consideración sistémica. Este concepto explica el “milagro económico” en Asia como una consecuencia directa de un *sui generis* aparato estatal y el éxito particular de sus políticas.¹² El *estado desarrollista* no se refiere a otras escalas de producción o procesos económicos en el mercado global, solamente estudia variables domésticas. Para este concepto, el gobierno y su legitimidad están directamente vinculados al éxito económico, ya que durante muchos años usaron medios no democráticos para esgrimir el monopolio de la violencia.

En este concepto hay una clara separación entre el mercado y el estado. Para el *estado desarrollista* la clase política no es predatoria, sino orientada al desarrollo. La prioridad para este tipo de estado es la *localización* de las dinámicas de creación y acumulación de capital. El estado es un agente crucial para proteger y fomentar el crecimiento de los capitales locales por medio de políticas proteccionistas.¹³ El análisis de este término teórico define al estado como un ente con capacidades de gerente de un pequeño coto de creación de riqueza, y no como una pieza cuya teleología se debe directamente a otros agentes y procesos a nivel sistémico.

A pesar de que hay varios elementos del *estado desarrollista* que encajarían en la realidad actual china, definitivamente no es un molde teórico correcto para sistematizar la teleología del estado chino. Efectivamente hay una participación muy importante de las inversiones públicas en el crecimiento, el proteccionismo estatal ha sido determinante en ciertos sectores estratégicos *vis-a-vis* la creciente apertura económica y la incursión de capitales foráneos, sin embargo existe una corrupción rampante a varios niveles del gobierno, China se está comprometiendo más con la apertura en varios sectores económicos y principalmente el sistema internacional es distinto al que contextualizó el éxito de los tigres asiáticos hace aproximadamente cuarenta años.

¹² Boyd Richard and Ngo Tak – Wing. (2005). ‘*Emancipating the political economy of Asia from the growth paradigm*’. Routledge.

¹³ *Idem*.

Las dos manos del desarrollo (estado-mercado).

Este enfoque sobre los fundamentos del estado chino de la post-reforma y su relación con el mercado es sugerido por el economista Hu Angang. El estado se dedica a proveer servicios públicos, mientras que la eficiencia del crecimiento cuantitativo es responsabilidad del mercado. La convergencia entre ambos agentes, estado y mercado, lleva al desarrollo humano, mismo que se refleja en crecientes índices de expectativa de vida, alfabetismo, entre otros. La siguiente tabla muestra de una manera explícita la concepción de estado y mercado de Hu Angang.

	Meaning	Indicator	Allocation mechanism
Public service	Fiscal input	Fiscal expenditure per capital	Government
	Infrastructure	Stock of infrastructure	Government
	Poverty	Poverty incident rate	Government
Human development	Education development	Average educational years	Government + market
	Health	Life expectancy	Government + market
	Knowledge	Knowledge development indicator	Government + market
Economic development	Economic level	GDP per capita	Market
	Income level	Disposal income per capita	Market

Referencia: Hu Angang (2010). *“Regional Disparity and Regional Development Policies in China”*. Center for China Study. Tsinghua University. Junio 2, 2010. Economía y Desarrollo en China. Maestría en Desarrollo Internacional. Escuela de Políticas Públicas y Administración. Universidad Tsinghua.

El desarrollo económico chino es consecuentemente impulsado por *dos manos* (estado y mercado), cada una con determinadas funciones, recursos y objetivos. Para Hu Angang, el gobierno es un administrador fiscal, constructor de infraestructura y proveedor de servicios públicos, mientras que el mercado es el encargado de la eficiente administración y uso de los recursos. A pesar de esta deconstrucción tan explícita, no existe un análisis desde esta perspectiva que rebase la frontera de la descripción operativa de estado y mercado. No se explican los fundamentos del estado, su relación en términos de dependencia o independencia respecto a la sociedad, el mercado (tanto local como foráneo).

Estado chino neo autoritario (neo autoritarismo chino).

Esta es la formulación más integral, seria y profunda que existe sobre el estado chino de la post-reforma económica. Barry Sautman parte desde la crisis sociopolítica de Tiananmen en 1989 para explicar cómo el estado chino tuvo que reacomodar su relación con la sociedad y la estructura económica con la finalidad de alcanzar una nueva plataforma de legitimidad sobre la cual continuar transitando el vertiginoso paso del crecimiento cuantitativo y al mismo tiempo mantener el monopolio en el ejercicio del poder político.

