

ISBN-13: 978-84-690-8982-8  
Nº Registro: 07/89998

---

Para citar esta tesis puede utilizar el siguiente formato:

**Meza Lora, J.S.:** (2007) *Cambio institucional en la República Popular de China. Su influencia en el Sector Industrial*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/tesis/jsml/](http://www.eumed.net/tesis/jsml/)

---

editado por  
**eumed.net**

UNIVERSIDAD DE COLIMA

Facultad de Economía

Doctorado en Ciencias  
Área Relaciones Internacionales Transpacíficas

**Cambio institucional en la República Popular de China.  
Su influencia en el Sector Industrial**

Tesis  
Que para obtener el grado de  
Doctorado en Ciencias  
Área: Relaciones Internacionales Transpacíficas

Presenta  
**José Salvador Meza Lora**

Asesor  
**Dr. Juan González García**

Colima, Col., enero de 2004

## Índice Temático

<b>Capítulo 1</b>	<b>Revisión teórica acerca del papel del Estado y el mercado en los procesos de industrialización</b>	
<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>10</b>
1.1	El Estado y el mercado en el análisis teórico	
1.2	Hipótesis y Objetivos	
1.3	Fuentes de información y metodología de la investigación	
1.4	Delimitación e importancia	
<b>1.2</b>	<b>Planteamientos que justifican la intervención del Estado</b>	<b>25</b>
1.2.1	Propuesta general	
1.2.2	Revisión de propuestas de autores relevantes	
1.2.3	Acercamiento al análisis de un enfoque basado en la economía política	
1.2.3.1	El enfoque de Elección Pública	
1.2.3.2	Un enfoque centrado en el Estado	
1.2.3.2.1	Autores relevantes	
1.2.3.3.2	El Estado interventor y sus implicaciones	
1.2.3.3.3	Discusión en torno a los límites del planteamiento	
<b>1.3</b>	<b>Planteamientos que fundamentan la “visión de mercado”</b>	<b>41</b>
1.3.1	Propuesta general	
1.3.2	Revisión de propuestas relevantes	
1.3.3	El enfoque de mercado y sus implicaciones en política industrial	
1.3.4	Discusión en torno a los límites de este planteamiento	
<b>1.4</b>	<b>Planteamientos que establecen un balance entre la acción del Estado y el mercado</b>	<b>55</b>
1.4.1	La Nueva Economía Institucional	
1.4.1.1	Autores representativos	
1.4.1.1.1	Los inicios del institucionalismo	
1.4.1.1.2	Autores en transición hacia una N.E.I	
1.4.1.1.3	Visión que alienta al mercado	
1.4.1.1.4	Autores propios de la N.E.I	
1.4.1.1.5	La propuesta de la N.E.I y sus implicaciones en política industrial	
1.4.1.2	La Nueva Economía Institucional como propuesta teórica	

**Capítulo 2 Estrategia de desarrollo industrial de China durante la prerreforma (1949-1962). La emergencia y hegemonía de las instituciones socialistas**

<b>2.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>77</b>
<b>2.2</b>	<b>El contexto institucional prevaleciente</b>	
3.2.1	El Partido Comunista China	
3.2.2	El Estado	
3.2.3	El funcionamiento institucional	
<b>2.3</b>	<b>El contexto industrial previo a la prerreforma en China</b>	<b>86</b>
<b>2.4</b>	<b>El periodo de rehabilitación (1949-1952)</b>	<b>89</b>
2.4.1	La emergencia del Estado socialista en el contexto de una política económica mixta	
2.4.2	Indicadores de desempeño económico	
2.4.3	Evaluación del desempeño institucional	
<b>2.5</b>	<b>El surgimiento de una industrialización con instituciones socialistas</b>	<b>98</b>
2.5.1	El Primer Plan Quinquenal (1953-1957)	
2.5.1.1	Evaluación del desempeño económico	
2.5.1.2	Evaluación del desempeño institucional	
<b>2.6</b>	<b>Del gradualismo a una transformación rápida en los procesos de industrialización</b>	<b>109</b>
2.6.1	Del Segundo Plan Quinquenal al Gran Salto hacia adelante (1958- 1962)	
2.6.1.1	Desempeño económico durante el Gran Salto Adelante	
2.6.1.2	El desempeño institucional durante el Gran Salto Adelante	
<b>2.7</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>120</b>

**Capítulo 3 Estrategia de desarrollo industrial en China durante la prerreforma. Del periodo de Reajuste Económico a la debacle del Maoísmo**

<b>3.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>126</b>
<b>3.2</b>	<b>El periodo de reajuste económico (1963-1965)</b>	<b>127</b>

<b>3.3</b>	<b>Desempeño económico e institucional durante el periodo de reajuste</b>	<b>131</b>
<b>3.4</b>	<b>La Revolución Proletaria Cultural y una nueva radicalización de la política</b>	<b>135</b>
3.4.1	Primera fase 1966-1970	
3.4.2	Segunda fase: 1971-1976	
3.4.2.1	Política de las 4 modernizaciones	
3.4.2.2	La emergencia de planteamientos alternativos	
3.4.2.3	Desempeño económico	
3.4.2.4	Desempeño institucional	
<b>3.5</b>	<b>La debacle del Maoísmo en la emergencia de una “nueva” política económica e industrial. El Quinto Plan Quinquenal (1976-1980)</b>	<b>151</b>
3.5.1	Indicadores económicos relevantes y desempeño institucional	
<b>3.6</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>160</b>
<b>Capítulo 4</b>	<b>Primera Etapa (1979-1983). Inicios de la Reforma: Ruptura y Nueva Estructura Institucional</b>	
<b>4.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>168</b>
<b>4.2</b>	<b>Las fuerzas alternativas en la configuración de un nuevo orden institucional</b>	<b>172</b>
<b>4.3</b>	<b>Las raíces de una nueva estructura institucional</b>	<b>176</b>
<b>4.4</b>	<b>Arreglos institucionales tempranos</b>	<b>179</b>
4.4.1	En el sector agrícola	
4.4.2	En el sector estatal	
4.4.3	En el sector no estatal	
4.4.4	En el sector externo	
4.4.4.1	La emergencia de las Zonas Económicas Especiales	
4.4.4.2	Descentralización de instituciones de Comercio Exterior	
<b>4.5</b>	<b>Evaluación y funcionamiento institucional</b>	
4.5.1	La reforma y las transformaciones en el funcionamiento del estado	<b>201</b>

4.5.1.1	El reajuste y las relaciones entre el Centro y las Localidades	
4.5.1.2	En las relaciones del aparato gubernamental y del partido	
4.5.1.3	En la separación de las funciones atribuidas al aparato del Partido y al control administrativo de las empresas	
4.5.2	El papel del Estado en el establecimiento de los nuevos arreglos institucionales	
4.5.3	Los derechos de propiedad en las empresas chinas	
4.5.3.1	Derechos de propiedad y estructura industrial	
4.5.3.1.1.	Empresas públicas	
4.5.3.1.2	Empresas no públicas	
<b>4.6</b>	<b>El sistema de planificación y el mercado en el contexto de las nuevas políticas</b>	<b>228</b>
<b>4.7</b>	<b>Evaluación del desempeño industrial</b>	<b>231</b>
<b>4.8</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>238</b>

## **Capítulo 5 Segunda Etapa (1984-1988): La coexistencia de arreglos institucionales en la transición hacia una economía de mercado**

<b>5.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>245</b>
<b>5.2</b>	<b>Las transformaciones institucionales. Un proceso continuo de dos fases</b>	<b>247</b>
5.2.1	Primera fase 1984-1986	
5.2.2	Segunda fase 1986-1988	
<b>5.3</b>	<b>Industrialización y Producto Interno Bruto</b>	<b>252</b>
<b>5.4</b>	<b>Las transformaciones institucionales en las industrias propiedad del Estado</b>	<b>255</b>
5.4.1	Autonomía de las empresas	
5.4.2	Reforma en la administración de las empresas	
5.4.3	Reforma al sistema de incentivos en las empresas estatales	
5.4.4	De un sistema de participación de utilidades a un sistema de pagos de impuestos por utilidades	
5.4.5	Reconsideración en la política. De un sistema de pagos de impuestos por utilidades a un sistema de contratación de utilidades	
5.4.6	El papel de los contratos	

<b>5.5</b>	<b>El sistema dual de precios y la reforma industrial</b>	<b>275</b>
<b>5.6</b>	<b>Reformas institucionales en el sector industrial no estatal</b>	<b>280</b>
5.6.1	La importancia del sector no estatal en el crecimiento económico	
5.6.2	El sector urbano no estatal	
5.6.2.1	La industria colectiva urbana	
5.6.2.2	La naturaleza institucional de la industria privada urbana	
5.6.3	El sector industrial rural	
5.6.3.1	Importancia del sector industrial rural	
5.6.3.2	Composición del sector industrial rural no estatal	
5.6.3.3	Las empresas colectivas de Poblados y Villas (ECPV)	
5.6.3.4	El sector privado rural	
5.6.4	Otras experiencias	
5.6.5	Alcances económicos de la reforma en el sector industrial	
<b>5.7</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>313</b>

## **Capítulo 6 Tercera Etapa (1989-1992). Debilitamiento en el avance de la Reforma**

<b>6.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>318</b>
<b>6.2</b>	<b>Las raíces de la crisis económico y las “nuevas” instituciones</b>	<b>319</b>
6.2.1	Posiciones en torno a la crisis	
6.2.2	La subversión del orden institucional	
6.2.3	La reformulación institucional como resultado de la crisis de Tiananmen	
6.2.4	Reconsideración en torno a las nuevas propuestas	
<b>6.3</b>	<b>Desempeño económico e industrial</b>	<b>335</b>
6.3.1	De la crisis al equilibrio macroeconómico	
6.3.2	Del equilibrio a la aceleración de la reforma	
<b>6.4</b>	<b>Repercusiones del 14º Congreso del PCCh en el sector industrial</b>	<b>344</b>
6.4.1	En el sector industrial estatal	
6.4.2	En la industria del sector no estatal	
6.4.3	En la industria del sector privado	
6.4.4	En las empresas con participación de extranjeros	
<b>6.5</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>355</b>

**Capítulo 7      Cuarta Etapa (1993- 2000): La aceleración de la reforma. El establecimiento de una economía de mercado socialista**

<b>7.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>360</b>
<b>7.2</b>	<b>Las nuevas reglas del juego para una economía de mercado socialista con características chinas</b>	<b>361</b>
<b>7.3</b>	<b>La gran Prueba institucional</b>	<b>364</b>
<b>7.4</b>	<b>La política industrial en el contexto de una economía socialista de mercado</b>	<b>366</b>
<b>7.5</b>	<b>Diferenciación de políticas según el tipo de propiedad de las empresas</b>	<b>372</b>
7.5.1	Las empresas estatales en el contexto de las nuevas políticas	
7.5.1.1	La reorganización de las empresas estatales en el contexto del 9º Plan Quinquenal 1996-2000	
7.5.1.2	Racionalización en el número de empresas propiedad del estado	
7.5.1.2.1	Retención de las empresas grandes	
7.5.2.2.2	Transformación de las empresas grandes en un sistema de empresas moderno 360	
7.5.2.2.3	El Impulso a la conformación de conglomerados industriales	
7.5.2	Las empresas no estatales en el contexto de las nuevas políticas	
7.5.2.1	Desempeño de las empresas industriales no estatales	
7.5.2.2	Las empresas colectivas de poblados y villas	
7.5.2.3	Las empresas privadas	
7.5.2.4	Empresas con participación de capital extranjero	
<b>7.5</b>	<b>Una decidida intervención del Estado al dirigir la IED en el sector industrial</b>	<b>403</b>
7.5.1	Estructura industrial de la inversión extranjera directa	
<b>7.6</b>	<b>El PIB y los diversos sectores de la economía</b>	<b>408</b>
<b>7.7.</b>	<b>La transformación institucional del sector industrial de china en el contexto de su integración a los mercados internacionales</b>	<b>409</b>
<b>7.8</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>412</b>
	<b>Conclusiones Generales</b>	<b>16</b>
	<b>Bibliografía General</b>	<b>433</b>



## **Resume**

The main objective of this thesis: is to analyze the impact of the institutional transformations of the State and the market in the industrial sector. Since beginning the China's Popular Republic until the ending of the twentieth century. This work has been divided, for its analysis, in two periods: Pre-reform and Reform at the light of the "neo institutionalism" theory, I show that the institutional arrangements had a determining influence in the backward or advance in the Chinese industrial sector. The general conclusions are:

- During the pre-reform the States and its institutions played an hegemonic role, meanwhile the market institutions played a marginal role. For this the industrialization advance was limited.
- During the reform the State and Market played a complementary role. Due to the participation of both institutions, the China's industrial advance has been more consistent and successful.

## **Resumen**

El objetivo principal de la presente tesis es el de analizar el impacto de las transformaciones institucionales del Estado y del mercado en el sector industrial. Desde el surgimiento de la República Popular de China hasta fines del siglo XX. El trabajo está dividido para su análisis en dos periodos: la Prerreforma y la Reforma. A la luz de la teoría Institucional muestro como los arreglos institucionales han tenido una influencia determinante en el retroceso o avance en el sector industrial de China. Las principales conclusiones son las siguientes:

- Durante la prerreforma el Estado y sus instituciones jugaron un rol hegemónico, mientras tanto, las instituciones de mercado jugaron solo un rol marginal. En razón de lo anterior el avance en la industrialización fue limitado.
- Durante la reforma el Estado y el Mercado jugaron un rol complementario. Debido a la participación de ambas instituciones el avance industrial en China fue más consistente y exitoso.

