

**Reforma burocrática
en China:
Un caso de cambio institucional**

**Tesis que para optar por el título de licenciada en relaciones internacionales
presenta Nydia E. Iglesias Urrutia**



**El Colegio de México, A.C.
México, D.F. 1998**

REFORMA BUROCRÁTICA EN CHINA: UN CASO DE CAMBIO INSTITUCIONAL

Contenido

Introducción

1. Transformación de la institución burocrática en China

El planteamiento institucionalista

El fenómeno de la burocracia administrativa

Nociones básicas en Weber

La burocracia weberiana: un modelo de imparcialidad y eficiencia

2. La tradición burocrática en China: Factores de estabilidad y cambio

Notas sobre algunos principios del sistema de autoridad en China

La autoridad política

La administración delegada

La concepción de la ley

3. La reforma económica: Razones e implicaciones

Las razones económicas

El escenario político

El inicio de la reforma y la necesidad de una reestructuración administrativa

4. La reforma burocrática: Límites y perspectivas de un cambio institucional

La estructura burocrática china

La reforma de la burocracia

Transformaciones simultáneas: Riesgo y oportunidad

Conclusiones

Anexos

Bibliografía

Introducción

Después de un largo y erosivo período de consecutivos proyectos de desarrollo basados en una estrategia de ensayo y error, el liderazgo post maoísta inició, en 1978, un proyecto decisivo de reforma económica basado en la integración gradual de mecanismos de mercado al sistema económico nacional. El primer paquete de reformas propuesto por Deng Xiaoping y el grupo reformista dentro del liderazgo central no parecía contener una estrategia integral de largo plazo; sin embargo, su impacto en la dinámica de la economía mostró una capacidad expansiva que generó expectativas mucho más ambiciosas de reestructuración. No tomó más que los primeros años a partir de que se autorizara la introducción de políticas económicas alternativas, para poner fin a la colectivización agrícola, con la cual se duplicó la productividad del campo chino y se disparó el ritmo de crecimiento económico general a una tasa promedio sin precedente, de alrededor de 10% anual.

Originalmente instrumentada como parte de una estrategia para recuperar la legitimidad del régimen comunista y contender por la sucesión post maoísta, muy pronto la reforma cobró ímpetu propio y comenzó a forzar cambios estructurales en algunas de las instituciones cardinales del Estado socialista. Para mantener el curso de la reforma, fue necesario abrir algunos de los esquemas clásicos de control comunista como la relación jerárquica entre el centro y las provincias; y el sistema socialista de control, por un partido de Estado, de todos los medios y procesos de producción en el país. Al ir cediendo en estos ámbitos, sobre la marcha, comenzaron a desatarse fenómenos de naturaleza no sólo económica sino también política y social; el país comenzó a transformarse vertiginosamente. Con el propósito no sólo de conducir el avance de la reforma sino

también de mantener la complejidad de los nuevos sucesos dentro del ámbito de autoridad del partido, el liderazgo central reconoció la necesidad de modernizar algunas de sus organizaciones centrales, entre las que destacaba el aparato burocrático.

La reestructuración del aparato burocrático chino supuso, desde el principio, un difícil reto de transformación no sólo de la estructura y reglamento de una organización administrativa, sino de una figura social profundamente arraigada en la memoria histórica y el universo institucional de la civilización más antigua de la que se conservan registros. Al concebir en la figura burocrática la existencia de una institución --entendida como una serie de normas y códigos de conducta aceptados como rectores en un determinado ámbito de interacción social-- el proyecto de su transformación adquiere un sentido distinto. No sólo se trataba de sustituir a un cuerpo de oficiales tradicionalmente leales al régimen político por una organización administrativa especializada y eficiente: Para lograr esto, antes había que desactivar en la conciencia colectiva el entendimiento, formal e implícito, de las reglas que regían la conducta de los diversos actores sociales e introducir un nuevo esquema; es decir, había que modificar el marco institucional propio de la sociedad comunista china y, en particular, aquellas instituciones que determinaban la naturaleza, leal pero costosamente ineficiente de la burocracia.

Conforme la economía y la sociedad china aumentaron en su complejidad, la necesidad imperativa de un aparato administrativo racional y eficiente (enteramente distinto de la extensa e inoperativa burocracia comunista) persuadió al liderazgo reformista para iniciar un proceso de renovación. Las primeras políticas encaminadas a este fin se enfocaron a una reducción sustancial de los cuerpos de oficiales; a sustituir a los altos burócratas más viejos por personal más joven y mejor educado; a separar a los burócratas de las funciones de administración empresarial en las que habían estado insertos sin estar

capacitados para cumplir con ellas. De manera menos franca se insinuó el inicio de una separación entre la burocracia propiamente gubernamental y aquella del Partido Comunista Chino (PCC). Los resultados de esta primer reestructuración fueron ambiguos y, en algún sentido, contraproducentes, porque los recortes en el número de burócratas no se reflejaron en un mejor desempeño de quienes se quedaron, puesto que no se redefinieron sus funciones y responsabilidades. En cuanto a los 'jubilados', el Estado tuvo que acordar costosos esquemas de compensación por haber roto el compromiso comunista de mantenerlos en sus puestos de manera vitalicia. No sólo eso, la indefinición institucional y organizacional del régimen en plena reforma, abrió espacios en el sistema económico y la maquinaria política dentro de los que era posible revertir los propósitos de la reforma y aun lucrar con ellos. A pocos años de iniciada la primera reestructuración burocrática, las nóminas habían vuelto a sus colosales dimensiones previas e incluso las habían rebasado. Los nuevos burócratas funcionaban en un esquema organizacional inacabado, pero de acuerdo a las únicas reglas del juego que siempre habían conocido.

Para transformar efectivamente a esta burocracia no sólo hacía falta disminuirla sino alterar su ética de servicio; el carácter y las capacidades de sus miembros; los incentivos para cumplir con funciones claras, diferenciadas y complementarias, retribuidas suficiente y transparentemente por el Estado. Había que dirigir la estrategia de modernización hacia las características de la estereotípica burocracia que Max Weber discutió como el modelo ideal del sistema capitalista occidental. El cambio de un esquema a otro suponía más que un cambio de reglamentos, una transformación de las instituciones, formales e informales que por mucho tiempo habían determinado la conducta de la burocracia en China.

Significativamente, el modelo burocrático que Weber construyó es, a la vez, un estudio sociológico de la naturaleza intrínseca de una sociedad capitalista. Para Weber esta

burocracia funcional representaba el único instrumento capaz de asegurar a un Estado moderno la administración de su autoridad legítima sobre una sociedad de masas capaz de la compleja serie de intercambios sociales y económicos en las que se gesta el fenómeno capitalista de engrandecimiento material. En ese sentido, la reforma de la burocracia china parece corresponder a un escenario de profunda transformación social hacia un sistema capaz de asegurarle los medios de ese engrandecimiento material del que depende su viabilidad económica. Este trabajo propone que si la élite china desea sostener el rápido crecimiento económico producido por las reformas que se iniciaron en 1978, tendrá no sólo que permitir sino aun promover una transformación fundamental en la ética, estructura y comportamiento de su burocracia. La hipótesis de esta monografía sugiere que esa transformación puede evaluarse como un proceso de cambio institucional, en los términos propuestos por la escuela institucionalista de ciencia política desarrollada en los últimos decenios.

Considerando la dinámica intrínseca de las funciones políticas y económicas del Estado socialista chino, que se oponen de principio a la lógica de liberalización que hoy se ensaya aún parcialmente en China, es previsible que el proyecto de establecer una burocracia políticamente imparcial encargada de la organización y salvaguarda de los asuntos administrativos del Estado tomará un largo tiempo, por la resistencia de los actores con intereses incrustados en la economía comunista, la existencia de inercias culturales y de las ambigüedades institucionales características de todos los procesos de transición, pero el cambio está en marcha.

Frente a la desastrosa crisis reciente del modelo de Estado desarrollista asiático que había ofrecido a China una alternativa regional para su transformación económica, una aludida opción al capitalismo occidental, el dilema chino de conversión franca al mercado

vuelve a tensarse y, con él, el proyecto de transformar a su sociedad y a su estructura institucional siguiendo la guía de los patrones occidentales de eficiencia e individualismo. China se encuentra ante la oportunidad histórica no sólo de construir una burocracia estatal más capacitada, eficiente e imparcial con la que sustituir el tradicional aparato administrativo comunista, sino también de consolidar un modelo de desarrollo sostenible. No existen esquemas de emulación cabal de un modelo de desarrollo, cada sociedad está determinada por características propias, pero el uso instrumental de las herramientas tecnológicas, organizativas e institucionales sí parece ofrecer efectos previsibles.

Esta tesis está dividida en cuatro capítulos; el primero de ellos presenta el marco teórico del institucionalismo dentro del cual se definen los conceptos de institución y cambio institucional con los que se evaluará la transformación de la burocracia china. Además se presentan algunas de las nociones básicas de los planteamientos weberianos respecto a la naturaleza y funciones de una burocracia moderna. El propósito del capítulo es establecer las herramientas teóricas con las que se analizará la hipótesis de que la transformación de la burocracia comunista en China constituye un fenómeno de cambio institucional, pieza clave de un proceso de transformación social hacia una China moderna integrada al sistema de mercado capitalista.

En el segundo capítulo se delinean algunas similitudes entre las organizaciones burocráticas imperial y comunista en China. El propósito es sugerir que pudiese existir una línea de continuidad entre ambas experiencias burocráticas y, a partir de ello, derivar algunas conclusiones sobre los obstáculos previsibles para el actual proceso de cambio en la institución burocrática.

El capítulo tres describe las condiciones económicas y políticas que determinaron el inicio de la reforma económica en 1978. Mi propósito es argumentar que la necesidad económica de reconstrucción y desarrollo era innegable pero quizá no tan imperativa como en el caso, por ejemplo, de otras economías comunistas. Además sugiero aquí que el carácter de la reforma china fue más el resultado de una lucha política por la sucesión que la decisión razonada de alterar la estructura del sistema comunista chino. Ello explica la reticencia del liderazgo chino para autorizar una reforma oficial paralela del aparato político (dentro de la cual se inscribiría, en principio, una reforma burocrática). Sin embargo, el capítulo sugiere que el impacto de la reforma económica sobre distintos aspectos de la vida china generó tensiones crecientes entre la necesidad administrativa de manejar la complejidad de fenómenos recientemente desatados, y la preocupación del liderazgo central por conservar el control sobre todas las actividades y efectos en China. Es en este contexto que las capacidades de la burocracia comunista para resistir o ceder a un cambio en su papel tradicional debieran ser sopesadas.

En el último capítulo me refiero a los cambios oficiales e informales por los que ha atravesado la burocracia china. Mi intención es evaluar el significado de estos cambios a la luz de los retos administrativos impuestos por algunos de los fenómenos más importantes desatados en China a partir de la reciente reforma económica. Básicamente me refiero a la regionalización de las decisiones económicas y las prácticas administrativas; el surgimiento de empresarios privados; el fenómeno migratorio ocasionado por el establecimiento de un mercado laboral; y las alteraciones que la reforma ocasionó a los privilegios tradicionales del burócrata oficial, las que, a su vez, han dado lugar a una ola extensiva de corrupción estructural. El propósito del capítulo es señalar el papel que la burocracia deberá jugar para consolidar, organizar y promover la continuación del actual patrón de desarrollo en China. Puede aún ser demasiado pronto

para anunciar la creación de una burocracia moderna en China. La factibilidad de una institución de corte occidental dentro de una sociedad con antecedentes e inercias ancestrales distintos está, en todo caso, limitada por las características propias de organización social en China, el resultado seguramente corresponderá a la naturaleza intrínseca del entorno institucional que prevalezca en esa sociedad.

1 TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIÓN BUROCRÁTICA EN CHINA

A pesar de la reticencia original, por parte del liderazgo chino, a autorizar cambios formales en el aparato político del régimen comunista paralelos a la serie de reformas económicas iniciadas en 1979, durante los primeros años del decenio de 1980, la organización burocrática gubernamental comenzó a experimentar una profunda transformación. De haber sido, fundamentalmente, un brazo leal de ejecución de políticas diseñadas por el liderazgo central, y de control político sobre la población, la burocracia comienza a ser entendida como un aparato de apoyo y asesoría administrativos para el Estado. La transición de una noción a otra está demostrando ser uno de los más grandes retos del proceso de modernización política, económica y social llevado a cabo en China a partir del inicio de la reforma económica.

Este trabajo sostiene, primero, que la burocracia china puede entenderse, además de como una organización social, también como un conjunto de instituciones (al que se llamaría 'institución burocrática') dado que se trata de un sistema de reglas formales y códigos implícitos que rigen un ámbito del comportamiento de la sociedad¹. Y, en consecuencia, se sostiene también que la transformación de la estructura, función y ética de la organización burocrática china puede evaluarse como un proceso discontinuo de

¹ En su artículo seminal "Studying institutions..." (1989), Shepsle discute, justamente, la pertinencia de distinguir entre los términos 'institución' (como un conjunto de reglas, normas y códigos de conducta social) y 'organización' (como un grupo de individuos o agentes sociales reunidos en una estructura diseñada para avanzar sus intereses comunes). Este trabajo utiliza la fórmula de 'aparato' u 'organización burocrática' para designar a la estructura de personas y oficinas que integran un sistema de administración delegada, y la de 'institución burocrática' para referirse al conjunto de reglas y códigos que condicionan la conducta de esa organización. Ambos conceptos se desarrollan en este capítulo.

cambio institucional, que responde a las características del nuevo entorno "reformado" en China.

La idea de un proceso discontinuo surge de la distinción entre, por un lado los aspectos formales de la institución burocrática (los reglamentos oficiales que estipulan, justamente, su función y estructura), que han demostrado mayor adaptabilidad a la voluntad concreta de cambio por parte del liderazgo chino, y por otro, los elementos más informales y tradicionalmente arraigados de esa institución (los códigos implícitos de conducta, las expectativas sociales, etc.), que han impuesto resistencia al proceso de reestructuración, desacelerando y modificando así el proceso de cambio institucional.

El planteamiento institucionalista

Durante los últimos decenios la investigación en ciencia política ha desarrollado un interés particular por el concepto de instituciones, por la manera en que éstas determinan y explican la interacción social, y por la forma en que se producen cambios institucionales en el tiempo. Quienes han contribuido a desarrollar el paradigma institucionalista arguyen que el estudio de las instituciones permite incorporar el peso de las variables estructurales al análisis y la explicación de la acción individual y colectiva. Y, al hacerlo, esta escuela avanza en la conciliación de una de las tensiones fundamentales de las ciencias sociales, la tarea de reducir las sociedades a un objeto de estudio.

Paradójicamente, a pesar de que esta corriente ha acumulado un vasto acervo de literatura en sus propuestas explicativas de distintos fenómenos sociales, no existe consenso definitivo ni en la definición del concepto de instituciones, ni sobre la forma en que éstas se crean y se mantienen, ni sobre el esquema de cambio que observan en el tiempo. Las dos escuelas institucionalistas que más han contribuido al debate teórico de

este paradigma son la del institucionalismo histórico y la neoinstitucionalista, derivada esta última de la lógica formalista de las teorías de juegos y acción racional.

Puesto que ninguna de las dos escuelas parece haber establecido definiciones concluyentes, puede argumentarse que algunos de sus planteamientos resultan complementarios. Para los propósitos de esta primera sección del capítulo, voy a referirme a las definiciones que cada escuela ofrece de lo que es una institución y a los argumentos que sostienen respecto al proceso de cambio institucional. Enseguida, haré referencia a las principales nociones weberianas sobre la naturaleza y características de la institución burocrática como el fenómeno occidental moderno que conocemos. La intención de ese segundo apartado es establecer un parámetro de comparación entre la institución burocrática china, objeto de estudio de este trabajo, y el modelo clásico de la burocracia occidental moderna, hacia la que parece tender su actual transformación. La lógica de este cambio obedecería a lo que Hayek identifica como un mecanismo de emulación, por parte de una sociedad, de reglas que le son ajenas pero que aseguran un comportamiento deseable². En el caso de la burocracia china, aquí se plantea que el liderazgo reformista encontró que la vieja institución burocrática constituía un serio obstáculo para el proyecto de reforma económica del que parece depender la viabilidad del país y, al mismo tiempo, que la posibilidad de contar con el apoyo administrativo de una institución burocrática de corte weberiano era una forma de afianzar los resultados y la continuación de la reforma.

Bien, la mayor parte de los teóricos del institucionalismo conciben a las instituciones como las reglas, normas, convenciones y códigos de comportamiento que determinan los

² F.A. Hayek, "Notes on the evolution of systems of rules of conduct" (1967), citado por J. Knight e I. Sened en *Explaining social institutions* (1995), p. 13.

términos de convivencia e intercambio en una sociedad y, al hacerlo, permiten resolver los problemas de acción y toma de decisiones colectivas³. Una institución puede crearse con propósito o puede surgir espontáneamente y consolidarse con el paso del tiempo, puede estar explícitamente estipulada en un registro escrito o ser una convención implícitamente aceptada. El contenido de la institución puede ser lo mismo prescriptivo que proscriptivo y, aunque a menudo es posible relacionar a una institución con valores específicos, el principio general de una institución no se refiere a un esquema de valores sino que se advierte básicamente en su capacidad para sistematizar la interacción social en una determinada estructura a la que vuelve estable y, por consiguiente, predecible. North sostiene, en este sentido, que las instituciones reducen la incertidumbre al definir y limitar las condiciones en las que los individuos se relacionan. Además del contenido descriptivo de una institución, las sanciones contempladas en caso de violación, y los medios tanto para vigilar su cumplimiento cuanto para castigar la no observancia son igualmente partes constitutivas de dicha institución.

Esta definición, propuesta por el neoinstitucionalismo, resuelve el nudo ciego surgido en el institucionalismo histórico, que por instituciones entiende lo mismo normas y reglas de conducta que organizaciones sociales⁴. De acuerdo a la teoría de opción racional, las organizaciones son grupos de individuos o agentes reunidos, por un propósito común, en una estructura diseñada justamente para avanzar los intereses del grupo. En el caso de la burocracia china, la institución tradicional residía en los principios centrales de servidumbre al poder soberano y superioridad sobre la sociedad; de disciplina confuciana

³ Ver a K. Shepsle "Studying institutions: Lessons from a rational choice approach" (1989), p. 134 y D. North, Institutions, institutional change and economic performance (1990), p. 27.

⁴ Thelen y Steinmo, institucionalistas históricos ambos, sostienen que las instituciones comprenden "las reglas de competencia electoral, la estructura del sistema partidista, la relación entre varias ramas del gobierno, y la estructura y organización de actores económicos como los sindicatos". S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth, Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis (1992), p. 2.

y autoridad administrativa delegada, tan sólo en concesión, por ese poder. En ese pautado institucional, a partir de la instalación del régimen comunista en China, se creó una multitud de organizaciones políticas y sociales como el propio Partido Comunista Chino, los comités y consejos del gobierno o los departamentos de organización de diversas actividades sociales. Aun cuando estas organizaciones hayan podido observar cambios violentos a todo lo largo de esta última mitad de siglo, es sólo a partir del inicio de la reforma económica que se advierten indicios de cambio en la institución burocrática propiamente.

A diferencia de las instituciones, una organización es siempre una estructura creada a propósito y que obedece al esquema de oportunidades y limitaciones establecido por el marco institucional de cada sociedad. Insertos en un determinado esquema institucional, al relacionarse y modificar las condiciones objetivas de su entorno, los individuos y las organizaciones son agentes fundamentales del cambio de ese esquema.

En general, puede decirse que las instituciones son un medio para resolver problemas de acción colectiva y regular los costos de transacción inherentes a todo intercambio social⁵. Al hacerlo, no necesariamente establecen un intercambio eficiente o justo, pero sí uno predecible a partir del cual pueden generarse conductas cooperativas. Por ello es que, en su conjunto, las instituciones propias de cada sociedad le confieren a ésta un carácter y una noción de temporalidad específicos. En ese sentido, el institucionalismo histórico sostiene que la formación de instituciones es un fenómeno histórico que varía de una

⁵ La vertiente de economía política del institucionalismo (vertebralmente representada por D. North) supone que todo proceso de intercambio social involucra costos que van desde la obtención de información respecto al bien o servicio que se intercambia, a los medios indispensables para llevar a cabo el intercambio (medios materiales, financieros o de empleo de determinados servicios), y hasta los medios necesarios para asegurar el cumplimiento del intercambio acordado. Para ampliar esta noción ver D. North, Institutions, institutional change and economic performance (1990), p. 27-28.

sociedad a otra, que los sistemas institucionales no son sino legados del pasado que describen un determinado esquema temporal de búsqueda de eficiencia.

En contraparte, el neoinstitucionalismo sugiere que el cambio institucional se produce ante la necesidad de irse adaptando a arreglos superiores o más eficientes. Pero los teóricos de la escuela histórica insisten en que los supuestos racionalistas que conducen a esa hipótesis no sólo ignoran el carácter histórico sino también la naturaleza esencialmente política de las instituciones, en función de los que es posible explicar cambios institucionales que no producen mejoras en la eficiencia de una institución pero sí en los beneficios de un determinado agente u organización. Como North lo plantea, además de la necesidad de generar cooperación, el surgimiento de determinadas instituciones o la sustitución de unas por otras, se explica también por factores como la existencia de asimetrías de poder entre agentes sociales, o los efectos y las preferencias distributivos de distintos arreglos institucionales. Knight y Sened explican así el surgimiento de instituciones formales socialmente ineficientes o costosas pero que, a menudo, constituyen arreglos normativos convenientes a los intereses particulares de los agentes sociales con mayor capacidad de decisión.

Ahora bien, en cuanto al proceso mismo del cambio institucional, ambas escuelas coinciden en la idea de que las reglas que determinan la conducta de una sociedad tienden a cambiar incremental y no discontinuamente, ello se explica en gran medida por el arraigo de códigos y principios implícitos sobre los que no puede influirse de manera inmediata al cambiar las normas y reglas explícitas. El fenómeno del cambio institucional es, por consiguiente, un proceso largo y ambiguo, prácticamente imposible de mantener bajo control, de transformación de las reglas del juego en una sociedad.

Ahora bien, para propósitos de esta monografía, la burocracia china se entenderá como el conjunto de instituciones (formales e informales) que a lo largo de casi veintidós siglos⁶ ha venido estableciendo los términos de la relación entre la autoridad y la sociedad. Es importante notar que el carácter histórico primigenio de la burocracia china es el de una institución surgida de la necesidad de la autoridad central imperial por confirmar y mantener, mediante una representación delegada, el atributo patrimonialista de su poder. La racionalidad instrumental de la burocracia administrativa, legal racional, que Occidente creó siglos después, constituye la esencia de una institución enteramente distinta a la china. Mientras la primera formó parte de una sociedad tradicional milenaria⁷ y, a menudo, constituyó un elemento crucial para su mantenimiento, la segunda es considerada uno de los principales factores transformadores del orden social tradicional de Occidente en otro distinto, capaz del pensamiento y la conducta racionales en los que fermentó el espíritu capitalista moderno.

Después del triunfo, en 1949, de la revolución comunista, se inició en China el proceso de transformación social más ambicioso de su historia, el desprendimiento de sus amarras tradicionales y su transfiguración en una sociedad moderna, en reacción a la descarnada modernidad capitalista occidental. China optó por la imagen social del proyecto comunista y ello generó una resistencia de principio a adoptar los códigos y las herramientas característicos del desarrollo capitalista. El régimen comunista chino conservó la figura de un aparato burocrático para conducir los asuntos de gobierno; no obstante, el carácter profundo de la institución burocrática tradicional china no era, como ya se dijo, el de una institución transformadora sino por el contrario, el guardián de un cultivado orden,

⁶ Se consideran estos veintidós siglos a partir de que la dinastía Qin inaugurara, en el siglo II a.C., un primer esquema de autoridad delegada en un cuerpo de oficiales.

⁷ Los antecedentes de una institución burocrática en China son tan antiguos que no es difícil apreciar el arraigo que pueden tener algunos de sus elementos informales.

inamovible, de disciplina. Sin lugar a duda, la expansión de la doctrina y la legitimidad comunistas deben mucho a la existencia de la vastísima burocracia partidista y gubernamental, no así los intentos por construir una base sólida, moderna y sostenible de crecimiento material. No fue sino hasta principios de los años ochenta, después del golpe de timón que supuso la liberalizadora reforma económica, que China advierte la función decisiva de una institución burocrática enteramente distinta a la propia. Se inicia entonces, de manera deliberada, una reestructuración del aparato administrativo, y es sólo paulatinamente que un genuino proceso de cambio institucional (no solo de la estructura y las reglas explícitas de la burocracia, sino también de los códigos éticos y de percepción implícitos en el funcionamiento del burócrata y en la relación que él establece con la sociedad y con la autoridad) cobra vida. Por primera vez se busca hacer de la burocracia un instrumento racional de eficiencia administrativa.

La racionalidad instrumental de la institución burocrática occidental fue señalada originalmente en el modelo clásico de administración legal racional propuesto por Max Weber. Antes de discutir, propiamente, la transformación de la institución burocrática china, la siguiente sección hace referencia al contenido descriptivo que Weber hizo de la burocracia moderna, el propósito de ello es establecer el marco referencial contra el que parece estarse operando el cambio de la institución burocrática china.

El fenómeno de la burocracia administrativa

El fenómeno de la burocracia como un aparato de oficiales representantes de la autoridad parece tener profundas raíces en la historia de distintas sociedades. El Egipto de la era precristiana, al igual que Roma y China antiguas pueden citarse como ejemplos de sólidas primeras versiones de aparatos burocráticos. No obstante, los atributos de administración racional y el impacto de la burocracia como el fenómeno moderno que conocemos hoy día

fueron identificados y analizados sólo hasta muy recientemente por Max Weber, en los primeros años de este siglo. Desde entonces, el modelo weberiano de la burocracia moderna se constituyó en el principal punto de referencia para todos los análisis posteriores. Después de Weber, el estudio de la burocracia se ha extendido como parte de esquemas teóricos cuyo propósito es explicar el desempeño diferenciado de diversas sociedades y sus distintos aparatos de gobierno. Curiosamente, a pesar de la importancia de algunas de estas contribuciones más recientes, muchos de los supuestos centrales del modelo de Weber conservan vigencia no sólo como lineamientos organizacionales sino incluso como principios normativos a partir de los cuales se estructura el funcionamiento de un aparato de administración.

Nociones básicas en Weber

Indudablemente, entre las preocupaciones que animaron la mayor parte del trabajo de Weber estaba la de explicar el desarrollo de la civilización occidental. La idea de que una combinación determinable de circunstancias hubiese provocado la aparición, en Occidente, de los distintos fenómenos que más tarde definirían mucho del carácter y valor universales del desarrollo material moderno constituía una propuesta sugerente. La explicación de Weber, estructurada a partir de los rasgos específicos que adquirió el racionalismo en la cultura occidental, se convirtió después en una de las tradiciones más sólidas en teoría política y social.

Weber intentó explicar una serie ambiciosa de los factores que parecieran haber determinado el desarrollo característico de Occidente, el fenómeno de la burocracia moderna es uno de ellos. Su descripción del aparato burocrático se inserta en el esquema racionalista dentro del que Weber analizó los diferentes elementos y procesos de la política como una actividad humana. De acuerdo a él, el ejercicio de la racionalización

tuvo lugar conforme el individuo consiguió despojarse del pensamiento mágico y aplicar otro, de cálculo sistemático, a la vida cotidiana. En su lógica, la racionalidad es una categoría fundamentalmente instrumental (referente al empleo de herramientas formales, objetivas y de aplicación universal para la obtención de un *telos* o un valor últimos), es decir que no constituye un valor por sí misma. Esta definición de racionalidad instrumental fundamenta la mayor parte de las tesis que Weber argumentó.

