

La descentralización como estrategia de desarrollo en China: un modelo de desarrollo para los países en desarrollo¹

G. VENKAT RAMAN. Universidad de Pekín, República Popular de China | gvenkat47@yahoo.com

Fecha de entrega: 15 de marzo de 2022 / Fecha de aprobación: 15 de mayo de 2022

RESUMEN

La premisa de este artículo es que, si bien el papel central del Estado en las economías en desarrollo es indispensable, la descentralización de la autoridad para la toma de decisiones es inevitable en la gobernanza de sociedades territorialmente grandes como la República Popular China (RPC). La experiencia de la RPC ha sido marcada por la descentralización de poder y autoridad como requisito inevitable en dos modelos distintos de desarrollo: el maoísta y el dengista. Sin embargo, el punto crucial es que los dos modelos se caracterizan por estrategias distintas de descentralización. Mientras que la estrategia de desarrollo maoísta fue predominantemente administrativa, la estrategia de descentralización dengista es predominantemente impulsada por el mercado. Además, es imperativo señalar que hay muchos puntos de partida entre las estrategias mencionadas. Este artículo rastrea brevemente los orígenes de la descentralización en la China posterior a 1949 y compara las políticas maoísta y dengista con respecto a la descentralización. Esencialmente, se centra en las estrategias de descentralización durante el período de reformas de mercado y en la importancia del modelo chino para los países en vías de desarrollo.

Palabras clave: Descentralización, China, Desarrollo

¹ Traducción al español del artículo publicado originalmente en inglés como: Raman, G. V. (2006). Decentralisation as a Developmental Strategy in China: A Development Model for Developing Countries. *China Report*, 42(4), 369–384.

<https://doi.org/10.1177/000944550604200402> Copyright Holder. Reprinted by permission of Sage Publications. Si bien se ha hecho todo lo posible para garantizar que el contenido de estas publicaciones sea correcto en cuanto a los hechos, ni los autores ni el editor aceptan, y por la presente excluyen expresamente en la mayor medida permitida por la ley aplicable, cualquier y toda responsabilidad derivada de los contenidos publicados en este artículo, incluyendo, sin limitación, de cualquier error, omisión, inexactitud en la traducción original o posterior, o por cualquier consecuencia derivada de ello. Nada en este aviso excluirá responsabilidad que no pueda ser excluida por ley. Traducción: Alcides Bazza. Revisión: Carina Davies.

Decentralisation as a Developmental Strategy in China: A Development Model for Developing Countries

ABSTRACT

The premise of this article is that although the central role of the State in developing economies is indispensable, decentralisation of decision-making authority is inevitable in the governance of territorially large societies such as the People's Republic of China (PRC). A key component in the developmental experience of the PRC, as regards the two distinct models of development—Maoist and Dengist—has been a marked decentralisation of power and authority, an inevitable requirement in a territorially large and diverse country like China. The crucial point, however, is that during the Maoist and the Dengist eras, the strategies of development were distinguished by, among other features, two very distinct types of decentralisation. Whereas the Maoist developmental strategy was predominantly administrative, the Dengist strategy of decentralisation is predominantly market-driven. Besides, it is highly imperative to note that there are a great many points of departure between the Maoist and the Dengist developmental strategies. This article briefly traces the origins of decentralisation in post-1949 China and compares the Maoist and Dengist policies with regard to decentralisation. It essentially focuses on decentralisation strategies in the period of market reforms and the significance of the Chinese model of development for the developing countries.

Keywords: Decentralization, China, Development

Introducción

Los términos centralización y descentralización se utilizan a menudo para referenciar la incompatibilidad respecto del ejercicio de autoridad, es decir, para sugerir que una organización que se caracteriza como centralizada está completamente desprovista de características descentralizadas y viceversa. En otras palabras, se usan como si estos dos términos fueran antitéticos. James W. Fesler, muy apropiadamente, señaló este problema en las siguientes palabras: “Nuestros lenguajes dicotomizan ‘centralización’ y ‘descentralización’, una peculiaridad que sirve deficientemente a la ciencia política. Parece que no tenemos un término que abarque todo el continuo entre los dos polos, ni un término que especifique el rango medio donde las tendencias centralizadoras y descentralizadoras están sustancialmente en equilibrio” (Fesler, 1965, p. 537). Fesler destaca además el otro problema metodológico al que se enfrentan los politólogos en sus esfuerzos por trasladar “las discusiones sobre la descentralización desde las generalidades a un grado de precisión” (ibid., pp. 536–37). Sostiene que el primer problema asociado con este debate es “la debilidad de los índices de centralización y descentralización”. En segundo lugar, argumenta que “el poder es un fenómeno complejo y su distribución es difícil de medir” (ibid., p. 537). El tercer problema es la “dificultad de diferenciar los grados de descentralización dentro de un solo país en un momento dado. En la práctica, las regiones particulares, las provincias y los gobiernos locales reciben tratos diferentes” (ibid.).

Existe un consenso creciente en la literatura sobre desarrollo de que la administración democrática, la autodeterminación, el control comunitario, el gobierno vecinal, la iniciativa individual/local y/o la gestión participativa desde la base son cruciales para la implementación exitosa de los proyectos de desarrollo y también para preservar su sostenibilidad. La descentralización de la administración y el desarrollo ha llegado a ser aceptada como uno de los mejores medios para promover la participación de los ciudadanos en los niveles intermedios y bajos de gobierno. Se argumenta que la descentralización permite que los ciudadanos se involucren en la planificación e implementación de los programas de desarrollo, movilicen el

apoyo de base y promuevan un sentimiento de “propiedad local”, aumentando el compromiso y las contribuciones sobre la realización de tales programas.