## **Cambio institucional en la República Popular de China. Su influencia en el Sector Industrial**

### **Introducción**

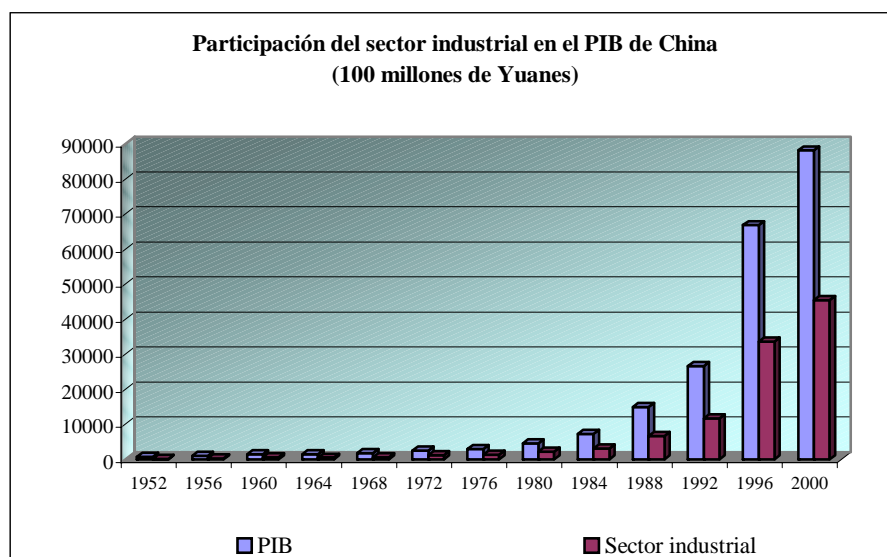
Analizar el proceso de industrialización en los países del Este de Asia es uno de los tópicos de mayor interés e importancia para los estudiosos de hoy en día, no solo de quienes trabajan en el campo de la economía, sino de los estudiosos de las ciencias sociales en su conjunto. De manera particular para quienes nos desempeñamos en las Relaciones Internacionales Transpacíficas resulta fundamental conocer a fondo las experiencias tenidas por los países del Pacífico Asiático, dado que con ello, no solo aprendemos las lecciones que se derivan para nuestro país de esas experiencias, sino que conociéndolas mejor, tenemos la posibilidad de aprovechar al máximo esos vínculos en aras de lograr mejores niveles de crecimiento económico y bienestar social.

De esos países de Asia, por sus niveles de crecimiento alcanzado, el análisis de China se me presentaba como un reto académico interesante. Mi interés en ese país se centraba en hacer una contribución que permitiera responder al porque un país que se encontraba sumido en el mayor de los atrasos se convirtió, en un tiempo relativamente muy corto, en un país con una tasa de crecimiento, con mucho, mayor a la de otros países con niveles de desarrollo similar. Además de su crecimiento en su PIB, que en los últimos 23 años se había incrementado 7 veces, otros indicadores llamaban mi atención, como era:

- Su participación en el volumen de comercio mundial que lo llevaban a ocupar el sexto lugar y con una dinámica de crecimiento mayor a cualquier otro país en el mundo. Volúmenes de comercio, que a principios de siglo XXI, lo ubicaban como el segundo país en las importaciones de los Estados Unidos, desplazando a México y Japón, que desde muchos años atrás, se habían alternado esa posición.
- El hecho de que un “país socialista”, se hubiera convertido en el país número uno en la captación de inversión extranjera directa en el mundo ubicándose por arriba de los Estados Unidos.

Lo que más llama mi atención en el despegue económico seguido por China fue la importancia tenida por el sector industrial y el hecho de que la velocidad en su crecimiento no haya sido homogénea durante todo el periodo.<sup>1</sup> Como se observa en la gráfica anexa la tasa de crecimiento en la participación del sector industrial en el PIB durante el periodo comprendido durante la prerreforma fue con mucho inferior al alcanzado durante la reforma: ¿Cuáles fueron las razones que explicaban que las tasas de crecimiento del sector industrial fuesen menos dinámicas durante la prerreforma?, ¿Cuál fue el papel jugado por el Estado y el mercado en esa dinámica?. Fueron éstas las preguntas fundamentales a las que me interesa responder.

Gráfica I.1



Fuente: *China. Hechos y cifras 2003*, Editorial Nueva Estrella, Beijing, 2003

En la búsqueda de una respuesta me di a la tarea de revisar diversas teorías que soportaran mi investigación. Sin menospreciar otras escuelas de pensamiento privilegié dos enfoques teóricos. Uno que he denominado **centrada en el Estado interventor**; es este un enfoque que considera que solo a través de una fuerte intervención estatal se pueden explicar las transformaciones profundas y radicales tenidas en la economía china. El otro, lo ubiqué como **centrado en el mercado**, desde esta perspectiva teórica los avances en el crecimiento económico encuentran se

<sup>1</sup> Siendo China un país agrícola y con ínfimos niveles de industrialización a mediados de siglo, para el año 2000, su sector industrial participaba con el 51.1% de su Producto Interno Bruto Consultar: *China. Hechos y cifras 2003*, Editorial Nueva Estrella, Beijing, 2003

fundamentan en un aflojamiento de los controles del Estado sobre las empresas y la aplicación de políticas que permitieron un mayor juego a las fuerzas del mercado (mayor competencia, cambios en los mecanismos de propiedad de las empresas, apertura hacia el exterior, jugar con las reglas del juego de los mercados internacionales, etc.) Sin embargo, después de un análisis minucioso de los estos enfoques teóricos y del proceso histórico seguido por China, llegué a la conclusión de que tanto el **Estado** como el **Mercado**, en cuanto instituciones, jugaron una función importante en el éxito del sector industrial chino. Una conclusión de esta naturaleza redimensiona la importancia del análisis del fenómeno chino desde el punto de vista de la teoría económica y renueva la discusión con respecto a los procesos de industrialización en países subdesarrollados al reconsiderar el papel jugado por esas instituciones.

### 1.1. El Estado y el Mercado en el análisis teórico

Desde fines de siglo pasado la discusión más relevante en la teoría económica se ha centrado en la importancia del Estado y del mercado en la economía. El enfoque de los estudiosos en algunas de estas instituciones ha marcado sus divergencias o convergencias sin que las bases y argumentos hayan variado sustancialmente desde entonces hasta nuestros días. En tiempos recientes, las experiencias de industrialización de los países del este de Asia, donde el Estado ha jugado un rol central en la aplicación de políticas económicas, llevaron a muchos estudiosos a privilegiar la acción del Estado en la economía. Sin embargo, hubo otros, que contrarios a esa propuesta, y sobre la base del renovado impulso al pensamiento neoliberal, plantearon la necesidad de ser más rigurosos en el análisis e interpretación de esas experiencias de crecimiento económico enfatizando la influencia nociva del Estado en la generación de formas ineficientes de industrialización.<sup>2</sup>

En los últimos años, la controversia entre Estado y mercado se ha visto enriquecida con planteamientos alternativos. Una de éstas nuevas propuestas es el análisis neoinstitucional. Lo novedoso de este enfoque estriba en que, sin rechazar del todo los supuestos neoclásicos, introduce la importancia de otras instituciones para explicar el desempeño de una economía. De estos planteamientos, se derivan una serie de cuestiones prácticas, de gran relevancia hoy en

---

<sup>2</sup> Weiss John. "El resurgimiento neoclásico" en *Industry in developing countries. Theory, Policy and Evidence*, Routledge, New York, 1991, p.171

día, los que permiten enmarcar los avances y retrocesos en los procesos de industrialización y presentar las opciones para una política viable:

- a. Quienes privilegian la acción del Estado pugnan por su intervención activa en el establecimiento de políticas, no solo para corregir las fallas del mercado, sino para el establecimiento de objetivos de industrialización a mediano y largo plazo en consideración de los impactos sociales que resultan de su aplicación.
- b. Quienes propugnan por una enfoque centrado en el mercado consideran que la intervención de agentes extraños a la economía distorsiona y obstruye la canalización eficiente de los recursos, por lo tanto, en condiciones de libre mercado las empresas disponen de los incentivos necesarios para desarrollar nuevos recursos y tecnologías, permitiéndoles un mejor aprovechamiento en sus ventajas comparativas.<sup>3</sup>
- c. Quienes se centran en las instituciones establecen un balance en la acción del Estado y del mercado. Según las particularidades históricas y sociales vividas por cada país, el establecimiento de arreglos institucionales, sean estatales o de mercado, va a retrasar o impulsar el logro de los objetivos de crecimiento económico.<sup>4</sup> En su lógica, cuando los mercados están fragmentados privilegia la intervención estatal asignándole un rol supletorio y temporal con una práctica dirigida a alentar a las instituciones del mercado, sin embargo, cuando son economías con fuertes y maduras instituciones de mercado, una acción persistente de los gobiernos no solamente limita, sino que perturba, la asignación óptima de los recursos del país. Sobre la base de sus condiciones históricas una justa mezcla institucional es la condición necesaria para un óptimo desempeño de la economía.

Es en esta discusión teórica donde me permito enmarcar la presente investigación por las razones siguientes. El Estado que emergió posterior a la Revolución Comunista jugó un rol de una gran relevancia en la dirección y ejecución de políticas económicas desde su surgimiento

---

<sup>3</sup> Pittman, Ralph. "What is 'Asian' about Asian development?" *Asian Studies Institute publication*, Victoria University of Wellington, New Zealand, marzo de 1999, p. 5. Dirección electrónica en: <http://www.vuw.ac.nz/asianstudies/publications/working/asiandevelopment.html>

<sup>4</sup> Qian Yingyi y Barry R. Weingast, "Institutions, State Activism, and Economic Development: A comparison of State- Owned and Township- Village Enterprises in China" en Masahiko Aoki, Hyung- Ki Kim, Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Clarendon Paperbacks, Oxford, 1998

hasta la actualidad. Su presencia e intervención en la actividad económica se fue modificando al pasar de los años. Sin embargo, los bajos niveles de eficiencia económica y desempeño industrial alcanzados durante el periodo de las prerreforma les llevó a experimentar políticas e introducir nuevos arreglos institucionales a fin de revertir esos resultados negativos. Entre otros, se le fue concediendo mayor importancia al mercado en la asignación de los recursos, de manera que, la presencia de esta institución y las reglas del juego que le son inherentes, fueron adquiriendo una importancia creciente con el paso del tiempo. En ese proceso, algunas de las tareas atribuidas al Estado se fueron transfiriendo, de manera paulatina, al mercado, reemplazándose, paso a paso, algunas de sus instituciones. En términos de sus resultados prácticos la experiencia fue muy exitosa, al grado de que hoy se puede considerar a este periodo como del “milagro chino”.<sup>5</sup> En la búsqueda de una respuesta coherente a este milagro se presentan explicaciones alternativas; unos privilegian el papel jugado por Estado, otras en cambio, lo atribuyen al establecimiento de políticas de mercado:

- Para algunos economistas, así como, para las instituciones financieras internacionales, que sustentan su acción en los planteamientos neoliberales, las causas más relevantes que explican esos altos niveles de crecimiento económico experimentados por China durante las dos últimas décadas es debido a las virtudes del mercado y producto de la liberalización empresarial.<sup>6</sup>
- Para otros estudiosos, la fuerza fehaciente de los hechos demuestra, que si bien es verdad que en las dos últimas décadas se introdujeron medidas de tipo capitalista y se había conformado una burocracia empresarial, también lo era, que el Estado Chino había jugado un papel protagónico en la introducción de esas medidas. Concluyen en que las altas tasas de crecimiento lograda por la economía fueron debidas, no solo por una mejora en los niveles de eficiencia originadas por la aplicación de una reforma económica, la apertura al comercio y la desregulación económica, sino por una indiscutible presencia gubernamental en la

---

<sup>5</sup> China ha logrado alcances extraordinarios: de ser una economía con profundos niveles de atraso hasta antes de 1980, hoy se presenta con una de las tasas de crecimiento económico más altas en el mundo, con un crecimiento extraordinario en el PIB y una transformación radical en su sector industrial.

<sup>6</sup> Lin Justin Yifu, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, Hong Kong Economic Research, The International Center for Economic Growth y The Chinese University Press, Hong Kong, 1995, p. 170

aplicación de esas políticas.<sup>7</sup> Desde el punto de vista de estos autores, una fuerte intervención del Estado en la economía china evidencia la debilidad que acompaña la interpretación “ortodoxa”. Resulta realmente complicado pensar en la puesta en práctica de una política económica en China sin tomar en consideración a las instancias del gobierno. Solamente la intervención decidida de un Estado fuerte y centralizado puede echarse auestas la enorme tarea de transformar una economía y reforzar aquellas instituciones que posibiliten esa transformación.<sup>8</sup>

Estas propuestas divergentes propiciaron una serie de interrogantes, entre otras, si era la intervención del Estado, o la aplicación de medidas de corte capitalista o un entrelazamiento de ambas lo que permitió ese crecimiento industrial tan extraordinario. Antes de adelantar una respuesta habría que caracterizar el periodo:<sup>9</sup>

- La China de la prerreforma se distinguió por ser una economía centralmente planificada, gobernada por un Estado heredado de una revolución socialista, fuertemente vertebrado y autoritario, actor central en la propuesta, dirección y aplicación de las reformas económicas que a la postre condujeron a cambios profundos en la organización industrial, en la estructura económica y en el quehacer del mismo Estado.
- Desde fines de los años 70s se tornó evidente el fracaso en la aplicación de un modelo de desarrollo netamente comunista caracterizado por una fuerte intervención estatal en la aplicación de políticas industriales. Desde el punto de vista político, la revolución comunista engendró una sociedad cerrada y aislada internamente, en la que el Partido Comunista Chino dominaba y controlaba a las instituciones (incluyendo el gobierno), las ideas y la economía.
- Aún y cuando se aplicó una reforma que buscaba la transformación radical de una economía planificada a una de mercado, el Estado no renunció nunca a su papel protagónico en la propuesta y ejecución de políticas económicas e industriales. Fue el

---

<sup>7</sup> Stephan Haggard y Eusysung Kim. “The sources of East Asia’s Economic Growth”, *NBR Publications: Access Asia Review*: Vol 1, No. 1: Essay 2, p. 2

<sup>8</sup> Castells Manuel, *End of Millenium. The Information age: Economy, Society and Culture*. Blackwell Publishers, Volume III, USA, 1998, p. 309

<sup>9</sup> Para mayor detalle ver: Ding Lu Zhimin. *State Intervention and Business in China, The Role of Preferences Policies*, Cheltenham, UK. Lyme, USA, 1997, p. 5



Estado quien favoreció la sustitución de las viejas instituciones y promovió la creación de nuevas con la finalidad de facilitar la transformación económica.