Según él, la acción política podía definirse como la actividad, dentro de un sistema de autoridad, mediante la cual se reclama el legítimo derecho a la dominación⁸. Distintos sistemas de autoridad a través del tiempo han, por consiguiente, establecido y cultivado tipos de legitimidad muy diversos; Weber observó que, de acuerdo justamente al tipo de legitimidad que se establece, los esquemas de organización social y, por inferencia los marcos institucionales que los rigen, varían también. En su concepción, un sistema de autoridad podía reclamar el derecho a ejercer una legítima dominación apelando a atributos carismáticos, tradicionales o racionales. Implícita en esta tipología hay una noción de evolución progresiva, del tipo de autoridad carismática, donde la legitimidad se fundamenta en la devoción por las capacidades superiores de un personaje excepcional; a la autoridad tradicional basada en creencias societalmente establecidas sobre lo sagrado de tradiciones inmemoriales; al sistema moderno que Weber denomina de autoridad legal-racional (característico del Estado-nación que surge en Europa durante el siglo XIII de la era cristiana) donde se respetan los preceptos de un orden impersonal, legalmente establecido y conducido por una estructura de oficinas administrativas, una burocracia.

⁸ J. Freund, The sociology of Max Weber (1968), p. 221.

Partiendo de esta premisa, Weber definió al Estado occidental moderno como un sistema de autoridad legal-racional, con una base territorial dentro de la cual, en principio, se vuelve obligatoria la asociación. La capacidad del Estado para ejercer el monopolio del uso legítimo de la violencia dentro de su territorio le es conferida en función de su legitimidad. La centralización del poder por una instancia que comprende el ámbito entero de las relaciones políticas se vuelve asequible en la medida que el mando político se despersonaliza y se organiza en oficinas reguladas y controladas por un orden legal y un gobierno representativo⁹.

Como en el caso de otros fenómenos a los que Weber estudió, el énfasis de su análisis se ubica en los mecanismos mediante los que el estado funciona, más que en el carácter mismo del ejercicio de gobierno. Esto se debe a su interés en la sorprendente habilidad de este tipo de ordenamiento político (el Estado moderno) para ejercer su autoridad y procurar un continuo engrandecimiento material, incluso mediante la transformación esencial del orden social, siguiendo una lógica de racionalidad es decir, de consecución de fines previamente establecidos. Weber propuso evaluar el papel del aparato burocrático como un elemento crucial para explicar esa habilidad, y aunque la esencia de argumentación se refiera a la estructura de la burocracia, como organización, es posible derivar de ahí el contenido institucional de su modelo.

Su argumento aludía a la burocracia como el esquema más refinado de actividad organizada y orientada a la obtención de los fines del Estado, como quiera que estos se definiesen. Partiendo de la noción weberiana de racionalidad, está claro que para él la

⁹ A. Leftwich, "States of underdevelopment: The third world state in theoretical perspective" (1993), p. 56. Aunque Weber, efectivamente, se refirió a la posibilidad de que la burocracia estuviese monitoreada y limitada por un gobierno representativo (concretamente, él arguyó a favor de las facultades parlamentarias en este sentido), aparentemente sólo lo contempló como una propuesta mas no lo incluyó en el cuerpo de su

burocracia junto con la existencia de un orden legal contenido en reglamentos escritos, de aplicación universal, y despojado de alusiones místicas, ambos constituyen los principales factores explicativos de la eficiencia de ese Estado occidental. En consecuencia, la institución de universalidad o imparcialidad con la que debe regirse este aparato de administración constituye un elemento esencial del Estado moderno legal-racional.

La caracterización que Weber hace de la burocracia es un modelo o un tipo ideal, una categoría de análisis diseñada para evaluar la estructura y el funcionamiento del fenómeno en la realidad más que una descripción del mismo. Antes de presentarlo cabe subrayar que, como cualquier otro tipo ideal, el modelo burocrático de Weber simplifica y exagera la evidencia empírica para sistematizar los rasgos significativos en aras de la claridad conceptual.

La burocracia weberiana: un modelo de imparcialidad y eficiencia

De acuerdo a Weber, la burocracia típica ideal es, en principio, un continuo de funciones oficiales unidas por el mismo sistema de reglas o instituciones. Cada una de esas funciones constituye la encomienda de una oficina de carácter impersonal, es decir que no depende de la persona que ocupa el cargo de la oficina sino, en todo caso, de las funciones encomendadas a la oficina en particular. La persona que asume las funciones de cada oficina debe ser un individuo libre y con una esfera de competencia específica. Esto supone la idea de una división sistemática del trabajo organizado en términos de funciones y capacidades. El carácter impersonal de un sistema como este lo separa de la lógica de los atributos carismáticos y tradicionales. Adicionalmente, al establecer una lógica jerárquica en la división del trabajo dentro del aparato burocrático, la administración del poder inmediatamente genera diversos filtros de monitoreo para cada oficina, lo cual

constituye un sistema de pesos y contrapesos que permea toda la organización administrativa y contribuye a un desempeño coordinado.

En el modelo de Weber, cada funcionario cuenta con la autoridad necesaria para cumplir con las funciones de su oficina; y la continuidad en la conducción de cada oficina está garantizada por la rigurosa observancia de registros de toda la actividad, decisiones y regulación asumidas por la oficina u órgano administrativo. Al mismo tiempo, este mecanismo contribuye a un desempeño objetivo, puesto que establece un conjunto de principios y criterios generales para el ejercicio intertemporal de cada oficina.

Para poder observar adecuadamente las reglas que rigen la conducta de cada oficina, el funcionario debe poseer un cierto grado de conocimiento y especialización en la tarea encomendada. De ahí que el entrenamiento profesional y técnico se asocie directamente con los requisitos para ser candidato a un cargo burocrático oficial. Precisamente este elemento de contratación selectiva, basada en méritos profesionales y técnicos, constituye un cambio fundamental en la naturaleza institucional de un aparato administrativo dado que su intención es garantizar un desempeño predeciblemente eficiente, al margen de quién ocupe la oficina. Además, el uso de criterios meritocráticos para obtener un cargo en la burocracia hace de esta última un ámbito laboral asequible a todo individuo suficientemente calificado, y elimina así, al menos en principio, un aspecto del sesgo de discriminación social, propio del sistema tradicional de castas, que explica patrones de anquilosamiento en muchas civilizaciones.

Entre cada funcionario y la organización a la que pertenezca su oficina se establece una relación estrictamente contractual en la que se estipula la remuneración salarial a que tiene derecho el funcionario. El contrato debe establecer también la obligación que el

funcionario tiene de dedicarse a las tareas de su oficina como única ocupación; el objetivo de estos dos últimos puntos es asegurar que el burócrata no tenga incentivos para sustituir sus intereses oficiales por otros de carácter particular. En ese mismo sentido, Weber también planteó la necesidad de prohibir cualquier tipo de apropiación de un cargo oficial o de los recursos asociados a él; se trata de desterrar la institución de autoridad tradicional patrimonialista y sustituirla por otra de responsabilidad civil. Todas las funciones burocráticas, según Weber, deben constituirse en una carrera profesional donde el sistema de promoción obedezca a criterios de mérito o antigüedad exclusivamente, e idealmente una conjunción de ambos. Por último, todo funcionario, sin importar el rango de su jerarquía, debe ser sujeto de monitoreo en la conducción de su cargo y apegarse a una estricta y sistemática disciplina¹⁰.

Para Weber, el tipo burocrático de organización administrativa debía ser técnicamente capaz de conseguir el más alto grado de eficiencia e imparcialidad. Su superioridad en relación a cualquier otra forma de ejercer autoridad radica y es evaluable en las nociones institucionales que la rigen, de precisión, estabilidad y confiabilidad. Precisión para cumplir con objetivos específicos de manera especializada; estabilidad en el sentido de continuidad en la lógica administrativa de cada oficina; y confiabilidad en tanto que, dada la estricta regulación de cada oficina, los funcionarios están impedidos para hacer uso de sus cargos en beneficio de otros intereses distintos de los del Estado¹¹.

¹⁰ Cf. para la caracterización del modelo burocrático weberiano, M. Weber, The theory of social and economic organization (1964), pp. 324 - 336.

¹¹ Bendix y Roth hacen referencia al momento histórico en el que este aspecto de confiabilidad adquiere particular relevancia como un atributo estratégico en el aparato administrativo oficial. Estos autores describen la forma en que los señores en Europa medieval "originalmente recurrían al empleo de clérigos (de ahí el vocablo inglés de 'clerk') dado que su compromiso con el celibato era una garantía de que no tratarían de aprovecharse de su cargo para lucrar y amasar la herencia familiar. Desde este punto de vista, los clérigos constituían candidatos a administradores oficiales más confiables que la aristocracia terrateniente o la clase propietaria". Ver R. Bendix y G. Roth, Scholarship and partisanship: essays on Max Weber (1971), p. 136. El punto adquiere significado particular en el análisis de la tradición burocrática china, donde la lógica de la

Tales características en la estructura administrativa permitían, en opinión de Weber, "un alto grado de predecibilidad en el cálculo de resultados para las cabezas de Estado y todos aquellos que actúan en relación a éste"¹². Directamente relacionado con este punto, Weber sugería que entre el sistema capitalista y la burocracia moderna se había establecido una estrecha relación de afinidad selectiva en la medida que el capitalismo incrementa la necesidad (algunos incluso dirían que depende) de un sistema de administración estable, especializado, calculable, eficiente y predecible.

Es notable la precaución con que Weber evitó establecer cualquier tipo de relación causal entre ambos fenómenos sociohistóricos, pero aún así las implicaciones de su argumentación para esquemas de evolución social alternativos al capitalista eran significativas, como él mismo lo planteó, la superioridad de la burocracia estereotípica radicaba "en el impacto del conocimiento técnico que, mediante el desarrollo de la tecnología y los métodos gerenciales se [había] vuelto absolutamente indispensable para cumplir con las tareas de cualquier esquema de administración masiva". Lo que equivale a decir que la administración de los asuntos de un Estado moderno, cualesquiera que fuesen su ideología y régimen, requerían del apoyo instrumental de un sistema de oficinas operativas como las que el modelo de Weber contempla, regidas por instituciones tales como la racionalidad instrumental, la universalidad de la ley, la división del trabajo, la eficiencia, la imparcialidad, la especialización y el mérito técnico, la responsabilidad civil remunerada por un pago justo. Sin este tipo de reglas, es imposible concebir el funcionamiento fluido de una sociedad moderna.

confiabilidad se revierte con importantes consecuencias.

¹² M. Weber, *op. cit.*, p. 337.

China, como plantea el siguiente capítulo, se mantuvo hasta hace muy poco como una sociedad profundamente tradicional, sobreviviente de una era premoderna aun a pesar de estar rodeada de un mundo en vertiginosa transformación. Aferrada de manera inercial a un sistema institucional antiquísimo, permaneció regida por códigos de interacción social esencialmente confucianos, de honor, disciplina, lealtad y servidumbre, jerarquía e inamovilidad, hasta que la amenaza de la insustentabilidad económica y política los obligó a intentar andar la ruta hacia la modernización preconizada por la prosperidad occidental. La metamorfosis de una institución como la burocrática constituye un eslabón crucial para el éxito de ese proyecto.

2 LA TRADICIÓN BUROCRÁTICA EN CHINA: FACTORES DE ESTABILIDAD Y CAMBIO

Este capítulo se refiere a algunos de los elementos predominantes en la antigua institución burocrática china; a lo que sobrevivió de ella en la construcción del régimen comunista --donde el referente institucional y organizacional inmediato fue el modelo soviético-- y, finalmente, a la burocracia del comunismo propiamente chino. El propósito es, por un lado, explicar la creación del mandarinato y la burocracia en el contexto institucional de sus tiempos y sus sistemas de autoridad. Y además, por otro lado, intento ubicar algunas razones para la continuidad o el cambio de ciertas conductas específicas en el aparato administrativo chino.

Las nociones de estabilidad y cambio institucional están unidas por una relación de correspondencia indirecta. La estabilidad está fundada en la existencia de un conjunto de normas y reglas limitantes del cambio, que operan tanto de manera formal cuanto informal. Evidentemente, las limitaciones formales están dadas en forma de reglas y castigos para una determinada actividad, que establecen un sistema de incentivos a favor del estado general de cosas. Las limitaciones informales, propone North, "son extensiones, elaboraciones e interpretaciones de las reglas formales, que se convierten en parte del comportamiento habitual sin que resulte necesario hacerlas cumplir"¹. Son las rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones que, junto con las reglas formales de una sociedad, explican su conducta a lo largo del tiempo. China es probablemente el Estado burocrático más antiguo de la historia; la burocracia imperial china de antes del renacimiento occidental era ya un aparato educado y rigurosamente organizado para

administrar el mandato de la autoridad. No obstante, los conceptos imperiales de gobierno, jerarquía, administración y deber nunca dieron forma a una burocracia con las capacidades de eficiencia y transformación social que exhibieron posteriormente las europeas y que, de acuerdo a muchos, explican la evolución específica de la civilización occidental. En la medida que gran parte del mundo hoy más desarrollado identifica algunos fenómenos que ocurrieron hace tiempo en Occidente como eslabones indispensables en el proceso de evolución social y económica, la pregunta del papel que la organización burocrática y su correlato institucional pueden jugar en el proceso de desarrollo y modernización es relevante.

Notas sobre algunos principios del sistema de autoridad en China

De acuerdo a explicaciones culturalistas², las tradiciones políticas sobreviven por mucho tiempo y se transforman, sólo gradual y superficialmente, influidas por el espíritu de los tiempos. En principio, mientras más profundas son las raíces de una tradición, más largo el tiempo que ésta sobrevivirá en la cultura de una sociedad. Esta idea parece coincidir, con algunos matices, con el planteamiento original del institucionalismo histórico según el cual las tradiciones --incluidas las políticas-- están constituidas por instituciones informalmente establecidas a las que resulta difícil alterar de manera voluntaria. Aquello que los culturalistas denominan 'el espíritu de los tiempos' correspondería con la noción de 'desarrollo específico de cada sociedad' (*path dependence*), que propone el institucionalismo histórico para referirse a las dinámicas particulares de cada grupo social, implícitas en su funcionamiento, y que obedecen a las condiciones de distribución de capacidad de toma de decisión; a la cantidad y complejidad de los intercambios entre los miembros de la colectividad; al número de miembros; etcétera. Ello es decir que la

¹ D. North, *Institutions, institutional change and economic performance* (1990), p. 83.

² Ver F. Zhengyuan, "Continuities of Chinese political traditions" (1991); y de L. Pye, *The dynamics of*

estabilidad de las instituciones informales de una sociedad puede considerarse indicadora de la distribución de capacidad de toma de decisión en esa colectividad, puesto que refleja los esquemas de interacción que resultan más convenientes a los agentes sociales con mayor poder³.

Algunos de los historiadores más respetados en el área de China --como Fairbank, Balazs y Loewe -- coinciden en que la imagen del mandarinato, el gobierno delegado a una burocracia, es una de las primeras impresiones que Occidente recibió de China. La existencia continuada, durante poco más de veinte siglos, de una clase de burócratas oficiales sugiere un patrón fundamental de consistencia en la cultura política china y en las condiciones esenciales de esa sociedad: la distribución de capacidad de toma de decisión entre sus miembros; el carácter de su interacción; las prioridades de sus agentes más poderosos; la sofisticación (o la falta de ésta) en sus herramientas intelectuales.

Las reminiscencias del antiguo Estado burocrático imperial en el actual régimen comunista parecerían, en principio, confirmar esa consistencia. La revisión de algunos aspectos de la estructura y funcionamiento del aparato burocrático oficial en distintos períodos históricos sugiere que las similitudes entre ellos pueden ser resultado de un contexto institucional que se retroalimenta en una sociedad notoriamente aislada del pensamiento, las herramientas y las condiciones materiales propicias para el cambio.

El argumento culturalista sostiene que las tradiciones primigenias de la cultura política china forjadas durante el largo espacio de tiempo que duró el régimen imperial, han sido

Chinese politics (1981), y Asian power and politics: The cultural dimensions of authority (1985).

³ Donde poder se entiende, justamente, como la capacidad de obtener de los otros un comportamiento que ellos no observarían por decisión propia. En principio, ese comportamiento debiese promover directamente los intereses de aquel al que se denomina poderoso, pero puede también ser, sencillamente, la expresión de

determinantes en todos los procesos posteriores de construcción de instituciones políticas en China. Para los propósitos de este capítulo, sólo se discutirán tres de esas tradiciones (o instituciones) fundacionales, aquellas que, de alguna forma, han influido en la tradición burocrática, a saber 1) la naturaleza suprema de la autoridad política exenta de supervisión societal; 2) la delegación de la actividad administrativa; y 3) la concepción de la ley como mera herramienta al servicio de la autoridad política. En cada caso se contrastan las características que la institución tuvo originalmente y lo que puede argumentarse que de ella sobrevive en el régimen comunista.

La autoridad política

Quizá una de las características más conspicuas del antiguo imperio chino fue el carácter de su ideología sacralizadora de la figura y misión imperiales, de las distinciones jerárquicas y el apego a los códigos clásicos de conducta ética. Como ya se dijo, el sistema imperial de autoridad obedecía al propósito, constantemente renovado, de mantener unido y fortalecer al vasto imperio⁴ que por siglos se disputaran entre los distintos pobladores de Asia central y oriental. Las primeras casas, o dinastías, que lograron unificar el sistema feudal de Estados guerreros que prevalecía, e imponer sobre todos ellos un orden centralizado, se valieron de doctrinas filosóficas y prácticas políticas que avalaban su derecho a erigirse soberanos, a administrar el producto del imperio y a defender militarmente su control sobre el territorio. A lo largo del período de consolidación del sistema imperial (los dos últimos siglos de la era precristiana y los primeros de ésta), esa mezcla de principios doctrinarios y teóricos fundió elementos de dos escuelas básicamente, la del confucianismo y la del autoritarismo oriental ancestral. Debido a la influencia determinante que tuvieron esas tradiciones filosóficas en el diseño y

una preferencia subjetiva.

⁴ Ver M. Loewe, Imperial China (1966), especialmente el capítulo "The bases and practice of imperial

funcionamiento de la sociedad imperial china, y aún sobre sus descendientes, cabe aquí referirse a ellas.

Según Confucio (551-479 a.C.), los atributos más valiosos de la naturaleza humana proveen a los hombres civilizados de respeto por las cualidades éticas, y de la necesidad de conducirse de forma correspondiente con éstas. Esta condición se logra sólo mediante la disciplina y el entrenamiento, es decir, mediante el aprendizaje de la obediencia. Partiendo de esta premisa, las relaciones sociales se definían, primero, en términos de la autoridad jerárquica que dictaba el patrón de obediencia; y segundo, en términos de los servicios y deberes que cada hombre estaba capacitado, y obligado, a rendir. Por su parte, las teorías autoritarias que surgieron durante la dominación de las primeras casas reinantes, anteriores a la unificación, enfatizaban la posición del Estado⁵ (o instancia de mando político, representada aquí por una casa real) en la cúspide de la jerarquía de autoridad y sostenían que el propósito del poder y la organización políticos debía ser el engrandecimiento del Estado, que este sería viable en la medida que la población se mostrase obediente, y que para obtener esa obediencia no bastaría promulgar preceptos éticos contenidos en formalismos y rituales sino que la autoridad misma debía hacerse cargo de imponer el orden y la obediencia entre la sociedad.

Dinastía tras dinastía, todas buscaron el balance certero entre estas nociones, algunas casas cedieron a sus ímpetus de dominio por la fuerza, otras apelaron a los ordenamientos sociales propios del confucianismo para conservar su mandato de

sovereignty".

⁵ El uso del concepto de Estado, aquí, puede resultar discutible debido al entendido general de que el término indica y describe una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII, asociada a "la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que terminó por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas"; ver la entrada correspondiente a 'Estado' en el Diccionario de política de N. Bobbio (1981), vol. I, p. 626. No obstante, se emplea el término, como una extrapolación

autoridad sobre el imperio, los equilibrios variaron siempre de acuerdo al juego de fuerzas que se establecía entre los actores relevantes de cada época. Entre esos actores, los consejeros mandarines del emperador, que luego conformarían una organización de letrados burócratas, jugaron desde muy pronto un papel de enorme relevancia. Concebidos originalmente como consejeros educados del emperador, especialistas en el arte de la ética y la disciplina que debían regir la conducta del soberano, los mandarines comenzaron a hacerse indispensables para representar y hacer cumplir su mandato en todo el territorio. Para asegurarse el servicio de estos consejeros, el emperador comenzó a formarlos en una Academia Imperial reservada originalmente a miembros de la clase privilegiada, los terratenientes y aristócratas⁶. Los graduados de la academia que aprobaban una serie de exámenes imperiales eran nombrados en un cargo oficial para llevar el mandato del Hijo del Cielo⁷ a una región asignada. Pese a la influencia que el cuerpo más alto de consejeros pudiese tener sobre el emperador, las decisiones de este último poseían un carácter absolutamente soberano e indisputable; la función de sus oficiales era únicamente la de asesorarlo y conducir sus dictados, administrar la recolección del tributo y vigilar la estabilidad del imperio. A cambio de ello recibían como pago el producto de las tierras adscritas al cargo mismo y una serie de privilegios sociales y fiscales. La figura del burócrata chino antiguo no estaba relacionada con noción alguna de capacidad técnica especializada, ni con la de consecución de objetivos administrativos, sino con el propósito específico de materializar un mandato de obediencia al soberano irrefutable, a cambio de manutención y privilegios. Este perfil fue radicalmente alterado durante la breve experiencia del gobierno nacionalista.

teórica, por motivos de claridad narrativa.

⁶ De esa identificación primera entre la aristocracia terrateniente y el mandarinato surgió después una serie de intereses creados y compartidos por ambos grupos, a pesar de su posterior disociación aparente.

⁷ En el sistema imperial, el soberano era concebido como hijo elegido del Cielo y depositario de la voluntad divina; de ahí que infinidad de registros oficiales y populares se refieran al emperador en turno como El Hijo del Cielo. En realidad, la sustitución de una casa dinástica por otra ocurrió siempre por la vía de las armas.

A pesar de que el período republicano que medió entre la caída de la última dinastía imperial y el triunfo del movimiento comunista en China generó una organización burocrática con características modernizadoras, los principios ideológicos del régimen comunista que sobrevino no le permitieron adoptar e institucionalizar las ventajas de una organización administrativa tal. Y es que, de hecho, fueron en gran medida las circunstancias de inestabilidad social interna y la influencia determinante de la economía occidental en crisis las que orillaron al régimen nacionalista del Guomintang⁸ a buscar una alianza con la burguesía financiera y comerciante, de cuyos capitales se alimentó pero a la que terminó por someter y fusionar con su burocracia.

El nacionalismo del Guomintang estuvo dominado por una ideología derivada de los “tres principios del pueblo” de Sun Yat-sen (nacionalismo, democracia e igualdad popular en los derechos de propiedad de la tierra) y reforzada por la experiencia de la crisis occidental de entreguerras, pero el Estado requería que los sectores más fuertes de la economía (la industria pesada, la minería, el transporte y el comercio) operaran eficientemente; de ahí la simbiosis que se produjo entre burguesía y burocracia. Para la clase capitalista china (banqueros, industriales y comerciantes), la opción de cooperar con y luego convertirse en parte de la administración nacionalista fue una estrategia para asegurar la preservación de sus intereses económicos personales, pero al hacerlo trasladaron --además de su capital-- su conocimiento económico y financiero profesional al servicio del gobierno. Por algunos años, la burocracia gubernamental estuvo dirigida por profesionales de la administración --aunque no pública-- abocados a un proyecto de

⁸ Guomintang fue el nombre que recibió el partido nacionalista que dominó en China desde 1927 y hasta que el comunismo se impusiera, en 1949. El líder del Guomintang, Chiang Kai shek, fue derrotado por los comunistas, por lo que trasladó la cabecera de su régimen a Taiwan, donde instaló su gobierno nacionalista, alternativo al de la República Popular China. Por largo tiempo, este régimen se consideró a sí mismo el

crecimiento económico nacional, pero desintegrados de una región a otra y constantemente fragilizados por las dificultades financieras, la resistencia de poderosos caciques locales a los que se conocía como “señores de la guerra” y las agresiones japonesas. Debido a estos últimos factores y a la extensa corrupción que permeaba ya entonces al grueso de la burocracia sería aventurado sugerir que, de haberse alargado más el gobierno del régimen nacionalista, la institución burocrática china hubiese iniciado ahí la transformación que se estudia en este trabajo; de cualquier forma, la ideología del gobierno comunista que terminó por conquistar el poder repudió la naturaleza de ese esquema de cambio social: fundado en la individualidad potenciada de los agentes sociales.

Es cierto que el sistema comunista que se instaló en China a mediados de este siglo constituyó la primera adopción en ese país, abierta y generalizada, de un paradigma de organización social occidental, pero, paradójicamente, no se basó en el modelo capitalista dominante en Occidente sino en el revolucionario soviético. Aunque pocos años después que el régimen comunista chino llegara al poder los líderes intentaron modificar el esquema soviético de acuerdo a las características y necesidades propias de la sociedad china, el contenido de las nociones ideológicas y los primeros lineamientos organizativos provinieron del sistema soviético.

La estructura del Estado comunista alrededor, fundamentalmente, de un aparato de partido está inspirada en el cuerpo teórico clásico del marxismo-leninismo⁹. El énfasis de

legítimo representante de todo el pueblo chino.

⁹ Los supuestos del materialismo dialéctico aplicados a la historia de la civilización occidental sugerían, en opinión de Marx que “cada etapa de la historia estaba marcada por las divisiones en la sociedad de acuerdo a la relación del hombre con las herramientas de producción. Conforme las herramientas fueron cambiando, lo mismo sucedió con las relaciones sociales. El capitalismo constituía, en esta visión, una etapa de explotación, por parte de la clase capitalista dueña de los medios de producción, sobre la clase proletaria, desposeída de otra herramienta que no fuese su propia capacidad de trabajo. El argumento de Marx, al que Lenin extendió en su doctrina revolucionaria, era que la explotación de una clase por otra introducía elementos de

esta doctrina es justamente el proceso de transición de la etapa capitalista a otra, supuestamente ideal, de socialismo; se trata de un ambicioso proyecto de transformación social dirigida. En una variación de las teorías de desarrollo histórico cíclico, Marx propuso que cada etapa surgía a partir de sus ventajas sobre la anterior, las desarrollaba a su máximo potencial, decaía y era sustituida por otra. Es decir que cada etapa constituía un mejoramiento sobre la anterior. En el caso del período capitalista, Marx desarrolló argumentos elaboradísimos para demostrar que era la clase trabajadora la que producía toda la riqueza de una sociedad, pero que al apropiarse de esa riqueza los capitalistas inhibían la dinámica de la evolución social. En la práctica, el argumento ha demostrado tener escasa validez; no obstante, a principios de siglo Lenin consiguió integrarlo a la teoría antiimperialista con la que activó la movilización revolucionaria bolchevique. El descontento social fermentado por el sistema zarista permitió que se generara acción colectiva en contra del marco institucional existente.

Segados los vestigios materiales de su sistema imperial y en plena guerra civil por la redefinición de un proyecto político, en los primeros decenios de este siglo China compartía con el esquema zarista los elementos de un imperio territorialmente contiguo pero vastísimo, poblado por un complejo mosaico étnico y cultural; la noción de una élite terrateniente y parasitaria; una severa dislocación de los distintos estratos sociales a los que el sistema no retribuía beneficios; el carácter fundamentalmente agrario de la economía; y un grado notorio de atraso tecnológico. La distinguían el arraigo de sus ancestrales tradiciones de organización social; la presencia de un extenso aparato burocrático, representante de la autoridad imperial y de la lógica confuciana de administración social; la veneración por la figura casi mítica del emperador y la noción

inestabilidad en el orden social que, en el mediano plazo, llevarían al proletariado a rebelarse contra el dominio de la burguesía capitalista y a buscar sustituirla en el gobierno mediante una revolución. Ver J.

fortísima de un pasado histórico compartido. Frente a sí tenía el *curriculum* del capitalismo occidental en crisis y las fanfarrias inaugurales de un proyecto de civilización alternativa, el revolucionario. En 1949, el movimiento comunista chino ganó la guerra civil a los nacionalistas e inició la reestructuración del país de acuerdo a los planteamientos teóricos del marxismo leninismo.