Dependiendo de las condiciones socioeconómicas, políticas y geográficas, y las prioridades de la élite que toma decisiones, ha habido diferentes grados y tipos de descentralización. Debido a estos factores, ha habido una marcada diferencia también entre los académicos sobre el significado del término descentralización. La descentralización puede tomar una variedad de formas dependiendo la modalidad bajo la que el gobierno central transfiere la autoridad para planificar, tomar decisiones y administrar las funciones públicas a las agencias regionales o locales. Abarca desde el simple traslado de la carga de trabajo a los agentes de campo hasta la transferencia final de la autoridad administrativa y política a los órganos de gobierno local legalmente constituidos. Sobre la base de la naturaleza de las agencias a las que el gobierno de un Estado soberano transfiere algunas de sus funciones en diferentes niveles, se han identificado cuatro grandes categorías de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización (Rondinelli et al, 1983). El término *desconcentración* se utiliza para denotar la transferencia o el traspaso de alguna autoridad o responsabilidad administrativa a los niveles inferiores dentro de las agencias centrales. La *delegación* se refiere a la transferencia de una amplia autoridad para planificar e implementar decisiones relacionadas con una función específica o una variedad de funciones dentro de límites espaciales específicos a una organización que puede ejercer esta autoridad sin la supervisión directa de la unidad delegante. La *devolución* es la concesión legal de facultades a las autoridades locales formalmente constituidas para desempeñar funciones residuales específicas. En esta forma de descentralización, el gobierno central puede conservar los controles residuales, pero la autoridad para la toma de decisiones y las operaciones en una serie de áreas funcionales está enraizada en un organismo local dirigido por representantes locales. El último tipo de descentralización es la *privatización*. Implica la transferencia de la responsabilidad sobre los servicios públicos del Estado o de empresas estatales a organizaciones privadas o voluntarias.

Es evidente a partir de las discusiones anteriores que cada una de las diferentes formas de descentralización tiene distintas implicaciones. La desconcentración y la devolución enfatizan las dimensiones territoriales, mientras que la delegación y la privatización resaltan los aspectos funcionales de la descentralización. Cabe señalar que, aunque estas cuatro formas de descentralización difieren en sus características e implicaciones, no son mutuamente excluyentes. En la práctica, la mayoría de los gobiernos utilizan algunas combinaciones de estas cuatro formas de descentralización.

Centralización y descentralización en China

Históricamente, el problema administrativo en China se ha articulado en términos de las ventajas comparativas del gobierno centralizado (*junquan*) frente al descentralizado (*fenquan*) para la sociedad en su conjunto (Cohen, 1988, p. 520). La disputa entre estos dos polos, en la mayoría de los casos, también ha sido un reflejo de intereses políticos, sociales y económicos que compiten vigorosamente en la historia de China (Cohen, 1988, p. 520). Alan P. Liu (1986, pp. 8-9) sostiene que la cultura política china se ha caracterizado, entre otras cosas, por el problema del regionalismo. Esto pone de relieve la cuestión de las relaciones centro-provincia, que constituye una parte dominante de las discusiones y debates sobre la descentralización. Señala además que este problema del centro versus regiones tiene una influencia permanente sobre la élite gobernante de China que se observa desde su liberación hasta la actualidad (Liu, 1986).

El Partido Comunista Chino, bajo la dirección de Mao Zedong, decidió que "el estilo soviético de planificación centralizada podría resolver este problema mediante un control directo de arriba hacia abajo" (Schurmann, 1966, p. 210). El modelo soviético de centralización

administrativa logró sus objetivos, ya que permitió el establecimiento de un sistema de gobierno uniforme en toda China. Sin embargo, creó rigideces en los niveles medios e inferiores del sistema (Schurmann, 1966).

Estrategia de desarrollo maoísta

El debate se centró básicamente en torno a dos procesos diferentes, que Franz Schurmann (1996, p. 195) denominó descentralización I y descentralización II. La descentralización, según Schurmann, puede adoptar dos formas. O bien el poder de toma de decisiones se transfiere hasta las propias unidades de producción o se transfiere solo a algunos niveles inferiores de la administración regional (ibid.). La primera se clasifica como descentralización I y la segunda como descentralización II. Mientras que un grupo de líderes encabezado por Mao abogó por la descentralización II, el otro grupo liderado por Liu Shaoqi, Deng Xiaoping y Chen Yun abogó por la descentralización I. Algunos académicos como Carl Riskin han calificado la primera como descentralización administrativa y la segunda como descentralización impulsada por el mercado. Los debates internos del partido finalmente se resolvieron a favor de la descentralización II. La respuesta de Mao al problema de la centralización rígida y el burocratismo inherente al Primer Plan Quinquenal (FFYP por sus siglas en inglés *First Five-Year Plan*) suele verse en el contexto de las reformas de 1957-1958. En la reunión del Tercer Pleno del Comité Central, que duró del 20 de septiembre al 9 de octubre de 1957, se concretaron algunas de las políticas más críticas que condujeron al Gran Salto Adelante (GLF por sus siglas en inglés *Great Leap Forward*). Dichas políticas se han denominado como descentralización maoísta. Aunque posteriormente ocurrieron más cambios, incluida otra importante descentralización en 1970, en general se consideró que la reforma de fines de la década de 1950 había establecido los lineamientos principales del sistema de planificación y gestión que perduró hasta las reformas de mercado de fines de la década de 1970.

Estrategia de desarrollo dengista

Las reformas de mercado iniciadas bajo el liderazgo de Deng Xiaoping marcaron un punto de inflexión en la política y la economía de la República Popular China (en adelante RPC). Dando máxima prioridad al objetivo de la modernización, Deng comparó la realización de las “Cuatro Modernizaciones” con una revolución profunda dirigida por una “emancipación de las mentes”, afirmando que sin reformas económicas y políticas significativas inmediatas y una “emancipación de las mentes”, el “programa de modernización y la causa socialista de China estarán condenadas”.