- Bajo la dirección y supervisión del Estado se diversificaron los derechos de propiedad de las empresas industriales. Por un lado continuaron siendo propiedad del Estado aquellas empresas estratégicas claves para el desarrollo industrial, por otro, se alentó la creación de empresas colectivas y privadas y se propició el establecimiento de empresas extranjeras. Mientras las empresas propiedad del Estado continuaban sujetas a las directrices del Estado se implementaron acciones a fin de que se rigieran por los mecanismos propios de una economía de mercado: operar bajo condiciones competitivas y en una permanente búsqueda de hacer más eficiente la actividad productiva y lograr mayores márgenes de utilidad.<sup>10</sup>

Las características anteriores, que particularizaban de manera conceptual la experiencia de desarrollo seguida por China, dejaban ver la importancia del Estado y del mercado en ese proceso. Aquellos planteamientos que reducen su explicación a solo uno de estos elementos, no hacen sino simplificar una realidad, que de por sí, resulta ser de una gran complejidad. Ni la escuela neoclásica que le concede primacía a la industrialización dirigida por el mercado a través de las ventajas comparativas, ni la intervencionista que niega que el desarrollo industrial y económico sea un proceso determinado por el mercado, son suficientes para explicar la experiencia vivida en el Este de Asia<sup>11</sup> ni el crecimiento económico seguido por China. Es necesario visualizar explicaciones alternativas que permitan conjugar la acción del Estado y el mercado y plantear explicaciones alternativas.

Desde la óptica de la presente investigación, no se puede menospreciar ninguna de esas instituciones. Si bien es cierto que las instituciones del mercado fueron influyendo positivamente en la experiencia económica seguida por China no se puede soslayar el papel que ha tenido, y que continúa teniendo el Estado. Ambas instituciones han jugado un rol relevante.

Las anteriores son solo algunas de las razones que explican porque nuestra investigación se basa en una estructura teórica que reconoce la importancia de las instituciones del Estado y el

---

<sup>10</sup> Castells Manuel, *End of Millenium. The Information age: Economy, Society and Culture*, op. cit. p. 320

<sup>11</sup> Hidetaka Yoshimatsu, "State- Market Relations in East Asia and Institution Building in the Asia- Pacific", *An International Quaterly*, Vol 18, No. 1, Spring 2000, p. 8

mercado como sustento para el análisis de industrialización seguido por este país. De ahí la importancia de la Nueva Economía Institucional como nuestro soporte teórico.<sup>12</sup>

## 1.2. Hipótesis y objetivos

Desde la perspectiva teórica de la Nueva Economía Institucional surge una explicación, *ad hoc* a la experiencia de industrialización seguida por China, desde su surgimiento como República Popular hasta fines de siglo XX. En este esquema teórico se sustentan las **hipótesis** del presente trabajo de investigación, mismas que se pueden sintetizar en que:

1. Las transformaciones tenidas en las instituciones del Estado y del mercado tuvieron una influencia determinante en el éxito o fracaso del proceso de industrialización chino.
2. Bajo la conducción del Estado durante el periodo de la reforma los arreglos institucionales propios de un sistema de planificación estatal se fueron sustituyendo gradualmente por arreglos institucionales de mercado lo que permitió alcanzar un mejor desempeño en el sector industrial.

En virtud de las hipótesis descritas los **objetivos** que se persiguen en el presente trabajo de investigación se pueden sintetizar en dos:

- a. Determinar el papel jugado por las instituciones en el proceso de industrialización;
- b. Analizar los impactos que tuvieron las diversas transformaciones institucionales en el desempeño industrial desde el surgimiento de la República Popular en el año de 1949 hasta fines del siglo XX.

## 1.3. Fuentes de información y método de trabajo

El trabajo de investigación se fundamentó en fuentes directas e indirectas. Con respecto a las primeras tuve la oportunidad de entrevistarme en varias ocasiones con funcionarios de primer

---

<sup>12</sup> Se presentará un análisis más profundo y pormenorizado de los diversos enfoques teóricos en el Capítulo I de la presente investigación.

nivel del Consulado de la República Popular de China en la Ciudad de Tijuana quienes atentamente atendieron mi solicitud. Con respecto a las segundas tuve la fortuna de indagar una de las bibliotecas de mayor excelencia en el estudio de los países de Asia Pacífico<sup>13</sup> lo que dio la posibilidad de efectuar una revisión bibliográfica exhaustiva de los dos grandes periodos que comprende la historia reciente de la República Popular de China, permitiéndome responder a mi hipótesis y llegar a conclusiones para cada uno de los capítulos y a las conclusiones generales del trabajo.

El hecho de que el análisis se haya enfocado en visualizar las transformaciones institucionales que se fueron operando en cada una de sus instituciones genéricas (el Estado y el mercado) y de cómo éstas repercutieron en los niveles de desempeño industrial alcanzados, me permitió adoptar un método de trabajo que consistió en una combinación de relaciones de causa a efecto sustentados en la propuesta teórica neo-institucional, es decir, que el nivel de desarrollo institucional es determinante en la configuración de la estructura industrial y de como el alcance y los límites del sector industrial tienen su parámetro en el desarrollo institucional alcanzado. Lo anterior explica mi interés en describir, para cada una de las fases y periodos, la evolución en el medio ambiente institucional para ilustrar, posteriormente, los efectos en el sector industrial derivados de su aplicación.

El hecho de analizar estos el periodo de la prerreforma (1949 a 1978) y la reforma (1979 al año 2000) me permitió comparar los avances en el sector industrial, de un periodo donde el Estado jugó un papel central en la determinación de políticas, con respecto a otro donde, sin abandonar de tajo su intervención, permitió gradualmente una cada vez mayor injerencia de las reglas del juego establecidas por el mercado.

En orden a resaltar el enfoque teórico adoptado y privilegiar el análisis de las transformaciones que se fueron operando en el sistema de planificación central y en el funcionamiento del mercado se ubicaron fases para cada uno de los diversos periodos, la delimitación de cada una de esas fases tuvieron un sustento funcional por lo que me basé más en el establecimiento de arreglos institucionales y en los efectos previsibles de su aplicación que por cuestiones políticas o gubernamentales. Es una división temporal que fundamento más en los objetivos de la investigación que por otras razones.

---

<sup>13</sup> Como es la Biblioteca de Relaciones Internacionales para Asia Pacífico en la Universidad de California en San Diego (sus siglas en inglés UCSD)

En cada una de estas fases se ha dado prioridad al análisis de las reglas del juego institucional a expensas de un análisis histórico y político exhaustivo. Soy consciente de que el análisis histórico y político es necesario, máxime que es complementario y no contraría al enfoque adoptado, y aunque lo he considerado para cada una de las diversas fases, he evitado, en lo posible, ir mas allá de lo que he considerado estrictamente necesario a fin de no distraer de los objetivos señalados para la presente investigación. La bondad del enfoque teórico neo-institucional estriba en que, además de considerar la acción del mercado sobre la economía, no desdeña los impactos de las instituciones del Estado en la toma de decisiones públicas, al contrario, el hecho de que el Estado sea considerado como una institución, reconoce la presencia de reglas del juego en su interior.

#### 1.4. Estructura y organización de la investigación

En consideración, tanto de las hipótesis y objetivos, los contenidos se presentan en cuatro apartados claramente diferenciados:

- I. El primer apartado comprende la revisión teórica, fundamento de la investigación. Con fines de presentación se estructura un capítulo. En el capítulo 1º : **Revisión teórica acerca del papel del Estado y el mercado en los procesos de industrialización** me permito analizar los planteamientos teóricos que soportan los enfoques centrados en un Estado interventor y en el mercado, para que sobre la base de esa discusión se visualice la importancia de la Nueva Economía Institucional en el análisis de la experiencia de industrialización seguida por China posterior a la instauración de la República Popular. Hago énfasis en las consecuencias teóricas y prácticas que resulta de la interpretación de cada una de estos enfoques para dilucidar la importancia de las instituciones como parámetro para reconocer los alcances y los límites de una reforma industrial.
- II. En un segundo gran apartado analizó: **La estrategia de desarrollo industrial en China durante la prerreforma**. Aún y cuando este periodo se distingue por estar supeditado a arreglos institucionales propios del comunismo, se distinguen diversas fases donde la aplicación de los viejos arreglos se ven modificados y se alientan instituciones que

repercuten favorablemente en su desempeño económico e industrial. Es un periodo que se distingue por un avance y retroceso en la aplicación de políticas, y de manera implícita, se enfrentan los mecanismos de transformación institucional gradual y acelerada, que marcarán las pautas para el desenvolvimiento posterior de la reforma. Este apartado lo he dividido en dos capítulos, estructurados con relación a las políticas y arreglos institucionales predominantes. En el capítulo 2º: **“Estrategias de desarrollo industrial en China durante la prerreforma (1949-1962): La emergencia y hegemonía de las instituciones socialistas”** analizo las transformaciones que se fueron operando sobre las instituciones y las repercusiones que estos cambios fueron teniendo sobre el desempeño industrial comprendiendo el periodo que va desde el establecimiento de la República Popular de China hasta la aplicación de la estrategia conocida como del “Gran Salto Adelante”. Continuando con el análisis en el capítulo 3º : **“Estrategia de desarrollo industrial durante la prerreforma (1963-1978): Del periodo de Reajuste Económico a la debacle del Maoísmo”** contrasto la importancia en el desempeño industrial de las propuestas institucionales radicales, propias de la visión Maoísta, con aquellas que, sin renunciar al establecimiento de un sistema socialista, abogan por cambios moderados en las instituciones. El capítulo lo finalizo haciendo alusión al Quinto Plan Quinquenal, periodo en que se evidencia la crisis de los viejos arreglos que propician la emergencia de reforma económica y con ella de las transformaciones institucionales tradicionales.

- III. En el tercer gran apartado analizó las grandes transformaciones que se fueron operando desde que se inicia la Reforma Económica hasta fines de siglo XX. En consideración de la hipótesis que sustento en la presente investigación, es este el corazón de nuestro trabajo dado que será en este periodo donde presento las transformaciones de fondo que nos permitirán entender el paso de un sistema económico socialista que se soporta en instituciones centradas en el Estado a un sistema, que sin cambios abruptos en el sistema político, privilegia las instituciones de mercado. Esta última característica va a definir un proceso que se define como “economía de mercado socialista con características chinas”. Asimismo, en este gran apartado se hace patente lo limitado de la visión del *laissez faire* para explicar el crecimiento económico e industrial seguido por China y deja constancia de la riqueza del enfoque institucional. En razón de lo anterior este apartado se divide en 4

capítulos cada uno de los cuales hace énfasis en el papel jugado por las instituciones en el desempeño industrial. El capítulo 4° : **Primera Etapa (1979-1983): Inicios de la Reforma y Nueva Estructura Institucional** es un capítulo introductorio a la Reforma que nos permite entender la emergencia del nuevo medio ambiente económico e institucional en que se verá inmerso este país posterior al maoísmo, y por ende, marca la ruptura con los viejos arreglos institucionales y la emergencia de los nuevos arreglos de mercado, el nuevo papel atribuido al Estado y las transformaciones sufridas por las diversas empresas industriales. El capítulo 5° : **“Segunda Etapa (1984-1988): La coexistencia de arreglos institucionales en la transición a una economía de mercado”** se distingue por los pasos agigantados en la maduración de las nuevas instituciones y el reconocimiento de que la planificación y el mercado no son irreconciliables. A diferencia del periodo anterior en que el Estado seguía jugando un rol protagónico, en esta etapa se promueve la coexistencia de ambos arreglos. Es un periodo donde, gracias a las transformaciones institucionales aplicadas, se presentan grandes avances en el crecimiento del sector industrial, y por ende, de un gran optimismo y esperanza en las nuevas instituciones. El capítulo 6° : **“Tercera Etapa (1989-1992): Debilitamiento y re-impulso en el avance de la reforma”** es un periodo en que explotan las contradicciones entre las viejas y las nuevas estructuras institucionales como resultado de una fuerte crisis inflacionaria y de los conflictos burocráticos por el poder. El resultado, una profunda crisis, la decisión de avanzar mas lentamente en el establecimiento de las instituciones de mercado, y en algunos sectores, revisar las medidas reformistas implementadas. Es un periodo en que el grupo conservador del Partido asume la dirección económica y política. Un componente esencial de este capítulo es el análisis de las causas que explican los límites de esta propuesta y las razones que llevan al fortalecimiento de la reforma. Sin un cuestionamiento al papel del Estado ni a la dominancia del Partido Comunista Chino, el avance de los nuevos arreglos institucionales es incontenible. Finalmente, en el capítulo 7°: **“Cuarta Etapa (1993-2000): La aceleración de la reforma. El establecimiento de una economía socialista de mercado”**. Las nuevas “reglas del juego” que establece el mercado permea las relaciones de producción e impactan severamente al sector industrial, es un periodo, en que no solo se reconoce la importancia de las nuevas instituciones sino que se consideran como esenciales para el crecimiento económico e industrial. Se vislumbra la emergencia de un “gigante” en

la palestra económica mundial que, sobre la base de un continuado pragmatismo económico, ha sido capaz de transformar sus instituciones en aras de alcanzar un desarrollo social y crecimiento económico insospechados.

- IV. El cuarto apartado corresponde a las **Conclusiones**. Aún y cuando al finalizar cada capítulo se enlistan conclusiones del propio capítulo considerando para su elaboración las hipótesis descritas para el trabajo. En esta parte final del trabajo de investigación busco contrastar los contenidos de la investigación con las hipótesis generales.

#### 1.5. Delimitación e importancia

Como se observa en la estructura y organización se presenta una clara delimitación en sus contenidos:

- El periodo de análisis corresponde desde el surgimiento de la República Popular de China en el año de 1949 hasta fines de siglo XX;
- El análisis de los actores y los arreglos institucionales van a estar solo en función del desempeño industrial y no de otros aspectos de la política o de la economía;
- El análisis versa sobre instituciones e industrialización. En ningún momento se pretende efectuar un análisis por ramas industriales, ni por regiones o localidades;
- La investigación se centra, fundamentalmente, en el análisis de instituciones formales (el Estado y el mercado).

En otras palabras el estudio se concreta sólo al análisis del papel jugado por las instituciones del Estado y el mercado con respecto al desempeño industrial durante un periodo determinado, no busca, ni pretende, ir mas allá de los objetivos descritos. En virtud de lo anteriormente descrito la presente investigación es relevante en lo teórico y en lo práctico. En lo **teórico** dado que:

- Profundiza en la discusión de los diversos paradigmas teóricos;
- Contribuye al análisis teórico con respecto al papel jugado por las instituciones en el desempeño económico e industrial;
- Amplía la visión para el análisis teórico de economías que presentan, no solo niveles de atraso evidentes, sino sistemas políticos socialistas.