Según la teoría, para poder llevar a cabo la revolución del proletariado sería necesario crear una organización partidista que representara a todos los elementos de la clase revolucionaria e integrara a los demás en una nueva consciencia social. El principio del partido, tal y como lo concibió Lenin, debía ser el 'centralismo democrático', en el que se elegía a los líderes que habrían de ser los únicos agentes legítimos del orden revolucionario hasta que quedase plenamente instalada la etapa socialista. Los líderes del partido eran considerados autoridad suprema y cualquier oposición a sus decisiones, calificada de traición al partido. Aunque Marx y Lenin declararon, ambos, que la etapa de transición en la que el elemento de coerción por parte del partido comunista era aún necesario, sería pasajera, en principio, el marxismo-leninismo correspondía con la concepción imperial china del soberano supremo. La diferencia fundamental consistía en el carácter personal de la autoridad imperial, por oposición a la estructura organizacional del partido. Con todo, lo mismo en la Unión Soviética que, después en China, la figura del líder central dentro de la estructura partidista fue siempre dominante.

Si bien es cierto que la doctrina comunista china, encarnada en el pensamiento marxista-leninista-Mao Zedong¹⁰, hablaba de relaciones sociales horizontales, es decir entre iguales, éstas se definían en términos de los servicios y deberes que cada miembro de la

Armstrong, *Ideology, politics and government in the Soviet Union: An introduction* (1962), pp. 27-37.

¹⁰ La reformulación del marxismo-leninismo en China encarnó en esta doctrina ecléctica a la que se

comunidad estaba capacitado y obligado a desempeñar. En este esquema, la autoridad legítima, representada y estructurada alrededor del partido, se concebía como el coordinador omnicompreensivo de la acción social. Aunque el objetivo de mejorar las condiciones generales de vida en China¹¹ estuvo entre las prioridades que animaron la instalación original del régimen comunista, con el tiempo, el liderazgo fue relevando sus prioridades sociales¹² y, en la práctica se impuso el principio de diferencias y privilegios, si ya no de clase, si de élite gobernante y población gobernada.

En el esquema confuciano, el gobierno está constituido por el soberano y sus administradores. Idealmente, el soberano era visto como un gobernante divino enviado por el Cielo. Se pensaba que el emperador había sido investido de cualidades incuestionables en las que residía la infalibilidad de sus funciones como guía y ejemplo de sus súbditos. Como sostiene Loewe, lo mismo el confucianismo que el autoritarismo tradicional, describieron a un emperador de autoridad carismática, capacitado para decidir sobre todos los asuntos de Estado aun sin tener que interferir directamente. Como soberano, podía delegar la administración de sus asuntos a los representantes oficiales. Esta noción fundacional es de gran importancia ya que explica que en China la burocracia no haya surgido de la necesidad de mejorar, racional y progresivamente¹³, la

denominó 'pensamiento marxista-leninista-Mao Zedong.

¹¹ Cuando el comunismo se instala en China, en octubre de 1949, las condiciones generales del país estaban muy mermadas, el largo período de guerra civil había fragmentado y desmembrado las estructuras políticas y sociales; el orden y la moral públicos habían decaído; y la economía se encontraba consumida por la inflación y el desempleo. Para consolidar su poder y legitimarlo, los comunistas se vieron forzados a asumir la tarea de reconstruir las condiciones materiales del país como su primer responsabilidad.

¹² Resultaría ingenuo censurar este desplazamiento gradual de prioridades puesto que parte de la naturaleza del poder político lo obliga a procurar el propio y creciente fortalecimiento. El punto cuestionado, en todo caso, no es tanto cuál fue el propósito argüido por los comunistas sino los medios concebidos para lograrlo, es decir, el extensivo control estatal.

¹³ Para Weber, lo mismo que para otros sociólogos e historiadores preocupados del desarrollo de burocracias modernas en occidente, fue precisamente la necesidad de mejorar, racional y progresivamente, la administración de los asuntos del gobierno, especialmente su relación con los agentes económicos (capitalistas), lo que desencadenó, en Europa, el desarrollo gradual de burocracias racionalmente eficientes e

administración, sino como consecuencia de la necesidad por administrar la autoridad de manera delegada. Puesto que el emperador no podía hacerse cargo directamente del mundo sobre el que gobernaba, tuvo que crearse todo un aparato de administradores oficiales del mandato imperial.

El muy posterior régimen comunista chino enarboló el principio de la soberanía popular como parte de su doctrina constitutiva. Apelando a la guía ideológica del marxismo-leninismo, los comunistas chinos se opusieron a cualquier esquema de dominación elitista¹⁴. Contra un gobierno de monarcas o expertos, el marxismo-leninismo declaraba al Partido Comunista el único legítimo apoderado de la soberanía popular. En la medida que el Partido Comunista Chino (PCC) y todas sus agencias aparecieron como la fuente central e indisputable de autoridad en el sistema¹⁵, puede decirse que el partido se convirtió en el soberano. Esta conclusión, sin embargo, podría sugerir que el poder se hubiese institucionalizado en las oficinas, los reglamentos y los procedimientos del PCC, eso no fue así. En lugar de ello, el peso desproporcionado del 'líder individual' continuó siendo, como en el pasado, la fuente principal de autoridad legítima.

Ya incluso durante los años previos a la instalación de la República Popular de China en 1949, el liderazgo de Mao Zedong se había convertido en el sello del movimiento

imparciales.

¹⁴ Efectivamente, la ideología marxista-leninista define, como los propósitos últimos del Partido Comunista 1) la abolición definitiva de las distinciones de clase; 2) la desaparición del Estado; y 3) el establecimiento de una sociedad comunista en la que toda la riqueza social se distribuyera de acuerdo al principio de 'cada quien de acuerdo a sus capacidades y a cada cual de acuerdo a sus necesidades'.

¹⁵ Desde el establecimiento de la República Popular de China en 1949, el PCC ha sido líder y centro tanto del Estado cuanto de la sociedad, su control sobre la estructura institucional, hasta hace aún muy poco, había sido absoluto y su capacidad para regular cada aspecto de la vida en el país, indisputable. El aparato gubernamental formal, las fuerzas armadas y las organizaciones sociales de todo otro tipo se subordinaban, todos ellos, a los programas y políticas del partido. La dinámica de centralización gubernamental, como se discutirá más adelante, parece haber comenzado a cambiar paulatinamente a lo largo del decenio de 1980 y el proceso de descentralización tiene hoy frente a sí oportunidades cruciales para consolidarse, pero es aún un proceso incompleto.

comunista¹⁶. En el Séptimo Congreso del PCC, en 1945, se acuñó oficialmente el término de 'pensamiento Mao Zedong', y se proclamó a este, junto con el marxismo-leninismo, la guía ideológica para la constitución del partido¹⁷. A partir de ese momento, Mao se convirtió en el 'Sol de la Nueva China', el 'Hijo del Cielo', y no fue más el 'camarada' sino el 'Gran Timonel Mao'; todos estos apelativos eran alusiones literales a la antiquísima noción de la divina autoridad imperial. Una predisposición tal al culto por la personalidad individual del líder explica que la influencia que Mao tuviera sobre el destino de China no se diluyera ni hubiese sido sustituida mientras él vivió. Ahora bien, durante buena parte del período de consolidación, de 1949 a 1957, Mao optó por obedecer las reglas formales del liderazgo colectivo y, en el proceso de toma de decisiones, que era relativamente abierto, tendía a limitar sus intervenciones a los temas que mejor conocía, básicamente al de agricultura y revolución. Fue realmente a partir del Gran Salto Adelante¹⁸ que se definió el carácter autoritario del líder.

Desde que se promulgó la constitución de 1954, la administración del poder se organizó siguiendo el patrón soviético vertical y procurando aprovechar los antecedentes de la

¹⁶ Según Teiwes, Mao comenzó a destacar como la figura del líder máximo a partir de que sus propuestas y estrategias tuvieron éxito durante la guerra sino-japonesa de 1937. El avance comunista de 1945 a 1949 contribuyó a definir la imagen de Mao como guía del movimiento y, finalmente, la victoria de 1949 marcó no sólo la unificación de las distintas fracciones del PCC sino también el carácter oficial de la autoridad del líder. A partir de ese momento, Mao encarnó el ideal prototípico del líder carismático, el fundador de una 'nueva dinastía' --con todas las implicaciones de obediencia que una figura así suponía en la cultura tradicional de la civilización china" (la traducción es mía). En todo caso, fue durante ese período que surgió el mito de la infalibilidad de Mao. La celebración prematura de los logros que el régimen obtuvo entre 1949 y 1957 (con la colectivización agrícola y la crítica intelectual del Movimiento de las Cien Flores, por ejemplo) sólo se retroalimentó del mito. Para abundar en las discusiones sobre este período y el nacimiento de la figura de Mao puede consultarse F. Teiwes, "Establishment and consolidation of the new regime" (1987).

¹⁷ En su declaración de 1945, el PCC definió al 'pensamiento Mao Zedong' como el principio sintetizador de la verdad universal marxista-leninista con las características únicas de la revolución china. La idea se convirtió en una exhortación para aplicar los principios del marxismo-leninismo "en una forma creativa y flexible, más acorde con las circunstancias propias exclusivamente del movimiento comunista en China"; y en una justificación para la autoridad incuestionable del líder. Ver, por ejemplo, a F. Houn, *A short history of Chinese communism* (1973), pp. 80-83.

¹⁸ Véase el capítulo 3 de este trabajo para obtener una referencia más detallada de lo que fue el Gran Salto Adelante.

organización burocrática china. El partido se reservaba el derecho último de aprobar cada política, a la vez que delegaba la vigilancia y ejecución a un aparato burocrático de gran escala. Después de años de dislocación del orden social y político, reapareció una burocracia aún más extensa que el mandarinato, y se convirtió en la pieza fundamental de la estructura administrativa comunista. Al igual que en el pasado, sin embargo, su lógica respondía más a principios de lealtad y obediencia que a otros de división del trabajo, especialización y eficiencia. Bajo la bandera ideológica comunista, el régimen recién instalado volvió a priorizar la lealtad sobre la especialización técnica.

Es posible que el desastre de la Revolución Cultural (1966-1976) que precedió a la decadencia de la figura de Mao y, de hecho, a su muerte diluyeran el arraigo de la creencia tradicional en la capacidad sobrenatural del líder. Más tarde, durante el período dominado por la figura de Deng Xiaoping, la imagen del líder supremo no desapareció, pero es cierto que dejó de tener la omnipresencia del maoísmo, especialmente durante los últimos años de su vida¹⁹. Deng, que se declaró partidario del sistema leninista de organización burocrática, optó por ejercer su influencia formal a través de las organizaciones del partido. A diferencia de Mao; Deng no imponía su voluntad sobre las recomendaciones de su equipo sino que trabajaba al interior del proceso para influir sobre el proyecto recomendado²⁰.

La administración delegada

La delegación de autoridad en el esquema imperial suponía la existencia de métodos rigurosos para seleccionar a los funcionarios oficiales. Como ya se dijo, la primera figura

¹⁹ Deng Xiaoping sólo fue Secretario General del PCC durante algunos años de la década de los cincuenta (aquellos previos a la Revolución Cultural, en los que se hicieron las críticas más severas al culto a la personalidad de Mao), y varios años antes de morir se había retirado oficialmente de sus cargos de influencia política. No obstante, mantuvo su influencia sobre el sistema y sobre el equipo del que se había rodeado.

de un mandarín correspondía a la de un consejero ético para el emperador. Originalmente, el mismo emperador entrevistaba a los candidatos y decidía entre los mejores, pero cuando se decidió la conveniencia de crear todo un cuerpo de mandarines para representar el mandato imperial en el territorio, se hizo necesario establecer un sistema de instrucción para mandarines oficiales. En teoría, el criterio de selección era la calidad moral probada del candidato, pero en la práctica también era importante su capacidad para ejercer el control, a nombre del emperador, sin concebir la apropiación. La calificación de un funcionario, desde el inicio de la era imperial, se evaluaba de acuerdo a sus habilidades para leer y escribir, pero no fue sino hasta que se instaló el sistema de exámenes imperiales sobre los clásicos del pensamiento confuciano (de los que se derivaba la ortodoxia ética china) que se sistematizó y formalizó un proceso de selección. Los exámenes no evaluaban ninguna habilidad particular, ni el carisma del candidato, sino que intentaban verificar la formación literaria, las buenas maneras y la cultura del individuo²¹. De manera que, en lugar de recibir algún tipo de entrenamiento o formación práctica, se esperaba del funcionario que se instalara en el dogma del conservadurismo y la reticencia a la innovación²². Con todo lo impráctico que puede parecer, el sistema cumplía con el propósito imperial de apropiar para el emperador e institucionalizar el monopolio de la concesión de los cargos de funcionario imperial²³.

²⁰ *The economist*, 22-28 feb. 1997, p. 22.

²¹ M. Weber, *The religion of China: Confucianism and taoism* (1951), p. 121. Respecto a este punto Weber resalta la sorprendente falta de cualquier noción relacionada con el cálculo matemático y las habilidades técnicas en la educación china.

²² Loewe describe la forma en que "la referencia a situaciones pasadas y a la forma en que éstas habían sido resueltas por los ancestros se compilaba en trabajos enciclopédicos diseñados para guiar al funcionario imperial en tiempos de incertidumbre"; los clásicos confucianos, los anales y el mismo I Ching son ejemplos de ese mecanismo de entrenamiento. Ver M. Loewe, *Imperial China* (1966), p. 183, la traducción es mía.

²³ A pesar de que, numéricamente, estos funcionarios académicos eran una proporción minúscula de la sociedad, eran también una clase omnipotente debido a su prestigio social y al absoluto control que tenían sobre todas las actividades en la vida del imperio. Consciente del riesgo de que los mandarines se cohesionaran y buscaran apoderarse del gobierno, el emperador declaró a la institución del mandarinato como parte del patrimonio imperial e ideó mecanismos de control que hacían virtualmente imposible para el mandarín generar bases de apoyo social en su propia jurisdicción. Por ejemplo, todos los cargos se asignaban

Efectivamente, para cumplir con sus deberes oficiales, los mandarines no requerían de ningún conocimiento especializado, ya que su responsabilidad se concentraba en la planeación y dirección de la obra pública realizada a nombre del soberano. A cambio de ejercer esa supervisión delegada, se los autorizaba para que se beneficiaran de un sistema de prebendas del que puede decirse que derivaban su ingreso. Con todo, es cierto que este sistema de autoridad delegada podía funcionar gracias a los candados que contemplaba, entre ellos la amenaza creíble de que el incumplimiento, la incompetencia o la avaricia serían motivo de castigos extraordinariamente severos²⁴. Y aquí cabe recordar la importancia del elemento punitivo en una institución, que difícilmente se consolida si no contiene mecanismos efectivos de castigo por violación.

Siguiendo el modelo soviético de organización de la estructura administrativa, el régimen comunista chino creó dos cuerpos burocráticos, el del PCC --en teoría, a cargo de la consolidación de un sistema político--, y el del Estado, supuestamente responsable de la administración gubernamental, propiamente. Para todo fin práctico, sin embargo, la única burocracia que realmente se hacía cargo de la administración de todos y cada uno de los aspectos regulados de la vida en el país era, al igual que en la Unión Soviética, la burocracia partidista. A pesar de que la estructura era estrictamente jerárquica, los puestos y las funciones se traslapaban y confundían en un laberinto de autoridad²⁵.

por un plazo relativamente corto y perentorio, después del cual el funcionario debía trasladarse a otra oficina; estaba prohibido que un funcionario se ocupara de la administración en alguna población de su provincia natal o que, dentro de una misma jurisdicción, hubiese familiares entre los funcionarios. Este tipo de medidas sin duda contribuyeron a la unidad del imperio, evidente desde el exterior, pero también explican mucho del carácter caótico e irregular que guardaba la administración hacia el interior.

²⁴ Para profundizar en este tema se recomienda ver M. Loewe, *Imperial China* (1966), especialmente su capítulo sobre "El ejercicio del gobierno imperial".

²⁵ Con respecto a la noción de autoridad, Oksenberg hace una distinción importante, después de definir a un 'líder' como a una persona con poder e influencia a nivel administrativo, este autor sostiene que "algunos empleados del Estado chino eran líderes y otros no, lo mismo que muchos que no eran empleados del Estado

Hasta hace relativamente poco, era imposible determinar con certeza el número de burócratas, pero está claro que la complejidad de las funciones asumidas por el administrativo, lo desbordado de sus números y su característica falta de capacitación especializada no podían sino contribuir a la ineficiencia de toda la labor gubernamental. Adicionalmente, los órganos del gobierno central fueron evolucionando sin dar lugar a una clara distinción entre los aspectos legislativo, administrativo y judicial del gobierno.

Paradójicamente, se conservan mejores registros de los sistemas de reclutamiento para la burocracia durante la era imperial, que de su contraparte comunista. Dependiendo de las circunstancias y prioridades muy particulares de la provincia específica y el período en cuestión, los criterios de selección variaban diametralmente. Por ejemplo, inicialmente sí se consideró importante que el burócrata tuviese algún tipo de conocimiento práctico en un área administrativa²⁶, sin embargo, en poco tiempo la adherencia ideológica y la obediencia a la línea del partido sustituyeron a la experiencia administrativa como criterio fundamental.

eran, efectivamente, líderes[...] La mayoría de los miembros del partido ejercían poder, pero es cierto que varios de los miembros menos activos no estaban en posición de hacerlo". Cf. M. Oksenberg, "Local leaders in rural China, 1962-65: Individual attributes, bureaucratic positions, and political recruitment" en D. Barnett, (ed.), Chinese communist politics in action (1969), p. 159. La distinción que este autor hace me parece importante en primer lugar porque da cuenta de buena parte del poder administrativo no oficial característico de la estructura comunista. y en particular de la china, la cual guarda marcadas semejanzas con el orden imperial en el que los líderes de la aldea y el clan conservaban el derecho a organizar e influir sobre asuntos prácticos con la única condición de que reconocieran la soberanía última del emperador. En el esquema comunista, esta condición se traducía en adherencia al régimen del PCC, y a menudo orillaba a los líderes locales naturales a afiliarse al partido y rubricar su influencia sobre la población.

²⁶ Efectivamente, durante los primeros años de administración comunista en China, se conservó en sus puestos a una gran cantidad de burócratas medios y de base del período anterior, porque eran los únicos que conocían el manejo de los asuntos del gobierno. Las cabezas de la burocracia se fueron, prácticamente todas ellas, con el grupo del Guomindang, a quienes debían lealtad y de los que dependía su seguridad. Este patrón, en términos generales, se observó en varios otros casos de cambio político radical, e.g. Rusia en 1917, Cuba en 1959, Zimbabwe en 1981 y Sudáfrica en 1990. Debo la observación de este punto al Profesor A. Leftwich, y la de su aplicación al caso chino, a la Profesora M. Connelly.

El esquema de selección para ocupar un cargo administrativo iba desde la promoción partidista más lógica hasta la designación o recomendación por parte de una autoridad influyente dentro del partido. No parece forzado comparar estas prácticas con las típicas del sistema imperial que hacían posible que los altos oficiales burócratas heredaran el cargo a sus hijos o influyesen a favor de algún candidato. Mientras el objetivo prioritario del emperador se cumpliera, sus guardianes tenían derecho a reclamar la concesión hereditaria de privilegios. Siglos más tarde, debido a la frecuencia de estas prácticas dentro del régimen comunista, se corrompió la alternativa de instituir un servicio civil de carrera.

El mecanismo de retribución comunista era salarial, pero difícilmente podría empatarse la idea weberiana, del incentivo salarial a la eficiencia y la imparcialidad, con el sistema comunista chino en el que la igualdad de condiciones era uno de los principios centrales; ahí el salario cumplía una función únicamente de medio de intercambio, y no de escala de reconocimiento al desempeño o indicador del nivel de responsabilidad. No obstante, el burócrata chino tenía acceso a ciertos mecanismos alternativos de distribución de bienes y servicios (vivienda, comida, relaciones, etc.), que hacían de la oficina burocrática una posición privilegiada. Nuevamente, es notable el paralelo entre el antiguo mecanismo de compensación imperial a los oficiales de su burocracia y el esquema comunista. Por ello, en la medida que la adherencia ortodoxa a los principios ideológicos del PCC garantizaba el mantenimiento del puesto, y con él de sus privilegios, el perfil general del burócrata tendía a ser conservador.

La concepción de la ley

Finalmente, el último rasgo de la cultura política china que parece haber impuesto severas limitaciones a la construcción de un sistema político moderno es la noción imperial de la

ley. El sistema legal imperial incorporaba elementos de filosofías fundacionales contradictorias tales como el confucianismo y el legalismo. La ideología confuciana enfatizaba las enseñanzas morales tradicionales como vehículo para obtener una armonía social basada en una jerarquía de clases y de personas. De acuerdo a los principios del confucianismo, sería deber de soberanos y superiores el educar a sus súbditos y subordinados con el ejemplo de una conducta apropiada y benevolente, contenida en códigos de etiqueta y expresada en forma de rituales. En esta lógica, el principio del castigo existía sólo como recurso de última instancia destinado a casos extraordinarios de desobediencia o mala conducta. Dentro del pensamiento confuciano no cabían las generalizaciones ni los conceptos abstractos; tampoco en su idea de la ley.

Por el contrario, la escuela legalista proponía el uso de estándares uniformes y objetivos, que deberían aplicarse de manera universal mediante un sistema de premios y castigos previamente establecidos y públicos. La dureza con que las primeras dinastías imperiales aplicaron las doctrinas legalistas para consolidar la unificación del territorio y la obediencia de la población obligó a que, durante el período Han (202a.C. a 220d.C), el sistema legal recuperara la ortodoxia confuciana, que reconocía a la ley como un sistema de castigos, pero de aplicación variable de acuerdo al estatus y la jerarquía sociales. A partir de entonces, el sistema legal chino se fundó en las siguientes nociones institucionales, el castigo es necesario para corregir una conducta; la desigualdad y la jerarquía son socialmente deseables; el intercambio comercial no es una actividad social suficientemente relevante como para ser considerada por la ley; y la existencia de prescripciones y normas legales, por sí misma, garantiza el logro de resultados. Esto último resultaba concebible sólo a partir de la concepción divina que se tenía de la figura imperial.

El ejercicio del gobierno imperial no se apoyaba en ninguna constitución o compilación sistemática de reglas, derechos y funciones preestablecidos; los decretos y regulaciones de cada dinastía quedaban registrados pero se consideraban expedientes de importancia secundaria puesto que la figura del emperador debía, en principio, ejercer suficiente influencia y control sobre la población como para imponer obediencia 'voluntaria'. En la práctica, sin embargo, los decretos se utilizaban para asegurar el ejercicio efectivo de la autoridad y a sus ordenamientos los complementaba un riguroso código de castigos corporales. Es justamente con este aspecto de compulsión autoritaria que los chinos asocian el concepto de ley²⁷. El desarrollo de un imperio unificado significó la inclusión de todos esos pueblos dentro de un mismo universo legal; no obstante, esa ley funcionaba a partir de un principio de desigualdad según el cual, por debajo del emperador, había tres categorías entre la población, los privilegiados, los comunes y los esclavos. También había distinciones entre la nobleza y entre los oficiales, para quienes la ley se volvía más permisiva conforme aumentaban el rango y el estatus. La concepción occidental de un código de principios universales para regular la interacción dentro de un sistema social, y un conjunto de reglas aplicables por igual a todos los individuos y organizaciones, incluyendo al Estado y a las autoridades; estuvo completamente ausente en la filosofía legal tradicional en China. Más aún, dado que el propósito original de la ley era regular la conducta de los individuos a favor de los intereses del emperador soberano, el sistema legal descansaba básicamente en la noción de obligación, y no en la de derecho.

En cuanto al sistema social comunista, las primeras teorías maoístas identificaban también una estratificación de la sociedad, dividida en burgueses, burgueses medios, pequeños burgueses, semi proletarios y proletarios. Mao no definió a estos grupos como clases, en el sentido más estricto, puesto que no distinguía entre ellos únicamente por su

²⁷ M. Loewe, Imperial China (1966), p. 163.

relación con los medios de producción, sino que los agrupaba de acuerdo a sus perspectivas de mejoramiento económico y su disposición a la causa revolucionaria. En esa estructura, el proletariado era la única fuente legítima de soberanía, y el PCC, su legítimo apoderado, del que podían derivarse las verdaderas nociones de mandato y legalidad. De este modo, cualquier ordenamiento proclamado por el liderazgo revolucionario y respaldado por el poder coercitivo del ejército debía ser automáticamente reconocido como ley.

Zhengyuan cita un documento oficial chino de 1959 en donde se establece que "el sistema legal de la democracia popular china no es sino un instrumento a la disposición del PCC para que éste pueda llevar a cabo la dictadura del proletariado [...] la política del partido constituye no sólo el fundamento de la creación de leyes en China sino también de su ejecución²⁸. La burocracia partidista también controlaba el amplio sistema de cortes judiciales creado por el régimen comunista puesto que, como se discutió anteriormente, nunca se concibió al poder judicial como a una institución independiente sino como parte de la administración central.

Dado que en el sistema comunista se entendía a la ley como una mera herramienta cuyo propósito era ayudar al PCC a suprimir a sus enemigos de clase, el liderazgo chino consideraba que ideas como la igualdad de todos los individuos ante la ley, el proceso legal, la racionalidad procedimental y la autonomía del poder judicial, todas eran 'desviaciones burguesas'. No sólo eso, conforme a la tradición china de culpa colectiva las sentencias de culpabilidad a menudo se hacían extensivas a la parentela y amistades del sentenciado. El tema de la modernización del sistema legal en china sigue siendo uno de los más controvertidos hasta hoy, no sólo porque la creciente liberalización económica

obliga al régimen a ofrecer un esquema de seguridad legal estándar en materia de comercio internacional sino también porque el tema de la protección legal de los derechos humanos es uno especialmente sensible en las relaciones de China con el exterior.

Indiscutiblemente, el tono relativista de las explicaciones culturalistas que sugieren que el rastro de las tradiciones puede perdurar indefinidamente y sobrevivir bajo un cariz contemporáneo, permite abusar de la extrapolación de un período, o de un fenómeno, a otro y sugerir relaciones poco rigurosas. así puede entenderse que no obstante su enorme riqueza, quizá incluso debido a ella, la historiografía china tradicional tendiera por mucho tiempo a disfrazar el proceso de cambio cumulativo ocultándolo tras la percepción de fenómenos aparentemente recurrentes. Las implicaciones de letargo o repetición pueden ser producto de análisis culturalistas sobresimplificados, en la medida que estos sugieren conclusiones deterministas. La riqueza, sin embargo, de las explicaciones de este tipo radica en su propuesta alternativa para explicar el comportamiento humano, más el colectivo que el individual, en función de factores antropológicos y psicológicos, que complementan a otros planteamientos teóricos como los de la ciencia política²⁹. En este capítulo he procurado explorar la posibilidad de que algunas de las tradiciones políticas imperiales pudieran haber sobrevivido, internalizadas en la memoria colectiva china. Particularmente, mi interés era rastrear el tipo de estructura burocrática a la que tales tradiciones han dado lugar.

²⁸ F. Zhengyuan, "Continuities of Chinese political tradition" (1991), p. 268.

²⁹ En este sentido, el hecho de que un mayor número de académicos chinos, lo mismo ortodoxos que disidentes, le atribuyan un enorme poder explicativo a este tipo de argumentación, sugiere la importancia que puede tener. F. Zhengyuan y L. Pye son ejemplos de la atracción que el culturalismo parece tener sobre el académico chino, ambos hacen referencia explícita a lo indispensable que resulta establecer referentes culturales para analizar el caso chino. Cf. F. Zhengyuan, "Continuities of Chinese political tradition" (1991); y L. Pye, *The dynamics of Chinese politics* (1981), y "China: the illusion of omnipotence" en su *Asian power and politics: The cultural dimensions of authority* (1985).

Como en cualquier otro sitio, el rostro y el ritmo de la sociedad china han cambiado profundamente a lo largo del tiempo. No obstante, es posible que el rango de innovaciones haya estado limitado por ciertos factores históricos propios exclusivamente de China, y por la inercia formidable de la tradición, las convenciones sociales y el modo de pensamiento. La permanencia en el tiempo de la figura burocrática subordinada a la autoridad central, ubicua y todopoderosa en apariencia pero incapaz de asumir iniciativa o funcionar con una racionalidad de eficiencia e imparcialidad, constituye un caso importante a favor del argumento.