La reforma económica fue la reformulación que Deng Xiaoping encontró para sustentar nuevamente la legitimidad del Partido Comunista. Después de la crisis de los últimos años maoístas, el pragmatismo de Deng dio paso a una transformación estructural en China que alteró no solamente a la sociedad en su conjunto (en términos de hábitos de consumo, estilos de vida, etc.) sino también al gobierno mismo. A pesar del innegable éxito que la reforma comenzó a traer en China, los primeros años fueron también muy accidentados.

Las regiones costeras comenzaron a recibir los primeros flujos de capitales foráneos. Ciudades como Shenzhen o Xiamen se constituyeron en los primeros polos de crecimiento económico en China. La gradual apertura económica comenzó a aislar a las provincias del interior de la fructífera dinámica de creación y capital en la costa este. Transcurridos los primeros 10 años de la iniciativa económica de Deng Xiaoping, la situación era prácticamente insostenible.

Había una inflación rampante producto del desacomodo en los precios de los insumos, los cuáles provenían en su mayor parte de las provincias del oeste. El estado mantenía los precios congelados a un nivel artificial por medio de un monopsonio, sin embargo el mercado negro comenzó a abrirse paso para iniciar otro régimen de precios paralelos. Esta dinámica dual de precios afectó severamente a muchos campesinos, adicionalmente los bancos mantuvieron una línea de crédito preferencial para empresas del este, empeorando la situación socioeconómica del interior de China.¹⁴ Conforme las carteras de los bancos se deterioraban, el excedente de crédito

¹⁴ Wedeman, Andrew. (2003). *“From Mao to market. Rent seeking, local protectionism and marketization in China”*. Cambridge Modern China Series.

permanecía en la costa este y los precios de las materias primas no podían despegar, millones de campesinos comenzaron a abandonar sus tierras en busca de otras fuentes de trabajo.¹⁵

La situación reventó finalmente con las masivas protestas que se registraron en Tiananmen en 1989, al igual que en otras importantes ciudades de China. En ese momento, la reforma económica y el estado chino estaban en una encrucijada: la reforma política parecía una inherencia impostergable después de la transformación en la estructura productiva, esto sin duda afectaría al estado y al Partido Comunista como los dos grandes pilares políticos de poder, especialmente al segundo. Deng Xiaoping y su allegado grupo de camaradas y asesores determinaron aplastar la protesta popular y mantener a China en el camino de la reforma económica, sin tocar ninguna de las estructuras estatales o del Partido. Este fue el nacimiento del *estado chino neo autoritario*.¹⁶

Para los prácticos y teóricos del *estado chino neo autoritario*, el gobierno tiene una finalidad definida directamente en términos económicos. El estado es el protector de los derechos individuales, que son entendidos a su vez como el derecho económico de cada individuo a convertirse en agente productivo. *Ergo*, tanto el estado como la sociedad están directamente determinados por la esencia económica post-maoísta, es decir, mantener la reforma económica siguiendo los lineamientos centralizados desde el gobierno.¹⁷ Para el *estado chino neo autoritario* lo más importante es mantener una economía suave, bajo la tutela de un gobierno duro. Cualquier amenaza para la armonía económica, como movimientos sociales, protestas populares o discursos con puntos de vista alternativos, debe ser inmediatamente abolida mediante el ejercicio del monopolio de la violencia.¹⁸ A pesar de estas formulaciones, para el *estado chino neo autoritario* la transición a la democracia también será una consecuencia inevitable en el futuro, sin embargo este tránsito no debe ser abruptamente provocado por la sociedad, sino centralmente planificado por el gobierno. Consecuentemente, *el estado*

¹⁵ Wang, Hui. (2004). “*The year 1989 and the historical roots of neoliberalism in China*”. Positions 12:1. Duke University Press. Pp. 7 – 69

¹⁶ Sautman, Barry. (1992). ‘*Sirens of the Strongman: Neo – authoritarianism in recent Chinese political theory*’. The China Quarterly. No. 129. Cambridge University Press on behalf of School of Oriental and African Studies. Pp. 72 – 102

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

chino neo autoritario es un ente temporal que eventualmente rendirá el poder a otros agentes que vengan desde el mismo gobierno para establecer un régimen democrático.¹⁹

Esta formulación teórica parte de un punto fundamental de la post-reforma económica para explicar la transformación del estado chino. A pesar de esto, sigue habiendo algunos vacíos teóricos o conceptuales sobre la naturaleza del estado chino después de la reforma de Deng Xiaoping.