Las reformas de mercado posteriores a Mao no surgieron de algún proceso económico espontáneo y liberal, ni siquiera simplemente eliminando las restricciones estatales anteriores sobre la iniciativa empresarial². Etiquetada como descentralización impulsada por el mercado por algunos académicos, los mercados se introdujeron en la economía por mandato del gobierno. Esto condujo al establecimiento de lo que ha sido descrito como “socialismo con características chinas” por el liderazgo posterior a Mao. La nueva forma de socialismo ha tenido amplias ramificaciones económicas y políticas. La introducción de reformas de mercado ha alterado por completo el carácter y la naturaleza del Estado chino. También ha habido una redefinición del socialismo chino, la lucha de clases ya no ocupa la posición central que

² La descentralización en el sector agropecuario definitivamente fue algo que empezó y cobró impulso de forma autónoma en un principio, pero una vez que el gobierno se dio cuenta de este hecho, no hizo nada para detener esta práctica, lo que significó que dio una especie de consentimiento tácito al Sistema de Responsabilidad Familiar.

ocupaba antes de 1976. “Según Deng, la esencia del socialismo es liberar e impulsar las fuerzas productivas, eliminar la explotación y la polarización y lograr finalmente la prosperidad común” (Weil, 1996, p. 223). Deng dijo además que la tarea más fundamental durante la fase actual del socialismo es desarrollar las "fuerzas productivas". En esta ideología, el desarrollo económico es la tarea fundamental (Xiaoping, 1983). Por lo tanto, el liderazgo posterior a Mao se desvió del énfasis maoísta en la construcción del socialismo mediante una reducción progresiva de las desigualdades socioeconómicas y lanzó un nuevo programa económico, cuyos pilares principales eran los siguientes: atacar la concentración excesiva de autoridad en la gestión económica (léase descentralización impulsada por el mercado), reformar el sistema comunal en la agricultura, mejorar los incentivos agrícolas y elevar los niveles de vida. La siguiente es una ilustración simple de las dos estrategias de desarrollo distintas que han dominado el panorama de desarrollo de la RPC en la era posterior a 1949.

Estrategia de desarrollo	Maoísta	Dengista
Énfasis	Desarrollo/ Relaciones de Producción	Crecimiento/ Fuerzas de producción
Primacía hacia	Lucha de clases/ Política al mando	Desarrollo económico/ economía al mando
Objetivo	Equidad	Eficiencia
Técnica/Estrategia	Movilización de masas	Reformas del mercado
Naturaleza de la descentralización	Administrativa	Administrativa + impulsada por el mercado

La década de 1980 vio a los académicos de China dedicarse a estudiar la importancia de las instituciones además de su énfasis anterior en el liderazgo y las preferencias de la élite. En la era posterior a Mao, cuando las reformas de mercado condujeron a cambios significativos, el movimiento hacia un “nuevo institucionalismo” en la disciplina renovó el interés en el efecto de las estructuras estatales en la formulación e implementación de políticas. Durante esta época, las relaciones centro-provincia se describían como una intensa negociación interinstitucional. Académicos como Barry Naughton (1996), Shaun Breslin (1996) y Kenneth Lieberthal (1995) han realizado algunas de las contribuciones más destacadas de este período. En la década de los 90, autores como Linda Chelan Li, y Susan Shirk (1993) han analizado las relaciones centro-provincia como un proceso interactivo en el que tanto el centro como las provincias luchan arduamente por alcanzar sus respectivos objetivos. Por lo tanto, el enfoque general está en los procesos políticos y el factor de poder, en lugar de examinar el funcionamiento de la descentralización en la estrategia de desarrollo.

En tiempos recientes ha habido trabajos de académicos como Alwyn Young, Hongbin Cai y Daniel Treisman. Alwyn Young, por ejemplo, argumenta que la liberalización y transformación de la RPC en los últimos veinte años puede caracterizarse mejor como un proceso de devolución (Gilley, 2001). Argumenta que la actual economía china impulsada por el mercado es menos eficiente que la antigua economía planificada porque la primera ha dividido el país en feudos económicos locales. En este proceso, sostiene que China ha pasado de tener un plan central a tener muchos planes centrales mutuamente competitivos. Hongbin Cai y Daniel Treisman (2006), en un artículo titulado "¿Causó la descentralización del gobierno el milagro

económico de China?", argumentan que ninguno de los estudios sobre descentralización ha logrado establecer un "vínculo convincente entre la descentralización de China y el éxito de China". Argumentan que el crecimiento económico que actualmente se observa en China es una consecuencia de las políticas que surgen de la "competencia entre las facciones pro y anti-mercado en Beijing".

Como consecuencia de la adopción de un nuevo sistema de asignación de impuestos (conocido como *fenshuizhi*, FSZ) en 1994, el centro comenzó a recibir más ingresos y, por lo tanto, recuperó parte del terreno perdido. Este desarrollo también ha atraído la atención de varios académicos, por ejemplo, Wang Shaoguang y Huang Yasheng, quienes han investigado los cambios en las relaciones centro-provincia como resultado del nuevo sistema de asignación de impuestos. Aunque Wang Shaoguang (1997) y Huang Yasheng aceptaron la eficiencia del nuevo sistema en comparación con el sistema anterior, abogaron por algunas reformas institucionales para que el centro pueda ejercer un mejor control fiscal sobre las provincias.

Comparación de la descentralización maoísta y dengista. Relaciones centro-provincias.

Ya en 1956, Mao Zedong señaló que, bajo el sistema soviético de centralización, la relación entre el centro y las localidades era una "contradicción". Según explicó, el principal problema era que los poderes locales estaban demasiado restringidos. Mao argumentó que era necesario ampliar el poder local y otorgar a las localidades cierta independencia bajo el plan central porque "dos entusiasmados" (en referencia al entusiasmo de los gobiernos central y locales) eran más beneficiosos que solo el control central. Para estimular el entusiasmo y la creatividad de las autoridades locales en la construcción socioeconómica y reducir las pesadas cargas administrativas y financieras del gobierno central era esencial trasladar ciertos controles económicos a las provincias. Mao lanzó programas de ajuste tres veces entre 1957 y 1970. Estos programas representaron intentos de resolver la cuestión de la relación óptima entre el centro y las provincias.