Ahora, si ha de concedérsele autoridad explicativa al argumento, tendría que reconocerse también la posibilidad de atacar algunas de las debilidades de la institución burocrática (sus prácticas patrimonialistas, la corrupción que permea todos sus rangos, la irracionalidad funcional de su desempeño, su falta de formación y especialización), para instalar un código distinto de incentivos sociales e instituciones formales.

El sistema burocrático tradicional en China exhibe algunas de las características más sobresalientes de la administración racional weberiana (la estructura jerárquica de autoridad y control; los métodos selectivos de reclutamiento; el esquema de remuneración por servicio prestado; el registro escrito de la actividad administrativa; la imposibilidad de apropiarse la oficina o los recursos de esta), pero no todas, ni con los mismos patrones de funcionamiento. Quizá lo más importante es que algunas de las que omite constituyen una seria limitante a la consolidación de un Estado moderno funcional en China. No es suficiente, por ejemplo, tener un aparato burocrático, organizado en oficinas jerárquicas y extendido a todas las áreas de la actividad en el país si su principio funcional no es el de la división del trabajo. Cuando cada oficina carece de una esfera de competencia,

obligaciones y funciones, específicamente determinada no es difícil que la administración se llene de nudos de duplicación y desperdicio de recursos; además de que los costos de transacción se multiplican en la medida que la información se mediatiza. El propósito de la burocracia racional que Weber esquematizó era justamente el de hacer posible un sistema de división del trabajo administrativo para llevarlo a cabo de manera más eficiente. Con este propósito, el funcionamiento de la oficina burocrática debía estar regulado abierta y sistemáticamente mediante leyes. Implícita en un sistema de división del trabajo está la premisa de especialización de las partes, necesaria si el sistema ha de funcionar bajo el principio de la ventaja comparativa para obtener eficiencia en el desempeño. Sin embargo, en el caso de la burocracia tradicional china, la ausencia de una noción universal de la ley y del principio de especialización impidió el desarrollo de una estructura administrativa imparcial, responsable y eficiente. Como ya se dijo, en China, la intención original al crear una burocracia era salvaguardar el dominio del territorio, promover la lealtad de la población hacia el poder soberano y administrar el producto de la actividad económica en el país. Ello explica que el reclutamiento de personal no siguiera criterios de mérito técnico o profesional, sino de lealtad y obediencia. Hace siglos, la lealtad de los súbditos podía garantizar el mantenimiento de un Estado fuerte, pero incluso entonces hubiese resultado insuficiente para procurar un desempeño eficiente y predecible encaminado al engrandecimiento material.

En cuanto a la noción de remuneración, esta también suponía una diferencia radical entre el sistema burocrático chino y el modelo weberiano. Según este último, el salario de un burócrata debía constituir un ingreso suficiente para garantizar su dedicación plena a las tareas de su oficina, puesto que cuando se diversifican las fuentes de ingreso también se generan intereses distintos que pueden llegar a contraponerse y alterar el funcionamiento eficiente e imparcial de la oficina burocrática. En China, sin embargo, desde la era

imperial, el soberano no remuneraba a sus mandarines por medio de un cuantioso ingreso directo sino que les permitía usar la oficina como especie de prebenda de la que podían derivar tanto beneficio como les fuera necesario. Por su parte, desde sus comienzos el régimen comunista estuvo impedido para establecer un sistema salarial que siguiese esta racionalidad, en parte debido a lo crítico de sus situación financiera, en parte condicionado por los principios socialistas que imponían la igualdad de condiciones y rechazaban la noción de incentivos económicos. Al igual que en otros contextos comunistas, el esquema de privilegiadas prestaciones burocráticas y la inhibición formal del incentivo salarial derivó en un extenso sistema de abuso y corrupción, que aún hoy constituye uno de los principales obstáculos para la modernización cabal del Estado chino, debido a que multiplica y deforma toda la estructura de costos de transacción entre sociedad y gobierno³⁰.

Y aún existen otros problemas. La sobreposición de la burocracia partidista a la gubernamental cegó al liderazgo frente a la evidente necesidad de establecer una división técnica del trabajo, que además de administrativo era también gerencial. Con un sistema de reclutamiento tan oscuro e ideológicamente sesgado, no había manera de garantizar que el aparato se constituyese en un cuerpo, homogéneo y cohesivo, de oficiales altamente calificados. Por el contrario, la lógica de promoción era sólo equivocadamente meritocrática, pues obedecía a criterios de lealtad política, lo cual sólo contribuyó a acentuar la crítica falta de formación técnica y profesionalismo en los altos mandos de la burocracia.

Es en este sentido que las diferencias entre el aparato administrativo chino y el modelo weberiano aparecen más significativas que sus semejanzas. La superioridad que Weber

³⁰ Más adelante se discutirá el alcance del problema de la corrupción oficial en China.

le atribuyó a su burocracia estereotípica residía en el hecho de que la aplicación de métodos gerenciales, la tecnología en constante desarrollo y el conocimiento técnico vuelven posible la administración eficiente de más ámbitos en la relación del gobierno con una sociedad de masas, incrementalmente más sofisticada en sus intercambios. Sólo hasta muy recientemente los chinos han comenzado a aceptar este argumento.

Existen varios antecedentes de proyectos de reforma administrativa en China, pero la tendencia ha sido disminuir el número de oficiales o de agencias, y a reorganizar los departamentos en términos de sus funciones³¹, pero los resultados de todos estos intentos han sido siempre muy limitados en la medida que no se ha logrado alterar las actitudes adoptadas, quizá por tradición --o en respuesta a incentivos implícitos--, ante el poder y el deber. En los siguientes dos capítulos, intento argumentar que las reformas económicas impulsadas por Deng Xiaoping y su grupo a partir de 1978 echaron a andar un proceso de gradual liberalización económica y, con él, otro de cambio institucional. Resulta difícil argumentar que los resultados concretos y el alcance de este último pudiesen haber sido previstos e incluso deseados por el liderazgo comunista que autorizó el cambio de estrategia económica. Los institucionalistas se refieren a este tipo de transformaciones impredecibles como el resultado de un proceso de cambio institucional con 'consecuencias no buscadas' (*unintended consequences*). No obstante, en una perspectiva de largo plazo, esta dinámica podría convertirse en el inicio de un cambio estructural que reduzca la brecha de subdesarrollo en China; los factores de resistencia al cambio y los rezagos en el ámbito social y el orden político constituyen un enorme

³¹ Burns cita como intentos fallidos de reforma administrativa "las campañas por una administración sencilla de 1941 a 43; la campaña de los tres contra (contra el burocratismo, la corrupción y el desperdicio) en 1952; la campaña de simplificación administrativa en 1955; las políticas para eliminar la corrupción entre los cuadros rurales del partido durante la campaña de las cuatro limpiezas que duró de 1963 a 65; y la drástica simplificación del aparato estatal que llevó a cabo la 'banda de los cuatro' durante la revolución cultural, sobre todo de 1967 a 69. Ver J. Burns, "Reforming China's bureaucracy 1979-1982" (1983), p. 692.

indicador de la complejidad de modernizar al país. Ahora que los últimos dos 'emperadores' han muerto, y que China vuelve a enfrentar el dilema del desgaste de la legitimidad de un gobierno que no es capaz de generar mecanismos estables de crecimiento económico y bienestar social, se abre nuevamente un trance de riesgo y oportunidad³².

³² Los principios ancestrales del yin y el yang, de los que ya hay registros provenientes del período de entre las dinastías Qin y Han (pertenecientes a los dos últimos siglos antes de Cristo y los dos y medio con que inició esta era), han sido interpretados, con variaciones meramente simbólicas, como signo del equilibrio no manifiesto entre los contrarios. Al parecer, la creencia popular atribuía a los períodos interdinásticos el carácter indefinido de la oportunidad (el yin) frente al riesgo (el yang).

3 LA REFORMA ECONÓMICA: RAZONES E IMPLICACIONES

Considerado un caso exitoso de reforma económica y transición pacífica al capitalismo, el proceso, aún en marcha, de transformación económica en China tiene características muy peculiares que, por un lado explican su capacidad de gradualismo y, por otro, constituyen una advertencia sobre la fragilidad de un cambio que involucra instituciones informales profundamente arraigadas en una colectividad.

En el contexto de la caída generalizada del comunismo y la consiguiente transición al mercado en diversos países, uno de los aspectos más debatidos de la reforma económica china ha sido, desde el principio, su gradualismo. En contraposición a la estrategia comprehensiva adoptada durante los años ochenta por la mayoría de los países de Europa del este y la Unión Soviética¹, en 1978 el liderazgo central chino tomó la decisión de impulsar el desarrollo gradual de algunos mecanismos económicos, propios de un sistema de mercado, pero sin alterar en lo fundamental el sistema político autoritario del Partido Comunista Chino. Deng Xiaoping, el líder reformista, defendió una estrategia de cambio cuya lógica correspondía con la idea de "cruzar la corriente dejándose guiar por las piedras del río"². Con esta expresión, Deng buscaba ilustrar la importancia de avanzar con cautela cuando se recorre un camino por vez primera, de ir estableciendo la ruta

¹ La mayor parte de estos países (la Unión Soviética, Hungría, Polonia, Albania, Bulgaria, Croacia, etc.) asumió el proyecto de reestructurar sus economías convencidos de que al introducir cualquier elemento de un sistema de mercado a sus economías nacionales, el funcionamiento de éstas se volvería dependiente de otro tipo de cambios complementarios (e.g. la liberalización de los precios y la cancelación de las cuotas de producción estipuladas por el plan). Su argumento era que, al alterar una o sólo algunas características del sistema económico, sólo se conseguía dislocar su funcionamiento sin sustituirlo efectivamente por otro. Convencidos de esta premisa, todos estos países asumieron procesos generales de reforma económica que fueron tomando forma al mismo tiempo que se efectuaba el desmantelamiento, también general de la estructura institucional de sus gobiernos comunistas. Si se desea abundar en la distinción de estos dos esquemas de reforma puede verse R. Ericson, "The classical Soviet-type economy: Nature of the system and implications for reform" (1991), p. 24.

² Deng Xiaoping, Textos escogidos 1975-1982 (1984), p. 143.

conforme se van reconociendo las características del terreno. Según Goldstein, esta imagen con la que Deng anunció la reforma, es también un reconocimiento de que el estado y la naturaleza de las instituciones que conforman la base política de un sistema al momento de iniciar una reforma le imponen a ésta ciertas limitaciones. En ese sentido, las condiciones de las que parte una transformación son también un factor determinante de los resultados³.

La reforma económica que disparó todo un proceso de transformación social en China, fue inicialmente una serie de medidas adoptadas oficial y abiertamente por el liderazgo central dominante, pero no fueron sólo las circunstancias políticas las que determinaron el ritmo y la dirección del cambio, también influyeron las circunstancias e instituciones sociales y económicas. En un proceso de reforma gradual, finalmente, los resultados de cada etapa tienden a modificar los ritmos y, a veces, incluso la dirección de la transformación en marcha. Ese ha sido el caso de la reforma económica en China, como este capítulo pretende argumentar.

Las razones económicas

Cuando el PCC se instaló en el poder en 1949, el país se encontraba devastado después de décadas de guerra civil e invasión extranjera. Durante sus primeros años de gobierno, particularmente de 1952 a 57 (el período del Primer Plan Quinquenal), el régimen comunista consiguió modificar la dinámica de funcionamiento general. En un período

³ Aunque es cierto que algunos cambios de política pública pueden decidirse y llevarse a cabo en períodos relativamente cortos de tiempo --de un día a otro se puede liberalizar un mercado determinado, eliminar restricciones a negocios, abolir aranceles, en fin, existen aspectos fundamentales de una reforma que sólo pueden suceder lentamente. Este último es el caso, por ejemplo, de los procesos de privatización y desarrollo de instituciones complementarias al mercado, como las leyes y cortes comerciales. Ver World Bank, From Plan to market: World Development Report, 1996 (1996), pp. 9-65. Y para obtener una discusión sobre la estrategia de reforma elegida por el liderazgo chino puede consultarse a S. Goldstein, "China in transition: The political foundations of incremental reform" (1996), p. 149.

relativamente breve, la sociedad china pasó de la miseria y el caos a un estado de organización básica donde se volvía posible satisfacer al menos las principales necesidades de la mayoría. En estricto sentido, muchos de los primeros grandes avances comunistas se explican por la capacidad del régimen para estabilizar y organizar a una sociedad que había pasado demasiado tiempo dislocada por el conflicto, más que por la naturaleza misma de la estrategia económica⁴, que se guió por los principios rectores del modelo soviético de economía centralmente planificada, a saber:

- a) todos los recursos naturales y el capital reproductivo, incluyendo el sector industrial, le pertenecen al Estado;
- b) en la cúspide de la estructura jerárquica de autoridad se encuentran los órganos centrales del partido comunista y del gobierno, que son los responsables de determinar el perfil de la política económica; el liderazgo político ejerce control centralizado sobre toda la actividad del país por medio de una estructura administrativa jerárquica, que se encarga de reunir información, diseñar políticas, coordinar relaciones, distribuir instrucciones, y vigilar su cumplimiento;
- c) la alta jerarquía gubernamental y una vasta red de agencias centrales de planificación y control se encargan de traducir los objetivos y directivas de las autoridades políticas en planes de instrumentación concretos;
- d) el Estado conduce toda la actividad relacionada con la industria, minería, construcción, transporte, comercio, comunicaciones, salud, investigación y educación en el país;
- e) la sociedad está organizada, para todo propósito de actividad económica, en comunas;

⁴ De acuerdo a Levy, puede decirse que una sociedad se vuelve relativamente más modernizada en la medida que aumenta 1)el uso de herramientas para multiplicar el producto del esfuerzo, y 2)el grado de especialización con que las organizaciones sociales realizan sus actividades. Levy se refiere también a otros elementos propios de las sociedades modernas, como el carácter universalista de su ética, la interdependencia de sus unidades y la racionalidad con que establecen relaciones entre ellas; para revisar su argumento general referirse a M. J. Levy, El proceso de modernización ... (1975), pp. 29-67.

- f) toda la actividad agrícola está organizado en granjas estatales y colectivas de gran escala;
- g) el gobierno ejerce un alto grado de inversión de capital en forma de subsidios. No existe, en consecuencia, la figura de un impuesto o renta por el uso de la tierra;
- h) la noción de desarrollo económico está intrínsecamente asociada con el proyecto de generación de una extensa infraestructura industrial, especialmente en el sector de la industria pesada; al sector agrícola se concede importancia complementaria;
- i) el ingreso estatal se deriva casi enteramente de las ganancias del sector industrial, en consecuencia, los planificadores establecen un sistema de precios favorable sobre todo para los bienes manufacturados y en detrimento de las materias primas y los productos agrícolas;
- j) se margina implícitamente al sector servicios y se establecen claras prohibiciones a cualquier forma de empresa privada;
- k) en este sistema de economía cerrada, el comercio con el exterior se considera un recurso de última instancia o parte ineludible de un esquema de sustitución de importaciones, la inversión extranjera está descartada y no existe convertibilidad de la moneda⁵.

El sistema económico chino presentaba algunas otras características determinantes para la interacción social, el "sistema de registro residencial" es un ejemplo de esto. Como parte del sistema de comunas --las unidades básicas de división y organización en la sociedad-- cada persona debía registrar su residencia en una de éstas para poder acceder a un empleo, a vivienda, salud, educación y, en general, a un ámbito lícito de actividad social. Este esquema le permitía al gobierno central mantener estricto control

⁵ Esta lista de características del modelo económico comunista se deriva de las descripciones que hacen S. Shirk, The political logic of economic reform in China (1993), p. 24, y R. Ericson, "The classical Soviet type

sobre, prácticamente, todos los ámbitos de la vida del individuo, condicionando los aspectos más básicos de su bienestar y el de la familia, a la disciplina y lealtad políticas hacia el régimen.

Con todo, lo cierto es que la calidad de vida de la enorme mayoría china mejoró notablemente durante los primeros años de administración comunista. Pese a que las cifras estadísticas para aquellos años son escasas, y las que existen han sido manipuladas por el régimen, las siguientes tablas dan cuenta *a grosso modo* de la medida y sentido del cambio durante esos años.

Población
(10 mil)

Año	Población total	Proporción urbana	Proporción rural
1949	54 167	10.6	89.4
1957	64 653	15.4	84.6
1966	74 542	17.9	82.1
1977	94 974	17.6	82.4
1985	104 532	36.6	63.4
1995	120 500		
1996	121 800		
1997	123 000		

Fuente: *Statistical yearbook of China, 1986*. Parte del vertiginoso aumento de la población urbana registrado en 1984 se debe al ajuste, en aquel año, de los criterios numéricos para definir a una ciudad. Los datos de población total para 1995, 96 y 97 fueron obtenidos del EIU, *Country report: China 1998...* (1998), p. 6. y son estimados redondeados por la EIU.

Como puede verse, ya desde los primeros años del decenio de 1950 el comunismo dotó a millones de chinos, que por siglos habían vivido en el campo, con condiciones de vida urbana. Aunque los porcentajes no sugieren una alteración muy notable del patrón general, deben tomarse en cuenta las dimensiones colosales de la población china para poder apreciar la importancia del cambio. En cuanto a indicadores de mejoramiento en las

condiciones de vida, los siguientes son algunos ejemplos. La expectativa de vida para la mujer en el momento de nacer⁶ se incrementó de 50.2 años en 1950 a 60.5 en 1957. El tráfico ferroviario se multiplicó por diez entre 1948 y 1975 aunque, como Shirk subraya, durante ese mismo período "las rutas de ferrocarril sólo se doblaron y el kilometraje de vías acaso se haya triplicado"⁷. El número de hospitales pasó de 2 600 en 1949 a 34 379 en 1962, y el número de doctores por cada mil habitantes mejoró de 0.67 en 1949 a 1.02 en 1962⁸. Por último, la siguiente tabla muestra la forma en que se fue modificando el consumo de algunos productos básicos en China durante esos mismos años.

Consumo anual per capita de algunos bienes

Año	Grano (kg.)	Huevo	Tela (m.)	Zapatos (pares)	Bicicletas	Radio (unidades)
1952	197.67	1.02	5.71	0.18	0.06	---
1957	203.06	1.26	6.82	0.32	0.11	0.04
1978	195.46	1.97	8.03	0.91	0.85	1.45
1985	254.35	4.98	11.67	1.41	3.00	2.43

Fuente: *Statistical yearbook of China, 1986*, pp. 596, 597.

Una gran parte de los cambios mencionados fue llevada a cabo bajo el liderazgo de Mao Zedong, y dentro de un sistema político que entendía al desarrollo básicamente en términos de industrialización. Era un sistema estructurado de forma tal que la administración burocrática y la planeación sustituyeran la dinámica económica del mercado.

La estructura original de la economía centralmente planificada china se basaba en un aparato burocrático controlado por el liderazgo central del partido. De acuerdo al modelo

⁶ El dato de la expectativa de vida para la mujer es más significativo que el del hombre en la medida que tiende a ser más difícil modificarlo sustantivamente.

⁷ S. Shirk, *The political logic of economic reform in china* (1993), p. 27.

stalinista, la facultad para tomar decisiones de gobierno estaba centralizada en el liderazgo del PCC, y la burocracia tenía responsabilidad sobre la ejecución de esas decisiones. A pesar de este supuesto, en la práctica, la burocracia asumió siempre un margen considerable de decisión puesto que los mecanismos de centralización se diluían en el complejo y vastísimo entramado administrativo de un país como China.

Si bien esta variación del modelo stalinista sugeriría que la burocracia china no era tan dependiente del liderazgo central del partido, como en el caso de, prácticamente, todos los otros países socialistas, en realidad era muy difícil contrarrestar o proponer alternativas a la política sectorial y regional acordada en Beijing. Finalmente, las características de la estructura burocrática tampoco facilitaban la formulación de políticas alternativas en esferas menores de la administración, puesto que el burócrata estaba escasamente calificado y, más bien, tenía incentivos para demostrarle lealtad al centro. Hay que recordar que en un Estado autoritario, los costos de violar u oponerse a la legalidad establecida por la autoridad son invariablemente muy altos; esa es una característica propia de los Estados de legalidad donde, sin embargo, no existe un Estado de derecho⁹.

Justamente este tipo de estructura burocrática explica gran parte del problema administrativo en China: en un sistema donde lo mismo la industria que la agricultura, la

⁸ Statistical yearbook of China, 1986.

⁹ La distinción entre un Estado de legalidad y otro de derecho se refiere, básicamente, a la defensa específica, que sólo ocurre en el segundo, de principios constitucionales, y garantías y derechos individuales. Un Estado donde existe un orden legal y éste se hace cumplir es, estrictamente, un Estado de legalidad, pero si este orden legal no contempla los elementos mencionados, no puede hablarse de un Estado de derecho. El Chile de Pinochet, la España de Franco y China durante siglos --discutiblemente incluso hasta hoy-- son ejemplos de regímenes de indiscutible legalidad, que se reflejaba en un sorprendente grado de orden social a costa de la absoluta impotencia de los individuos frente al Estado. Agradezco la aclaración de este punto a Guillermo Zepeda y Beatriz Magaloni, ambos colaboradores del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

construcción y los servicios de todo tipo estaban a cargo del Estado y en manos, concretamente, de la burocracia partidista, aun las decisiones de mayor importancia técnica se tomaban en función de compromisos políticos e ideológicos. La participación del académico y el técnico se controlaba rigurosamente puesto que se los veía como un germen de elitismo disruptivo en una sociedad que aspiraba a ser de 'iguales'. Los cuadros administrativos del partido poseían, en general, un grado de formación técnica muy bajo¹⁰ y sus intereses de naturaleza más corporativa reflejaban, en todo caso, los del sector económico o la región a la que representaban.

La historia demuestra que el proyecto maoista de desarrollo¹¹ no logró consolidar un proceso, robusto y sostenible, de progreso económico. Desde que se inició el Gran Salto Adelante, en 1957-58, y hasta el fin de la Revolución Cultural que coincidió con la muerte de Mao, en 1976, el país se mantuvo repetidamente movilizado en intentos fallidos por establecer una base definitiva de crecimiento y desarrollo económico. Los grandes logros de los primeros años sólo pudieron sostenerse a un costo capital cada vez más alto, pero de hecho ya no fue posible rebasar muchos de ellos. Durante el período de 1949 a 1978, el valor de la producción de industria pesada se multiplicó 90.6 veces, mientras que la producción del campo y la industria ligera sólo creció 2.4 y 19.8 veces, respectivamente. Quizá aún más importante, durante todos esos años se relegó la construcción de

¹⁰ Nolan y Ash sostienen, como parte de este mismo argumento, que la ortodoxia ideológica restringía el debate económico "al insistir en la idea que la planeación era un mecanismo capaz y suficiente para generar un esquema válido de distribución de los recursos y, aún más, que el planeador podía prescindir de nociones económicas tan fundamentales como las de 'costo, precio o ganancia". Ver P. Nolan y R. Ash, "China's economy on the eve of reform" (1966), p. 18.

¹¹ Liderados por Mao Zedong, los comunistas chinos intentaron forjar una versión china de desarrollo socialista, derivada del modelo soviético pero adaptada a las condiciones y problemas específicos de la sociedad china de mediados de este siglo. El resultado fue un sistema económico básicamente más descentralizado, dependiente por completo en la movilización de la mano de obra agrícola para apoyar a un sector industrial atomizado e ineficiente. Hubo otras diferencias significativas entre los sistemas económicos chino y soviético, de las que podría derivarse que China estaba menos preparada para enfrentar un proceso de modernización económica. La china era una economía más segmentada, el nivel educativo promedio era mucho más bajo y la población crecía a ritmos alarmantes; no obstante, los procesos de reforma en estos

infraestructura en los sectores de energía y comunicaciones, que resultan factores cruciales para el cumplimiento, en el largo plazo, de cualquier proceso de desarrollo¹².

Dicho lo anterior, sin embargo, cabe mencionar el carácter excepcional de la política económica china durante el período de 1960 a 1964. En el clima generado por la profunda crisis que siguió al Gran Salto (los “tres años difíciles”), la disposición del régimen a modificar el modelo económico a favor de la recuperación permitió el breve ensayo de liberalización con el que se recuerdan esos años. La estrategia económica que guió la recuperación fue diseñada por el Octavo Comité Central del PCC en su novena sesión plenaria, en 1961. A contracorriente de los primeros postulados maoistas, el imperativo de la recuperación cedió a la agricultura, aunque sólo fuese temporalmente, la relevancia que cualquier esquema de desarrollo para China debía haberle reconocido. Riskin cita a Zhou Enlai para explicar que, al menos durante esos años, se entendió que la única escala de desarrollo industrial posible sería aquella que correspondiera a los volúmenes producidos de grano comercializable, y a las materias primas que la agricultura pudiese generar para la industria¹³. Por unos años, la inversión en industria pesada se contrajo y Mao consintió en desacelerar la trayectoria de su radical proyecto socialista.

Durante esos primeros años sesenta, tuvo lugar un profundo debate económico donde incluso se consideró la posibilidad de ampliar el papel del mercado en algunos sectores prioritarios para restablecer un equilibrio económico; hacer de la rentabilidad la prueba última de desempeño empresarial; y permitir la reorganización de esos sectores

países siguieron una lógica muy distinta.

¹² S. Shirk *The political logic of economic reform in China* (1993), p. 26.

¹³ C. Riskin, *China's political economy: The quest for development since 1949* (1987), p. 149.

privilegiados en 'trusts' integrados verticalmente¹⁴ y administrados por técnicos y profesionales exentos de interferencia política. La literatura sobre esos años tiende a soslayar la trascendencia de ese debate debido a que la enorme mayoría de esas propuestas nunca se llevó a la práctica¹⁵. No obstante, especialistas contemporáneos ubican en ese período al origen teórico de la liberalización posterior. Y no es casual que uno de los dos personajes que ya entonces defendió la necesidad de flexibilizar la estrategia económica comunista con algunos rasgos de una economía de mercado fuera Deng Xiaoping; el otro era Liu Shaoqi.

Ahora bien, hacia fines de los años setenta, China enfrentaba serios problemas económicos debido a la erosión de la estrategia productiva, que había sido más extensiva en el uso de la tierra cultivable disponible y de la movilización masiva del factor humano, que intensivo en el incremento de la productividad general de los recursos productivos¹⁶. Por un lado, la concentración excesiva de recursos en la industria pesada había marginado a otros sectores y retrasado su crecimiento; por otro, la productividad laboral general se había estancado, y en algunos sectores empezaba a decaer. El ingreso de la mayor parte de la población, rural y urbana, se había quedado empantanado, lo mismo que el nivel real de bienestar material. Esto, como sostiene White, "no sólo alimentaba el

¹⁴ El término 'trust' se emplea, en economía, para designar a una industria con características monopólicas pero que, sin embargo, no es enteramente un monopolio.

¹⁵ C. Riskin, *op cit.*, p. 159.

¹⁶ La evaluación pesimista del desempeño económico chino se justifica adecuadamente sólo cuando se contrasta con el deterioro de la tasa de crecimiento a partir de 1957 y, en general, con los propios planteamientos chinos de desarrollo. Es importante recordar que, entre 1960 y 1981, la economía china exhibió una de las tasas más altas de crecimiento del PIB *per capita* (alrededor de 8 por ciento al año), en comparación con el resto del mundo en desarrollo. Incluyendo a las otras economías centralmente planificadas, el PIB *per capita* del mundo en desarrollo crecía a una tasa promedio de 5 por ciento. No obstante, lo cierto es que el desempeño chino era incomparable con el dinamismo sin precedentes de sus vecinos capitalistas, particularmente los cuatro 'tigres asiáticos' (Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong, que en aquellos años crecieron a una tasa anual aproximada de 10 por ciento) y, por supuesto, Japón cuyo despegue económico había sorprendido al mundo desde mediados de los años cincuenta. Cifras obtenidas del United Nations Statistical Yearbook (1982, 1985-86), y del World Bank World Tables (1989-

descontento social sino que, más gravemente, creaba un círculo vicioso en el que la falta de incentivos conducía a la pasividad económica que, a su vez, inhibía todo aumento de la productividad e impedía cualquier mejora del ingreso real, lo que sólo incendiaba el descontento otra vez"¹⁷. Como parte de esta dinámica perversa, la burocracia gubernamental reasumió una conducta casi patrimonial, de acuerdo a la cual, el burócrata veía su cargo como un medio para obtener el más alto beneficio personal posible sin tomar en consideración las implicaciones de ruina para la economía nacional en el mediano y largo plazo.