En consideración de que una interpretación tiene consecuencias para el establecimiento futuro de políticas, la presente investigación tiene una visión **práctica-prepositiva**. No se reduce a un mero ejercicio de análisis intelectual. Analizar el papel jugado por las instituciones en el desempeño industrial en China, evaluar sus resultados y alcances, no solo nos permite asimilar las lecciones propias para este país, sino aprender de esa experiencia a fin de que, en consideración de las circunstancias particulares de otras economías, proponer lo conducente para el establecimiento de las mejores alternativas de industrialización.



# **1. Revisión teórica acerca del papel del Estado<sup>14</sup> y el mercado en los procesos de industrialización**

## **1.1. Introducción**

Existen visiones divergentes sobre el quehacer industrial y la mejor alternativa para el crecimiento económico de los países. Estas visiones se pudiesen sintetizar en dos: aquella que presupone que el mercado, con las reglas que impone su aplicación, es la institución óptima dado que posibilita una asignación más eficiente de los recursos con los que cuenta una economía. Contrario a esta visión, se presenta aquella que va a considerar la necesaria intervención del Estado para guiar, coordinar y concertar los esfuerzos de la sociedad a fin de lograr el cumplimiento de objetivos de crecimiento previamente establecidos.

La discusión del Mercado *versus* Estado en el quehacer industrial es el punto de partida en el análisis de la presente sección dado que son éstas las instituciones que se van a tornar presentes y actuantes en el desarrollo industrial seguido por la República Popular de China desde su surgimiento hasta nuestros días. Es pertinente, sin embargo, considerar otra propuesta, que sin negar algunos de los postulados que plantean esas visiones extremas, se presenta como una alternativa teórica viable dada las circunstancias particulares que presenta la experiencia en el desarrollo histórico seguido por este país. El hecho de que el presente estudio tenga como punto de partida el triunfo del Partido Comunista y el establecimiento de un sistema de carácter socialista permite avizorar la inviabilidad de la aplicación de políticas extremas de mercado, sin embargo, el mercado nunca ha estado ajeno de la experiencia de crecimiento económico. Durante la reforma las instituciones de mercado van adquirir una relevancia sin igual extendiendo y ampliando su influencia a costa del sistema estatal planificado.

---

<sup>14</sup> En el presente trabajo se utilizará el concepto de Estado en una doble vertiente: “como una organización que permite el establecimiento de nexos de poder político real entre quienes lo constituyen (la población) y los que lo representan (el gobierno) con el objetivo de optimizar el bien público a través de una conveniente administración y regulación de los derechos de propiedad y mecanismos adecuados de coerción. En cuanto institución, el Estado está dotado de poder para imponer un conjunto de reglas del juego (obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico) que van a determinar los vínculos y la acción entre sus componentes.

En ese sentido surge la inquietud de un marco teórico que, antes que negar la presencia de algunas de estas instituciones, permita explicar las razones por las que una de ellas prevalece, así como, de la posible coexistencia de ambas en ciertos periodos de transición. En virtud de las anteriores consideraciones analizaré, primero las interpretaciones extremas: el Estado (en cuanto interventor) y el mercado. Posteriormente el enfoque que va a establecer un balance entre ambas instituciones y que desde ahora ubicamos en el marco de la Nueva Teoría Económica Institucional.

## **1.2. Planteamientos teóricos que justifican la presencia de un Estado interventor**

### **1.2.1 Propuesta general**

Esta propuesta teórica establece la importancia del rol estratégico jugado por el Estado al insertar políticas para dirigir y orientar las fuerzas del mercado hacia una dirección determinada. Se hace énfasis en la voluntad y en la capacidad de los actores estatales para diseñar, aplicar y dirigir políticas económicas e industriales acordes con los objetivos nacionales, muchos de los cuales son establecidos por ellos mismos. Las propuestas actuales en política industrial de los teóricos que abogan por una participación activa del Estado, se pueden sintetizar en:

- La promoción, establecimiento de estrategias y medidas para favorecer, mejorar y desarrollar determinados sectores industriales y promover oportunidades de cambio a través del tiempo para ciertas empresas;
- En la elaboración y aplicación de políticas a fin de alentar y/o revitalizar aquellas industrias que, de acuerdo a la percepción estatal, permitan lograr el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos;
- En dirigir políticas de crecimiento y desarrollo industrial de mediano y largo plazo;
- La aplicación de medidas tendientes a la movilización de recursos productivos, trabajo calificado, tecnología y capital, a fin de aprovechar (o crear) ventajas comparativas en aquellas industrias, que desde su óptica, presentan mayores perspectivas de crecimiento a mediano y largo plazo.

Considerando que las fallas e imperfecciones que presenta el mercado no son atribuibles solo a los países en desarrollo, aunque en alguna medida son allí más evidentes, el ámbito de esta propuesta no se limita a espacios geográficos, ni está determinada por indicadores de crecimiento económico o sistema político. La debilidad de los mercados, el insuficiente desarrollo y la carencia de un sector privado fuerte y emprendedor en los países no desarrollados, hace que este planteamiento se presente como una opción “atractiva”, que no solo justifica, sino que “legitima” la acción rectora del Estado en la revitalización de las economías y en el logro del tan ansiado desarrollo económico.

### 1.2.2 Revisión de propuestas por autores relevantes:

La discusión y el análisis sobre la naturaleza y el rol del Estado en el desarrollo económico se ha extendido por un periodo de tiempo considerable. Desde los mercantilistas en el siglo XVIII, quienes privilegiaban la intervención del Estado para incrementar las exportaciones y reducir las importaciones, pasando por **Friedrich List**,<sup>15</sup> quien preocupado de cómo la Alemania pudiese desarrollar las manufacturas, en un periodo en el que Inglaterra tenía la supremacía industrial, consideraba el rol estratégico que debería jugar el Estado con la finalidad de dominar las fuerzas del mercado doméstico e internacional y lograr un vínculo adecuado de esas políticas con el interés económico nacional.

Ya a principio de la tercera década del siglo XX, en el contexto de la “Gran depresión”, **John Maynard Keynes**, describe toda una serie de fallas e imperfecciones que presenta el mercado y que cuestionan la validez del pensamiento económico “laissezferiano” dada su incapacidad teórica y práctica para explicar los ciclos depresivos de la economía. Keynes llega a las siguientes conclusiones:<sup>16</sup>

- Contrario a la propuesta de la “ortodoxia liberal”, del mecanismo de libre mercado no resulta un equilibrio natural ni se presenta un ajuste automático. Por lo tanto, el

---

<sup>15</sup> List, F. “The national system of political economy”, citado por Cass Frank Mcguire. “The economics and majority rule: the invisible hand and the use of force”, *Journal of Economic Literature*, 34 (1), p. 72-96

<sup>16</sup> Ver: Keynes, J.M., *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 335 ss.

sistema de precios en condiciones de libre mercado ni es perfecta ni es el medio más eficiente para la asignación de los recursos.

- El libre mercado no garantiza el equilibrio en pleno empleo en virtud de que pueden aparecer desequilibrios por fallas o desajustes en cualquiera de los tres mercados: el mercado de bienes y servicios, en el mercado monetario y en el mercado de trabajo. Por lo tanto, el sistema de precios no cumple, ni en el corto ni en el largo plazo, con las funciones asignadas por la teoría clásica.
- Considerando que las acciones de los agentes económicos están basadas en una información incompleta, se incrementa la incertidumbre y el riesgo asociado en el proceso de toma de decisiones.

En otras palabras, la incapacidad del mecanismo de mercado de generar un equilibrio automático en el que la asignación más eficiente de los recursos no obedece siempre a un sistema de precios de mercado, y del surgimiento de un mayor riesgo e incertidumbre en la toma de decisiones dada la presencia de un sistema de información incompleto; se deriva la necesidad del Estado para intervenir en la economía. En consideración de las fallas de coordinación que presenta el mercado, Keynes considera que:<sup>17</sup>

- Existe la necesidad de la planeación social, sin la cual las crisis del sistema capitalista sería inevitables.
- El Estado debe intervenir en la actividad económica a través de la aplicación de diversas políticas macroeconómicas que contribuya a mejorar la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. Considera que el Estado debe desempeñar una política económica activa mediante un manejo eficiente y eficaz de la combinación de políticas monetaria y fiscal, como el mejor medio para evitar ciclos depresivos y tasas de desempleo socialmente inaceptables. Parte del supuesto de que las decisiones de inversión y empleo, guiadas por la maximización de beneficios no conducen al pleno empleo y de que las fluctuaciones macroeconómicas y el surgimiento de la incertidumbre resultan de la tendencia inherente al desequilibrio entre oferta y

---

<sup>17</sup> Para estos puntos ver: Harrod, R. *La vida de John Maynard Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, p. 383 ss.

demanda, por lo tanto, se requiere de la coordinación económica estatal para mejorar el desempeño de la economía. La coordinación económica entre sujetos sin la intervención del Estado es poco probable.

- El objetivo fundamental del Estado consiste en producir un clima social y económico, promotor del interés público (pleno empleo y elevación del bienestar social). En virtud de lo anterior el gasto público puede asegurar un nivel de ingreso y producción suficientes para asegurar el pleno empleo.
- Para que funcione mejor la economía, sin perder su carácter de capitalista, debe ser regulada a través de la intervención estatal con el consecuente establecimiento de sistemas de control, basado sobre la confianza en el liderazgo intelectual.

En sintonía con los planeamientos originales los **neokeynesianos**<sup>18</sup> aceptan las propuestas fundamentales de Keynes, consideraban que la acción del Estado debería de:<sup>19</sup>

- Orientarse hacia el crecimiento económico y el bienestar de la población a pesar de que incurra en déficit fiscal o en un proceso inflacionario. Consideraban a la inflación como un mal necesario intrínseco al sistema de mercado capitalista cuando opera cercano al pleno empleo
- Discriminar entre aquellas políticas que son más favorables al crecimiento y las que no lo son, en tal sentido, proponen se favorezca las políticas fiscal y monetaria que favorecen la inversión de largo plazo mas que aquellas que estimulen el consumo
- Desempeñar una política económica activa, mediante un manejo eficiente y eficaz de la combinación de políticas monetaria y fiscal, como el mejor medio para evitar ciclos depresivos y tasas de desempleo socialmente inaceptables.

---

<sup>18</sup> Con este concepto se identifican a aquellos estudiosos que retoman las propuestas fundamentales de Keynes y tratan de estudiar y poner en práctica los aspectos de la administración de la demanda, entre los que destacan: John Hicks, James Tobin y Modigliani

<sup>19</sup> Para un análisis más detallado ver: Villarreal René. *La contrarrevolución monetarista, Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Fondo de Cultura Económica y editorial Océano, México, 1986, p. 66

Los teóricos de la **CEPAL**<sup>20</sup>, de mediados de siglo XX, tuvieron una enorme influencia en las políticas industriales adoptadas por los países de Asia y América Latina en las décadas de 1950 y 1960, consideraban que el deterioro en los términos de intercambio resultante del establecimiento de vínculos comerciales entre los países centrales (exportadores de manufacturas) y los países de la periferia (exportadores de bienes primarios), origina la dependencia externa de los países subdesarrollados y ahonda la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo. El deterioro en los términos de intercambio, no solo impide que los países periféricos logren las ganancias esperadas del comercio, sino que resulta ser una de las causas principales que explica las condiciones de subdesarrollo de los países periféricos. Sobre la base de esta explicación surge la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, conocido como estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo de industrialización exigía una intervención activa del Estado a través de la aplicación deliberada de medidas e instrumentos de política comercial y financiera, con la finalidad de regular y dirigir las fuerzas hacia los objetivos establecidos de desarrollo industrial:

Surge así la regulación de precios relativos y la fijación y control de los precios fundamentales de la economía que son: los bienes de consumo básico, los servicios públicos, la tasa de interés, el tipo de cambio, el salario mínimo y, en muchos, el pago de alquileres de vivienda”<sup>21</sup>

A fines de la década de 1960 **Gunnar Myrdal**<sup>22</sup> considera la importancia de la participación del Estado en el contexto de las “macrodecisiones” y de su capacidad para imponer criterios y “reglas del juego” económico. Fue uno de los primeros estudiosos que le atribuyó una importancia particular a la “fortaleza” del Estado en el proceso de desarrollo: “... el éxito de la planeación para el desarrollo requiere de (...) un esfuerzo riguroso para toda

---

<sup>20</sup> Las ideas de la CEPAL que se vierten en esta breve síntesis pueden consultarse en: Prebisch, Raul, *Sobre el desarrollo económico*, CEPAL, informe de 1949, Nueva York, 1949 y Hirschman A., “Ideologies on Economic Development in Latin America”, *A Bias for Hope Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, 1971, p. 280

<sup>21</sup> Jurgen Schuldt, “Política económica y conflicto social”, en *Ensayos*, Núm. 16, Universidad del Pacífico, diciembre de 1980, Perú, p.123

<sup>22</sup> Para mayor análisis ver: Myrdal Gunnar, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1955

la población, en los cuales la coacción juega un rol estratégico”<sup>23</sup>. Consideraba las necesidades de coordinación y planeación económica en los diversos países, acción que solo podía ser atribuida al Estado. Se pronunció en contra del *laissez faire* y por la necesidad de crear una minuciosa planeación que englobe a la economía en su totalidad para que posibilite a las empresas tomar decisiones sobre la base de un plan establecido. Estas acciones generarían una mayor confianza en el quehacer de los diversos actores económicos y alentaría los efectos impulsores del desarrollo (integración industrial, empleo e ingreso). Consideraba que los países siguen una trayectoria en su desarrollo histórico que va: del control gubernamental (mercantilistas) al liberalismo y de éste a una mayor intervención. Sin embargo, a fin tener la capacidad de atender las necesidades de las grandes masas de la población para el logro de un bienestar social mayor, consideraba que los países no desarrollados, no requerían seguir esa trayectoria de manera necesaria, sino que debían iniciar con políticas de planeación a nivel “macro” que se extienda hacia todos los rincones del país con la finalidad de que estimule las actividades económicas atrasadas e induzcan al desarrollo industrial y promueva un incremento en el bienestar de la población.<sup>24</sup>

### 1.2.3. Acercamiento al análisis de un enfoque basado en la economía política

Es este un enfoque teórico que explica la emergencia de las políticas económicas en función de los mecanismos políticos que operan en un momento histórico determinado. Su originalidad estriba en escudriñar a fondo cuáles son las fuerzas y motivaciones políticas que actúan en su interior y de como influyen en el proceso de la toma de decisiones y determinan el establecimiento de las políticas económicas. Desde esta perspectiva teórica, los motivos que mueven a los actores políticos no son extraños al quehacer económico, por lo tanto, efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los intereses y motivaciones propios de ese grupo dirigente, permite dilucidar las directrices económicas asumidas y de porqué el

---

<sup>23</sup> Myrdal Gunnar, *Asian Drama*, Volúmen 3, Pantheon, Nueva York, 1968, p. 67

<sup>24</sup> Ibid. p. 10

establecimiento de arreglos institucionales para el logro de sus objetivos. Esos grupos de poder al buscar optimizar sus propios intereses van a impactar el sistema económico.<sup>25</sup>

Las razones que inducen a los grupos políticos a tomar las decisiones económicas van a diferenciar los enfoques al interior de esta teoría. El enfoque teórico de la **elección pública** considera que la acción de los grupos políticos está en función de la racionalidad económica, mientras tanto, un enfoque **centrado en el estado**, supone que las decisiones de los diversos grupos dependen de motivaciones estrictamente políticas. En virtud de la naturaleza de la presente investigación resulta pertinente una breve revisión de ambos enfoques.