Los aspectos más destacados de la descentralización maoísta fueron los siguientes: (1) la transferencia de la mayoría de las empresas centrales a la gestión de las autoridades locales, (2) la planificación local y (3) el reemplazo de la planificación central con una mayor delegación de poderes a los gobiernos locales. Como resultado de estas medidas de descentralización, surgieron muchos problemas nuevos. Primero, como señala Cyril Lin (1981), la descentralización maoísta no fue una reforma fundamental del modelo básico de planificación estalinista. "Se cambió el lugar de la toma de decisiones económicas, pero los métodos de cálculo y control económicos permanecieron inalterados; la planificación física seguía siendo dominante" (Lin, 1981, pp. 1-48). Este tipo de descentralización en realidad fortaleció el modelo estalinista, con la única diferencia de que ahora se practicaba a nivel regional. Otro conjunto de problemas surgió como resultado de las medidas de descentralización introducidas a principios de la década de 1970. Como resultado de la descentralización y la promoción de la iniciativa local, los gobiernos provinciales comenzaron a promover sus propios intereses parroquiales sin tener en cuenta la racionalidad macroeconómica. Como señala Wang Shaoguang (2006), con los recursos a su disposición y los derechos para usarlos, los gobiernos locales comenzaron a permitirse inversiones irracionales. Por último, pero no menos importante, la política china se vio afectada por una "fragmentación a lo largo de líneas regionales". Este período también fue testigo de cambios constantes de centralización, descentralización y recentralización, seguidos de otra ronda de descentralización.

Las reformas posteriores a Mao lanzadas bajo el liderazgo de Deng, mientras se diseñaba una nueva estrategia de desarrollo económico, también tuvieron que lidiar con los problemas

que aquejan a la economía china. Cuando el liderazgo posterior a Mao inició la reforma del sistema económico en 1978, también puso en marcha un proceso de reforma política. Dicha reforma política estableció cambios significativos en el proceso del poder político dentro del marco de gobierno del partido existente. Podría decirse que estos cambios se sintieron más intensamente en las relaciones centro-provincia que en otros ámbitos. El impulso por el crecimiento económico afectó prácticamente todos los aspectos de las relaciones centro-provincia: se desmanteló parcialmente el proceso de planificación estatal; se incrementaron el papel y el alcance de las fuerzas del mercado; se delegaron más poderes centrales y se adoptó una nueva estrategia de desarrollo regional (Benewick y Wingrove, 1995, pp. 63–72). Para citar a Wang Shaoguang, “la esencia de la reforma económica se puede resumir en una frase *“fangquan rangli”*, es decir, devolver el control central sobre los recursos y el poder de toma de decisiones a los gobiernos locales, por un lado, y a las empresas, por el otro”. En el contexto de las relaciones centro-provincia, Deng optó por centrarse en la descentralización fiscal. La lógica detrás de una mayor devolución de poderes a las provincias era doble. Primero, Deng vio la descentralización como un medio a través del cual China cambiaría de una economía dirigida a una economía de mercado. En este sentido, la descentralización de Deng fue de arriba hacia abajo, pero hasta cierto punto la descentralización dengista también tuvo un contenido de abajo hacia arriba. Como resultado de las medidas de descentralización de Mao, las provincias adquirieron ciertos poderes y beneficios a los que no estaban dispuestas a renunciar. Durante ese tiempo, el liderazgo central necesitaba asegurar el apoyo del liderazgo provincial para que las reformas fueran un éxito. Y establecer tales reformas bajo restricciones podría haber resultado contraproducente. El liderazgo dengista durante este tiempo respondió a las provincias optando por un camino de no confrontación: en 1980 adoptaron lo que puede describirse como la reforma de “comer en cocinas separadas”. Esta se refiere a las medidas de descentralización fiscal introducidas por el liderazgo posterior a Mao. De acuerdo con esta reforma, se otorgarían más poderes a las provincias en la toma de decisiones económicas para que puedan aprovechar al máximo las reformas de mercado. Tenían la libertad de seguir sus propias políticas para impulsar su crecimiento económico regional y desarrollarse económicamente fomentando la inversión y aumentando la producción. Esto tenía dos ventajas: hacer que las localidades asumieran más responsabilidades financieras mientras garantizaban un cierto nivel de ingresos al centro. El centro esperaba que su participación en los ingresos aumentara a medida que crecieran las economías regionales. Estas reformas, en cuanto a sus implicaciones para la descentralización, pueden dividirse en dos fases. La primera fase es de 1978 a 1993 y la segunda fase es de 1994 al presente; se eligió 1994 porque marcó el comienzo de un período en el que el centro recuperó parte del terreno perdido como resultado del sistema de cesión de impuestos establecido ese mismo año.

La primera fase: 1978-1993³

Esta fase de las relaciones centro-provincia vio un debilitamiento gradual del control del centro sobre las provincias, lo que en ocasiones condujo a conflictos. La primera señal de que las reformas podrían generar conflicto entre el centro y las provincias se presentó ya en marzo de 1979. Apenas tres meses después de su llegada al poder, Deng admitió que era necesario hacer una “retirada parcial” y ralentizar el ritmo de la reforma. Aunque esto fue en parte una respuesta a los fracasos de la estrategia económica del liderazgo anterior a la reforma, también fue provocado por la explosión de inversiones en la construcción de capital en las provincias que siguió a la devolución de los controles sobre el gasto de inversión. Al centro se le planteó

³ Esta sección se ha beneficiado de los estudios y conclusiones de los siguientes trabajos: Breslin (1995) y Li (1988).

un serio dilema. Por un lado, necesitaba frenar la rápida extensión de las inversiones para sentar una base financiera sólida de las futuras reformas y responder a las críticas de líderes más cautelosos. Pero al mismo tiempo, tenía que tener cuidado de que la reducción no condujera a una recesión brusca que pudiera poner en peligro el apoyo popular al nuevo liderazgo. Además, si pusieran demasiado énfasis en la otra cara de las reformas, esto daría a los conservadores la oportunidad de atacar el proceso de reforma. Sin embargo, pareció haber consenso en la dirigencia central en cuanto a frenar la tendencia de las provincias a anteponer las metas locales a las nacionales. Cada vez más liberadas de las restricciones de la "planificación obligatoria" y aún no reguladas por mecanismos macroeconómicos de mercado, muchas áreas simplemente ignoraron los requisitos de objetivos nacionales más amplios y atendieron a sus propios intereses (Breslin, 1996, pp. 51-70).