Debido a que la legitimidad del PCC había descansado siempre en su capacidad para mejorar el nivel de vida de la población, las señales de estancamiento y desmejora económicos suponían una amenaza creciente para el liderazgo partidista. Adicionalmente, al morir Mao se desató, finalmente, la contienda por la sucesión que se había ido perfilando entretelones. Fue justamente en este contexto interno que el liderazgo chino volvió a debatir el proyecto de modernización económica nacional.

La estrategia económica durante los años de la Revolución Cultural (1966-1976) había seguido básicamente la misma lógica del maoísmo inicial, que sacrificaba a la industria ligera y el agro en aras de un desarrollo basado en la industria pesada.

90).

¹⁷ G. White, Riding the tiger: The politics of economic reform in post-Mao China (1993), pp. 32-35.

Inversión china dedicada a la construcción de capital para la agricultura,
la industria ligera y la pesada
(%)

Año	Proporción de la inversión total		
	Agricultura	Industria ligera	Industria pesada
1953-57	7.1	6.4	36.1
1966-70	10.7	4.4	51.1
1971-75	9.8	5.8	49.6

Fuente: *Statistical yearbook of China*, 1986, p. 375. Es interesante resaltar que el peso dominante de la industria pesada, como proporción de la inversión nacional, sólo comienza a revertirse hasta después que se inician las reformas económicas; y cómo este cambio, de hecho, benefició a la industria ligera antes que a la agricultura.

La autosuficiencia y, en todo caso, la dependencia mínima de las importaciones y la tecnología extranjera, dos principios económicos centrales del régimen, habían limitado severamente los beneficios de la transferencia tecnológica. Todavía a fines del decenio de 1970, la administración central diseñaba planes económicos anuales que determinaban toda la actividad económica; los bienes y el equipo básicos se distribuían de acuerdo a los lineamientos administrativos del plan, en lugar de atender a cualquier lógica de oferta y demanda; los salarios correspondían a las demostraciones de lealtad política, no al desempeño laboral ni a criterios de eficiencia¹⁸; las decisiones empresariales se tomaban con criterios políticos y sin considerar la necesidad, cada vez más imperativa, de reducir costos; de forma alarmante, la disciplina laboral había comenzado a resquebrajarse después de varias décadas de estancamiento en el salario real.

Con todo, y a pesar de que la estrategia económica había insistido en las fallidas líneas generales del modelo stalinista de industrialización, no es verdad que el crecimiento

¹⁸ Como Perkins explica "aunque el sistema salarial chino seguía, en teoría, el mismo esquema soviético 'de ocho grados', que había sido diseñado para proveer incentivos materiales al esfuerzo productivo, durante la Revolución Cultural se decidió eliminar estos incentivos congelando las promociones y anulando los bonos adicionales al salario". Si se quiere obtener una descripción más detallada de las modificaciones a la política económica durante el periodo de la Revolución Cultural puede verse D. Perkins, "China's economic policy

económico en China haya experimentado un freno sistemático durante los años sesenta y setenta.

Record histórico de crecimiento económico en China
(tasa promedio de crecimiento, % p.a.)

	1952-57	1957-76				1976-78
			de la cual:	1965-70	1970-76	
			1957-65			
PMN	8.88	4.82	3.24	8.34	4.08	10.03
VNPA	3.73	1.49	0.29	2.61	2.18	0.66
VNPI	19.60	8.96	8.73	12.56	6.36	15.94

Nota: Las cifras están calculadas en precios comparables, utilizando 1952 como año base. **PMN** = producto material neto; **VNPA** = valor neto de la producción agrícola; **VNPI** = valor neto de la producción industrial. Esta tabla está tomada del trabajo de P. Nolan y R. Ash "China's economy ..." (1996), p.20; la fuente estadística original es del State Statistical Bureau (SSB), *Zhongguo tongji nianjian* (TJNJ) *Chinese statistical Yearbook, 1993* (Beijing: *Zhongguo tongji chubanshe*, 1993), pp. 33, 55.

La tabla anterior muestra, efectivamente, que el crecimiento económico no se detuvo de manera dramática en el decenio previo a la reforma, sin embargo como señala Perkins "el crecimiento de esos años se construyó a base de una tasa cada vez más alta de inversión de capital, y del uso cada vez más ineficiente de los escasos recursos energéticos [...]. Comenzaban a extinguirse los años de crecimiento continuo basado en el derroche de recursos humanos y materiales". Shirk argumenta en un sentido distinto; según ella no hay evidencia suficiente para sostener que la estrategia de crecimiento extensivo había llegado a su límite en China. Ella considera que el liderazgo central pudo haber optado por ampliar las capacidades técnicas del esquema de planeación central. Lo que no está tan claro, como Shirk misma reconoce, es que una versión corregida de la economía china de planeación central hubiese podido reorientar el énfasis y la dinámica económicos de la industria pesada hacia los bienes de consumo. Las experiencias de la Unión Soviética y los países de Europa Oriental sugieren que es prácticamente imposible cumplir ese propósito sin introducir el factor demanda, que a su vez requiere de un

contexto de mercado¹⁹. Adicionalmente, a pesar de que el ritmo de desarrollo chino había sido notable en términos históricos comparativos, lo cierto es que no había avanzado a la par que el crecimiento demográfico, que había sido de 64 por ciento a lo largo del período comunista, hasta antes de las reformas de 1978. Fewsmith ofrece una explicación alternativa a la franca preocupación con que el liderazgo estuvo dispuesto a revisar el modelo económico en los últimos años setenta. Él sugiere que, al término de la Revolución Cultural, el liderazgo bien pudo haber sobreestimado las señales de deterioro económico. Al renovar el contacto con otras economías --particularmente con las del este asiático-- China redescubrió, acentuadísima, la brecha entre su nivel de desarrollo y el internacional. Fewsmith rescata, además, la idea de que en aquellos años se modificó notablemente el sistema de compilación de datos estadísticos y, al hacerlo, se revelaron más fielmente las dimensiones del declive económico²⁰. Sin duda, en la medida que esta corrección sustituyó la referencia oficial a las metas propuestas por el registro de los resultados obtenidos, contribuyó sustantivamente a hacer más obvias las deficiencias generales del sistema.

Después de la muerte de Mao, el liderazgo interino representado por Hua Guofeng, intentó volver a echar a andar la economía; con la intención de apuntalar estratégicamente a la industria Hua anunció la entrada de capital extranjero al sector energético. Las últimas declaraciones de Mao señalaban a Hua Guofeng como el sucesor oficial, por ello, en 1976, fue designado líder del partido. Al asumir el cargo, su estrategia de legitimación fue continuar con el esquema maoista de desarrollo en, prácticamente, todos los ámbitos. El único elemento novedoso y distintivo entre las iniciativas adoptadas

¹⁹ Par obtener una discusión más completa de este argumento, ver a S. Shirk, The political logic of economic reform in China (1993), p. 34.

²⁰ Confirmando esta intuición de Fewsmith, Shirk calcula que la productividad decayó a una tasa anual de 2.75 por ciento entre los primeros años cincuenta y 1979. S. Shirk, *op. cit.*, p. 27.

por Hua fue su “Gran Salto Hacia Fuera”, hacia el sistema económico internacional. El esquema suponía un incremento considerable en la adquisición de planta y equipo industrial extranjero, además del reconocimiento de que era necesario recurrir al endeudamiento exterior para poder establecer relaciones de intercambio con otras economías. En general, a pesar de algunas otras modificaciones mínimas, la propuesta de Hua era continuar con el anterior modelo maoista.

Como parte de su programa, Hua reasumió los principios del papel dominante del PCC en el orden político, y las capacidades intervencionistas del Estado en el funcionamiento general de la sociedad china. Aunque limitados, los cambios de estos primeros años de reestructuración post maoista generaron un claro ímpetu a favor de la reforma económica. Durante la segunda mitad del decenio de 1970, las principales figuras del sistema volvieron a debatir la alternativa de esquemas económicos menos ortodoxos. Mucho del debate ocurría y evolucionaba fuera del ámbito del liderazgo central, pero tuvo que llegar a éste para poder consolidar la perspectiva de una transformación.

Justamente dentro del escenario dominante del centro fue que comenzó a perfilarse el liderazgo de Deng Xiaoping, el veterano revolucionario a quien condenara el extremismo maoista de la Revolución Cultural. Bajo el slogan de “utilizar la práctica como único criterio de acierto”²¹, la plataforma revisionista de Deng y sus seguidores, como sostiene White, “consiguió ir más allá del ataque al maoismo para constituirse en una crítica de fondo a la experiencia desarrollista china de las tres primeras décadas comunistas. Y a partir de esa crítica, se sentó una nueva base para el futuro económico chino, se inició ahí el proceso oficial de reforma a la estructura del modelo maoista de desarrollo económico”²².

²¹ Deng Xiaoping, *Textos escogidos 1975 - 1982* (1984), p. 159.

²² G. White, *Riding the tiger: The politics of economic reform in post-Mao China* (1993), p. 29.

El escenario político

La adopción de un programa de reforma radical suponía , evidentemente, serios riesgos políticos para sus partidarios. Era de esperarse que un cambio fundamental en la dinámica económica trajera con sí una dislocación general del orden social; para contrarrestarla se requería de un poderoso ímpetu político. White identifica dos elementos que contribuyeron a definir ese ímpetu pro reforma en el caso de otros países excomunistas en transición, a saber 1)la percepción de un fallido desempeño económico; y 2)el cuestionamiento abierto de la efectividad institucional del partido para organizar pacíficamente a la sociedad, y la forma en que esto desvirtuaba la relación entre el partido y la población.

Ya me he referido a las dificultades económicas que enfrentó el liderazgo chino en los años que siguieron a la muerte de Mao. Sin embargo, es indispensable destacar hasta qué punto esas dificultades amenazaban la legitimidad del PCC y la estabilidad política del país. Ya antes de la Revolución Cultural, el régimen comunista chino había tenido que enfrentar el problema del resentimiento popular ante el corrosivo poder del partido único, y el reclamo por la burocratización excesiva del funcionamiento social y económico. Entonces, el PCC había defendido su derecho a ejercer un poder monocrático en términos de la necesidad de un liderazgo firme y coherente para dirigir a la sociedad en la evolución hacia el socialismo. No obstante, conforme los efectos dislocadores de la Revolución Cultural se fueron extendiendo hasta deteriorar todos los aspectos de la vida en el país, las instituciones políticas y los principios ideológicos del régimen comenzaron a perder mucho de su anterior significado y autoridad. De acuerdo a White, “a pesar de las varias ocasiones en que Mao atacó el elitismo y los abusos burocráticos, el sistema económico que Mao construyó en realidad fortaleció la posición de la burocracia como un

estrato social privilegiado. También en la estructura institucional del comunismo chino era más relevante ocupar una posición de poder, que tener dinero, para acceder a los recursos que eran escasos”²³. En este contexto, se entiende que la lucha por la sucesión, que surgió entre Hua Guofeng (quien apoyaba la continuación de un maoísmo moderado) y Deng Xiaoping (que apostó su capital político a un esquema alternativo de cambios más sustantivos) se convirtió en la arena decisiva donde habría de resolverse la crisis política del comunismo post maoísta.

Como se mencionó anteriormente, ya durante los años sesenta el mismo Deng Xiaoping, junto con Liu Shaoqi, habían propuesto al liderazgo central la introducción de elementos de una economía capitalista para revitalizar a China, menguada por los desmanes del Gran Salto Adelante. El debate sostenido en Europa Oriental alrededor de los años sesenta²⁴ había llegado a China en aquellos días pero quienes le dieron eco no consiguieron formar un consenso suficiente como para traducirlo en algún programa concreto de reforma. Por ello podría decirse que, en 1978, fue el *momentum* de la disputa por el poder, más que los problemas económicos, lo que facilitó que algunas políticas de liberalización económica fueran respaldadas oficialmente por las autoridades centrales.

El inicio de la reforma y la necesidad evidente de una reestructuración administrativa

²³ G. White, *op. cit.*, p. 39.

²⁴ Alrededor justamente de los años sesenta, varios países de Europa del este intentaron modificar algunos aspectos de sus sistemas económicos en un esquema al que se denominó ‘socialismo de mercado’. El modelo yugoslavo de ‘autoadministración orientada al mercado’, según Przeworsky, es uno de los más importantes entre muchos ejemplos de este período de revisionismo en el bloque socialista. Para obtener una discusión más amplia de este período y su legado a la transición socialista ver A. Przeworsky, Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America (1991), p. 116, y en general su capítulo sobre “Market socialism”.

En diciembre de 1978, en el marco de la Tercer Reunión Plenaria del XI Comité Central del PCC, Deng y sus colegas defendieron la introducción de una serie de políticas innovadoras entre las que destacan los cambios en el sistema de producción agrícola. Originalmente, el esquema se había ensayado como una iniciativa local en la provincia de Anhui, en 1977. El que después se conocería como “sistema de responsabilidad familiar”²⁵ se concibió como un medio para incrementar la productividad en el agro y, después de que quedara demostrada su efectividad, la facción denguista del liderazgo central decidió apoyarlo como una vía más pragmática para el desarrollo del campo. La eficacia de este sistema había sido demostrada con anterioridad, pero nunca había sido apoyada oficialmente debido a la clara lógica de mercado en la que se fundaba²⁶. Al adquirir el carácter de política oficial, esta iniciativa marcó el principio de un programa de

²⁵ La propuesta consistía, fundamentalmente, en dar a los campesinos un margen más amplio de libertad para decidir qué uso darle a la tierra para incrementar la producción. Siempre y cuando se siguiera cumpliendo con las cuotas especificadas por el plan económico general, si se conseguía producir algún excedente, los campesinos podían venderlo libremente en pequeños mercados rurales de libre intercambio. Pese a la relativa simplicidad de esta iniciativa, para hacerla viable fue necesario garantizar mayor autonomía administrativa a los campesinos; introducir los elementos básicos de la competencia de mercado entre ellos; reconocer la importancia del riesgo financiero como un elemento crucial en la toma de cualquier decisión de inversión; además de la gradual liberación al menos de los precios agrícolas. En su conjunto, las medidas anteriores suponían la descolectivización de la agricultura. Por su énfasis en la unidad familiar de producción, el esquema se denominó ‘de responsabilidad familiar’ y, gracias a él, en unos años se logró aumentar considerablemente el producto total del sector agrícola, esta vez como resultado de un sensible incremento en la productividad tanto de la tierra cuanto de la mano de obra, más que en la ampliación del terreno cultivado.

²⁶ Para justificar la introducción de una estrategia que antes había sido descartada, la facción reformista apeló a una de las tradiciones más antiguas de la cultura política china, el pragmatismo. El ‘sistema de responsabilidad familiar’ había funcionado antes en la provincia de Anhui, donde la sequía de 1977 había arruinado casi toda la cosecha. En un intento por obtener una segunda cosecha, los campesinos del área solicitaron permiso para recurrir a métodos alternativos a los dictados por el plan. Las autoridades locales, persuadidas por la situación de crisis, asumieron la responsabilidad de permitir el experimento sin consultar al centro. Los resultados fueron inesperadamente eficaces. No obstante, tan pronto como se cubrieron los requisitos establecidos por el plan, la estrategia quedó suspendida oficialmente. No fue entonces sino hasta 1978 que el sistema se adoptó de manera oficial (según lo estipulado en dos de los documentos que se aprobaron en aquella reunión plenaria de diciembre de 1978, “Decisiones sobre algunos asuntos concernientes a la aceleración del desarrollo agrícola” y “Regulación del trabajo en las comunas populares rurales”) para apoyar una introducción más generalizada. En tanto no se amenazara la autoridad última del PCC, se permitió el avance del sistema. A pesar de las evidentes implicaciones de esta liberalización en la actividad agrícola, el liderazgo central evadió cualquier referencia a la inminente descolectivización del campo, que terminó por concretarse en 1982. Dada la severa represión en la que el campo chino había sobrevivido durante todo el período comunista, aun estas primeras medidas de liberalización produjeron notorios resultados inmediatos. Si se desea ampliar este punto puede consultarse a J. Fewsmith, *Dilemmas of reform in China political conflict and economic debate* (1994), p. 22.

reforma económica de largo alcance. Con el relajamiento de los controles oficiales sobre el uso de la tierra, al introducir el principio de la ganancia como un incentivo material a la productividad; permitir la generación de mercados agrícolas locales; liberalizar gradualmente los precios del sector y autorizar la movilidad física de los campesinos y la producción, se anunció la implícita descolectivización de la agricultura. No obstante, toda esta transformación en el ámbito de la agricultura ocurrió sólo muy gradualmente y no sin la oposición de diversos actores.

Todas las iniciativas de reforma a partir de entonces --la descolectivización oficial de la agricultura o la expansión del comercio y la inversión extranjeros; la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE)²⁷; la introducción de incentivos materiales para fomentar la creación de negocios privados y colectivos; la descentralización de ciertos ingresos fiscales a los gobiernos locales, y la autorización para que las fábricas estatales se quedaran con una parte de sus ganancias-- modificaron los incentivos económicos y profesionales de los burócratas y los administradores de la industria estatal al dotarlos de un interés personal en el avance de la reforma. En un proceso paralelo, estas transformaciones fueron dando forma a una amenaza concreta para algunos sectores del viejo sistema, aquellos que más se beneficiaban del *statu quo* anterior.

Quizá el punto decisivo del primer período de reforma, el que la consolidó, fue la descentralización fiscal. Deng concibió esta política como una estrategia para generar un frente más amplio de apoyo a la reforma entre las autoridades regionales. En poco

²⁷ En el verano de 1979, el liderazgo central aprobó la Ley de Empresas Económicas Conjuntas y la de Creación de ZEE. Las ZEE son áreas geográficas dentro de las que existen regímenes fiscales y aduanales de excepción para atraer la inversión extranjera. Inicialmente, se otorgó ese privilegio sólo a cuatro zonas procesadoras de exportaciones, ubicadas en las provincias de Guandong y Fujian (1979); después, el esquema se amplió a catorce ciudades costeras y la isla sureña de Hainan (1984), y a tres deltas ribereños, los del río de la Perla, del Yangtze y del Fujian del sur(1985).

tiempo, la iniciativa se popularizó con la frase de “comer en cocinas separadas”²⁸. Al incluir medidas para ampliar la autonomía fiscal de los gobiernos provinciales en el paquete de la reforma, Deng logró efectivamente que una gran parte de las autoridades locales percibieran favorablemente el avance del proceso general de reforma e, incluso, estuvieran dispuestos a defenderla. Al mismo tiempo, esta política se constituyó en un mecanismo para evadir el riesgo de tener que transformar toda la estructura institucional comunista, porque no hubo necesidad de transformar los mecanismos y foros para la toma de decisiones, sólo se redefinió el peso de los actores participantes. Al fortalecer el papel político de las autoridades locales en el proceso burocrático de toma de decisiones, Deng generó un contrapeso político a la reaccionaria burocracia central²⁹, en particular los altos mandos de los poderosos ministerios de Finanzas e Industria Pesada, los dos a quienes más amenazaba cualquier modificación del modelo económico tradicional de economía centralizada.

En los meses que siguieron a la histórica plenaria del Comité Central del PCC a fines de 1978, se autorizaron diversos proyectos experimentales en otros ámbitos además de la agricultura. Las reformas en la industria despegaron muy pronto. Proliferaron las

²⁸ Aunque ya antes se había ensayado un esquema de contratos para compartir el ingreso fiscal de la provincia entre el gobierno central y el local (en Jiansu y Sichuan en 1977), a partir de 1980 el esquema se hizo oficialmente extensivo a todas las provincias.

²⁹ Shirk profundiza en los aspectos ventajosos de la decisión denguista de descentralizar recursos y capacidad de toma de decisiones. Señala, por ejemplo que, dado que los cargos de autoridad a nivel local seguían siendo designados por el gobierno central, la lealtad y dependencia de los líderes regionales quedaba doblemente garantizada. La reforma sólo otorgaba mayor capacidad de acción a un actor que, ya por principio, era políticamente fiel al liderazgo reformador. Según esta autora, la redefinición de equilibrios se produjo de otra manera. Las burocracias provinciales ya jugaban un papel influyente en las discusiones sobre política pública que conducía el Comité Central del PCC, pero después de la descentralización fiscal Deng promovió un aumento de su representación proporcional en ese foro porque sabía que, al hacerlo, fomentaba el activismo de los principales líderes regionales a favor de la reforma. Al mismo tiempo, los políticos del centro se veían obligados a mantener el paso de la transformación si no querían perder bases de apoyo entre los actores locales. La estrategia funcionó. Cabe aquí mencionar que Deng buscó consolidar alianzas no sólo con la burocracia y los líderes políticos locales, sino también con las fuerzas armadas y los intelectuales. Para ampliar este tema ver a S. Shirk, *The political logic of economic reform in China* (1993), especialmente su introducción y su capítulo sobre “Fiscal decentralization”.

pequeñas y medianas empresas privadas y colectivas a las que también se permitió vender su producción excedente a precios superiores a los oficiales y quedarse con una parte de sus ganancias. La nueva política no sólo permitió a una gran parte de la industria independizar su desempeño de las incongruencias del plan³⁰ sino que también fomentó que actores a nivel ministerio, base local y empresa compartieran el interés en que la reforma continuase y se profundizara.

Con la intención de revertir algunos de los vicios de la política industrial comunista, sin renunciar a ella, se establecieron criterios de especialización, eficiencia y productividad para evaluar el desempeño, y se autorizaron los incentivos materiales para fomentar el esfuerzo del trabajador. El primer paso en esta dinámica de modernización industrial consistió en cancelar la política que permitía que el gobierno retuviese todas las ganancias empresariales; a partir de 1986 se decidió que toda fábrica que alcanzara su cuota de producción y la excediese podía quedarse con las ganancias adicionales y reinvertirlas o destinarlas a bonos salariales, a resarcir la depreciación o a mejorar sus esquemas de bienestar. De la misma forma, si una fábrica no cumplía con su cuota, el gobierno tenía la autoridad para decidir una reducción de sus salarios. Todo lo anterior tenía la intención de incentivar adecuadamente la productividad laboral.

Estas medidas, sin embargo, hicieron evidente que el problema del sector no era sólo el desempeño de los trabajadores sino también, decisivamente, la incapacidad gerencial de sus administradores. De aquí derivó uno de los primeros golpes a la posición de la

³⁰ Stavis refiere la forma en que la Zona Económica Especial de Shenzhen, cerca de Hong Kong, comenzó a experimentar con un sistema virtualmente de 'libre empresa'. Para atraer inversión, esta ZEE ofreció a los empresarios potenciales un esquema enteramente al margen de la regulación gubernamental china, ellos podían llegar a invertir a Shenzhen, y determinar sus políticas de contratación y producción sin tener que apegarse a los numerosos controles y restricciones de las oficinas ministeriales. Para el resto del país, esta liberalización industrial sucedió sólo muy gradualmente. Ver B. Stavis, China's political reforms: An interim

burocracia partidista, se decidió 1) relevar de sus cargos administrativos en la empresa estatal a todos los oficiales del partido que no estuvieran especialmente capacitados para desempeñarlos³¹, y 2) redefinir los criterios para ocupar cargos técnicos y gerenciales en la industria no estatal. Posteriormente, algunos sectores empresariales se desvincularon del presupuesto gubernamental y, además de independencia económica, adquirieron mayor autonomía administrativa. Se concedió esta prerrogativa a distintas fábricas, restaurantes, hoteles, a la industria de la construcción, las compañías de transporte y las empresas culturales (como los teatros). No obstante, la industria manufacturera de gran escala siguió bajo el control riguroso del gobierno comunista³².

La explosión de negocios privados y colectivos pronto se convirtió en una presión competitiva sobre las empresas estatales, que no tenían la capacidad física ni humana para competir con el desempeño de la industria semiliberalizada. Con todo, a pesar del costo creciente de mantenerlo a flote, el sector industrial del Estado siguió en pie para alimentar los intereses creados de una gran parte del liderazgo central más poderoso. Aunque la sobrevivencia de este sector no logró detener el avance del proceso de reforma, lo cierto es que sí impuso (y continua imponiendo) un paso discontinuo a la transformación.

En los años que siguieron al inicio de las reformas económicas, las tensiones generadas entre la cambiante realidad social y económica y las rigideces del sistema político

report (1988), pp. 40, 41.

³¹ Bajo el nuevo "sistema de responsabilidad administrativa", el papel del partido en la industria se redujo sustancialmente; los delegados del partido en las empresas dejaron de tener facultades directivas y gerenciales para ocuparse de la 'educación política' entre los trabajadores. Aunque, en la práctica, esta separación no se dio tan fluidamente, porque los cuadros del partido siguieron supervisando mucha de la tarea administrativa, lo cierto es que los nuevos administradores adquirieron mayores facultades para decidir sobre cuestiones técnicas y de contratación y organización del personal.

³² S. Benedict, *op. cit.*, p. 41.

comunista ponen de manifiesto la necesidad de modificar también algunos aspectos de la estructura política. Esta reforma, aunque limitada, comienza a tomar forma en una nueva relación partido gobierno, en la que se ha buscado disociar gradualmente a una organización de la otra, no sólo en su denominación formal, sino en el tipo de atribuciones, funciones y responsabilidades de cada uno. Al gobierno se intenta devolver la administración propiamente de los asuntos públicos, aunque no todavía el pleno mando político. Este queda todavía en gran medida bajo el control del PCC, pero también gradualmente se ha comenzado a retirar a los oficiales del partido de los ámbitos de administración económica y de asuntos públicos que requieren de conocimientos especializados o un grado mínimo de libertad política para desarrollarse (la educación, el arte, las relaciones económicas entre privados, son algunos ejemplos).

El tema de una aludida apertura paulatina de la arena política, por parte del PCC, generalmente hace referencia a la dinámica recientemente revitalizada de los congresos populares, a los que se ha devuelto representatividad por medio de un sistema de elecciones menos controlado, y abierto a la competencia limitada de pequeños partidos alternativos. A pesar del rompimiento que esto significa con el ferreo monopolio político del PCC, aún se trata de concesiones marginales con mínimo efecto; los congresos más representativos no tienen todavía verdadera participación en el proceso nacional de toma de decisiones sobre la conducción de los asuntos de gobierno, y los partidos alternativos dependen financieramente del PCC, lo suficiente como para subordinar sus prioridades y ambiciones a la relación de implícito compromiso con el PCC.

Finalmente, quienes defienden la idea de una reforma política en marcha aluden también a la creación de un vigoroso sistema de cortes de justicia. Aunque inicialmente se trató de cumplir con un requisito para poder establecer y garantizar las relaciones comerciales con

el capital extranjero (por lo que las cortes se limitaban a resolver asuntos de naturaleza comercial), poco a poco se ha ido ampliando el ámbito de jurisdicción sobre el que las cortes pueden resolver, para incluir asuntos penales y civiles. Todavía hace falta estructurar un auténtico sistema judicial y de procuración sistemática y universal de justicia, uno facultado inclusive para resolver sobre asuntos de naturaleza política, sobre el abuso de autoridad y su castigo, la violación de las garantías individuales y la protección de los derechos y las libertades políticas. Se trata de procesos de cambio muy gradual, que por el momento han tenido una funcionalidad restringida, pero sin los cuales no podría hablarse siquiera del arranque de una reforma política³³.

Ya en los primeros años del decenio de 1980 comenzaron a producirse reclamos por parte de los administradores de empresas estatales. Apercebidos de los beneficios que la reforma estaba concediendo al nuevo sector empresarial no estatal (las lucrativas ventas de mercado, las tasas fiscales de concesión, los generosos márgenes de retención de ganancias y, en general, la autonomía administrativa) comenzaron a solicitar al gobierno que también la industria estatal tuviera acceso al esquema de liberalización gradual. Hasta hace muy poco, el Estado chino se había negado consistente y terminantemente a privatizar su participación en el sector industrial³⁴, pero no por ello se mantuvo enteramente al margen de la bonanza. Fewsmith se refiere, por ejemplo, al compromiso adquirido por el gobierno en 1991, de otorgar a los administradores de empresas estatales el derecho a diversificar los esquemas de propiedad de esas empresas. Esta concesión, aparentemente de forma, permitió a la industria del Estado canalizar algunos

³³ Para un desarrollo detallado de las líneas de la reforma política ver a B. Stavis, China's political reforms: An interim report (1988).