#### 1.2.3.1 De Elección Pública

Este enfoque se encuentra muy cercano a la economía convencional en cuanto a las motivaciones que inducen a la acción a esos grupos (ser competidores egoístas que buscan maximizar sus rendimientos sobre la base de mayor poder, posición, votos, etc.) aunque se diferencian de aquella dadas las diferentes restricciones y oportunidades que ofrece la esfera política.<sup>26</sup> En consideración de esta perspectiva los deseos e intereses económicos de los burócratas y políticos es lo prioritario, el Estado es solo el vehículo para la satisfacción de esas necesidades. **Buchanan, J. M.**, uno de los autores más relevantes de esta corriente teórica, al analizar la perspectiva individualista de este enfoque concluye que las preferencias de las decisiones de cualquier grupo se pueden explicar sobre la base de las decisiones singulares de quienes lo componen.<sup>27</sup>

De la misma manera en que la economía convencional asume como dado, que los empresarios buscan maximizar sus beneficios y que dedicarán poco tiempo a

---

<sup>25</sup> Las circunstancias históricas que dieron lugar a la emergencia de la nueva china, posterior a la revolución comunista en el año de 1948, nos permite entender la importancia que tuvo el grupo dirigente de esta revolución en el establecimiento y aplicación de las diversas políticas económicas después de que accedieron al poder político y asumieron el control gubernamental. Mas adelante, la crisis del liderazgo maoísta, permitió la emergencia de un nuevo liderazgo propiciando con ello cambios en la economía y en el establecimiento de nuevas instituciones en función de sus intereses y objetivos.

<sup>26</sup> Caporaso y Levine, *Theories of political economy*, Cambridge University Press, Princeton, New Jersey, 1987.

<sup>27</sup> Buchanan, J.M. y G. Tullock, *Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Planeta- Agostini, España, 1993, p. 22



promover el interés público, la EP (Elección Pública) asume que contrariamente a lo que pudiera pensarse, los políticos y los burócratas son como cualquier individuo, buscarán primero maximizar sus beneficios individuales y, sólo en segundo lugar, dedicarán esfuerzos a la promoción del bienestar social.<sup>28</sup>

En este enfoque es posible ubicar el análisis que hace **Jane Duckett** del Estado empresarial.<sup>29</sup> Desde su perspectiva los departamentos de estado y las agencias subordinadas al adaptarse a las reformas de mercado se van a ver involucradas directamente en actividades de negocios y van a buscar maximizar las utilidades dado que ello les va permitir: elevar su status como grupo, incrementar sus ingresos, mejorar el ambiente de trabajo y darles la posibilidad de diversificar su rutina.<sup>30</sup> Por lo tanto, la prioridad del estado empresarial en china tiene como objetivo prioritario incrementar las utilidades en cada uno de esos departamentos individuales. Desde la perspectiva de Duckett el modelo de Estado Empresarial se enfoca no solo en los gobiernos locales como actores unitarios sino en los departamentos que lo constituyen. Examina y describe las actividades económicas que efectúan los departamentos individuales de manera separada y autónoma, explicándolas como emprendidas en la búsqueda de beneficios para estos departamentos individuales mas que para el desarrollo de las localidades como un todo.<sup>31</sup> Es en ese sentido que los oficiales en los departamentos de estado en China buscan adaptarse al mercado por los beneficios que les significa la reforma.

#### 1.2.3.2 Un enfoque centrado en el Estado

Desde esta perspectiva los grupos políticos que asumen la dirección estatal, en virtud de la debilidad de las otras fuerzas sociales y políticas, gozan de una cierta autonomía lo que les

---

<sup>28</sup> Ayala Espino José, “La teoría del Estado en la escuela de la elección pública” en *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Editado por la Asociación de Ex alumnos de la facultad de Economía, Facultad de Economía de la UNAM y la editorial Porrúa, México, 2000, p. 245

<sup>29</sup> Ver: Duckett, J. *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin*, Routledge, London, 1998, 273 pp.

<sup>30</sup> Ibid., p. 13 citado por Shu- Yun Ma, “Understanding China’s Reform. Looking beyond Neoclassical Explanation”, *World Politics*, No. 52, Julio 2000, p. 589

<sup>31</sup> Ibidem

facilita imponer al resto de la sociedad su proyecto económico y político. Son las motivaciones, el interés político que dispone el grupo en el poder y su percepción del entorno lo que le da sustento a su proyecto económico. El Estado desempeña un rol activo cuya agenda no se reduce a las necesidades que surjan de la esfera privada, sino que tienen su propia agenda.<sup>32</sup> Afirma que los mecanismos de mercado no desempeñan una función completa de coordinación a favor de la economía nacional, en virtud de lo cual el Estado interviene a fin de dirigir y coordinar los esfuerzos de los diversos actores sociales. Desde esta perspectiva las acciones que el Estado emprende obedecen a una dinámica de “interés propio”, como es: mantener su propia hegemonía, retener el poder, desarrollar proyectos nacionalistas, etc.

El Estado se caracteriza por ser: fuerte, autónomo y centralizado. Es **fuerte** dado que funciona como una organización dominante en la sociedad, con la “necesidad básica de mantener el control y el orden” disponiendo de los mecanismos e instrumentos de control necesarios para aplicar e imponer proyectos particulares de desarrollo nacional. Es **autónomo**, en virtud de que tiene la capacidad de aplicar políticas y desarrollar estrategias de desarrollo independientemente de los intereses y presiones de los diversos grupos que conforman la sociedad, y finalmente, es **centralizado** y **autoritario** en virtud de que emprende y aplica proyectos de desarrollo sobre la base de una “elite” política reducida sobre la cual recae la responsabilidad en la toma de decisiones.<sup>33</sup>

El enfoque centrado en el Estado va a encontrar en el concepto de **Estado desarrollista** su principal soporte teórico.

#### 1.2.3.2.1 Autores relevantes:

En los años 70s y 80s del siglo XX, **Chalmers Johnson**,<sup>34</sup> popularizó el concepto de capitalismo de Estado desarrollista. De acuerdo con esta visión: el arribo tardío de las naciones subdesarrolladas a los procesos de industrialización, y la incapacidad de reducir la

---

<sup>32</sup> Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987, pp. 31-33

<sup>33</sup> Brook Timothy y Hy V. Luong, *Culture and Economy. The Shaping of capitalism in Eastern Asia*, The University of Michigan Press, United States of America, 1999, pág. 9

<sup>34</sup> Chalmers Johnson, *Political Institutions and economic performance: the government- business relationship in Japan, South Korea and Taiwan*, Deyo, Japón, 1987

brecha entre países industrializados y no industrializados en virtud de las fallas e imperfecciones inherentes al mercado, la descoordinación en la movilización de recursos y la incapacidad de las fuerzas económicas para alcanzar, por sí solas, el desarrollo tecnológico; dio lugar a una decidida intervención del Estado en la economía a fin de reducir la brecha y alcanzar niveles de desarrollo similares a los países industrializados. Desde esta perspectiva el concepto de “desarrollo” encuentra su sustento en el concepto mismo de Estado como el fundamento para el progreso socioeconómico. La idea de “desarrollismo” y de “intervencionismo estatal” son por lo tanto inseparables. Para que los países, con niveles de desarrollo bajo, logren alcanzar estadios de desarrollo superior se torna necesaria la intervención gubernamental, la finalidad de su acción consistirá en:

- a. Establecer, de una manera deliberada, los objetivos de industrialización e inducir la inversión a través del establecimiento de una política de precios acorde a esos objetivos.
- b. Identificar y promover, de manera explícita, ciertas industrias y tecnologías que se consideren importantes para la competitividad y el futuro de la economía.

A pesar de que con el capitalismo de Estado desarrollista no se intenta remplazar los mecanismos de mercado ni la toma de decisiones privadas, se mantiene una visión pesimista sobre la habilidad que presentan los mecanismos de mercado para resolver, por sí solos, los problemas de coordinación y las imperfecciones en la economía. Por lo tanto, la acción del Estado se dirige, simplemente, en influir en las tomas de decisiones privadas de negocios a través de la persuasión, la coerción y la manipulación, mediante una política de precios e incentivos. En el mismo sentido que **Johnson, Alice H. Amsden** y **Manuel Castells**, analizan la necesaria intervención del Estado basándose en el concepto de “Estado desarrollista”.

**Alice H. Amsden** adopta el término de “industrialización tardía” para explicar las causas que explican el éxito de los países del este de Asia<sup>35</sup>. Con este tipo de industrialización las empresas de los países "en desarrollo", al no disponer de ventajas competitivas para el diseño

---

<sup>35</sup> Amsden H. Alice, "Asia's Industrial Revolution. Late industrialization on the Rim", en *Dissent*, Summer, 1993, p. 325

y producción de nuevos productos o para el desarrollo de nuevos procesos, adoptan tecnologías del exterior a través del aprendizaje. En consideración de Amsden:

El principal problema de la industrialización tardía estriba en que los países no industrializados no pueden competir con precios que son determinados por el mercado dado que su productividad es muy baja (...) la brecha de productividad entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas se ha ampliado en el siglo XX, abruma la ventaja competitiva de trabajo barato.<sup>36</sup>

Por lo tanto, los gobiernos juegan un rol más intervencionista que en otras experiencias de industrialización dado que aplican medidas que, no solo protegen a las empresas de la competencia extranjera, sino que dirigen incentivos especiales a las empresas consideradas estratégicas sobre la base del cumplimiento de una estricta disciplina en el cumplimiento de objetivos.<sup>37</sup> Con la finalidad de arribar a una industrialización rápida, el Estado debe mantener una fuerte presencia en lo político y en lo económico y tener la capacidad, no solo de disciplinar al trabajo, sino también al capital.<sup>38</sup>

Sin estar en desacuerdo con la visión de “Estado desarrollista”, **Manuel Castells**<sup>39</sup> establece una serie de acotaciones relevantes en la comprensión de este término, considera que un Estado es desarrollista porque establece como principio de su legitimidad su capacidad para promover y sostener el desarrollo, respeta los parámetros más amplios del orden social y aspira a transformaciones fundamentales de orden económico. Desde su punto de vista la intervención del Estado en el establecimiento de políticas no es un accidente, es una necesidad para su “supervivencia” y es la única vía que tiene para afirmar sus intereses nacionales en el mundo. Considera que una estrategia desarrollista exitosa requiere que el Estado: mantenga una cierta autonomía al fomentar sus propios proyectos de construcción social, disponga de un aparato estatal eficiente y tecnócrata y tenga la capacidad política para

---

<sup>36</sup> Amsden H. Alice. “Theory of Government Intervention in Late- Industrialization”, *Working Paper*, New School for Social Research, No. 27, New York, pp. 14-15

<sup>37</sup> Incluye: préstamos con intereses concesionados, subsidios, restricciones a la inversión extranjera, políticas comerciales proteccionistas, etc.

<sup>38</sup> Amsden, A. “Theory of Government Intervention in Late- Industrialization”, Op. cit., pp.14-15

<sup>39</sup> Castells Manuel, “Nacionalismo desarrollista chino con características socialistas”, en *End of Millenium. The Information age: Economy, Society and Culture*. Blackwell Publishers, Vol. III, USA, 1998, p. 301- 324

imponer e interiorizar su lógica en la sociedad. Desde el punto de vista de este autor, el proceso de desarrollo que el Estado lleva a cabo no sólo transforma a la economía sino que cambia por completo a la sociedad.

Desde esta perspectiva **Jean Oi** va a explicar el inusitado crecimiento económico tenido por China en las últimas décadas. Para este autor la formulación de políticas desarrollistas de una pequeña elite política, encabezada por Deng Xiaoping, posibilitaron que las localidades asumieran una mayor responsabilidad y control de las actividades empresariales e industriales.<sup>40</sup> De acuerdo con Oi la descolectivización agrícola y la descentralización de la producción del centro a las localidades privaron a los gobiernos locales de fuentes de ingreso, al mismo tiempo, la reforma fiscal les garantizaba el derecho de retener parte de los fondos extra-presupuestarios que ellos habían ganado. Este vínculo entre fondos fiscales e ingresos llevó a que los gobiernos locales fueran motivados y presionados a fin de movilizar y coordinar mayores recursos bajo su jurisdicción para impulsar las actividades empresariales, y obtener, por esta vía, mayores recursos que les permitiese cubrir sus pagos e incrementar la inversión. Desde la perspectiva de Oi el motor del desarrollo económico en china se explica por el hecho de que los gobiernos locales funcionaron como una gran corporación que impulsaba negocios diversos. Este estrecho vínculo entre empresas y gobierno fue llamado por Oi: “corporatismo estatal local”.<sup>41</sup>

En el mismo sentido que Oi, **Lance L. P. Gore** va a argumentar que el crecimiento económico de china va a encontrar su sustento en las acciones desarrollistas del estado, sin embargo, a diferencia de Oi, considera que esas acciones son impulsadas por el empresariado burocrático mas que por solo un “corporatismo estatal local”. Al decir de Gore:

---

<sup>40</sup> Oi Jean C. *Rural Takes Off: Institutional Foundation of Economic Reform*. University of California, Berkeley, 1999, p. 8

<sup>41</sup> El corporatismo que Oi describe está constituido y coordinado por los gobiernos locales. Con ese término enfoca una forma de relación entre estado- sociedad cuyo objetivo consiste en lograr una mayor estabilidad y crecimiento económico. Hasta antes de 1990 el “corporatismo estatal local” resaltaba los trabajos del gobierno local y la economía como una corporación. Los gobiernos locales intervenían directamente sobre las empresas en virtud de su propiedad. Es un periodo en que los gobiernos locales impulsaban sus empresas como corporaciones diversificadas redistribuyendo entre ellas utilidades y riesgos, y por lo tanto, permitiendo un rápido crecimiento de las industrias locales con recursos limitados. A partir de 1990 se extiende el vínculo a las empresas privadas. En este periodo va a persistir un interés asociado donde los gobiernos locales y empresas privadas van a presentar una relación de mutua dependencia e interpenetración. Ver: Oi Jean C. *Rural Takes Off: Institutional Foundation of Economic Reform*, op. cit., p. 11- 14

Tomado como un todo, los empresarios burocráticos son los actores predominantes en la economía. No son solamente las empresas propiedad del estado que están bajo su control, sino las empresas de poblados y villas (EPV) y otros tipos de empresas colectivas son, de hecho, dirigidas por esos empresarios<sup>42</sup>

Es decir, el empresariado burocrático aparece cuando oficiales del gobierno se vinculan en actividades económicas empresariales utilizando medios y recursos que son solo disponibles por el estado y persiguen objetivos que van más allá de los puramente económicos. A diferencia de los empresarios capitalistas que reaccionan solamente a la utilidad en el mercado, los incentivos del empresariado burocrático están incorporados a las instituciones básicas del comunismo, por lo tanto, se encuentran entrelazados con aquellos de la comunidad a la cual representan. Siendo agentes simultáneos del estado y representantes de la comunidad, su propósito no tiene solo una racionalidad económica sino también persigue objetivos políticos y sociales.<sup>43</sup> Su estatus, y su promoción dentro de la jerarquía, depende del apoyo de la comunidad a la cual representan y ese apoyo está en función de su capacidad de satisfacer las demandas de la comunidad, por lo que para ser satisfechas, requieren de un buen desarrollo de las empresas de su localidad. Dada la competencia burocrática y las “presiones desarrollistas desde arriba” están inducidos a impulsar el crecimiento económico de las localidades dado que ello deviene en acciones para su promoción política.