El Tercer Pleno del Duodécimo Comité Central marcó un punto de inflexión en las resistencias hacia una reforma mayor. Una de las consecuencias más importantes de estas reformas fue su efecto sobre las diferencias interprovinciales. Continuaron los ataques de las provincias del interior por el acaparamiento de materias primas, y las quejas de otros líderes sobre el trato injusto se hicieron cada vez más vociferantes. La respuesta inicial del centro al creciente resentimiento de las provincias del interior fue una combinación de promesas, recompensas y exhortaciones. El centro complementó estas medidas aumentando la ayuda a las provincias del oeste. Esto lleva a la inferencia de que mientras la descentralización impulsada por el mercado benefició a las provincias (léase provincias costeras y del sur), el centro asumió muchos de los costos. Una segunda consecuencia clave de las nuevas reformas fue una mayor expansión del gasto local. Algunos economistas chinos como Deng Yitao, Luo Xiaopeng y Xu Xiaopo abogaron por un fortalecimiento del control central en lugar de una mayor transferencia del poder. El nombramiento de Li Peng, un líder conservador, como primer ministro dio lugar a varias medidas nuevas para restringir a las provincias. Por ejemplo, en 1988, el centro trató de implementar un paquete de recortes que afectó a las provincias de dos maneras principales. Primero, el paquete incluía una serie de políticas diseñadas para controlar el gasto provincial. En segundo lugar, Li Peng jugó un papel decisivo en el inicio de políticas relacionadas con el alcance de los controles administrativos y las reformas de precios que afectaron indirectamente tanto las relaciones centro-provincia como las relaciones interprovinciales.

Fue en este contexto que se celebró el Tercer Pleno del Decimotercer Comité Central y, tras mucha deliberación, se decidió introducir políticas que moderen el creciente poder de las provincias. El discurso de Zhao Ziyang marcó un giro a favor de restaurar el control central sobre la economía. El comienzo de una nueva iniciativa central para restablecer el control de las provincias fue respaldado por una campaña de la prensa nacional para advertir al público chino sobre los peligros del creciente provincialismo. Intentos más concretos para restaurar el control central llegaron con la reintroducción de precios máximos y un refuerzo de los controles sobre la inversión en construcción de capital.

Hacia fines de la década de 1980 y principios de 1990, las interacciones entre el centro y las provincias estaban cada vez más preocupadas por una mejor demarcación de la jurisdicción (Li, 1998, p. 290). Se argumentó que la asignación específica de autoridad y responsabilidad no solo debe ser justa y consistente, sino que, lo que es más importante, la demarcación de la jurisdicción debe establecerse por ley, e incluso incluirse en la constitución, para garantizar su relativa estabilidad y seguridad contra la intrusión de ambos lados (ibid.) Estos llamados a una demarcación más clara de la jurisdicción de los gobiernos central y provincial no tenían precedentes e iban más allá de las meras solicitudes de un ajuste a la distribución existente de poder y recursos. La solicitud de una vía regularizada a través de la cual resolver los desacuerdos dio origen a un mayor nivel de institucionalización dentro de las relaciones centro-provincia. Un corolario fue el paso gradual de la ambigüedad a la claridad en las interacciones central-provinciales. Estos nuevos desarrollos llevaron a uno de los eventos más importantes

en lo que respecta a las relaciones centro-provincia, a saber, la adopción del nuevo sistema de asignación de impuestos (*fenshuizhi*). La adopción de este nuevo arreglo hizo que el centro ganara una vez más ventaja sobre las provincias. Y una de las preocupaciones dominantes se vinculó a las relaciones fiscales. La descentralización fiscal como resultado de las reformas de mercado llevó a las provincias a hacer todo lo posible para lograr la prosperidad económica a través de una variedad de medidas. Para lograr este objetivo, recurrieron al atesoramiento, a la remisión de ingresos muy por debajo de lo que eran capaces, a inversiones irracionales y a otorgar moratorias fiscales a las provincias de sus propias regiones (*ibid.*) Estos acontecimientos convencieron a la dirección central de que si se modificaban las relaciones centro-provincia, la clave estaba en modificar las relaciones fiscales. Estos desarrollos también mostraron que mientras la descentralización fiscal a un nivel superficial parecía estar relacionada con el pago de impuestos y otras implicaciones fiscales, los conflictos entre el centro y las provincias eran esencialmente políticos. Esta evaluación está respaldada por el hecho de que hubo tensiones en dos dimensiones diferentes. Primero, condujo a luchas entre las facciones conservadoras y radicales en el centro en cuanto al ritmo y contenido de las reformas de mercado. También hubo desacuerdos entre las autoridades centrales y provinciales sobre la adopción o rechazo de políticas particulares en materia de desarrollo⁴.