³⁴ En septiembre de 1997, el presidente chino, Jiang Zemin, anunció su intención de proponer un plan para privatizar la industria estatal, que sigue siendo aún bastante extensa. Ver "Fusión y declaración de quiebra de empresas de propiedad pública" y "Nueva ola de fusiones de empresas" en Beijing Informa, núm. 38 (Sep. 23, 1997), pp. 12-17.

de sus fondos hacia empresas subsidiarias establecidas bajo un régimen de propiedad colectiva o privada. No sólo eso, además se pudo iniciar otro tipo de negocios entre gobierno y sector privado; el primero, por ejemplo, comenzó a rentar a empresarios privados instalaciones y equipo que hasta entonces había mantenido subutilizados.

Todos estos cambios en la administración empresarial se complementaron con un programa de reformas laborales cuyo propósito fue impulsar el aumento de la productividad. Se recuperó la política de bonos y se dispuso que las ganancias de cada empresa fuesen, en parte, repartidas entre los salarios de sus trabajadores. Shirk menciona que fue en este período cuando se estableció que toda decisión de incrementar un salario debería fundarse en mejoras comprobables del desempeño laboral o la capacitación técnica. Estos criterios ya no serían medidos sólo en términos de antigüedad y/o actitud laboral sino también mediante exámenes escritos³⁵. El principio comunista tradicional de "a cada cual de acuerdo a sus necesidades" se transformó en "a cada quien de acuerdo a su trabajo"; la idea era sustituir la lógica de desperdicio e ineficiencia contenida en el igualitarismo, por otra más motivante de la productividad. Cabe mencionar que esta iniciativa encontró una franca oposición de parte de los trabajadores quienes, en general, se rehusaban a tener que competir por las prestaciones y las condiciones de empleo que antes les habían sido garantizados por el régimen. Aunque el ingreso de los trabajadores aumentó consistentemente a lo largo de todo el decenio de 1980, este crecimiento no fue siquiera proporcional al de la inflación, ni correspondió a una política efectiva de premiación explícita del desempeño; las diferencias entre los distintos niveles

³⁵ Durante los primeros años de la reforma, todo incremento salarial dentro del sector estatal correspondió a una promoción en el cargo que ocupaba el empleado o trabajador, de ahí que se justificara el mecanismo de exámenes para decidir sobre el cambio de puesto. Ver S. Shirk, The political logic of economic reform in China (1993), p. 45.

de ingreso no sólo no funcionaron como indicadores de productividad sino que sembraron esquemas diferenciales de consumo entre los mismo trabajadores comunistas.

Otro reto crucial en el ámbito laboral de la reforma fue el rompimiento con la política del "tazón de arroz", que garantizaba al trabajador leal un empleo y seguridad social vitalicios. En el mediano plazo, el rompimiento con este esquema habría de traducirse en el surgimiento de mercados laborales. En el corto, sin embargo, a pesar de las tensiones entre la lógica de la reforma y los costos de mantener ese tipo de política social vigente, durante todos los años ochenta fue imposible cancelar "el tazón de arroz". Gradualmente, el sistema de contratos de corto plazo renovables se fue volviendo más común, aunque no popular. Todos los puestos de trabajador de cuello azul (que, típicamente, corresponden a la mano de obra industrial y fabril en general) siguieron siendo nombrados por la oficina gubernamental de empleo, no obstante que las fábricas obtuvieron el derecho a vetar parte de las listas en función de las aptitudes comprobables del candidato. Únicamente los cargos técnicos y administrativos se vieron forzados a ajustarse a la lógica de mercado laboral según la cual debían competir, en un proceso de exámenes y entrevistas estandarizados, por un número limitado de puestos³⁶. En general, las medidas más liberales de la reforma se pusieron a prueba básicamente en el nuevo sector industrial, no estatal, el resto de la industria siguió afectado por los viejos vicios del régimen comunista.

Para que todos estos cambios pudiesen operar, fue necesario crear un marco jurídico que reglamentase el nuevo tipo de actividad económica, más independiente del gobierno y manejada según los intereses de particulares (a menudo incluso no nacionales). En diciembre de 1986, el Consejo Popular Nacional aprobó una ley de bancarrota a la que

consideró indispensable para consolidar la construcción de un nuevo sector industrial moderno y competitivo, siempre que el gobierno estuviese dispuesto a racionalizar el sistema de precios y retirar los subsidios preferenciales a la industria estatal³⁷. A pesar de esta llamada de atención, no se han eliminado todos los vicios gubernamentales, y leyes como la de bancarrota no pueden sino tener un desempeño parcial.

Otro factor crucialmente complementario a la reforma económica fue la reestructuración del sistema financiero. En el pasado, la banca china había sido parte del esquema gubernamental de controles económicos³⁸; a partir de 1983, el aumento en el número de actores financieramente relevantes obligó a que los bancos se enfocaran a la provisión de servicios al cliente en general y a que administraran el crédito en función de la rentabilidad del capital, cada vez más al margen del control del Estado. En el ámbito estrictamente público del sistema financiero, el gobierno reconoció la importancia de crear un sistema fiscal que le permitiese recaudar recursos sobre la actividad económica del país sin tener que intervenir directa, e ineficientemente --como lo había hecho hasta entonces-- en la administración microeconómica. Aunque con serias deficiencias técnicas, China comenzó a experimentar con distintos paquetes fiscales para la industria y el ingreso personal. La idea de este último se defendió no sólo con criterios recaudatorios sino también redistributivos del nuevo ingreso que comenzaba a fluir en la economía; el principio del argumento era políticamente congruente, la práctica, sin embargo, se llenó

³⁶ G. White, Riding the tiger: The politics of economic reform in post-Mao China (1993), pp. 125-132.

³⁷ J. Prybyla, "Adjustment and reform of the Chinese economy" en F. Michael *et.al.*, China and the crisis of marxism-leninism (1990), p. 88.

³⁸ Benedict detalla la forma en que "la banca china no sólo restringía el crédito sino que bloqueaba todo retiro --incluso de cuentas personales-- si no comprobaba que el destino del capital era consistente con el plan y las directrices gubernamentales. De la misma forma, el banco se reservaba la autoridad para hacer desembolsos de cualquier cuenta si así lo juzgaba necesario". B. Stavis, China's political reforms: An interim report (1988), p. 43.

de vicios más rápidamente de lo que hubiese permitido suponer una genuina voluntad socialista en el liderazgo³⁹.

Por supuesto, uno de los temas más delicados de la reforma al marco jurídico económico ha sido el de la creación y protección de la propiedad privada. Aunque las innovaciones en el sector agrícola no incluyeron figura alguna de apropiación privada de la tierra, el uso de ésta si se convirtió en sujeto de intercambio comercial. En la industria, el proyecto gubernamental original fue diluir su monopolio sin eliminarlo, para ello se puso a la venta una gran cantidad de acciones de propiedad sobre porcentajes --nunca mayoritarios-- de diversas empresas⁴⁰, y en el caso de otras se decidió rentarlas para que fuesen privados quienes las administraran. Esta línea, aún incompleta, de reforma ha sido planteada como uno de los principales objetivos del gobierno post denguista recientemente formado. Una de las prioridades en la agenda de los próximos tres años es sanear las finanzas de las empresas estatales que hoy son inviables, aproximadamente 6 mil de las 16 mil empresas medianas y grandes que aún administra el Estado⁴¹.

En todo caso, conforme estas primeras políticas reformistas fueron desplegándose, surgió una miriada de ajustes y transformaciones adicionales en todos los ámbitos de la vida en China. Inevitablemente, se multiplicó el número de actores con capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones y, con ello, el escenario político se volvió mucho más complejo. A partir de 1978, la economía china observó la tasa de crecimiento más alta del

³⁹ S. Ogden, *China's unresolved issues: Politics, development and culture* (1995), p. 119.

⁴⁰ Ver W.W. Lam, *China after Deng Xiaoping: The power struggle in Beijing since Tiananmen* (1995), pp. 84-88. El proceso de privatización de empresas estatales, que involucra una combinación de cierres, fusiones, y quitas de deuda, ha ido avanzando sólo muy lentamente ya que es ahí donde están ubicados los mayores intereses del liderazgo comunista. Ahora, debido a la combinación de la crisis asiática y el desaceleramiento de la economía china, es de esperarse que la privatización se vuelva aún más lenta y cautelosa.

⁴¹ *China Daily*, edición Hong Kong, "State owned enterprises deficits to be trimmed", p. 1.

sistema económico internacional⁴². Esta insólita tasa de crecimiento fue el resultado, en gran parte, de la reubicación de insumos anteriormente mal aprovechados en sectores reprimidos (básicamente agricultura e industria ligera) hacia actividades (desde un agro más racionalizado hasta actividades destinadas a la exportación, y servicios⁴³) y regiones geográficas de mayor productividad⁴⁴.

Los beneficios económicos de la reforma concedieron al liderazgo el margen de credibilidad necesario para continuar con la reestructuración por varios años sin tener que asumir cambios paralelos al aparato político.

Cifras recientes
(%)

PNB a precios corrientes de mercado	1995	1996	1997
Crecimiento real del PNB (%)	10.5	9.7	8.8
Inflación (%)	17.1	8.3	2.8
Exportaciones (bn \$)	128.1	151.1	182.7
Importaciones (bn \$)	110.1	131.5	132.8
Tipo de cambio (prom.; Rmb:\$)	8.4	8.3	8.3

Fuente: EIU (1998) Country report: China - Mongolia, p. 6. Últimos datos disponibles.

⁴² Aparte de Botswana, desde 1979 y hasta 1996, China registró el mayor crecimiento económico en el mundo, con un promedio anual de 10 por ciento de crecimiento del PIB (la cifra de crecimiento para 1994 fue 12.62 por ciento; para 1995, 10.52 por ciento; para 1996, 9.72 por ciento; y para 1997, 8.8. Ver The Economist Intelligence Unit (1998) Country report: China - Mongolia, p. 6. Para 1998 se espera un crecimiento aproximado de 7%, que es una corrección del 8% originalmente anunciado en enero, antes que la crisis asiática terminara de mostrar su profundidad. Cabe hacer notar que China necesitaría mantener un ritmo de crecimiento de al menos 7% anual para poder ubicar a la gente que está quedando desplazada por la crisis regional; debo la observación de este punto a la profesora M. Connelly.

⁴³ Ver World Bank, From plan to market: World development report 1996 (1996), p. 18.

⁴⁴ Pese a la reciente desaceleración de la economía nacional, la generación de polos de desarrollo locales que resultó de la reforma permite que algunas provincias sigan creciendo a ritmos poco usuales. En 1997, por ejemplo, Hebei reportó un crecimiento de 12.5%, Shanhai de 11, Guangdong de 10.6, y Qinghai de 9%.

No obstante, la alternativa de aumentar la productividad mediante el desplazamiento de recursos de un sector a otro se fue agotando y se fueron volviendo cada vez más evidentes los cuellos de botella. Ya para fines del primer decenio de reforma, estaba claro que lo mismo la consolidación de los primeros avances que la posibilidad de continuar con ese ritmo de crecimiento dependerían de que se llevaran a cabo modificaciones a la estructura institucional del país. Es entonces cuando la reforma del aparato burocrático, iniciada años atrás, cobró verdadero impulso. Como se discutirá en el próximo capítulo, la reforma formal de la burocracia china se inició casi al mismo tiempo que los cambios económicos. Las primeras medidas incluyeron reducciones drásticas al número de empleados y un intento por reconvertir los estratos más altos de la administración con funcionarios más jóvenes y profesionalmente capaces. Aunque la dirección de estos cambios fue acertada, su alcance inicial fue en extremo limitado. Las implicaciones de la reforma económica habían comenzado a alterar vertiginosamente la organización y dinámica de la sociedad en China, y muchos de los nuevos fenómenos desplegados por la transformación de la economía impusieron ineludibles responsabilidades administrativas al Estado.

Una sociedad más activa y diferenciada sólo puede funcionar si existe un sistema político y administrativo estable, capaz de regular y controlar eficiente y competentemente las relaciones entre la autoridad, las organizaciones sociales de todo tipo, y los individuos; al interior y hacia el exterior del país. Pero, paradójicamente, este sistema de administración de las relaciones políticas, comerciales y sociales, sólo se gesta en el contexto de una sociedad guiada por reglas o instituciones respetuosas del derecho equivalente que cada individuo tiene de participar en el sistema. Ese es el tipo de instituciones que aún resultan muy discutibles en el contexto chino, como lo demuestra el tipo de interacción social que se observa en general.

4 LA REFORMA BUROCRÁTICA: LÍMITES Y PERSPECTIVAS DE UN CAMBIO INSTITUCIONAL

La estructura burocrática china

Desde que el régimen comunista se instaló en China, a mediados de este siglo, uno de los puntos más debatidos en la organización del sistema político fue la fusión virtual de la estructura gubernamental con la del Partido Comunista Chino (PCC). Con la intención expresa de subordinar la conducta de las oficinas administrativas a la vigilancia y dictamen del liderazgo partidista, el discurso fundacional comunista justificó que el partido permeara el funcionamiento de las agencias de gobierno, organizaciones sociales de representación de intereses y empresas económicas de todo tipo. No se trató únicamente de un mecanismo de vigilancia de funciones sino, estrictamente, de la apropiación del mando de todos estos ámbitos de la vida social, por parte del PCC.

De acuerdo a los principios ideológicos comunistas, a lo largo del período de transición histórica entre el imperialismo capitalista y la realización del socialismo, el único guía legítimo de la sociedad debía ser el partido comunista. Por ello era indispensable que ninguna otra organización tuviera capacidad de acción independiente, para evitar desviar a la sociedad de su propósito central. Asidos de esa premisa, los líderes revolucionarios crearon un sistema político en el que nunca se definieron, clara y distinguiblemente, las funciones, poderes y responsabilidades del PCC y del aparato de gobierno. Como resultado, el poder de decisión --lo mismo en materia política que económica y social-- se centralizó enteramente en el liderazgo y la estructura burocrática del partido, dejando al resto de las organizaciones sociales despojadas de capacidad de iniciativa y participación. Aunque formalmente se creó una estructura de gobierno nominalmente organizada por

funciones administrativas, en realidad fue el partido quien se hizo cargo de todos los ámbitos de poder, ejecutivo, legislativo, judicial e incluso económico. En este sentido, la burocracia comunista china era una amalgama entre cuadros del partido y funcionarios no partidarios, de escaso nivel educativo todos ellos, pero donde el poder ejecutivo se concentraba en los primeros (ver anexo I).

Sin perder de vista lo anterior, es útil referirse al organigrama funcional del gobierno chino para entender el mecanismo de administración comunista. La burocracia gubernamental china está organizada jerárquicamente. En el vértice de la estructura se encuentra ahora el Presidente, como jefe de Estado, y el Primer Ministro, como jefe de gobierno, les siguen varios viceministros y el Consejo de Estado (CE). El CE es el gabinete que tiene autoridad sobre todas las agencias subordinadas y los gobiernos provinciales. Directamente bajo él hay una serie de comisiones económicas responsables del diseño general de la economía nacional. Las siguen los ministerios, que están organizados por sector (agricultura, minería, maquinaria, etc.) o función (educación, seguridad pública, cultura, etc.). Ministerios y provincias poseen ambos el mismo rango administrativo supeditado a las decisiones de las comisiones, y su función es articular los intereses de sus sectores o regiones particulares.

Hasta antes de 1978 había tres organizaciones centrales al más alto nivel, la Comisión de Planeación del Estado (CPE), el Ministerio de Finanzas (MF) y la Comisión Económica del Estado. Estas tres instituciones jugaron un papel crucial durante los primeros años del proceso de reforma¹. De acuerdo a la estructura comunista tradicional, la CPE diseñaba

¹ Desde que se inició la reforma, la CPE y el MF se constituyeron en un frente conservador. Es importante señalar que varios de los líderes en los altos mandos de estas organizaciones no se oponían personalmente al programa de cambios al sistema económico, pero su función institucional era, justamente, defender los intereses del Estado socialista, y muy especialmente los del sector industrial (integrado por las casi 16 mil

planes anuales y quinquenales a partir de los cuales se definía la actividad en materia de construcción de infraestructura, inversión, provisión de insumos, producción, balances financieros y distribución de todo tipo de bienes y servicios. En función de estos planes se elaboraban programas de acción y metas específicos, que se enviaban a los ministerios y las provincias para que se encargaran de hacerlos cumplir directamente por las comunas y empresas. Puesto que las decisiones de la CPE, articuladas en el plan, se convertían en directivas irrenunciables para el resto del país, a menudo se habla de esta comisión como la organización clave del sistema económico chino. En esa medida, las tendencias al interior de la CPE constituían el balance tradicional de la economía.

También hasta antes de la reforma, la idea de balance económico era entendida estrictamente en términos de la provisión de los insumos y fondos financieros necesarios para llevar a cabo las metas de producción y consumo propuestas en el plan. Además de ello, el concepto de balance económico suponía cierta homogeneidad de condiciones entre empresas y regiones.

De acuerdo al dogma socialista, el liderazgo del partido creía que la planeación era el mecanismo adecuado para conseguir el balance de la economía. Más aún, creían que únicamente la CPE estaba capacitada para tomar decisiones de impacto nacional puesto que era la única agencia que disponía de información y control sobre el escenario económico general; cualquier descentralización de decisiones, se asociaba al caos y la desigualdad.

empresas estatales de mediano y gran tamaño). Este sector era, todavía hacia mediados del decenio de 1980, el núcleo de la parte planificada en la economía china, y la principal fuente de ingresos para Beijing.

En este esquema, los ministros y sus altos mandos burocráticos (todos nombrados en sus puestos por el partido) estaban incapacitados para conducir sus oficinas en ningún sentido que contradijese las disposiciones del plan. La función, sobreentendida, tanto de ministerios como de gobiernos provinciales era llevar control de la situación imperante en sus jurisdicciones y articular los intereses de sus ámbitos económicos para representarlos en las discusiones colegiadas del liderazgo central. Como resultado de este esquema, estos dos actores adquirirían una perspectiva muy fragmentada de la realidad económica; el proceso de toma de decisiones era una negociación entre representantes de intereses disímiles a los que no unía visión o proyecto nacional alguno (excepto en el caso del liderazgo central).

Este punto es importante porque destaca la falta de visión orgánica dentro del aparato de administración nacional. La virtual autarquía de la mayor parte de las organizaciones, que protegían los derechos sobre la información de su sector o región, obstaculizaba la comunicación entre organizaciones. La gran mayoría de los burócratas hacían toda su carrera en una sola agencia, absorbiendo y sirviendo a la ideología y el grupo de trabajo específicos con los que se desempeñaba, pero esta suerte de especialización estaba distorsionada por la falta de un panorama global.

Más aún, la lógica burocrática de la actividad política en China es más compleja de lo que sugeriría la estructura jerárquica de su organigrama. Entre los estudiosos de ese sistema político hay un marcado desacuerdo en cuanto hasta qué punto puede decirse que son las negociaciones entre burócratas de distintas organizaciones las que definen la política pública oficial. El control que aún conserva el PCC sobre los nombramientos y promociones en los cargos más importantes de la estructura burocrática invalida la premisa de negociadores genuinamente representativos de las distintas partes de un

sistema social. Hace sólo un par de años, Lieberthal, Lampton y Shirk sostenían que los altos burócratas chinos carecían de autonomía suficiente para validar el principio inherente a los mecanismos de negociación en Occidente. Para cualquier funcionario, ir en contra de la línea estipulada por el partido constituía una estrategia prácticamente de suicidio político. El poder que tenía el PCC para determinar el curso de las principales carreras políticas garantizaba la continuación de una línea de mando paralelo en la conducción del Estado chino. La noción de mando paralelo se refiere, según Shirk, al hecho de que los miembros del partido puedan influir, desde dentro de las organizaciones del gobierno, sobre la conducta y postura de éstas. Adicionalmente, el liderazgo del partido conserva la capacidad de vetar cualquier política emergente propuesta por cualquier agencia o grupo de agencias gubernamentales².

Zhou destaca otro aspecto del funcionamiento jerarquizado de la burocracia china cuando describe las diferencias entre los distintos tipos de burócrata que existen y que, a su vez, determinan no sólo las funciones y responsabilidades sino también los distintos niveles de poder y estatus político. La tipología de Zhou, que distingue entre "administradores", "tecnócratas" y "políticratas", tiene también un carácter jerárquico. A este respecto, cabe recordar que Weber no concibió la posibilidad de variación entre la esencia de un burócrata y otro; la estructura burocrática estaba organizada jerárquicamente con propósitos de funcionalidad, pero no de estatus esencial. En contraste, en el Estado comunista chino, los políticratas tienen más autoridad y un estatus político más alto que el resto de los oficiales. Este rango está directamente relacionado con la filiación partidista de estos burócratas. Su función tradicional ha sido la de garantizar la adherencia política de las oficinas a su cargo a la línea dictada por el PCC.

² S. Shirk, *The political logic of economic reform in China* (1993), p. 106.

En cuanto a los tecnócratas, estos son empleados profesionales a quienes hasta antes de la reforma no se confería ninguna responsabilidad administrativa, sus responsabilidades se centraban en la supervisión de los aspectos más técnicos de la administración y estaban autorizados a sugerir programas específicos de trabajo, pero carecían de poder de iniciativa. De esta forma se los mantenía subordinados dentro del sistema de cuadros del PCC. Finalmente, los administradores, la categoría más baja de la burocracia, son también profesionales, a menudo con un menor grado de especialización, encargados de todas las tareas administrativas de base. Estaban encargados de la parte más mecánica de la administración cotidiana y tenían la consigna de llevarla a cabo de acuerdo a los lineamientos establecidos por el liderazgo central del PCC. Tampoco ellos tenían poder de iniciativa.

Pese a que, como se verá, la reforma burocrática no ha logrado alterar fundamentalmente la lógica de este subsistema burocrático, al menos puede decirse que quienes hoy ocupan los cargos más influyentes de la estructura administrativa gubernamental tienden a ser profesionistas con un perfil de capacidades más promisorio que el de sus antecesores (ver anexo II).

Las diferencias de estatus y poder entre organizaciones estatales y no estatales (en esta categoría cabían primero únicamente las empresas colectivas y organizaciones sociales, pero a partir de 1980 debe incluirse también a la empresa privada) constituyen otro factor de diferenciación jerárquica en el sistema burocrático. Hasta hace muy poco, las organizaciones sociales de todo tipo en China gozaban de un estatus de importancia de acuerdo al esquema de derechos de propiedad que el Estado tuviese sobre ellas. Dependiendo del tipo de relación que tuviesen con el Estado, se definía su estatus socioeconómico y los privilegios a los que sus miembros tenían acceso en el sistema

social³. Por consiguiente, las agencias gubernamentales eran las que recibían más privilegios; les seguían las organizaciones públicas, financiadas, con personal contratado y controlado, por el gobierno; y finalmente, los trabajadores de las organizaciones industriales, tanto del sector público cuanto del privado, en el rubro de servicios o producción, serían los menos privilegiados y los del estatus político y social más bajo. La lógica detrás de esta estructura era, justamente, la del papel que cada una de estas organizaciones tenía en el sistema comunista de redistribución de la riqueza. Y, al menos en principio, las agencias gubernamentales tenían más responsabilidad en la tarea comunista de redistribución de recursos que aquellas de origen social.

Quizá más importante que los factores hasta aquí descritos, el Estado comunista chino privilegiaba la lealtad política como criterio de competencia y calidad moral deseables en un burócrata, que la formación educativa y la especialización o capacidad técnica del candidato. No es difícil identificar el legado de la cultura política confuciana en este rasgo del sistema político comunista; nuevamente aquí era la idea de integridad ética la que definía al oficial de gobierno, antes que cualquier propósito de desarrollo y eficiencia económicos en el ejercicio de gobierno. Uno de los lugares comunes más conocidos entre los estudiosos de China es, precisamente, la concepción que ese Estado tiene respecto de las funciones de la burocracia, asegurar adherencia general al curso político establecido por el PCC, e instrumentar la política diseñada por el liderazgo central. De acuerdo a esta noción, los criterios de reclutamiento y promoción dentro del aparato administrativo eran los antecedentes revolucionarios y el activismo político del individuo,

³ Zhou explica que las organizaciones cuyas finanzas dependían enteramente del gobierno (empresas estatales y agencias gubernamentales) generalmente otorgaban a sus trabajadores salarios más altos y mejores programas de bienestar social, vivienda, salud etc., que las colectivas o privadas. Ver X. Zhou, "Partial reform and the chinese bureaucracy in the post-Mao era" (1995), p. 444.

más que cualquier indicador de sus capacidades profesionales⁴. A este respecto, lo que Zhou señala en cuanto a que "el valor político de la membresía partidista variaba dependiendo del período específico en el que el individuo hubiese ingresado al PCC", es una observación importante. Debido a la frecuencia con que podían cambiar --sutil o fundamentalmente-- algunos supuestos ideológicos del régimen o la orientación de la política pública avalada por el liderazgo, la purga no sólo de oficiales en el sistema político sino de la población civil en general era práctica común, lo mismo que las rehabilitaciones posteriores⁵. Por consiguiente, el principio de activismo político era indiscutiblemente relevante, pero también muy frágil. Había que ser muy hábil, o muy afortunado, para que el historial político personal empatara con el espíritu político del momento. En todo caso, el resultado de esta lógica de reclutamiento, promociones, purgas y rehabilitaciones, forzaba frecuentes cambios generales en la estructura y organización del aparato burocrático. Esto, a su vez, contribuía a menguar la habilidad del sistema para desarrollar capacidades y especialización gerenciales, o un sentido de congruencia corporativa, ambos elementos característicos de las burocracias occidentales modernas, a las que guía una racionalidad instrumental de neutralidad y eficiencia.

En su función como administradores de la redistribución, es evidente el impacto que la introducción de mecanismos de mercado tuvo sobre los burócratas, puesto que la dinámica autónoma de las fuerzas de oferta y demanda comenzaron por retar y acabaron por sustituir una gran parte de las decisiones adoptadas en el esquema

⁴ Lo mismo la literatura china que los estudios occidentales sobre la sociedad comunista china están repletos de historias sobre la importancia que tenían los antecedentes revolucionarios en la familia, la firmeza de una postura política leal al régimen, o las buenas relaciones sociales (*guanxi*) con oficiales del PCC, para las perspectivas de carrera política o las oportunidades de empleo que cada individuo tenía.

⁵ El mismo Deng Xiaoping, veterano revolucionario, fue purgado dos veces durante la Revolución Cultural, primero en 1967 y rehabilitado en 1973, volvió a caer en 1976 y fue rehabilitado, definitivamente, hasta 1977 cuando comenzó a recuperar una posición prominente entre los rangos más altos del liderazgo central. En opinión de algunos analistas, esta experiencia es también parte de la explicación a la firme voluntad denguista

administrativo del plan. No sólo eso, para conducir gradualmente el proceso de reforma fue indispensable que la burocracia ayudase a mantener el control sobre la serie de dislocaciones y desbordamientos que trajo el próspero pero incierto contexto de liberalización. En el transcurso de unos años, los rostros económico y social en China se fragmentaron, multiplicaron y especializaron mucho más allá de las capacidades que poseía la burocracia para controlarlos dentro del esquema de un plan central; en lugar de controlar, el aparato burocrático se vio forzado a empezar a regular y monitorear la efervescente actividad de la sociedad reformada. Estas son tareas que únicamente un aparato administrativo altamente calificado, bien organizado y adecuadamente motivado puede cumplir; y ese no era el caso de la burocracia china tradicional. Ante el escenario vertiginosamente cambiante de la reforma y el impulso que ésta ha dado al desarrollo económico el marco institucional del gobierno chino, en general, fue volviéndose crecientemente contradictorio. Y fue así que el proyecto de modernizar a la organización burocrática se convirtió en un imperativo.