#### 1.2.3.3 La propuesta de Estado interventor y sus implicaciones en política industrial

En términos generales quienes plantean la propuesta de “estado interventor”, apoyándose en la debilidad de los supuestos de la “ortodoxia” neoclásica y en el éxito resultante de la aplicación de políticas industriales en países, como Japón y los llamados países de “reciente industrialización” (Corea, Taiwán y Singapur, entre otros), subrayan el rol crucial del gobierno en el proceso de industrialización, sea complementando al mercado o generando acciones con la finalidad de crear “ventajas comparativas dinámicas”. Se justifica la

---

<sup>42</sup> Gore, L. P. *Market Communism: The Institutional Foundation of China's Post Mao Hyper Growth*, Hong Kong, Oxford University Press, 1998, p. 6

<sup>43</sup> Ibid., p. 102

intervención estatal en virtud del reconocimiento de fallas inherentes al mercado y de los problemas de coordinación en la asignación de los recursos. Por lo tanto con una determinada “política industrial” pretenden resolver esos problemas que no fueron resueltos de manera automática por el mercado<sup>44</sup>. Una de las preocupaciones más relevantes del Estado al diseñar y aplicar una “política industrial” tiene que ver con la consecución de ventajas comparativas dinámicas. A través de estas ventajas el Estado identifica y promueve ciertas industrias y tecnologías que anticipan serán importantes para la competitividad y beneficiarán a la economía en el futuro<sup>45</sup>. El objetivo de toda política industrial consistirá, precisamente, en construir las condiciones que permitan llevar a cabo acciones en el largo plazo para configurar una nueva estructura productiva.<sup>46</sup> Estas ventajas comparativas dinámicas se distinguen de las propuestas por la política neoliberal en que éstas últimas tienen su origen en una previsión *ex ante* del Estado para la industria quien dirigirá su aplicación y estimulará al mercado para alcanzar la transformación deseable y lograr el desarrollo previsible del país en una economía vigorosa, dinámica y competitiva.<sup>47</sup> Para que el Estado establezca e instrumente las medidas necesarias para la consecución de las “ventajas” descritas, requiere: ser un Estado fuerte, gozar de una cierta autonomía de las fuerzas sociales y económicas, estar aislado de las presiones de los diversos sectores, tener el control sobre un amplio rango de instrumentos políticos capaces de movilizar la asignación de recursos y tenga la capacidad de proveer de la mano de obra, así como, con la capacidad suficiente para la toma de decisiones de una manera independiente, de manera tal que le permita intervenir activamente en la implementación de las prioridades nacionales y en el establecimiento de las estrategias industriales. Una política industrial intervencionista, sin embargo, no se encuentra ajena a una serie de consideraciones y críticas:

---

<sup>44</sup> Tan Kock y Jomo K.S. “Economic Theory and Industrial Policy in East Asia” en Fitzgerald Robert, *The State and Economic Development. Lessons from the far East*, Studies Far Business, No. 2, New York, 1990, p. 45

<sup>45</sup> Ibid, p. 46

<sup>46</sup> Misas Gabriel, “Estrategia de desarrollo industrial” en Garay Luis Jorge, *Estrategia industrial e inserción internacional*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Colombia, 1998, p.191

<sup>47</sup> Entre otras, esas medidas pueden consistir en: establecer prioridades para el desarrollo de ciertos sectores industriales, movilizar recursos financieros para asegurar su desarrollo, establecer políticas que favorezcan al sector elegido, establecimiento de medidas de protección, asignación de créditos preferenciales, alentar la inversión doméstica y extranjera, regular los flujos tecnológicos, captación y pacificación de la fuerza de trabajo, asegurar requerimientos de infraestructura, etc.

- Por lo común se ejemplifica el éxito en la aplicación de una política industrial sobre la base de las experiencias vividas por algunos países. Sin embargo, es difícil precisar si el éxito fue debido a la aplicación de una política industrial o de si los logros se hubiesen podido alcanzar sin mediar la aplicación de política industrial alguna<sup>48</sup>.
- Es posible que el dinamismo de la industria se deba a otros factores ajenos a la política industrial (tasa de ahorro, sistema educativo, cultura orientada a los negocios, etc.), que a la postre pudiesen conducir al mismo resultado si solo se hubiese dejado que actuaran libres las fuerzas del mercado sin la aplicación de una política industrial específica.<sup>49</sup>
- Algunas objeciones, en la aplicación de una “política industrial” en la promoción de ciertas industrias estratégicas, consisten en: la limitada experiencia en los negocios de la burocracia estatal, en su incapacidad para prever los requerimientos de la estructura industrial futura y la carencia de información para escoger los “ganadores”, situación que conduce, en la mayoría de los casos, al fracaso en identificar los sectores industriales de “punta” y por lo tanto en hacer un uso inadecuado de los recursos<sup>50</sup>.
- La aplicación de una “política industrial” induce a “fallas de gobierno” cuyos costos generados son, en una gran proporción, mayores que los costos que ocasiona el mercado.
- Da lugar al “patronazgo político” e induce a la “corrupción”. El apoyo que otorga el gobierno se destina a favorecer las empresas de quienes gozan de una mayor influencia, así también, la burocracia política que otorga favores a ciertos sectores industriales recibe de ellos “favores” y “canonjías diversas”. Esta situación genera distorsiones en la economía los que a la postre tendrán que ser cubiertos por la sociedad.

Dada su objetividad, estas críticas son reconocidas por los autores que privilegian una “política industrial”, sin embargo, consideran que los beneficios que se obtienen resultan ser mayores que los costos que conlleva:

---

<sup>48</sup> Krugman Paul, “La política industrial en la práctica”, en *Economía Internacional. Teoría y Práctica*, Editorial McGraw Hill, (3ª Edición), España, 1995, p. 349

<sup>49</sup> Ibidem, p.349

<sup>50</sup> Tan Kock y Jomo K.S. “Economic Theory and Industrial Policy in East Asia” en Fitzgerald Robert, *The State and Economic Development. Lessons from the far East*, op. cit., p. 47



La experiencia en los países del este de Asia ha mostrado que los beneficios pesan más que los costos, (en estos países) la política industrial no ha suplantado al mercado, sino que lo ha complementado<sup>51</sup>

#### 1.2.3.4. Una discusión en torno a los límites del planteamiento de Estado interventor

Los diversos autores que he revisado, de una u otra manera, han señalado la importancia del Estado para explicar el crecimiento económico de los países. Desde mi punto de vista la disyuntiva que nos plantea asumir o abandonar este enfoque no es justo dado que es inobjetable el papel interventor jugado por el Estado en la aplicación de las diversas políticas económicas en China. Un análisis histórico riguroso, además de hacer constar su presencia, permite constatar transformaciones en el grado de su intervención durante los diversos periodos. La influencia tenida por los grupos que han accedido al poder han dejado también su impronta en las políticas económicas y los proyectos de industrialización asumidos. No cabe duda de que las instituciones fueron promovidas según los intereses que motivaban a los grupos que asumían el control político y gubernamental de China. Es por lo anterior que el análisis desde el Estado es clave para comprender las razones que han permitido a este país lograr un crecimiento económico sin precedentes.

El enfoque en el análisis del Estado puede ser variado dependiendo de los objetivos que se plantee el investigador. Para algunos su preocupación puede ser la respuesta de los gobiernos locales a los cambios tenidos en el medio ambiente institucional, o de enfocarse mas bien a la conducta que asume la burocracia empresarial para el logro de sus objetivos como tal. Otros, en cambio, pueden privilegiar en su análisis las transformaciones políticas que se fueron sucediendo al interior del Estado al pasar de los años y de cómo la lucha por el poder, los conflictos, rupturas, consensos, etc. fueron dejando su impronta en la estructura económica e institucional de china. Desde esta óptica la adopción de un enfoque de Economía Política puede ser extremadamente útil.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ibidem, p. 49

<sup>52</sup> Un trabajo muy interesante desde esta perspectiva es el de Shirk L. Susan, *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, U.S.A., 1993.

En mi caso, aunque no he dejado totalmente de lado el análisis desde esta perspectiva no me he centrado en ella por el riesgo de no lograr el cumplimiento de los objetivos que he previsto para la presente investigación dado que no pretendo explicar las causas políticas que han dado origen al surgimiento de las instituciones sino de cual ha sido su influencia en el desempeño industrial. Por otro lado, habría que considerar que, independientemente de la acción racional de los actores políticos, no actúan en un vacío social, al contrario, su quehacer se encuentra restringido por las instituciones.<sup>53</sup>

El hecho de que en el presente trabajo se busque analizar el cambio institucional y su influencia en el sector industrial explica la incorporación en el análisis del mercado. El Estado ha sido muy importante en la evolución del sector industrial, sin embargo, su acción se ha reorientado dada la intensificación y extensión del mercado. Un enfoque teórico que reduzca su análisis solo en el Estado, no respondería a las condiciones históricas vividas por China ni sería suficiente para explicar su desempeño industrial. A fines de siglo XX las instituciones de mercado han logrado una relevancia sin igual, equiparable a las del Estado, pero con una dinámica que tiende a ser hegemónica en un futuro cercano, por lo tanto, se sugiere una alternativa teórica más comprehensiva en su análisis que considere el balance jugado por ambas instituciones.

### **1.3. Planteamientos que fundamentan un enfoque basado en el mercado**

En el presente trabajo se ha denominado “enfoque basado en el mercado” la propuesta teórica que restringe a un nivel mínimo la intervención del Estado en la economía. Congruente con este postulado va a privilegiar en su análisis las fuerzas del mercado y las medidas de liberalización como las determinantes del crecimiento económico e industrial. Desde esta perspectiva teórica el éxito o el fracaso de la industrialización depende de un óptimo funcionamiento del mercado; y este solo será posible si se elimina cualquier tipo de restricción impuesta por el Estado y por todos aquellos agentes que son externos al mercado. Solo así se aprovecharán al máximo las ventajas comparativas y se logrará una asignación eficiente de los recursos disponibles para cada país. Desde esta óptica para explicar el

---

<sup>53</sup> Ayala E.J. Instituciones y Economía. *Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999, p. 130

crecimiento tenido por los países de Asia Pacífico, Anne Krueger va a afirmar categóricamente que: “... las ventajas comparativas han sido, en última instancia, el pilar sobre la cual descansan (el éxito de) las políticas construidas en esos países”.<sup>54</sup> Mientras tanto, Byrd Williams,<sup>55</sup> con respecto a China, afirmará que el éxito de la “reforma” aplicada en este país debe de ser atribuido al intento del gobierno por instituir el funcionamiento del mercado dado que es éste el mecanismo más eficiente para la asignación y localización de los recursos. Edward Steinfield, por su lado, plantea que el éxito del sector industrial rural en China se pudo haber logrado sin intervención del Estado dejando simplemente que actuaran las fuerzas del mercado. Desde la perspectiva de este estudioso, la eficiencia industrial solamente se puede lograr dejando a las empresas sujetas a la competencia individual sin los apoyos distorsionadores del gobierno, considera que: “... el equilibrio general es la condición para que los individuos efectúen elecciones óptimas bajo condiciones de fuertes restricciones presupuestarias”<sup>56</sup>

### 1.3.1 Propuesta general

El enfoque basado en el mercado se identifica con el “*laissez faire*” y el “libre mercado”. Dadas las transformaciones de la década de 1990 esta visión se ha visto fuertemente reforzada, debido entre otros, a los siguientes factores:

- Al fenómeno de globalización económica que se expresa por las políticas de liberalización y desregulación aplicadas por las economías a nivel internacional. Estas medidas son consideradas como necesarias para que los países se inserten exitosamente a ese proceso y logren niveles elevados de crecimiento.
- El fracaso del socialismo real en la Unión Soviética, la desaparición de la amenaza “comunista”, etc. le han dado un impulso “inusitado” a las propuestas “neoliberales”,

---

<sup>54</sup> Krueger, Anne. “Trade Policy and economic Development: How We Learn”, *The American Economic Review*, Volúmen 87, Número 1, Marzo 1997, pág. 17

<sup>55</sup> Byrd William. *The Market Mechanism and Economic Reforms in China*, Studies on Contemporary China, 1992

<sup>56</sup> Steinfield Edward, S. *Forging Reform in China: The Fate of State- Owned Industry*, Cambridge University Press, 1998, p.229

contrario sucede con las propuestas de “planificación”, “estatización”, socialización, que se han visto severamente cuestionadas.