La segunda fase: 1994-Presente

Las reformas de 1994 implicaron los siguientes cambios: (1) se modificó fundamentalmente la forma de reparto de ingresos entre el gobierno central y los gobiernos provinciales; (2) se simplificó la estructura tributaria y se estandarizaron las tasas impositivas; (3) se prohibió a los gobiernos locales otorgar exenciones fiscales, y (4) la administración tributaria fue centralizada. Gracias a estas medidas se ha producido una notable mejora en las relaciones centro-provincia. El sistema anterior que daba mucha libertad al centro y a las provincias para ejercer discrecionalmente sus recursos fue reemplazado por un sistema basado en reglas. Los gobiernos que violan las reglas enfrentan el riesgo de mayores costos. Esto es ampliamente considerado como un intento de alterar los arreglos institucionales relacionados con las relaciones centro-provincia (Shaoguang, 1997, p. 9). Sin embargo, ciertas lagunas continuaron plagando las relaciones fiscales centro-provincia, y esto afectó directa o indirectamente las relaciones generales. Por ejemplo, no había restricciones constitucionales para evitar que el centro alterara los términos del acuerdo unilateralmente; tampoco había ninguna disposición por medio de la cual el centro pudiera impedir que las provincias transfirieran ingresos de fuentes presupuestarias a fuentes extrapresupuestarias, y esto condujo a un pago insuficiente de los ingresos por parte de las provincias al centro (Shaoguang, 1997). Sin embargo, a pesar de tales lagunas y sin resultados significativos desde el punto de vista de aumentar los ingresos del centro, esta política fiscal representa un gran paso adelante en la mejora de las relaciones entre el centro y las provincias.

⁴ Académicos como Shen Mingming, profesor de la Escuela de Administración Gubernamental de la Universidad de Pekín, Beijing, y Bai Gang, profesor e investigador sénior de la Academia China de Ciencias Sociales, Beijing, comparten este punto de vista.

Comparación de la estrategia de desarrollo regional en la era maoísta y en la era dengista⁵

La estrategia de desarrollo regional en la era maoísta fue moldeada por los objetivos de autosuficiencia e igualitarismo. Se basó considerablemente en medidas redistributivas que apuntaron a igualar el desarrollo económico regional. Tal estrategia se sustentó en el análisis de los desequilibrios entre las provincias costeras y las del interior. El desarrollo regional desequilibrado se consideró inapropiado para el crecimiento general de la economía china por tres razones (Yang, 1990, pp. 230-37): Primero, las zonas de producción industrial estaban geográficamente lejos de las localidades proveedoras de materias primas. En segundo lugar, no podían explotarse los ricos recursos de las provincias del interior. Tercero, dado que la costa era vulnerable en términos de su exposición a potencias extranjeras, concentrar las industrias allí representaba un gran riesgo para la seguridad nacional.

La estrategia de desarrollo maoísta se orientó a inversiones industriales que se concentraron en el interior. Esta política, además de estar justificada por el factor de riesgo de seguridad nacional, también estaba justificada ideológicamente. Se argumentaba que las tradiciones del comercio y el comercio en las regiones costeras contenían peligrosas "semillas del capitalismo". Sin embargo, esta política generó varios problemas de ineficiencia y despilfarro de recursos. A pesar del gran potencial de las regiones costeras por su superior dotación de factores para fortalecerse económicamente, se canalizaron más inversiones hacia el interior. Estas inversiones no prometían retornos económicos a corto plazo. Además, la política de optar por industrias orientadas a la defensa para que China pueda resistir y combatir cualquier ataque externo llevó a importantes inversiones en las provincias de Sichuan, Guizhou, Gansu y Shaanxi, que carecían de los niveles deseados de infraestructura económica, pero constituían el 'tercer frente' de la estrategia de los 'tres frentes'. Esta política condujo a inversiones industriales motivadas por consideraciones militares más que económicas (Yang, 1990, p. 236).

El liderazgo posterior a Mao encabezado por Deng Xiaoping se apresuró a abordar lo que se percibía como los inconvenientes de la estrategia de desarrollo maoísta. El enfoque de Deng se caracterizó por las siguientes características: (1) se basó en la teoría de las ventajas comparativas. (2) Lanzó una serie de políticas preferenciales a favor de las zonas costeras para hacerlas competitivas internacionalmente. (3) Se apartó del concepto del "cuenco de hierro y arroz" y defendió una estrategia que ayudaría a las regiones atrasadas a sustentarse por sí mismas (Yang, 1990, p. 241). (4) Esta estrategia se suscribía a la teoría del crecimiento del "efecto derrame", según la cual los beneficios del crecimiento se difundirían desde las zonas costeras hacia el interior.

Este enfoque del desarrollo regional estaba en consonancia con las premisas básicas de la estrategia general de desarrollo de Deng que buscaba dar primacía a la especialización y a la eficiencia. Xue Muqiao resumió esta estrategia de desarrollo en las siguientes palabras:

"Dentro de China, las regiones avanzadas y atrasadas deben especializarse. Si todos quieren ser completos y autosuficientes, entonces nadie puede desarrollar una ventaja comparativa. Las regiones atrasadas deben explotar plenamente sus fortalezas mediante el desarrollo de la agricultura, la industria ganadera, la pesca, etc. Deben comenzar proporcionando materias primas y avanzar gradualmente hacia el procesamiento bruto y el procesamiento refinado" (Yang, 1990, p. 126).

⁵ Esta sección ha extraído algunos argumentos de Dali Yang (1990).

Los defensores de la estrategia de desarrollo dengista creen en lo que se llama la "doctrina de la escalera" –en inglés, *stepladder doctrine*– (Yang, 1990, p. 244). Esta doctrina cree que las diferentes regiones son como peldaños en la escalera, y aquellas que están dotadas de mejores infraestructuras y de factores de producción favorables son como los peldaños más altos en la escalera. Por lo tanto, es económicamente racional y deseable fomentar el crecimiento económico de estas regiones hasta que alcancen niveles óptimos de crecimiento. En el largo plazo, los resultados positivos y los beneficios llegarán a las demás regiones. Sin embargo, los opositores a esta doctrina argumentan que las regiones interiores ya están rezagadas en el desarrollo económico y, por lo tanto, la falta de asistencia y la ausencia de políticas preferenciales hacia ellas solo conducirán a la ampliación del abismo con respecto a las regiones costeras. Como resultado, las regiones del oeste perderán para siempre la posibilidad de 'despegar'.

