

States, Intergovernmental Relations, and Market Development. Comparing Capitalist Growth in Contemporary China and 19th Century United States

Jinhua Cheng. Palgrave Macmillan New York. XVII, 233 pp. 2019

MARCOS VALENTINUZ. Universidad Nacional del Litoral, Argentina | marcosvalentinuz@gmail.com

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

Jinhua Cheng es profesor distinguido de Derecho en la Facultad de Derecho KoGuan de la Universidad Jiao Tong de Shanghai y vicepresidente del Instituto chino de Estudios Sociales y Legales de esa casa de estudios. Se licenció en Derecho por la Universidad de Ciencias Políticas y Derecho de China Oriental en 1998, obtuvo un máster en Derecho por la Universidad de Pekín en 2001, un máster en Ciencias Sociales por la Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong en 2005, y un máster en Derecho (LL.M.) y un doctorado en Ciencias Jurídicas (J.S.D.) por la Universidad de Yale en 2007 y 2011 respectivamente. En cuanto a sus investigaciones, se ha centrado en los estudios jurídicos empíricos, la reforma legal, el derecho y el desarrollo (financiero), y los análisis comparativos de las relaciones entre el gobierno central y el local.

La obra *States, Intergovernmental Relations, and Market Development* del Prof. Jinhua Cheng forma parte de la serie *Governing China in the 21st Century* de la Editorial Palgrave Macmillan. Esta obra provee un análisis teórico y empírico del desarrollo económico a partir del estudio de las relaciones intergubernamentales y los vínculos entre el Estado y el mercado. El autor parte del reconocimiento de una paradoja: si bien el Estado es un actor necesario para garantizar el desenvolvimiento del mercado, los actores estatales -al igual que los actores del mercado- son agentes maximizadores de beneficios que buscan utilizar sus capacidades para garantizar sus intereses de manera directa o indirecta, lo que puede devenir en un comportamiento predatorio.

La resolución de esta paradoja, que el autor denomina el dilema Estado-mercado, requiere de soluciones institucionales basadas en un gobierno activo pero a su vez limitado en el alcance de su intervención. La descentralización se presenta como una alternativa capaz de generar un balance entre un Estado que sostiene al mercado a través de la provisión de infraestructuras y determinados bienes, y un sistema de relaciones intergubernamentales basado en controles y equilibrios (*check and balances*) que limita el comportamiento discrecional de los actores estatales mediante la dispersión de la autoridad en distintos niveles de gobierno.

Aunque este modelo de la descentralización -denominado como *Market Preserving Federalism*- resulta útil para trazar un camino intermedio entre distintos enfoques que dan cuenta de

los roles que el Estado cumple en el mercado, el autor cuestiona que la descentralización sea capaz por sí misma de garantizar un buen desempeño económico, sino que produce efectos duales. Por un lado, la descentralización de recursos hacia los niveles subnacionales genera incentivos para que los gobiernos locales procuren maximizar la cuantía de recursos descentralizados del gobierno central. Pero, por el otro, conduce a un incremento de los costos de transacción, ya que desplaza dichos costos desde el nivel de gobierno nacional hacia el subnacional, induce al comportamiento oportunista de los actores locales, y debilita el rol del gobierno central para imponer controles sobre las transacciones, derivando, en algunos casos, en medidas de corte proteccionista entre localidades.

En base a los efectos positivos y negativos que provoca, la descentralización puede derivar en tres escenarios distintos en donde los incentivos son mayores, iguales, o menores a los costos de transacción que surgen como resultado del proceso descentralizador, por lo que la respuesta a si la descentralización resulta beneficiosa para el desarrollo económico permanece inconclusa.

Con el objetivo de generar una alternativa superadora al modelo de *Market Preserving Federalism*, el autor desarrolla un marco teórico que busca resaltar los resultados auspiciosos de la descentralización a la vez que limita sus implicancias negativas. Este modelo, que el autor denomina *Dual Intergovernmental Transformation for Market Development*, consiste en un diseño institucional basado en la descentralización de ciertas funciones del Estado con el fin de crear incentivos para el desarrollo de los mercados locales, a la vez que se mantienen centralizadas otras funciones para minimizar los costos de transacción derivados de la descentralización. Tomando como referencia distintos roles que el Estado puede cumplir en el mercado, el modelo sugiere descentralizar las funciones que procuran generar las condiciones para que las transacciones puedan llevarse a cabo (el Estado como *sponsor*), mientras que aquellas asociadas a la regulación institucional y legal de los actores del mercado (el Estado como *árbitro*) se mantienen centralizadas a nivel nacional. Por último, el rol del Estado como *jugador*, ligado a su intervención directa en el mercado - por ejemplo, mediante empresas estatales y/o la producción directa de bienes - debe reducirse a su mínima expresión.

A los fines de aplicar el modelo propuesto, el autor realiza un estudio comparativo entre los Estados Unidos durante el siglo XIX y la República Popular China durante el período de transición iniciado en 1978 hasta la actualidad. Aún con sus particularidades, ambos países lograron estructurar un sistema de relaciones intergubernamentales similar que resultó funcional a su crecimiento económico. En el caso norteamericano, durante la etapa previa a la Guerra Civil los gobiernos subnacionales cumplieron un rol activo como *jugadores* en el mercado a través de su asociación con el sector privado, lo que produjo los efectos positivos y negativos derivados de la descentralización. Este protagonismo se fue debilitando a medida que el gobierno federal fue incrementando su ámbito de intervención mediante instancias judiciales que pusieron fin a las disputas entre los distintos niveles de gobierno. En el caso de China, los gobiernos subnacionales promovieron desde el periodo de la reforma el desarrollo del sector privado y establecieron restricciones a los actores extralocales, lo que resultó en crecientes costos en los intercambios interprovinciales. Como consecuencia de estas disputas, el gobierno nacional optó por recentralizar funciones asociadas a la promoción del desarrollo económico desde mediados de la década de 1990.

El estudio comparativo de ambos países refleja la utilidad empírica del modelo de transformación intergubernamental propuesto por el autor. Tanto los Estados Unidos del siglo XIX como la República Popular China en el periodo post-reforma se caracterizaron por una descentralización económica basada en el protagonismo de los gobiernos subnacionales, seguido por una recentralización de ciertas funciones a nivel nacional para reducir los efectos negativos de la descentralización. Sin embargo, más allá de las similitudes, ambos casos presentan diferencias asociadas a los orígenes y los objetivos de los procesos de descentralización, el rol que los gobiernos nacionales cumplieron en los mismos, y los diversos mecanismos de resolución de

conflictos surgidos a partir de la dinámica del mercado. Al respecto, el autor señala que el éxito de Estados Unidos a la hora de configurar su mercado doméstico durante el siglo XIX se vio reflejado en el auge económico del país desde la posguerra, mientras que el futuro de China en términos de crecimiento parece incierto.

El libro concluye señalando que, si bien el modelo de transformación intergubernamental presenta similitudes con el enfoque de *Market Preserving Federalism*, resulta más realista y aplicable tanto como modelo prescriptivo como descriptivo. El realismo del modelo deviene del reconocimiento de los efectos positivos y negativos de la descentralización: a medida que los incentivos aumentan, también lo harán los costos de transacción. En este sentido, además de realizar una contribución teórica a los estudios de la descentralización y el federalismo, la fortaleza de la propuesta del autor radica en su utilidad para examinar experiencias de países que presentan una estructura de gobierno multinivel, a la vez que pueden derivarse del mismo implicancias en términos de políticas para economías en vías de desarrollo.