¹⁹ *Idem.*

Conclusión

En el campo de los estudios chinos existen varios trabajos muy bien documentados sobre la transformación del estado chino a través de los años. Muchos de estos textos son monografías detalladas que no incorporan algún esfuerzo teórico digno de rescatar para sistematizar el estudio del estado chino en una teoría que pudiera constituirse en el futuro como el punto de partida fundamental para entender la importancia del estado en la compleja dinámica político-económica en China.

En este documento se presentaron las propuestas que se han formulado en torno a estudios regionales en China, particularmente en torno a las dinámicas de transformación económica en la costa este del país. Estos términos tampoco constituyen nociones comprensivas para concebir al estado chino, ya que muchos de ellos se detienen en el estudio de variables locales, otros únicamente describen la relación estado-mercado, mientras que también no se ha abordado teóricamente los procesos de negociación e interacción entre el gobierno central y los locales.

La formulación de una teoría para el estado chino es un importante reto en el campo de la sinología ya que constituiría un esfuerzo categórico que incluya todas las transformaciones que se han presentado desde la reforma económica, además de capturar la vertiginosa esencia del constante cambio que el actual sistema capitalista post-industrial exige a las estructuras estatales, tanto en China como en otras escalas de producción alrededor del mundo.

Bibliografía.

Andreas, Joel. (2009). *“The rise of the red engineers. The Cultural Revolution and the origins of China’s New Class”*. Contemporary issues in Asia and the Pacific. Stanford University Press.

Boyd Richard and Ngo Tak – Wing. (2005). *‘Emancipating the political economy of Asia from the growth paradigm’*. Routledge.

He, S. And Wu F. (2009) *‘China’s emerging neoliberal urbanism: perspectives from urban redevelopment’*. Antipode Volúmen. 41 Número. 2. Pp. 282 – 304

Hu Angang (2010). *“Regional Disparity and Regional Development Policies in China”*. Center for China Study. Tsinghua University. Junio 2, 2010. Economía y Desarrollo en China. Maestría en Desarrollo Internacional. Escuela de Políticas Públicas y Administración. Universidad Tsinghua.

Imbroscio, David. (1998). *‘Reformulating urban regime theory: The Division of Labor Between State and Market Reconsidered’*. Journal of Urban Affairs. Volúmen 20, Número 3. Pp. 233 – 248.

Oi, Jean. (1999). *‘Rural China takes off. Institutional foundations of economic reform’*. University of California Press. Los Angeles, California.

Peck J. And Adam T. (2002). *‘Neoliberalizing Space’*. Antipode. Junio 2002, Volúmen. 34 Issue 3. Pp. 380 – 404

Sautman, Barry. (1992). *‘Sirens of the Strongman: Neo – authoritarianism in recent Chinese political theory’*. The China Quarterly. No. 129. Cambridge University Press on behalf of School of Oriental and African Studies. Pp. 72 – 102

Wang, Hui. (2004). *“The year 1989 and the historical roots of neoliberalism in China”*. Positions 12:1. Duke University Press. Pp. 7 – 69

Wedeman, Andrew. (2003). *“From Mao to market. Rent seeking, local protectionism and marketization in China”*. Cambridge Modern China Series.

Zhao, Suisheng. (2000). *“Chinese nationalism and its international orientations”*. Political Science Quarterly. Volúmen. 115. Número. 1. The Academy of Political Science. Pp. 1 – 33

Zhu, Jieming. (2004). *‘Local Developmental State and Order in China’s Urban Development during Transition’*. International Journal of Urban and Regional Research. Volúmen 28.2. Pp. 424 – 447

Zhu, Jieming. (1999). *‘Local Growth Coalition: The Context and Implications of China’s Gradualist Urban Land Reforms’*. Blackwell Publishers. USA.