Como se mencionó anteriormente, la política regional dengista fue un componente de una estrategia de desarrollo que creía en la revitalización de factores como la eficiencia, la especialización y la iniciativa de las localidades. Estos fueron factores no priorizados por el liderazgo maoísta debido a las diferentes premisas ideológicas que subyacen en el enfoque del crecimiento y el desarrollo. No obstante, los supuestos beneficios de la estrategia de desarrollo de Deng aún están por "derramarse" a las regiones más pobres. Como agravante, las políticas redistributivas del centro hacia las regiones del interior no han alcanzado los niveles deseados. Las autoridades justificaron esta política al enfatizar que buscaban construir una economía donde el centro, en el mejor de los casos, solo ayudaría a las regiones más pobres a crear condiciones propicias para el crecimiento y desistiría de hacer concesiones importantes. En una economía impulsada por el mercado, las regiones atrasadas luchan por competir con las regiones ricas que no están interesadas en compartir el botín del crecimiento económico. En otras palabras, el centro se enfrenta al problema de lograr el equilibrio adecuado entre la "igualdad" y la "igualdad de oportunidades".

Las autoridades actuales parecen haberse dado cuenta de este problema y han tomado algunas medidas nuevas para abordar la cuestión del desarrollo desequilibrado. Este es un paso importante en la promoción de la causa de estas regiones en el sentido de que proporciona una garantía institucional de que los intereses de las regiones más pobres están siendo examinados y el centro se toma en serio el desarrollo económico de las regiones atrasadas del oeste y el noreste. En segundo lugar, el centro está tratando de alentar a las regiones atrasadas a formar bloques regionales de cooperación económica. Por ejemplo, el 8 de enero de 2004, la oficina de Información del Consejo de Estado patrocinó una reunión de los gobernadores del cinturón industrial del noreste de China para discutir e intercambiar opiniones sobre la modalidad de informar a nuevos inversores y obtener capital (Zhao, 2004). El centro también anima a los interiores a utilizar sus propias fortalezas y recursos locales para lograr efectos positivos. La región atrasada de Xinjiang es un buen ejemplo en este sentido. El centro está alentando al gobierno local, que está tratando de idear una nueva estrategia de desarrollo para su crecimiento económico. Los dos componentes principales de esta nueva estrategia de desarrollo son los siguientes. Primero, el gobierno provincial está cambiando su prioridad a sectores con alto valor agregado, como productos petroquímicos y productos agrícolas derivados. Zhang Qingli, diputado del Congreso Popular Nacional y vicepresidente de la región autónoma Uigur de Xinjiang, dice: "Con abundantes reservas de petróleo, gas natural, carbón y minerales, la región está llena de potencial" (Fu, 2005). El segundo componente de esta estrategia de desarrollo es la promoción del comercio fronterizo. Xinjiang comparte sus fronteras con ocho países, y cualquier medida que se tome para impulsar el comercio exterior creará vínculos hacia adelante y hacia atrás, lo que resultará en el crecimiento económico general de la región. China lanzó su estrategia de desarrollo occidental en 1999 para ayudar a las áreas relativamente rezagadas, y la administración actual está ansiosa por llevar esta estrategia a su próxima etapa.

Conclusión: lecciones del gobierno chino

La estrategia de desarrollo de China en los últimos cincuenta y cinco años ha estado repleta de acontecimientos. La transformación de la economía desde el lanzamiento de las reformas ha asombrado a las autoridades políticas de todo el mundo. Pero al mismo tiempo, han surgido problemas como las rivalidades interprovinciales, las relaciones centro-provincia y las crecientes disparidades regionales. Teniendo esto en cuenta, ¿cuáles son las lecciones que los países en desarrollo pueden aprender de las experiencias de desarrollo de China?

En primer lugar, el modelo chino es un buen ejemplo del hecho de que, incluso en una economía de mercado, el Estado tiene suficiente espacio de maniobra para hacer frente a las consecuencias económicas negativas. China ha demostrado que “una sinergia entre un Estado todavía todopoderoso y una economía de mercado en crecimiento puede sostenerse con impresionantes resultados económicos, aunque la participación del Estado pueda adoptar formas poco ortodoxas” (White et al, 1996). En segundo lugar, hay ciertas lecciones del período maoísta que siguen teniendo alguna relevancia no solo para el mundo en desarrollo sino también para el liderazgo presente y futuro en China. Estas lecciones adquieren mayor relevancia en vista de la actual crisis rural en China. Como se señaló, “las ganancias sociales del desarrollo equilibrado superan con creces las pérdidas económicas que resultan cuando se restringe la industrialización [...] Para el tercer mundo predominantemente pobre y rural, la preocupación china por los problemas del campo tiene sentido, especialmente en Asia, con sus grandes y pobres poblaciones rurales” (Frolic, 1978, pp. 384-418). Con respecto al modelo maoísta, otra lección importante que todo el mundo, y no solo el mundo en desarrollo, puede aprender es que “cualquier programa de cambio, para tener éxito, debe surgir de las tradiciones de la sociedad en particular y de las necesidades bien entendidas de la mayoría de su gente” (Oksenberg, 1973, pp. 1-16). En cuanto a las reformas de mercado, a pesar de sus diversos escollos y carencias, es un hecho que China es hoy un ejemplo concreto de un milagro económico sin precedentes en la historia. Entonces, ¿cuáles son las lecciones para otros países en desarrollo? Desde el punto de vista del modelo dengista, los líderes de los países en desarrollo pueden aprender que las discusiones sobre la revolución, los debates sobre los pros y los contras del capitalismo, el socialismo y el comunismo tienen sentido solo cuando conducen a la mejora de los niveles de vida de las personas, y la mejor manera de lograr y mantener la legitimidad es abordar las preocupaciones económicas de la gente. Dele Olowu, experto en política pública y administración, establece una distinción entre descentralización y autogobierno local (Olowu, 1989, pp. 201-231). Argumenta que lo que se percibe ampliamente como descentralización es, en el mejor de los casos, desconcentración o descentralización administrativa. Sostiene que este tipo de descentralización no puede ser eficaz sin que se tomen medidas para promover el autogobierno local. En muchas sociedades poscoloniales y países en desarrollo, especialmente en los países africanos, el centro ha tratado de seguir una estrategia de desarrollo que carecía de disposiciones para el autogobierno local (ibid., p. 204). Sin embargo, en el caso de la China posterior a Mao, el liderazgo bajo la dirección de Deng Xiaoping ha demostrado que las estructuras descentralizadas se pueden acomodar al autogobierno, aunque esto solo se ha hecho en el ámbito económico. El modelo chino de desarrollo, que ha visto la delegación de los poderes de toma de decisiones a las empresas, al Sistema de Responsabilidad del Hogar, a las empresas de municipios y aldeas, y la descentralización fiscal, es una amplia prueba de que el liderazgo ilustrado siempre puede generar nuevas ideas y políticas para adaptarse a las fortalezas y debilidades de sus respectivos países. Es posible seguir una estrategia de desarrollo en la que el liderazgo central no necesariamente tenga una relación de suma cero con el liderazgo provincial y local, a través del acuerdo con las iniciativas y fortalezas locales, y la promoción de la gobernanza económica y política a nivel local.