La reforma de la burocracia

A lo largo de los últimos veinte años se habían llevado a cabo tres ajustes de la burocracia gubernamental, en 1982, 1988 y 1993; en marzo de 1998, en el marco del IX Congreso Popular Nacional, el Primer Ministro Zhu Rongji anunció un nuevo programa de reforma burocrática que promete ser más radical y efectivo que los que lo antecedieron⁶. El gobierno se propone reducir de 40 a 29 los ministerios del CE, y recortar 50 por ciento

de suprimir la ortodoxia maoísta que lo había acusado y condenado injustamente en el pasado.

⁶ Además del programa para reestructurar el aparato gubernamental, Zhu Rongji sostuvo que eran los objetivos de su gobierno sacar adelante a la industria estatal, reformar el obsoleto sistema financiero nacional, los programas de distribución de granos, de dotación de vivienda y seguridad médica, además de modernizar el sistema fiscal; todo ello para consolidar una economía socialista de mercado. En el corto plazo, el Primer Ministro reiteró que su gobierno intentará alcanzar una tasa de crecimiento económico de 8%, mantener la inflación en 3% y evitar que el remimbi se devalue. Información obtenida del comentario editorial del *China Daily*, edición Hong Kong, 20 de marzo 1998, p. 4.

del personal empleado bajo la estructura del CE⁷ (aproximadamente 4 millones de burócratas). Pese a que la reforma se dirige específicamente al gobierno central, Zhu ha instado a las autoridades provinciales a tomar medidas en la misma dirección. Ahora bien, a pesar del entusiasta compromiso de Zhu Rongji, la estrategia aparente de este último reordenamiento administrativo, como se verá, no difiere sensiblemente de la que siguieron los anteriores.

Las reformas al aparato burocrático chino se iniciaron muy poco después que las primeras políticas de reestructuración económica. A principios de 1979, los medios oficiales de comunicación empezaron a criticar el esquema centralista y de intervención comunista que propició el que muchos asuntos, que debiesen haber sido atendidos por instancias profesionalmente especializadas, resueltos por procedimientos legales o dejados a la intermediación social, se cedieran a organismos específicamente creados por el liderazgo en Beijing, que se limitaban a decretar soluciones normativas, a menudo disociadas de la realidad a la que atendían. Este sistema había llevado no sólo a un excesivo crecimiento de la burocracia gubernamental (y del partido), sino a una distribución traslapada y contradictoria de las funciones y responsabilidades administrativas del gobierno.

Los nuevos líderes reformistas censuraron la práctica maoísta de enfatizar criterios políticos en la contratación de personal burocrático, y declararon que el nuevo gobierno se proponía "usar criterios más objetivos como la edad, el nivel cultural, y la formación

⁷ Además de la depuración del aparato burocrático, Zhu comprometió al gobierno de fin de milenio a sanear el estado financiero de la industria estatal para cerrar las empresas quebrantadas, revitalizar a las viables e integrarlas a la dinámica más transparente de la competitividad. Con estas políticas se intentará generar empleos productivos para millones de individuos que la reforma burocrática y la desaceleración económica habrán desocupado. Con todo, habrá que ver hasta qué punto es China capaz de ampliar su sistema de seguridad social para mantener al desempleo que no pueda reubicar.

académica, como indicadores de capacidad laboral"⁸. El primer aspecto de la revisión propuesta incorporaba la substitución gradual de los cuadros más viejos en el partido (y en las agencias gubernamentales) por oficiales más jóvenes, y un mayor énfasis en la formación académica, la competencia técnica y el apoyo a la causa reformista como los nuevos criterios para el reclutamiento y la promoción de la burocracia.

La simplificación de la estructura administrativa comenzó, en 1982, con los ministros y viceministros del gobierno central. A los más viejos entre ellos se les ofrecieron términos preferenciales de retiro para que cuadros más jóvenes y mejor calificados pudiesen relevarlos en sus cargos⁹. El siguiente nivel al que se aplicó la reforma fue el liderazgo de los departamentos administrativos del Comité Central del partido (e.g. el Departamento Organizacional y el de Propaganda). La reforma administrativa se extendió a los gobiernos provinciales a fines del mismo 1982. De la misma forma que se había hecho con los órganos centrales, el ajuste partió de la alta burocracia, las secretarías y los comités provinciales del partido. El nuevo liderazgo provincial recién instalado se encargó de supervisar la renovación de los rangos inmediatos inferiores, cuya primer tarea debía, a su vez, ser la reestructuración del siguiente nivel.

⁸ H. Lee, "Evaluation of China's bureaucratic reforms" (1984), p. 36.

⁹ Para persuadir a los cuadros más viejos de que se retiraran, el liderazgo reformador les ofreció la posibilidad de conservar la mayor parte de los privilegios materiales (vivienda preferencial, servicios de bienestar social, automóviles, un sistema muy generoso de pensiones, etc.) que habían adquirido como parte de sus cargos. Esta política funcionó en algunos casos pero, en general, los viejos líderes vieron con hostilidad cualquier esquema de retiro forzoso.

Edad promedio del liderazgo después de las reformas de 1982-83

	Sobrevivientes a la reforma		Nuevos cuadros		Número total de cuadros burocráticos y edad promedio	
	Edad	Número	Edad	Número	Edad	Número
Miembros del Comité Central	70	52	56	56	63	108
Ministros y Viceministros	66	19	59	28	61	47
Secretarios Provinciales	60	13	58	9	59	22

Fuente: H.Y. Lee "Evaluation of China's bureaucratic reforms" en ANNALS, AAPSS 476 (1984), p. 39.

La intención del grupo liderado por Deng era revitalizar tanto a la corporación cuanto a la ideología burocráticas. Como Houn sostiene "querían colocar oficiales políticamente confiables y funcionalmente más competentes en las posiciones más influyentes de poder en el centro y las provincias para asegurar la continuación nacional del programa de reforma económica".

Un segundo aspecto de la reforma burocrática fue la reducción de las estructuras de partido y gobierno. No sólo se recortó el número de empleados sino que también se depuraron los organigramas. También estas medidas se aplicaron primero a las agencias y departamentos de mayor jerarquía en ambas estructuras. Entre 1982 y 1984 se llevó a cabo una profunda reorganización burocrática que consistió, fundamentalmente, en abolir una miríada de comisiones innecesarias (e.g. la Comisión de Agricultura del Estado); fusionar unos ministerios con otros (el Ministerio de la Industria Energética con el de Conservación de Agua); unificar algunas funciones administrativas y transferir personal redundante hacia corporaciones independientes, recientemente establecidas, que en cuestión de unos años operarían como empresas privadas. En la medida que estas nuevas empresas comenzaran a funcionar de acuerdo a principios de pérdida y ganancia, se verían también obligadas a seguir una política laboral plenamente racional, exenta de

subsidios y responsiva a la productividad. Si bien es cierto que en 1982 el aparato burocrático chino se redujo sensiblemente, desde entonces la nómina gubernamental ha vuelto a crecer, disminuir y volver a crecer periódicamente. Por ejemplo, en 1981 el Consejo de Estado tenía 100 oficinas y departamentos bajo su jurisdicción, que se redujeron a 62 en 1982, para 1988 eran 105, y 171 después del ajuste de 1993. De modo que la estrategia de recorte no sólo ha sido insuficiente¹⁰ sino incluso falaz.

De materializarse la propuesta, recientemente anunciada por Zhu Rongji, de reestructurar a fondo el aparato del gobierno central y completar la depuración del todavía enorme sector industrial del Estado (que supondría no sólo avanzar con la privatización sino también reconvertir las empresas estatales viables e integrarlas a la dinámica del mercado), sobrevendría un severo recorte de aproximadamente 4 millones de burócratas¹¹. Ello, en principio, podría consolidar el proyecto original de adelgazar determinantemente al aparato burocrático chino, que aún suma 33 millones de empleados en su nómina¹², pero también significaría engrosar las filas del desempleo nacional, que ya alcanza, en China, la cifra alarmante de 15 millones.

Ahora bien, más allá del efecto limitado que puede adjudicársele al recorte de personal, la segunda reforma se dirigió también a otros aspectos de la estructura burocrática. Se promovió, por ejemplo, un ajuste de los diferentes tipos de burócrata a los que se refiere

¹⁰ Según reportes oficiales, durante el período que va de 1983 a 1992 se retiraron más de 6 millones de cuadros veteranos pero, al mismo tiempo, más de 260 mil cuadros jóvenes ocuparon por primera vez puestos de la más alta jerarquía burocrática central y provincial. Ver X. Zhou, "Partial reform and the Chinese bureaucracy in the post-Mao era" (1995), p. 463.

¹¹ La cifra esperada del recorte burocrático la obtuve de la versión electrónica del diario hongkonés South China Morning Post correspondiente al 21 de marzo de 1998, en la sección de Reportes Especiales; el artículo consultado se titula "Premier sets out five years of rapid change".

¹² De los 33 millones de burócratas que existen hoy en China, aproximadamente 8 millones "son cuadros pertenecientes a los organismos del PCC y del Estado en todos los niveles de gobierno, los otros 25 millones trabajan en diferentes instituciones y departamentos educacionales y de salud". Datos obtenidos del Beijing

Zhou. De acuerdo a este y a Solinger, el polítrata continua ocupando las posiciones más altas del aparato administrativo (en términos de prestaciones, privilegios y prestigio), pero ahora sólo los jóvenes reclutas mejor calificados obtienen categoría de polítratas (a los que Houn se refiere como burócratas tecnocráticos). La edad promedio de todos estos nuevos cuadros está por debajo de 60 años; la mayoría tiene una carrera universitaria¹³ y tienden a simpatizar con el proyecto general de cambio económico y político. Los nuevos polítratas son también menos dependientes de las directivas partidistas (aunque esto no signifique que hayan adquirido plena autonomía) y sus criterios para calificar y definir las distintas opciones de política aplicable parecen estar más relacionados con la viabilidad técnica y administrativa de los proyectos involucrados que con concordancias políticas e ideológicas. Todo lo anterior parecería sugerir que los oficiales de más alto nivel administrativo han ido adquiriendo un perfil cada vez más profesional y competente; no obstante, la renovación únicamente de esos puestos no es suficiente para modificar los vicios y superar las debilidades del aparato chino de administración. Sería indispensable permear también los niveles medios y bajos de la burocracia para volverla funcional, pero ello implicaría cancelar aún muchos más de los tradicionales privilegios intervencionistas del partido de Estado.

La renovación de la élite burocrática es, innegablemente, signo de progreso en la modernización administrativa, sin embargo, y sin demeritar su importancia, hasta hoy sobresale más como una excepción que como regla. No sólo eso, si bien es cierto que el perfil de estos altos mandos esta mucho mejor preparado profesionalmente para asumir complejas responsabilidades administrativas, justamente cuáles son las funciones,

Informa, núm. 17, abril 28, 1998, p. 17.

¹³ Según Lee "sólo 4 de cada mil chinos han recibido educación universitaria", lo cual significa que el liderazgo reformador está haciendo un esfuerzo muy significativo para mejorar el nivel de competencia al menos entre las oficinas burocráticas de mayor nivel. Ver H. Lee, "China's new bureaucracy?" (1992), p. 57.

responsabilidades y derechos de cada una de estas oficinas es asunto sólo muy ambiguamente definido. Al parecer, estos nuevos burócratas ya no tienen el papel claramente político que desempeñaron en el pasado, pero tampoco se les ha conferido autonomía suficiente como para permitirles cumplir con sus tareas enteramente al margen de los vientos políticos¹⁴. En este sentido, el espacio queda aún abierto no sólo para la discrecionalidad sino, lo que es realmente vicioso, para la arbitrariedad. Mientras este punto no se resuelva, incluso puede afirmarse que la ventaja comparativa de estos nuevos cuadros está siendo desperdiciada. Habría que encomendarles la reestructuración a fondo del aparato burocrático como el primer gran proyecto de la nueva administración; tendrían que promover una eficiente división del trabajo en términos de especialización funcional, coordinar el proceso de toma de decisiones por medio de mecanismos racionales y abiertos que permitieran un mejor flujo de la información entre organizaciones, reorientar los intereses de la burocracia de la obediencia política hacia el óptimo cumplimiento de tareas concretas. Ese es, justamente, el reto de la última reforma.

En más de un sentido, este proyecto supone un objetivo autodestructivo puesto que se tendría que cancelar la tradicional posición de ventaja y privilegio que antes se otorgaba al burócrata a cambio de su lealtad política y su disciplina incondicional. Es comprensible la disposición, de parte de los nuevos cuadros, a cooperar en este proyecto, pero el resto del mastodóntico aparato burocrático tiene aún todos los incentivos para oponerse a él. Como era de esperarse, los resultados de la política de reducción en las bases y mandos burocráticos medios fueron notablemente más pobres que en los vértices de la estructura¹⁵. Por un lado, la política de retiro en condiciones preferenciales no se hizo

¹⁴ Cabe aquí recordar que el alineamiento partidista sigue siendo un criterio de contratación y promoción dentro de la burocracia, el elemento de cambio es la postura defendida, antes era el cambio revolucionario, ahora es el programa de gradual liberalización económica.

¹⁵ De acuerdo a Lee "el tamaño general del cuerpo administrativo se incrementó de 20 millones en 1982 a 21

extensiva a tecnócratas y administradores, de manera que para ellos la reforma se tradujo directamente en la pérdida de estatus, influencia, privilegios e ingreso. Por ello es que estos rangos burocráticos se opusieron a todos los primeros anuncios del liderazgo sobre la necesidad de depurar las filas administrativas, terminar con la política socialista de empleo vitalicio, e introducir criterios más meritocráticos para los procesos de selección y ascenso. Pero, por otro lado, las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales se expandieron considerablemente, lo que los obligó a hacerse cargo de una multitud de nuevos temas como planeación urbana, seguridad social, manejo de personal y retiros, promoción de la actividad económica local y del comercio, etc. Para hacer frente a estas nuevas responsabilidades fue necesario que los gobiernos locales crearan organizaciones encargadas de coordinar la operación de las diversas agencias (centrales y locales) involucradas y enfocarla hacia la solución de problemas locales específicos y particulares; facilitar el flujo de información; y consultar con las demandas cada vez más diversificadas de la sociedad.

De manera contraproducente para la reforma, cuando los gobiernos provinciales se dieron cuenta de la importancia estratégica de asumir estos nuevos ámbitos de jurisdicción, comenzaron a pugnar por que el cambio se diera en términos de una descentralización más que una mera desconcentración. Con esa intención, estuvieron dispuestos a asumir también los efectos secundarios de la corrupción, la falta de eficiencia y la lucha en contra de los intereses atrincherados de las viejas guardias burocráticas. Esta situación generó contradicciones fundamentales en el desarrollo de la reforma burocrática, puesto que el ala reformista del liderazgo central no contaba más que con el aparato burocrático para llevar a cabo un proyecto que amenazaba la existencia misma de ese tipo particular de

en 1983, a 29 en 1988". Este autor también sostiene que el perfil académico y de edad para la burocracia de base no ha observado ninguna mejora sensible desde que se iniciara la reforma. Ver H. Lee, *op. cit.* p. 57.

burocracia. Pero existía aún otro elemento, es verdad que los burócratas de base tenían todos los incentivos para resistirse a las políticas de depuración administrativa cuyo propósito era apuntalar la reforma económica, pero la propia reforma económica había comenzado a derramar ganancias de las que también podía participar el burócrata tradicional, que gozaba de amplios márgenes de discrecionalidad para manejar la relación entre gobierno y sociedad. Mientras ninguno de los dos escenarios se definiese claramente, el intersticio abierto por la reforma se convirtió en un generoso coto de poder para los burócratas de base.

Desde los primeros años de la reforma, muchos departamentos de gobierno empezaron a crear "compañías satélites", como las llama White¹⁶, para rehuir los compromisos de despedir a amplios márgenes de su personal. En estas empresas se colocó a la gran mayoría de los oficiales que no cubrían el perfil de la reforma pero que poseían relaciones influyentes con algún líder o empresario con las que garantizaban la conservación de sus empleos. No sólo eso, algunos de los mismos líderes a los que la reforma hubiera eliminado de puestos gerenciales, se encargaban de gestionar sus propias compañías satélites para hacerse cargo de ellas en un esquema casi de negocio privado; el mecanismo funcionó prácticamente como una indemnización autoconcedida. Habiendo asegurado así sus empleos y el estatus de burócratas, muchos de estos oficiales se dieron cuenta que la reforma económica estaba creando numerosos espacios en los que aún no había autoridad o regulación definida y sobre los que ellos poseían la ventaja ya de la información ya del control sobre el procedimiento burocrático. Pero en lugar de que

¹⁶ Las 'compañías satélites' son diferentes tipos de empresas creadas como sucursales administrativas de un departamento o agencia pública, cuya asociación con la estructura del gobierno les permite beneficiarse del tratamiento proteccionista garantizado a los negocios estatales al mismo tiempo que evaden los altos costos de entrar al sector liberalizado de la economía. estas empresas se han convertido en uno de los rostros más bien conocidos del abuso oficial para beneficio personal.

en esos espacios se produjese una institucionalidad burocrática distinta, se impuso la inercia de las anteriores reglas del juego.

Transformaciones simultáneas: riesgo y oportunidad

Si bien varias de las transformaciones a la estructura y naturaleza de la burocracia china fueron resultado directo de políticas específicamente adoptadas, en esta sección deseo argumentar que algunos de los principales ajustes y resultados se deben por un lado al desarrollo, no previsto, de otros fenómenos y, por otro, a que las reglas o instituciones que guiaron el comportamiento del burócrata fueron, por inercia, las tradicionales.

Las primeras reformas agrícolas tuvieron tres efectos inmediatos: 1) ocasionaron la emergencia de toda una serie de actividades económicas que hasta entonces habían estado prohibidas (la procuración de cosechas adicionales a las estipuladas en el plan, el negocio de la distribución, la venta en mercados locales y, después, la alternativa de establecer contratos comerciales con inversionistas extranjeros); 2) concedieron un margen más amplio para tomar iniciativas económicas dentro del nivel local de gobierno lo que, a su vez, dio lugar a marcadas diferencias económicas entre regiones; y 3) liberaron grandes cantidades de campesinos que se habían vuelto redundantes en el campo y a quienes, por primera vez, se les permitió migrar en busca de fuentes alternativas de ingreso¹⁷.

La actividad empresarial que surgió y se desarrolló a partir de ese momento se explica lo mismo a partir del desperezamiento de las fuerzas económicas más básicas, que como

¹⁷ El simple hecho de que se concediera autorización a los campesinos para moverse físicamente de su lugar de residencia hacia otras regiones representó un parteaguas para la política comunista de limitación y control del espacio residencial, el 'sistema de registro residencial', que en el pasado había permitido al régimen diseñar planes económicos con un alto grado de predictibilidad en cuanto a los recursos humanos disponibles

resultado del fomento a la actividad económica que empezaron a llevar a cabo las autoridades locales. Esto es decir que, al garantizarles mayor libertad económica, el centro consiguió no sólo que las localidades se volvieran fieles partidarias de la reforma, sino que también reveló la verdadera orientación y potencial económicos en diferentes regiones. Dado que una gran parte de la naciente actividad estaba orientada a la exportación de bienes y servicios, las zonas que desarrollaron mayor dinamismo fueron las costas y urbes con más infraestructura y capacidad financiera. La iniciativa para crear ZEE (ver nota 27 del capítulo 3) contribuyó de manera decisiva a definir esa tendencia económica. En el proceso de virtual descentralización, los gobiernos locales identificaron la necesidad, y la conveniencia, de fortalecer sus capacidades administrativas para aprovechar las oportunidades que abría la liberalización y retener tantos beneficios como les fuera posible. Ello explica su decisión de proteger a sus burocracias de base, en franca desobediencia al liderazgo central; y también explica que no todas las regiones hayan logrado aprovechar igualmente las medidas de apertura.

En aquellas áreas donde la reforma se tradujo en una erupción de actividad económica "los burócratas locales tendieron a adoptar una conducta de búsqueda de ganancia fácil y generalizaron una serie de prácticas ilegales, de las que obtenían beneficios personales¹⁸". En las regiones de gran potencial económico, pero altamente dependientes de inversión exógena, o sin capacidad administrativa, es notable el interés con que se intentó profesionalizar al aparato burocrático local.

en cada zona.

¹⁸ Cabe recordar que el burócrata local gozaba, dentro de su jurisdicción, de una posición de influencia directa en una serie de ámbitos (sobre medios y procedimientos fundamentales para la actividad productiva; y sobre distintos servicios sociales como vivienda, empleo, salud, educación, tránsito, etc.). Ello lo situaba en una posición desde la que podía negociar su poder oficial para tramitar estos asuntos a cambio de distintos tipos de "pagos por gratitud". En principio, esta práctica no se interpretaba como signo de corrupción sino como un antiguo privilegio, parte del estatus burocrático (ver capítulo 2). No obstante, la mirada incremental de prácticas derivadas de esta noción de privilegio, y el alarmante efecto de su penetración social, se han

Para el centro, muy pronto la descentralización se volvió una decisión lo mismo inevitable (desde que advirtieron su incapacidad para vigilar directamente el avance nacional de la reforma) que riesgosa (pues tenían que apostar a un escenario en el que los gobiernos locales apreciarían los beneficios de las libertades otorgadas por el centro, sin ganar fuerza suficiente para amenazar la autoridad central)¹⁹. Para las autoridades locales, la descentralización representó la aceptación oficial de un patrón característico de la historia social china, pero al que la naturaleza centralmente planificada del régimen comunista había reprimido. Fue, en todo caso, el punto de arranque de un dinámico proceso de regionalización que benefició sobre todo a las zonas costeras, urbanas e industriales, y amplió drásticamente la brecha entre ellas y el occidente interno agrícola. Como parte del mismo fenómeno, la descentralización fiscal y gerencial disparó procesos de dislocación en otras estructuras tan básicas como, por ejemplo, los patrones demográficos.

Después que las reformas al sector agrícola volvieron redundante a una gran parte de la población rural, y ante la demanda por mano de obra provocada por el impresionante despegue de la industria, el liderazgo central tuvo que cancelar el 'sistema de registro residencial'. Por medio de este sistema se había conseguido no sólo mantener un estricto control sobre el lugar de residencia de cada individuo en China, a costa de lo cual terminaron por acentuarse los fuertes diferenciales entre la vida rural y urbana. Durante las primeras décadas de gobierno comunista, el 'sistema de registro residencial' constituyó un instrumento esencial para vigilar el desempeño social desde las bases y, en

convertido en uno de los más serios problemas de corrupción social e institucional en la historia de China. Ver G. White, "Corruption and the transition from socialism in China" (1996).

¹⁹ Algunas de las políticas adoptadas a favor de la autonomía provincial y la recuperación de la industria contribuyeron aún más a debilitar la posición del centro. Por ejemplo, la descentralización fiscal y la autorización para que la industria privada y colectiva conservara parte de sus ganancias, se tradujeron en una dramática reducción del ingreso del Estado y esto, en consecuencia, obligo al centro a deslindar

esa medida, una condición básica de la administración centralmente planificada. La información precisa sobre la cantidad de habitantes de cada comuna y ciudad, su actividad laboral, su perfil de producción y consumo, permitían al centro monitorear la actividad económica nacional, y procurar que no se produjeran significativas desviaciones de los lineamientos establecidos en los planes anuales.

Después que se disolviera el sistema de comunas, la nueva reglamentación emitida por el CE en 1984²⁰, liberaba a la población rural para emigrar e instalarse en zonas urbanas. De acuerdo a Solinger "para fines de los años ochenta, alrededor de setenta millones de migrantes se habían integrado a una ola de movilización constante en China". El impacto que estos movimientos masivos de migración interna han tenido en la estructura administrativa del país es colosal. Para que las ciudades existentes pudiesen acomodar a los inmigrantes a la vida urbana, era necesario ampliar dramáticamente las capacidades de la infraestructura física e institucional existente. Dado que las presiones para liberar a la fuerza laboral eran entonces muy superiores a la previsión que podía hacerse del riesgo²¹, la liberalización fue autorizada sin asumir las implicaciones logísticas en términos de abasto alimenticio, de vivienda, servicios y sistemas de bienestar. De este modo, el compromiso socialista con la igualdad ha quedado prácticamente estrangulado por la naturaleza de gran parte de los ajustes sociales a la reforma económica.

responsabilidades de las que ya no podía encargarse.

²⁰ Orden del Consejo de Estado, número 141, octubre 23, 1984; citada por D. Solinger, en "China's urban transients in the transition from socialism and the collapse of the communist' urban publi goods regime" (1995), p. 127.

²¹ Para 1984, la ampliación de los presupuestos en manos de los gobiernos urbanos había comenzado a alimentar un ánimo frenético de construcción, al tiempo que los mercados urbanos y el empleo en el pujante sector semiprivado avanzaban en su legitimación. Todas estas condiciones se convirtieron en importantes factores de atracción para los migrantes rurales quienes, a su vez, representaban la solución idónea a la creciente demanda de mano de obra barata en los nuevos focos de industrialización moderna.

Como un fenómeno en sí mismo, las migraciones hacia las urbes ofrecen un complejo tema de estudio que, desafortunadamente, rebasa el ámbito de este trabajo; su relevancia para los propósitos de esta tesis estriba en el reto administrativo que los migrantes imponen a la burocracia china, y en las oportunidades que crean para ampliar los márgenes de corrupción oficial. La irregularidad bajo la que sobreviven (sin derecho a empleos permanentes; ni al esquema general de educación pública urbana; ni al sistema estatal de vivienda, salud y asignación racionada de bienes escasos) sólo puede solucionarse mediante la desregulación de las actividades a las que se dedica la mayor parte de esta población, lo cual implicaría reconocer que se trata de un mercado laboral al que es necesario proveer de infraestructura física e institucional para procurar la eficiencia de su funcionamiento. La inversión requerida podría ser financiada, conjuntamente, por capitales públicos y privados; sin embargo, la responsabilidad de atender el problema es, innegablemente, gubernamental. La burocracia tiene la función administrativa de diseñar una solución de largo plazo para el problema; no obstante, en la medida que se trata de una dislocación por la que cruzan problemas de distribución de recursos, para una parte considerable de la oficialía burocrática esto se ha convertido en un ámbito de lucro alternativo. Puesto que la burocracia aún mantiene control sobre diversos bienes y servicios fundamentales, el poder de concederlos adquiere un enorme valor de negociación y, por consiguiente, abre margen para la existencia de intercambios corruptos. Es por ello que, a menos que se fomente la inequívoca reorientación de los intereses burocráticos hacia el cumplimiento de la tarea administrativa, que ésta se recompense suficientemente por la vía salarial y que su incumplimiento sea infaliblemente castigado, será muy difícil hallar solución cabal para problemas estructurales de largo plazo, como el de las migraciones internas.

Relacionado muy de cerca con lo anterior, otro fenómeno directamente asociable a la reforma y que impacta sobre el funcionamiento de la burocracia es el surgimiento de una controvertida clase a la que se ha definido como de 'empresarios privados'. Tal y como Solinger sostiene "la actividad empresarial no es, en forma alguna, de reciente aparición en China; la discutible liberación de actores económicos no estatales que se dio a partir del inicio de la reforma es aún parcial en la medida que no se concibe ni autoriza una plena autonomía de poder económico al sector privado, ni la división funcional del trabajo entre los agentes políticos y los propiamente económicos de la sociedad china"²².