- La aceptación por la mayoría de los países subdesarrollados a las propuestas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, etc. Organismos fuertemente comprometidos en impulsar esta visión.

Esta teoría establece la “autorregulación” de la economía a través del mercado, es decir, un sistema de “precios correcto”<sup>57</sup> permite que la oferta y la demanda se ajusten de manera automática, lográndose con ello una asignación eficiente de los recursos. Parte de dos principios básicos:

- a. La consideración de que los mercados son competitivos, es decir, los cambios en la oferta y la demanda, en un contexto de precios flexibles, genera un ajuste automático en el mercado.
- b. Establece que la maximización de los beneficios individuales coincide con la maximización del bienestar social. Las decisiones microeconómicas conducen, automáticamente, a la coordinación macroeconómica.

Entre los supuestos más relevantes, establece que los individuos que participan en el intercambio (consumidores, productores y gobierno) se comportan racionalmente, por lo tanto buscarán maximizar su utilidad sobre la base de diversas opciones posibles y de que ellos dispondrán, no solo de toda la información necesaria sobre los precios, sino que tendrán acceso a ella de una manera gratuita y en el momento en que lo requieran para la toma de decisiones a fin de maximizar su utilidad, es decir, operan con costos de transacción nulos. En virtud de las premisas anteriores, se concluye, que es innecesaria, y hasta contraproducente, algún tipo de coordinación externa al mercado. La ingerencia de fuerzas externas al mercado (como sería la intervención del Estado) conduce a ineficiencias y distorsiones en la economía. Se concluye, por lo tanto, que el Estado no debe intervenir en la

---

<sup>57</sup> El término “correcto” no tiene un significado valorativo, en la economía convencional u ortodoxa hablar de “precio correcto” significa que fue fijado por las fuerzas del mercado y de que no ha intervenido ni el estado o algún otro actor o fuerza extraña al mercado en su establecimiento. Desde este enfoque este mecanismo de fijación de precios es el idóneo para una asignación de recursos eficiente.

regulación o en el establecimiento de reglas para el funcionamiento de la economía. El Estado, por lo tanto, no tiene derecho para intervenir, alterar o juzgar en un resultado que ha sido determinado por el libre contrato entre los individuos. En el contexto de esta teoría, la única política económica posible consiste en dejar que actúe solo la “mano invisible”, de ahí justamente el **laissez-faire**. Las propuestas más importantes, en las que se fundamenta esta apreciación teórica son, entre otras, las siguientes:

- La competencia entre las unidades económicas es considerada como el mecanismo idóneo para la coordinación de los esfuerzos humanos en alcanzar los fines económicos óptimos.
- Se supone que los mercados se autorregulan, por lo que resulta innecesaria, y contraproducente la interferencia de actores ajenos a la actividad económica. Es por lo anterior que se rechaza la participación directa y estrecha del Estado en dicha actividad.
- Se asume que los principios económicos neoclásicos son universalmente válidos, tan relevante para Europa o Norteamérica, África, Asia y América Latina.<sup>58</sup>
- Parte del supuesto de que al dejarse actuar libres a las fuerzas del mercado, sobre la base de la determinación de precios relativos internacionales para la economía doméstica, se dará una localización y asignación eficiente de los recursos. Por lo tanto se impulsan los mecanismos de desregulación de la economía y se promueve el libre comercio (o al menos acercarse a él lo más posible).

En consideración de lo anterior, para que una economía alcance un crecimiento y un desarrollo de largo plazo, es requisito indispensable lograr una asignación eficiente de los recursos sobre la base de un ambiente de libertad, competencia y de una asignación de precios correctos; que no haya distorsiones en el mercado ni se presenten tomas de decisiones centralizadas por el Estado. En ese sentido, la emergencia de una economía habría que atribuirle a las fuerzas que se derivan de un mercado libre no regulado, y el estancamiento habría que identificarlo con las distorsiones del mercado que resultan por la intervención del

---

<sup>58</sup> Tan Kock Wah y Jomo K.S. “Economic Theory and Industrial Policy in East Asia” en Fitzgerald Robert, *The State and Economic Development. Lessons from the Far East*, Studies Far Eastern Business No.2, 1995, p. 18

Estado en la economía<sup>59</sup>. La mayoría de los impulsores del “modelo neoliberal” tradicional, acuerdan que el Estado debe limitar su acción en:

- La definición de reglas generales para el desarrollo de la actividad productiva;
- Preservar las condiciones de competencia;
- Vigilar que las contradicciones entre los actores sociales no afecten los mecanismos propios del mercado;
- Evitar cualquier interferencia de elementos extraños a la economía;
- Proveer un medio ambiente favorable que permita una localización eficiente de los recursos y la realización de las “ventajas comparativas”

Aseguran que una política industrial, en consideración de que implica la intervención del Estado, puede conducir a una burocratización política que acabaría por decidir quienes serían los ganadores y perdedores en el proceso productivo. Esta situación generaría distorsiones en el mercado, lo que, finalmente, actuarían en detrimento de la actividad económica y de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto afirman que las intervenciones del Estado sofocan la operación de los mercados y contribuyen a que se de una forma económica ineficiente de industrialización dado que, en la práctica, las políticas intervencionistas han propiciado una reducción en el crecimiento de las exportaciones y han ignorado la especialización sobre la base de las ventajas comparativas.<sup>60</sup>

### 1.3.2. Revisión de propuestas relevantes

A pesar de compartir una misma concepción en su origen, los teóricos identificados con esta corriente presentan variantes en sus planteamientos, sea porque hacen mayor énfasis en un aspecto particular o porque son más flexibles en algunos de sus postulados. En términos expositivos y con una pretensión meramente didáctica se habrán de considerar tres grandes grupos. El primero de ellos va a enfatizar que la intervención del Estado debe constreñirse a

---

<sup>59</sup> Ibid, p. 18

<sup>60</sup> Weiss John, “The Neoclassical Resurgence”, *Industry in developing countries. Theory, Policy and Evidence*, Edit. Routledge, New York, 1991, p. 171

un área reducida. Una segunda visión reconoce las fallas que presenta el mercado por lo que ven necesario ampliar el campo de intervención estatal. Basándose en la propuesta anterior, habrá quienes van a justificar la intervención estatal en consideración del éxito económico tenido por algunos países donde su acción ha el impulsor indiscutible del crecimiento.

- 1) La intervención del Estado debe constreñirse a un área reducida; no rechaza toda intervención del Estado en la actividad económica, sino que la circunscribe a acciones específicas, por ejemplo, en la regulación macroeconómica.

Desde este punto se pueden enumerar a estudiosos de gran importancia como: **Hayek**, **Friedman** y **Anne O. Krueger** para quienes la intervención gubernamental debe reducirse a ciertas áreas reducidas.

**Frederick Von Hayek**<sup>61</sup>, argumenta que debe evitarse la intervención del Estado en todas aquellas áreas que corresponden a los mecanismos de intercambio y en aquellas acciones económicas en las que se deteriore la libertad individual y los valores fundamentales de la persona. Desde su punto de vista la “competencia” es el mecanismo idóneo y más eficiente de coordinación económica dado que se fundamenta sobre la “elección libre” de las unidades económicas y no se presentan mecanismos de coerción y arbitrariedad, tal y como acontece cuando interviene el Estado. Aunque considera que el Estado tiene importantes funciones que cumplir, debe realizarlas siempre fuera del mercado. Entre estas funciones destacan: ampliar la información para que los mercados funcionen mejor, crear un clima de confianza y certidumbre, plantear legalmente las condiciones que aseguren un grado de competencia necesario para guiar al mercado eficientemente, garantizar los derechos de propiedad, etc.

En esta misma línea de pensamiento es posible ubicar, al usualmente conocido como el “mayor economista anti- intervencionista”, **Milton Friedman**<sup>62</sup>, para quien la economía, es básicamente estable y predecible, por lo tanto, para que los procesos económicos puedan funcionar sin trabas y para que se logren niveles mayores de eficiencia y garantizar la maximización del bienestar económico, se requiere de una intervención mínima del Estado en la economía. Desde su perspectiva el Estado solo debe de “hacer solo lo que el mercado

---

<sup>61</sup> Hayek, F.A., *La fatal arrogancia. Los errores del socialismo*, Unión Editorial, Madrid, 1990

<sup>62</sup> Friedman Milton, *Capitalismo y Libertad*, Edit. Rialp, Madrid, 1966

no puede hacer por sí mismo, a saber, determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego”<sup>63</sup>. Para este autor la actividad gubernamental debe restringirse al manejo de la política monetaria, considera que la asignación de recursos debe ser una responsabilidad propia y exclusiva del mercado. La visión liberalizadora de Friedman se extiende al sector industrial, considera que la industria debe desregularse completamente y eliminar todas aquellas normas que afecten a los negocios. Hace énfasis en los programas privados de formación profesional y plantea una reducción o eliminación de todos aquellos subsidios de bienestar social que frenen el estímulo para el trabajo y el ahorro.<sup>64</sup>

Por su lado, **Anne O. Krueger**<sup>65</sup> argumenta que el gobierno, como una organización fuera del mercado, no debería intervenir en la actividad económica, de hacerlo, desviaría recursos de acciones que son de su competencia (mantenimiento de la ley, provisión de infraestructura y en el otorgamiento de servicios públicos de gran escala) hacia otras que no lo son, y que pudieren, por lo tanto, afectar en su desempeño. Las actividades propias del Estado se presentan algunas solo en la regulación del crédito y en el mercado de cambios extranjero.

- 2) Acepta la existencia de fallas en el mercado por lo tanto justifica una acción moderada del Estado a fin de resolverlas. Cuando esa falla ha sido resuelta dicho acción debe suspenderse

A pesar de que la ortodoxia neoliberal califica al Estado como fuente de ineficiencia y corrupción cuando éste asume un rol que va más allá de lo que le es propio, esta visión acepta que los mercados pueden fallar: “el libre mercado no puede ser pensado de manera perfecta, sin embargo, el libre funcionamiento del mercado es el mejor acercamiento posible”<sup>66</sup>. Es por lo anterior que algunos economistas, que propugnan por la “no intervención”, justifican que el Estado intervenga con la finalidad de compensar esas “fallas”, a través del establecimiento de correctivos que permitan equiparar los costos que resultan de ellas. Sin embargo, niegan que con este argumento se justifique la aplicación de una amplia

---

<sup>63</sup> Friedman Milton y Rose, *Libertad de Elegir*, citado por Ha- Joon Chang. *The political Economy of Industrial Policy*, St. Martín's Press, University of Cambridge, 1998

<sup>64</sup> Ekelund Robert y Robert F. Hébert, *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, Edit. McGraw- Hill, México, 1992, pág. 585

<sup>65</sup> A. Krueger. “Government Failures in Development”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, 1990.

<sup>66</sup> D. Evans. “Visible and Invisible Hands in Trade Policy Reform”, citado por: Tan Kock Wah, op. cit. P.24



política industrial o sectorial. Para ellos la respuesta apropiada consiste en que el gobierno intervenga, tan cerca como sea posible, al origen de esa falla y se evite en ampliar su participación, ya que de hacerlo, pudiese afectar a otros sectores, lo que a la postre pudiese originar mayores distorsiones que las que pretendía resolver con su acción. Suponen, sin embargo, que se presentan pocas fallas e imperfecciones inherentes al mercado, por lo que la intervención debe ser “reducida”, “localizada” y “temporal”.

**Paul Krugman**, bien pudiese ser uno de los autores representativos de esta visión. Desde su punto de vista, el argumento en favor de una política industrial no tiene fundamento económico alguno, a menos que, a través de la acción del poder público se desplacen recursos hacia aquellos sectores que son considerados importantes, cuando se pretenda, con esa acción, corregir alguna falla del mercado. Considera innecesaria la participación del Estado en la elección de los “ganadores” dado que será el propio mercado quien deberá escogerlos. Al decir de Krugman:

El propio funcionamiento de los mercados hará dicho papel del Estado innecesario. Las empresas, haciendo la elección de inversión, y los trabajadores, eligiendo la profesión, están intentando elegir a las industrias ganadoras (...) si todo el mundo sabe que una industria crecerá rápidamente, el capital y el trabajo se desplazarán hacia esa industria, incluso sin fomento especial de las autoridades económicas, a no ser que haya un fallo de mercado, añadir incentivos para el desplazamiento hacia dicho sector será realmente exagerado<sup>67</sup>

Insistirá Krugman que solo se podrá justificar un programa de participación activa del gobierno en la incentivación y el desplazamiento de recursos a ciertos sectores industriales, si se demuestra que, por alguna razón, el cambio se está dando demasiado lento, es decir, si se presenta una justificación de fallo en el mercado. Con respecto a la aplicación de una “política industrial” considera que no existe argumento, lo suficientemente consistente, que la haga “plausible”, e insiste, a menos que haya la presencia de alguna “falla” del mercado. Al respecto dirá: “...nada está a favor de la deseabilidad de una política industrial. Este marco

---

<sup>67</sup> Krugman Paul y Maurice Obstfeld, “Política industrial en los países avanzados”, en Krugman, Paul. *Economía Internacional. Teoría y política*, Edit. McGraw Hill, (3ª. Edición), España, 1995, p.339

demuestra que la política activa del Estado necesita un tipo específico de justificación, a saber, debe compensar algún fallo de mercado preexistente”.<sup>68</sup> Congruente con su planteamiento Krugman afirma que:

Un intento por parte de los poderes públicos de estimular el desplazamiento de recursos hacia sectores concretos que dicho poderes consideran importante para el crecimiento económico (...) significa el fomento de alguna de las partes a expensas de otras<sup>69</sup>

Así por ejemplo, en su artículo: “El mito del Milagro Asiático” deja en claro que la intervención del Estado, a través de la aplicación de políticas que inducen hacia la movilización de recursos puede resultar exitosa y lograrse un crecimiento económico a corto plazo, sin embargo, en virtud de la tasa de rendimientos decrecientes en la utilización de los factores productivos, a largo plazo, la caída de estos niveles de crecimiento es previsible, lo que dejará constancia de lo limitado de esas políticas<sup>70</sup>

### 3) Reconsideraciones de la visión neoclásica dadas las experiencias empíricas en algunos países, fundamentalmente, de Asia Pacífico

El éxito de la intervención del Estado en el establecimiento de políticas económicas ha llevado a que algunos estudiosos reconsideren la importancia de la participación estatal en la promoción y apoyo a las empresas privadas y en el estímulo de aquellas empresas viables conforme a la dinámica propia de las ventajas comparativas. Consideran que el Estado, como estructura política autónoma, debe proveer un medio ambiente favorable para una eficiente asignación de los recursos, sin embargo, subrayan que dicha intervención debe de ser mínima, en virtud de que las posibles “falla del mercado” que afecten a una economía, antes que ser resueltas con una intervención excesiva del Estado, debe ser alcanzado a través de los

---

<sup>68</sup> Ibid., p. 341

<sup>69</sup> Krugman Paul y Maurice Obstfeld, “Política industrial en los países avanzados”, op. cit. p. 336

<sup>70</sup> Krugman, P. “The Myth of Asia’s miracle, *Revista Foreign Affairs*, No. 73, noviembre- diciembre de 1994, pp. 62-78

mecanismos propios que sugiere el mercado.<sup>71</sup> En este sentido economistas asociados al Banco Mundial, entre otros, **Bela Balassa**,<sup>72</sup> asume una posición menos radical con relación al planteamiento de la ortodoxia liberal; considera que el mercado es el mecanismo institucional más importante que puede coordinar las actividades de las empresas privadas y proporciona un medio ambiente favorable para el crecimiento económico. Considera que el éxito de las economías del este de Asia en la asignación eficiente de los recursos escasos fue debido, primeramente, a la liberalización de los mercados, la aplicación de políticas de desregulación y al establecimiento de políticas orientadas al exterior, y solo en un segundo momento, al establecimiento de medidas por el gobierno. En consideración de este autor, el papel del Estado consiste en:

- Proveer un ambiente óptimo para el crecimiento de las empresas;
- Aplicar medidas de liberalización y desregulación económica con la finalidad de que se genere una asignación de precios correctos;
- Asignar recursos acordes con las ventajas comparativas existentes para cada país;
- Proveer un horizonte estable y de largo plazo que sea favorable para los negocios del empresario privado.