Referencias bibliográficas

- **Bennett, G. (1985).** Economy Polity and Reform in China, *Comparative Politics*, pp. 85–100.
- **Breslin, S.G. (1995).** Centre and Province in China, in R. Benewick and P. Wingrone (eds), *China in the 1990s*. London: Macmillan.
- **Breslin, S.G. (1996).** *China in the 1980s—Centre-Province Relations in a Reforming Socialist State*. New York: St. Martin's Press.
- **Cai, H., & Treisman, D. (2006).** Did government decentralization cause China's economic miracle? *World politics*, 58(4), 505-535.
- **Cohen, P. A. (1988).** The Post-Mao Reforms in Historical Perspective. *The Journal of Asian Studies*, 47(3), pp. 518-540.
- **Fesler, J. W. (1965).** Approaches to the Understanding of Decentralization. *The Journal of Politics*, 27 (3), pp. 536-566.
- **Frolic, B. M. (1978).** Reflections on the Chinese Model of development. *Social Forces*, 57(2), pp. 384-418.
- **Fu, J. (2005).** Western strategy begins to pay off. *China Daily*: http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-03/14/content_424557.htm
- **Gilley, B. (2001).** China's market economy is less efficient than the planned model: Local powers handicap economic revolution. *Far Eastern Economic Review*, 164(27), 19-19.
- **Huang, Y. (1996).** Central–Local Relations in China during the Reform Era: The Economic and Institutional Dimension. *World Development*, April, pp. 655–72.
- **Huang, Y. (1990).** Web of Interest and Patterns of Behaviour of Chinese Local Economic Bureaucrats and Enterprises during Reform, *China Quarterly*, September, pp. 431–58.
- **Li, L. C. (1998).** *Center and Provinces: China 1978–1993—Power as Non-Zero-Sum*. Oxford: Oxford University Press.
- **Lieberthal, K. (1995).** *Governing China—From Revolution through Reform*. New York: W.W. Norton.
- **Lin, C. C. (1981).** The reinstatement of economics in China today. *The China Quarterly*, 85, pp. 1-48.
- **Lin, J. Y., C. Fang and L. Zhou (1996).** *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. The Chinese University Press.
- **Liu, A. P. (1986),** *How China Is Ruled*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- **Liu, H. (1979).** De-Maoization: How Far Will It Go? *Asian Affairs*, September–October, pp. 31–44.
- **Naughton, B. (1990).** China's Experience with Guidance Planning, *Journal of Comparative Economics*, December, pp. 743–67.
- **Naughton, B. (1996).** *Growing out of the Plan—Chinese Economic Reform. 1978–1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Oksenberg, M. (1973).** On learning from China. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 31(1), 1-16.
- **Olowu, D. (1989).** Local institutes and development: The African experience. *Canadian Journal of African Studies/La Revue canadienne des études africaines*, 23(2), 201-231.
- **Rondinelli, D. A., J. R. Nellis and G. S. Cheema (1983).** *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington DC: World Bank.

- **Shaoguang, W. (1997).** China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment, *Asian Survey*, September.
- **Shaoguang, W. (2006).** Uneven economic development. *Critical Issues in Contemporary China*, pp. 79-111.
- **Shirk, S. (1993).** *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- **Schurmann, P. (1966).** *Ideology and Organisation in Communist China*. London: University of California Press.
- **Weil, R. (1996).** *Red Cat, White Cat: China and the Contradictions of "Market Socialism"*. New York: Monthly Review Press.
- **White, G. (1991).** *The State in the Era of Economic Reforms*. New York: M. E. Sharpe.
- **White, G. (1993).** *Riding the Tiger—The Politics of Economic Reform in Post-Mao China*. London: MacMillan.
- **White, G., Howell, J. A., & Xiaoyuan, S. (1996).** In search of civil society: Market reform and social change in contemporary China. OUP Catalogue. Oxford University Press, number 9780198289562.
- **Xiaoping, D. (1983).** Emancipating the mind, seeking truth from facts, and looking forward in unity. In *Selected works of Deng Xiaoping*, vol. 2.
- **Yang, D. (1990).** Patterns of China's Regional Development Strategy, *The China Quarterly*, June, pp. 230-57.
- **Zhao, S. (2004).** *A Nation-State by Construction: Dynamics of Modern Chinese Nationalism*. Stanford: Stanford University Press.