Este argumento adquiere mayor relevancia a la luz de los procedimientos mediante los que este nuevo sector empresarial parece operar en China. Dado que el Estado chino, sus agencias e instituciones continúan siendo 1) la principal fuente legal de capital para iniciar un negocio; y 2) el único proveedor de medios de producción, insumos materiales, permisos de entrada y licencias para operar, orientación regulatoria y conexiones, el nuevo empresario depende enteramente de su relación con el Estado para llevar a cabo sus actividades de forma, más o menos, lucrativa. Además, ello significa también que la burocracia se convierte en un componente tan importante de la nueva clase empresarial como los empresarios mismo. Conscientes de esto, burócratas a todo nivel dentro de la estructura administrativa (de forma especialmente notoria entre los altos mandos del PCC y el ejército) establecen patrones de intercambio, ellos ofrecen su influencia política a cambio de recursos y facilidades para la producción. El tipo de fenómenos que esto origina varía con un sorprendente grado de sofisticación que logra penetrar todos los ámbitos del sistema político y económico en China. White afirma que no son sólo los individuos sino también los gobiernos locales y las instituciones políticas y administrativas en general que "a menudo actúan de acuerdo a una lógica enteramente empresarial para

²² D. Solinger, "Urban entrepreneurs and the state: The merger of state and society" (1992), p. 123.



aprovechar las oportunidades y explotar las lagunas y las contradicciones temporales en la regulación y las nuevas políticas de reforma, o para sacar ventaja del control que tiene sobre algunos recursos y obtener beneficios ya sea personales o corporativos. Así, por ejemplo, hacia fines de los años ochenta las empresas estatales y varios departamentos gubernamentales hicieron uso de las oportunidades de arbitraje que creó la política, transitoria, de un doble sistema de precios. Compraban distintos insumos y bienes de escasa distribución a los precios oficiales a los que sólo la burocracia tenía acceso y luego se ocupaban de venderlos en el naciente mercado público a precios muy superiores. De manera semejante, a principios de este último decenio, los gobiernos y las oficinas locales comenzaron a utilizar su poder para ingresar al mercado de los bienes raíces de forma ventajosa, se valían de su información y control sobre la tierra para vender o negociar el uso de ella, aun en el establecimiento de zonas de desarrollo destinadas a atraer capitales extranjeros"²³.

Estos dos aspectos de la corrupción oficial en China, a los que se refiere White, no son sus únicas caras²⁴, pero ilustran lo intrincado que pueden llegar a ser los esquemas de abuso del cargo público para beneficio privado. Ahora, la dispersión del poder (del centro hacia las regiones, de los gobiernos hacia sus departamentos y agencias constitutivas) sin que se haya aun planteado una clara estructura alternativa en términos de funciones y responsabilidades, significa no sólo que el rango de discrecionalidad entre burócratas se incrementa substancialmente, sino también que disminuye la capacidad de los gobiernos para instrumentar nuevas políticas y hacer cumplir la reglamentación existente. La

²³ G. White, "Corruption and the transition from socialism in China" (1996), p. 152.

²⁴ White mismo también se refiere a la clara violación legal de algunas instituciones, que llevan a cabo muchos burócratas para beneficio personal (contrabando, robo de propiedad estatal, fraude, etc.); y a las muy complejas redes de conexiones personales (*guanxi*) que constituyen todo un patrón alternativo de organización social, intercambio y distribución, al margen de las instituciones formales. Ver a G. White, *op. cit.*

corrupción es una de las más complejas criaturas institucionales, y su erradicación, un reto formidable. No pretendo sugerir que la existencia de una burocracia moderna y racional eliminaría la corrupción en China, pero sí que parte de la lógica de la modernización burocrática que aquí se propone tiene que ver con la disminución radical de los amplios márgenes de poder discrecional y ambiguo de los que se alimenta la corrupción. Algunas de las políticas dirigidas a reestructurar los cuerpos administrativos en el sentido weberiano de lo que supone la administración moderna (basada en las capacidades especializadas de un cuerpo burocrático altamente calificado, coherente, imparcial, funcionalmente organizado, y motivado institucional y materialmente) tendrían que atacar directa e indirectamente las principales fuentes de corrupción oficial. Mientras tanto, algunos primeros pasos encaminados a ese objetivo involucrarían el retiro decisivo de la influencia del PCC sobre las instituciones gubernamentales, su personal y procedimientos de desempeño; la privatización más económicamente racional de las bases y las actividades productivas en el país; la desregulación de sectores y procedimientos aún intervenidos por el Estado; el establecimiento de códigos precisos y cumplibles para sancionar toda práctica corrupta; y la substitución de los aún jugosos beneficios de comportarse al margen de la legalidad por genuinos premios institucionales a la conducta legal.

Todas estas transformaciones en el escenario social y económico en China, en general, sugieren una mayor carga de responsabilidades para la burocracia. Como se arguyó anteriormente, las reformas burocráticas consolidadas hasta hoy revelan la creciente toma de conciencia por parte del liderazgo respecto de la necesidad de construir un aparato administrativo eficiente y confiable (confiable no en el sentido político tradicional sino en otro, funcional) si se pretende mantener los beneficios generados por la reforma y consolidar un proceso de desarrollo de largo plazo.

Conclusiones

En la introducción a este trabajo se sugirió que el proceso de reestructuración del aparato burocrático en China cobró relevancia a partir de que el impacto de las reformas económicas reveló al Estado la necesidad imperativa de contar con una estructura administrativa bien capacitada y eficiente. Para expandir la lógica de la reforma económica en el país y administrar los asuntos prácticos del desmantelamiento (aunque sólo fuese parcial y gradual) del anterior sistema económico, plagado de rigideces, el liderazgo requería del apoyo instrumental de una burocracia sustancialmente distinta de aquella que por siglos había estado presente en la historia del Estado chino. La hipótesis de este trabajo ha sido que los intentos por formar un aparato administrativo profesional, especializado y eficiente dieron lugar a un proceso de cambio institucional mediante el cual debían substituirse algunos códigos ancestrales de interacción social (nociones de jerarquía social, de infalibilidad de una autoridad patrimonialista, de aplicación particularista de la ley, etc.) por otros modernos, asociados al modelo occidental de desarrollo capitalista. A pesar de la fuerte influencia de las instituciones característicamente occidentales que comenzaron a desplegarse en China a partir, aproximadamente, de 1980, la inercia del marco institucional más largamente arraigado impuso un ritmo discontinuo a la transformación, y provocó el desarrollo de fenómenos inesperados, que a su vez alteran el curso y el carácter de todo el proyecto de reforma.

Este trabajo propone que si bien el liderazgo reformista manifestó la voluntad objetiva de racionalizar la estructura y el funcionamiento de su burocracia, esa voluntad estuvo directa y claramente relacionada con la preocupación oficial de mantener robusta la ola de progreso económico que se iniciara con las reformas arrancadas en 1978. Esto es decir que la intención de modernizar esta parte de la columna vertebral del aparato estatal chino no entrañó, en su momento, el objetivo ulterior de abandonar el esquema socialista e integrar plenamente a China al sistema capitalista.

Para evaluar la tesis anterior, en el primer capítulo se definieron los conceptos teóricos que fundan la corriente argumentativa del institucionalismo y a partir de los cuales se intenta aquí analizar la reforma de la burocracia china en términos de una compleja transformación de reglas y códigos de conducta e interacción, no sólo formales y oficiales, sino también implícitos en la colectividad social. Además, dentro del mismo capítulo se presentan las nociones centrales del modelo burocrático clásico que Weber propuso para explicar el fenómeno de la eficiencia administrativa del Estado moderno occidental en el que se gestó el capitalismo. Esta primera sección del trabajo permite establecer las herramientas conceptuales con las que es posible apreciar al fenómeno burocrático más allá de su mera estructura organizacional, como los contenidos institucionales que determinan un comportamiento específico en el oficial burócrata y también por parte de la sociedad en general hacia la burocracia. Así, queda claro que más allá de la lógica puramente mecánica en el funcionamiento de la burocracia weberiana estereotípica, existe en el esquema un contenido institucional que complementa la explicación de su eficiencia. De la descripción que hace Weber de la burocracia occidental que contribuyó al desarrollo del capitalismo se deriva que las principales instituciones contenidas en el modelo son: la división del trabajo; por inferencia, la especialización; la responsabilidad laboral, y su compensación salarial, por contrato libre, meritocrático y legalmente validable; el valor instrumental de la jerarquía impersonal; y la inalienabilidad del cargo burocrático. El resultado es, efectivamente, una organización imparcial, altamente profesionalizada y orientada a la eficiente consecución de fines administrativos.

De acuerdo a los mismos planteamientos de Weber, el surgimiento de una estructura institucional tal y de una organización social como la burocracia descrita son, a la vez, signos del tránsito de una sociedad tradicional a una etapa más avanzada de modernización. En esta última, el hombre se despoja de las creencias en elementos mágicos determinantes del curso de la historia y cobra conciencia de su capacidad, individual y colectiva para influir determinadamente sobre ella. El paso de un orden social a otro supone una serie de cambios sustanciales en el tipo de instituciones o códigos de interacción que rigen a una comunidad. Los procesos no sólo de cambio institucional, sino del propio surgimiento de una nueva institución, su mantenimiento o extinción son fenómenos sobre los que pueden avanzarse distintas explicaciones pocas de las cuales son generalizables. A menudo se trata de desarrollos particulares a un marco institucional previo y a la distribución específica de poder entre los agentes relevantes de la sociedad. Así, es posible argumentar que la propuesta original de un ala del liderazgo postmaoísta de introducir algunos mecanismos de mercado a la economía china, obedeció a la disputada distribución de poder entre los contendientes a la sucesión. Y los desarrollos que esa propuesta ha tenido desde que se autorizó y amplió como un programa de reforma económica, pueden explicarse a partir de las condiciones materiales e institucionales que existían y operaban a finales del decenio de los setenta.

Para profundizar en este argumento, en el segundo capítulo se exploró la existencia de paralelismos entre algunos principios y prácticas relevantes para el fenómeno burocrático en la era imperial y a partir de la instalación del régimen comunista. Aquí se establece el origen de una figura administrativa subordinada a la autoridad central, aparentemente omnipresente y poderosa pero incapaz de desempeñarse racional y eficientemente por iniciativa y principio. El propósito de este capítulo fue sugerir que los argumentos culturalistas pueden resultar útiles para el diseño y estudio de cambios institucionales, en la medida que proveen información sobre el carácter original de ciertos patrones de comportamiento susceptibles de ser alterados mediante modificaciones al esquema de incentivos y castigos que los produce. De ser esto cierto, algunas de las debilidades (como las prácticas burocráticas patrimonialistas, la corrupción extensiva, el desempeño burocrático irracional, la falta de capacitación y especialización) e insuficiencias chinas

que oponen resistencia a la lógica de modernización social y desarrollo económico, podrían superarse desde sus contenidos institucionales. El caso de la burocracia constituye una arena crucial en el ensayo de este proyecto.

Por supuesto, como se argumenta desde el primer capítulo, los resultados de un proceso de cambio institucional se explican no sólo en función del tipo de instituciones que se promueven para sustituir a otras, sino también en función de las condiciones estructurales de las que parte el cambio y aquellas a las que va dando lugar. A este respecto, los últimos dos capítulos plantean por un lado, el contexto en el que comienza a desplegarse la reforma económica en China, las determinantes y limitaciones del proceso de desarrollo que se echó a andar con el programa denguista de reformas económicas, y la casi inmediata transformación de la burocracia china. Y por otro lado, se describe el desarrollo imbricado de la reforma burocrática con una serie de nuevos fenómenos sociales y administrativos animados por la reforma económica, pero condicionados por el carácter propio de la sociedad china. El propósito de esta sección es establecer hasta qué punto puede hablarse de un proyecto por sí mismo en la decisión oficial de promover una reforma burocrática, indiscutiblemente modernizadora, o si más bien se trata de un ajuste forzado por el desarrollo de la reforma económica. El segundo planteamiento parece coincidir mejor con lo sucedido.

Fue únicamente en el contexto del desorden administrativo desencadenado por la descolectivización del sector agrícola, la emergencia de mercados laborales --menores pero extraordinariamente dinámicos--, la multiplicación de actividades económicas, la descentralización fiscal, y los fenómenos masivos de migración interna, entre otras cosas, que las autoridades centrales empezaron a reemplazar los niveles más altos de las burocracias central y provinciales (que seguían ocupados por cuadros maoístas bastante viejos) por oficiales más jóvenes y técnicamente mejor calificados. Más aún, a lo largo del primer decenio de la reforma, el liderazgo central hizo explícito que la reforma no intentaba transformar al aparato socialista sino avanzar hacia una nueva fase del socialismo chino. La reforma de los altos mandos burocráticos se llevó a

cabo con relativa fluidez justo en el clima creado por este discurso; y es por ello que esas primeras medidas no se interpretaron como amenazantes para el estatus tradicional de la burocracia.

La reestructuración de los niveles inferiores siguientes, sin embargo, supuso una historia enteramente distinta. En el cuarto capítulo quedan delineados los mecanismos que se utilizaron para arrancar la reforma burocrática, no sólo de la alta burocracia sino también de los mandos medios y el personal de base. El argumento aquí es que los principios generales de la reestructura administrativa estuvieron claramente determinados por una lógica weberiana de eficiencia. Los esfuerzos por reducir la edad de los funcionarios, incrementar su nivel de calificación técnica, reducir las nóminas y racionalizar el planteamiento de sus funciones y el control de su desempeño, todo ello coincidió con el esquema weberiano de un aparato administrativo moderno, racional e instrumentalmente eficiente. La conversión de los cuadros más altos se llevó a cabo en unos cuantos años y sin mayores disrupciones, fue en todo caso el desmantelamiento del cuerpo burocrático más grueso el que dislocó e incluso desvió el proceso. No sólo hubo más resistencia de parte de las bases más amplias de la estructura burocrática a perder su esfera y mecanismos de influencia tradicionales, además el peso y la naturaleza de otras transformaciones paralelas contribuyeron a minar el ímpetu reformista inicial. Cuando los gobiernos provinciales, ahora fortalecidos con un mayor margen de independencia, se vieron enfrentados a una miríada de nuevas responsabilidades y retos (competencia fiscal, la industria semi autónoma, las dramáticas fluctuaciones demográficas, la entrada de capital extranjero, etc.) decidieron proteger a sus estructuras administrativas de las políticas centralistas de recorte y reconversión en la burocracia.

El crecimiento económico y la liberalización, por sí mismos, multiplicaron las oportunidades del burócrata en general para hacer uso del poder aún sustancial que suponía su cargo lo mismo para escapar de los recortes que para intercambiar favores oficiales por beneficios económicos personales. El fenómeno extraordinario con el que se reprodujo la corrupción burocrática intrincó severamente las perspectivas de una depuración burocrática. Aquí, otra vez, quedó claro que la

prioridad de las autoridades no había sido, ni era, la reforma del aparato administrativo sino el valor instrumental que una burocracia distinta ofrecía a los propósitos de la reforma económica.

Ahora bien, la necesidad en China de un aparato administrativo mejor capacitado es cada vez más imperiosa. Sin una burocracia altamente capacitada el gobierno de Jiang Zemin no será capaz de manejar la continuación de la reforma económica e institucional que inició el liderazgo de Deng Xiaoping. De momento, las primeras reformas parecen haber llegado a un cuello de botella, que ahora se acentúa aún más por el efecto de la profunda y extensiva crisis asiática. Es necesario ampliar el ámbito y la contundencia de la liberalización: regularizar el régimen de propiedad de la tierra; completar la privatización del sector industrial; comprometerse con una estricta racionalización del sistema bancario y financiero en general; establecer un sistema de bienestar social funcional; crear instituciones legales que provean a la sociedad de principios y mecanismos de procuración de justicia y solución de conflictos; son sólo algunos de los ámbitos que aún quedan por atender. Todos ellos suponen tareas que sólo pueden ser eficiente y coordinadamente atendidas por un aparato gubernamental capaz e imparcial.

Algunas de las lecciones que deja la crisis del Estado desarrollista asiático para China son categóricas; quizá el asunto del sistema financiero sea uno de los más sensibles, un Estado con sistemas políticos semiautoritarios puede crecer económicamente valiéndose de mecanismos de mercado, aunque en el largo plazo la propia dinámica del desarrollo atente contra la naturaleza semiautoritaria del sistema. Pero, semi autoritario o semi democrático, un Estado sin un sistema financiero abierto, dinámico, bien regulado y capaz de intermediar la enorme mayoría de las transacciones de capital en su economía, estará imposibilitado para sostener un proceso de crecimiento y desarrollo más allá de un plazo históricamente muy corto. Las experiencias de desarrollo acelerado en varios países del sudeste asiático plantearon, por casi tres decenios, un paradigma alternativo que permitió a algunos --China entre ellos-- contemplar la posibilidad de mantener instituciones y organizaciones políticas y administrativas, de regulación e intermediación de las relaciones autoridad-población, autoritarias y patrimonialistas; no obstante, el colapso

reciente de sus sistemas financieros --y con él también de sus perspectivas de crecimiento-- evidencia la fragilidad del modelo.

El Estado chino mantiene todavía un amplio control sobre su economía y diversos ámbitos de la vida de su población; sin embargo, la regionalización avanza inexorablemente, y las presiones para completar el proceso de privatización/liberalización de los sectores que aún administra el Estado son enormes. El surgimiento de una clase empresarial peculiar (por haber surgido de una alianza entre burócratas y gente de 'instinto industrial') pero cada vez más extendida contribuye a la formación de una clase media capaz de una organización social más sofisticada que la que China ha tenido hasta hoy. La vieja alianza entre el ejército y el Estado se resquebrajó notoriamente desde lo ocurrido en la plaza de Tiananmen en 1989; si la reforma no le garantiza al ejército una relación preferencial con el Estado, es posible que, en adelante, la milicia opte por no respaldar al gobierno autoritario en la misma forma que lo hizo durante los períodos críticos del maoísmo e incluso de la era de Deng Xiaoping. A pesar de la recesión de las economías en el área, se mantiene el flujo de inversión extranjera y, con el, las presiones para modificar el modelo económico chino, más allá del 'socialismo de mercado', de modo tal que los inversionistas extranjeros perciban grados aceptables de estabilidad y seguridad legal.

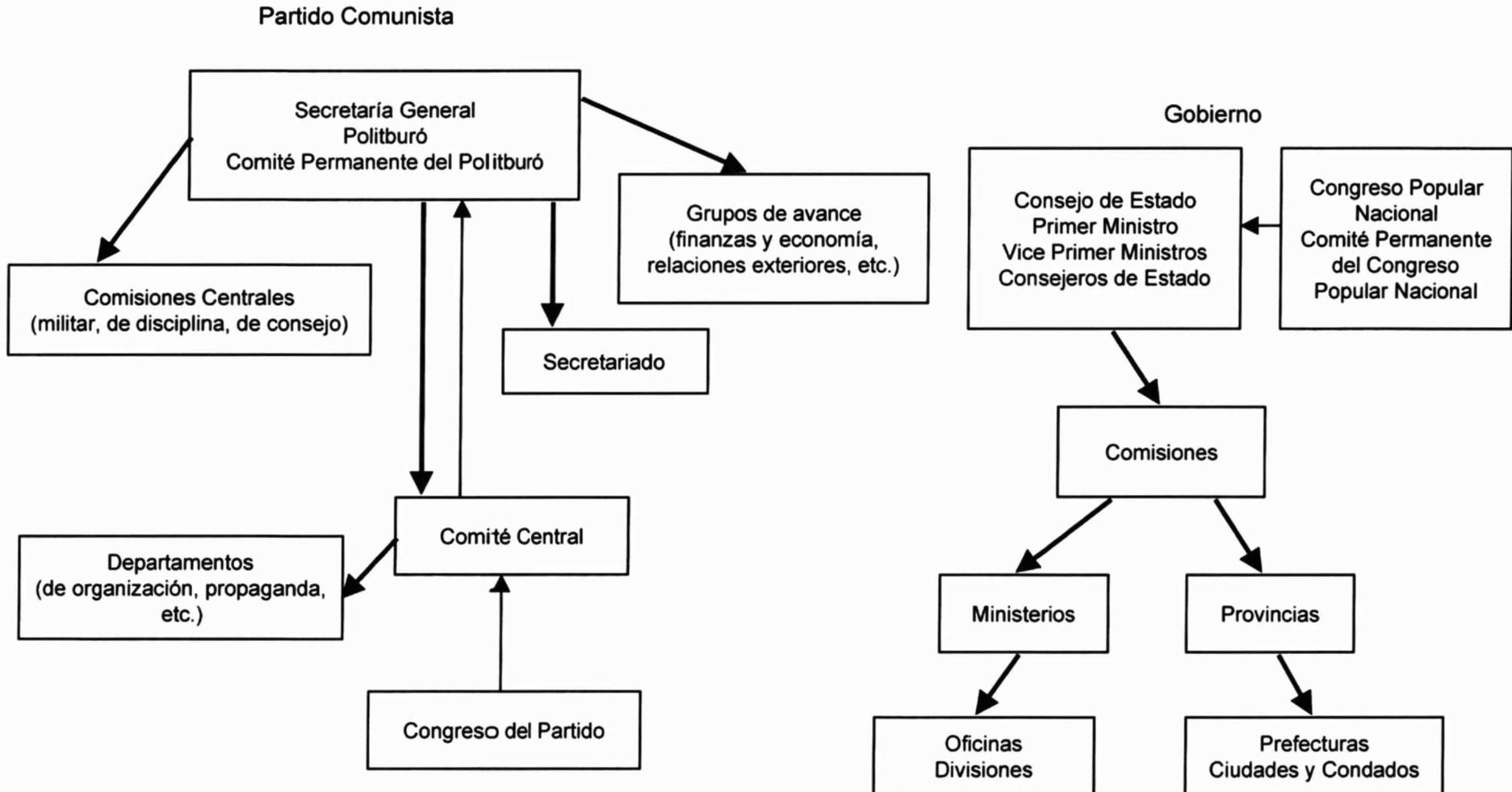
En 1978, antes de iniciarse las reformas, China tenía un ingreso *per capita* más bajo que el de Corea del sur o Taiwan en 1960, desde entonces el crecimiento de su economía a tasas promedio de entre 8 y 9% anual le ha permitido triplicar su PNB en menos de dos decenios. Con una tasa más fácilmente sostenible de 6% anual, en treinta años China alcanzaría un ingreso de 10 mil dólares *per capita* y su economía doblaría a la actual norteamericana. Los incentivos para mantener el curso son sustantivos.

Es posible que China haya logrado atravesar la primera fase de un proceso de profunda transformación social sustituyendo la fórmula occidental capitalista del desarrollo con una versión china, sorprendentemente pragmática, del socialismo. Más probable parece, sin embargo, que la

estructura institucional de la sociedad china esté incorporando las lecciones y las presiones del capitalismo occidental sin perder por completo los rasgos de su propio carácter. El resultado dependerá, sin duda alguna, del escenario chino de los próximos decenios.

ANEXO I

Relaciones formales de autoridad entre las organizaciones centrales del Partido Comunista Chino y el gobierno



Fuente: S. Shirk, *The political logic of economic reform in China* (1993), p. Xi. Las líneas delgadas indican una autoridad más débil, y el nivel superior en el que se coloca la estructura del partido respecto de la gubernamental señala también el papel dominante de la primera.

ANEXO II

Estructura del actual gobierno chino

Congreso Popular Nacional

Presidente
(Li Peng)

Vice Presidentes

(Tian Jiyun
Xie Fei
Jiang Chunyun
Zou Jiahua
Pagbalha Geleg Namgyai
Wang Guangying
Chen Siyuan
Buhe
Tomur Dawamat
Wu Jieping)

Pen Peiyun
He Luli
Zhou Guangzhao
Cheng Kejie
Cao Zhi
Ding Shisun
Cheng Siwei
Xu Jialu
Jiang Zhenghua

Presidente de Estado
(Jiang Zemin)

Vice Presidente de Estado
(Hu Jintao)

Comisión Central Militar

Presidente
(Jiang Zemin)
Vice Presidentes
(Zhang Wannian
Chi Haotian)

Suprema Corte Popular
Presidente
(Xiao Yang)

Suprema Procuraduría Popular
Procurador General
(Han Zhubin)

Consejo de Estado

Primer Ministro
(Zhu Rongji)

Vice Primer Ministros

(Li Lanqing
Qian Qichen
Wu Bangguo
Wen Jiabao)

Consejeros de Estado

(Chi Haotian
Luo Gan
Ismail Amat
Wang Zhongyu)

Ministros y Comisionados

Ministerio de Relaciones Exteriores	Tang Jiaxuan
Ministerio de Defensa Nacional	Chi Haotian
Comisión Estatal de Desarrollo y Planificación	Zeng Peiyan
Comisión Estatal de Economía y Comercio	Sheng Huaren
Ministerio de Educación	Chen Zhili
Ministerio de Ciencia y Tecnología	Zhu Lilan
Comisión de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional	Liu Jibin
Comisión Estatal de Asuntos Étnicos	Li Dezhu
Ministerio de Seguridad Pública	Jia Chunwang
Ministerio de seguridad Estatal	Xu Yongyue
Ministerio de Supervisión	He Yong
Ministerio de Asuntos Civiles	Doje Cering
Ministerio de Justicia	Gao Changli
Ministerio de Finanzas	Xiang Huaicheng
Ministerio de Personal	Song Defu
Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	Zhang Zuoji
Ministerio de Tierras y Recursos Naturales	Zhou Yongkang
Ministerio de Construcción	Yu Zhengsheng
Ministerio de Ferrocarriles	Fu Zhihuan
Ministerio de Comunicaciones	Huan Zhendong
Ministerio de Tecnología Informativa e Industrias de la Telecomunicación	Wu Jichuan
Ministerio de Recursos Hidráulicos	Niu Maosheng
Ministerio de Agricultura	Chen Yaobang
Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica	Shi Guangsheng
Ministerio de Cultura	Sun Jiazheng
Ministerio de Salud	Zhang Wenkang
Comisión Estatal de Planeación Familiar	Zhang Weiqing
Banco Popular de China	Dai Xianglong
Administración de Auditoría	Li Jinhua

La anterior estructura gubernamental supone mejoras sustanciales en diversos sentidos. En términos del número de oficinas burocráticas, este gobierno es mucho menor que el anterior, como se aprecia en la siguiente tabla:

	Vice Primer Ministros	Consejeros de Estado	Ministerios y Comisiones
Gabinete anterior	6	7	40
Actual gabinete	4	5	29

El recorte más significativo se da en el número de ministerios y comisiones donde se procuró integrar las agendas redundantes o demasiado desagregadas a una instancia general. Así, las oficinas que desaparecen son los Ministerios de la Industria del Poder; de la Industria del Carbón; de la Industria Metalúrgica; de Construcción de Maquinaria; de Electrónica; de Química; de Comercio Interior; de Correo y Telecomunicaciones; del Trabajo; de Radio, Cine y Televisión; de Geología y Recursos Minerales; de Bosques; la Comisión Estatal de Reestructuración Económica, y la de Ciencia y Tecnología¹.

En cuanto al peso otorgado a la carrera burocrática del nuevo gabinete, 12 de los 29 nuevos ministros fueron ascendidos de cargos viceministeriales en los mismos sectores de los que hoy se hacen cargo. Es decir que no se desaprovechó la experiencia que pudieran haber generado en su carrera administrativa. De hecho, incluso, 6 ministros conservaron sus puestos (los de Defensa; Asuntos Civiles; Personal; Comunicaciones; Recursos Hidráulicos; y el gobernador del Banco Popular de China. De los 11 restantes, 8 sí recibieron un ascenso cruzado, ya que provenían de cargos en ministerios o comisiones distintos de los que reciben; dos habían ocupado puestos gerenciales en la industria privada, y el último tiene una carrera enteramente partidista.

Ahora bien, los 4 vice primer ministros comparten un perfil marcadamente tecnocrático y una larga carrera en la administración pública. Además, casi todos completaron estudios de educación superior: hay un administrador de empresas; un ingeniero; un geólogo y sólo un cuadro partidista veterano.

Y finalmente, entre los 5 consejeros de Estado hay también 3 ingenieros, un militar de carrera y un sólo cuadro partidista veterano. La edad promedio de los integrantes del gobierno son 62 años, lo cual representa una disminución --aunque mínima-- del perfil que habían sostenido durante los últimos 30 años².

¹ *China Economic Review*, abril 1998, p. 4.

² La información sobre los perfiles de los miembros del gabinete la obtuve de artículos publicados en diversos diarios alrededor de la aprobación del nuevo gobierno chino en el marco del IX Congreso Popular Nacional, celebrado en marzo de 1998 en Beijing. Ver, por ejemplo, *China Daily*, edición Hong Kong, marzo 18, p. 1, 3 y 4; marzo 19, pp. 1,2 y 4; marzo 20, pp. 1, 2, 4 y 5; marzo 23, pp. 7-10; *South China Morning Post*, marzo 18, pp. 8 y 9; marzo 19, p. 8; abril 1, p. 15; *Sunday Morning Post*, marzo 15, p. 7; y la revista *China Economic Review* correspondiente al mes de abril, p. 4. Agradezco el material a la profesora Marisela Connelly.