A diferencia de otros estudiosos, justifica un limitado activismo del Estado cuando con sus políticas se estimula el funcionamiento del mercado, y sobre la base de estas, se resuelven las “fallas” que presentan algunas economías. Una expresión tácita de las afirmaciones de Balassa es el reporte del **Banco Mundial** denominado: “El Milagro de las economías del este de Asia” donde, desde una visión “ortodoxa”, los economistas del Banco Mundial explican el éxito de algunos países del este de Asia con un término acuñado por ellos y que han denominado: “Visión de un mercado amistoso”. Por mercado amistoso se entiende una combinación de políticas orientadas hacia el mercado y políticas dirigidas por el Estado. Es una visión que sin abandonar el enfoque neoclásico, afirma que el rápido crecimiento de los países del este de Asia está asociado a una efectivo y limitado activismo

---

<sup>71</sup> BIRF/BM, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, documentos del Banco Mundial, Washington, D.C. 1997, p. 35-36

<sup>72</sup> Para analizar este planteamiento consultar: Balassa, Bela. *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon Press, New York, 1981, pp. 1-46

del gobierno; consideran que el rol apropiado del gobierno consiste en asegurar una inversión adecuada, proveer un clima de competencia para las empresas privadas, conservar una economía abierta al comercio internacional y mantener una macroeconomía estable, y finalmente, de que más allá de los roles descritos la intervención del gobierno es más dañina que buena por lo que siendo menores las intervenciones el mercado se torna más amistoso.

Así como algunos notables del Banco Mundial reconocen la relevancia del mercado, sin negar la importancia del Estado, en el éxito de las economías del Pacífico Asiático. **Jagdish Bhawati**, a diferencia de otros estudiosos neoliberales, no presenta una posición tan radical. Desde su perspectiva es difícil justificar el éxito de las economías asiáticas debido solo a la aplicación de la teoría neoclásica. La gran energía que presentan los países del este de Asia evidencia la intervención del gobierno en los procesos económicos, en su consideración quienes respaldan el libre comercio en el contexto de un gobierno pasivo (en el este de Asia) de hecho se les presentan obvias dificultades dada la enérgica intervención gubernamental. Desde su punto de vista el rol del gobierno debe dirigirse a desarrollar acciones tendientes a generar confianza en los productores sobre la base de un compromiso firme al modelo de apertura. Considera que la acción de los gobiernos debe conducir a las economías (sobre todo en los países del este de Asia) hacia una mayor liberalización de los mercados y, dadas las distorsiones que se generan por esa intervención, (el gobierno) debe dirigir acciones a fin de minimizarlas, ya sea compensando las desviaciones o modificando las distorsiones tempranas resultantes de las políticas inducidas. Subraya la necesidad de una acción flexible del Estado dirigida en alentar a las empresas privadas conforme a la dinámica internacional de las ventajas comparativas.

### 1.3.3. El enfoque de mercado y sus implicaciones para la política industrial

Esta perspectiva envuelve una renovada confianza en las virtudes del mercado y en los ajustes propios del mercado y exhorta a los gobiernos a no intervenir con políticas específicas so pena de distorsionar los mecanismos de mercado.<sup>73</sup> En consideración de los supuestos en los que se apoya su lógica es muy simple y sugestiva: la economía de mercado está formada

---

<sup>73</sup> OECD, "Política de desarrollo industrial". *Working Paper*, Series OECD No. 19, p. 20

por una multitud atomizada de consumidores y productores los que interactúan en mercados competitivos sobre la base de una información eficiente proporcionada por los precios. De esa interacción resulta un proceso de elección y asignación de los recursos en la sociedad.<sup>74</sup>

En función de sus postulados plantea que la coordinación *ex ante*, razón de la “política industrial”, es: superflua, innecesaria y redundante, dado que será el mercado, el que se asumirá como el instrumento de coordinación por excelencia en la asignación de los recursos y en la regulación de la economía. En el caso de que la coordinación por el mercado fuese deficiente, los mecanismos disciplinarios del mercado (fuerzas competitivas) asegurarán una producción óptima. En tal sentido más que hablar de una “política industrial”, que hace implícito una intervención gubernamental, debiera de hablarse de “apoyo” a la industria, o política de inversión, o con cualquier otro término<sup>75</sup>, siempre y cuando no provoque confusión.

Sin embargo, la experiencia económica vivida por diversos países, sobre todo los de menor desarrollo, habían mostrado la “irrealidad” en algunos de los supuestos en que se apoyaba este planteamiento y se habían hecho evidentes “fallas en el mercado” que impedían su funcionamiento óptimo. Entre estas fallas se pudiesen considerar: la presencia de tendencias monopolísticas, la producción de bienes y servicios que son necesarios para la supervivencia de la sociedad pero que no son económicamente rentables, la presencia inevitable de externalidades y la existencia de un ineficiente y desigual sistema de información de precios, etc. En consideración de esas “fallas”, y como ya se había hecho mención en el apartado anterior, habrá teóricos, que a pesar de su reconocimiento, seguirán manteniendo esta propuesta como la mejor alternativa:

...los neoliberales argumentan que hay pocas fallas inherentes al mercado y si existen imperfecciones son frecuentemente debidas a errores inducidos por el gobierno al distorsionar, más que suavizar, el funcionamiento del mercado. De acuerdo con el

---

<sup>74</sup> Chica Ricardo, “El modelo Neoliberal frente a algunos desarrollos recientes en análisis económico”, en Luis Jorge Garay, *Estrategia industrial e inserción internacional*, Fescol, Colombia, 19.., p.. 45

<sup>75</sup> Amsden Alice, “Comentarios” en Sánchez Ugarte Fernando, *La Nueva Política Industrial en México*, Colegio de México, 1992, p. 118

pensamiento neoliberal, el mercado no puede ser pensado de manera perfecta, sin embargo, el libre trabajo del mercado es, al menos, el mejor medio de aproximarse<sup>76</sup>

Aunque los teóricos que sustentan esta posición reconocen la existencia de las “fallas” que presenta el mercado, considerarán este planteamiento como la mejor alternativa y negarán que esos argumentos justifiquen una política industrial sectorial o específica. Para estos autores el “*second best*” continuará siendo la no intervención de actores extraños a la actividad industrial.<sup>77</sup> Sin embargo, como se observaba en el análisis de las diversas corrientes al interior de esta escuela de pensamiento, habrá teóricos, que sin abandonar los postulados originales, moderarán su propuesta y justificarán la necesidad de una mínima intervención del Estado, al menos mientras se resuelve la irregularidad, pero siempre, tomando las precauciones necesarias para que esas acciones no sean predatorias y no generen un desajuste mayor al que pretendían resolver.<sup>78</sup> Ante un mecanismo imperfecto de mercado -“fallas del mercado”- y un mecanismo imperfecto de planeación -“fallas de gobierno”-, la mejor elección será aquella que permita un mejor desempeño en la práctica (the second best). Habría que precisar que para estos teóricos solo se justifica una reducida participación del Estado en el diseño, aplicación e instrumentación de una política industrial mientras la falla persiste, una vez que ésta ha sido resuelta la intervención de ningún modo es justificable.

#### 1.3.4. Una discusión en torno a los límites de este planteamiento

Este enfoque se justifica en cuanto que la intensificación y extensión de las instituciones de mercado han erosionado la acción del estado en la economía y de que los actores económicos -privados y públicos- se mueven cada vez más por la búsqueda de mayores beneficios y utilidades en un medio ambiente económico e institucional regido por una mayor competencia. Sin negar lo anterior, explicar la dinámica del crecimiento económico e

---

<sup>76</sup> Tan Kock y Jomo K.S. “Economic Theory and Industrial Policy in East Asia”, op. cit., p. 24

<sup>77</sup> D. Lal, *The poverty of Development Economics*, London, 1983

<sup>78</sup> La Escuela de la Elección Pública es la corriente teórica que se ha preocupado por tratar de entender aquellos aspectos que tienen que ver con las elecciones que tienen que hacer el gobierno en el ámbito económico. Y si bien comparte el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos considera que en los procesos de “elección pública” surgen condicionantes que van más allá de los aspectos meramente económicos

industrial tenido por China, solo por esa razón, se va a encontrar con serias dificultades, no solo para China, sino incluso para el resto de los países del este de Asia. No es desconocido, incluso ni para los estudiosos neoliberales, el papel que jugó el Estado en los países del este de Asia (y de cómo en China lo sigue haciendo), en la adopción de estrategias de crecimiento económico y en la aplicación de políticas industriales. Como ya señalaba en la exposición del esquema teórico, algunos de estos estudiosos se vieron en la necesidad de revisar sus planteamientos para explicar una “terca” realidad que no se sujetaba a sus postulados. Fue el caso de reconocer la existencia de “fallas” en el mercado y más aún de quienes se vieron en la necesidad de elaborar conceptos nuevos como el de “visión de mercado amistoso” a fin de explicar los avances tenidos por esos países. En la práctica fue el reconocimiento tácito de la importancia de otras instituciones, ajenas al mercado, lo que explicaba esa aparente flexibilidad.

La historia económica seguida por china, fundamentalmente a partir de la reforma, plantea un reto teórico para quienes privilegian la acción exclusiva del Estado o del mercado. Es un periodo en que si bien las instituciones del mercado tuvieron una mayor participación en las reglas del intercambio económico, el mercado se sujetó a la guía del Estado. La expresión: “El Estado regula al mercado, el mercado a las empresas” es una expresión fehaciente de la contradicción a que hemos hecho alusión, pero que tanta influencia tuvo en el quehacer de la economía china durante mas de dos una décadas. Por otro lado, el enfoque “centrado en el mercado” supone como premisas necesarias: la presencia de actores económicos individuales que buscan maximizar utilidades y la persistencia de derechos de propiedad privada; ambas surgieron durante el periodo de la reforma, sin embargo, su limitado alcance y escasa influencia nos permite asegurar que fueron otras las causas que explican el crecimiento económico e industrial de este país. Habría que reconocer, sin embargo, la insistencia de estudiosos por forzar el esquema teórico de la economía convencional mas allá de sus conceptos originales sin lograr explicaciones totalmente convincentes.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Steinfeld, por ejemplo, al considerar que aunque los reformadores chinos no hablen el lenguaje de la privatización han logrado interiorizar su lógica, por lo tanto, sus incentivos y motivaciones son similares. Ver: Steinfeld Edward, S. *Forging Reform in China: The Fate of State- Owned Industry*, citado por Shu- Yun Ma, “Understanding China’s Reform. Looking beyond Neoclassical Explanations”, *World Politics*, No. 52, Julio 2000, p. 594

Por lo tanto, ni el enfoque centrado en un “Estado interventor” que le concede primacía a la acción gubernamental en la aplicación de políticas ni el enfoque “centrado en el mercado” que le concede primacía a la industrialización dirigida por las solas fuerzas del mercado, son suficientes para explicar, por sí solas, el crecimiento económico e industrial tenido por China.

#### **1.4. Planteamiento que establecen un balance entre la acción del Estado y el mercado**

##### **1.4.1 La Nueva Economía Institucional: propuesta fundamental**

A diferencia de la visión neoclásica que enfatiza la efectividad de la coordinación de los mercados sobre la base de los “precios correctos” como la principal estrategia para la reforma y el desarrollo económico, o la visión del “intervencionismo” que se enfoca primordialmente en la acción del Estado. La Nueva Economía Institucional, por su lado, considera a las “instituciones” como determinantes para moldear la dirección y la velocidad de los cambios económicos, en virtud del cual se establece la necesidad de desarrollar las “instituciones correctas”<sup>80</sup> que posibiliten un desempeño óptimo en las economías particulares. La Nueva Teoría Económica Institucional afirma la primacía de las instituciones en la asignación de los recursos y argumenta que el mercado es en sí mismo una institución, que a su vez consta de otras instituciones subsidiarias huéspedes que interactúan con otras instituciones complejas en la sociedad (las empresas y el Estado).

A diferencia del planteamiento neoclásico que se basa en un sistema de precios como el único instrumento para coordinar las diversas actividades económicas, y que por sí mismo, es capaz de resolver las imperfecciones y “fallas” del mercado, esta teoría supone que la “mano invisible del mercado”, sin la ayuda que le pueden proporcionar las instituciones, tiende a trabajar lentamente y con costos muy altos, por lo que se requiere que pueda ser acelerada y apoyada sustancialmente, con la finalidad de que los costos que conlleva el “equilibrio automático” bajen notablemente mediante una acción colectiva planeada, que puede darse,

---

<sup>80</sup> El término fue acuñado por Oliver E. Williamson desde su perspectiva el término correcto u óptimo no tiene una función valorativa sino práctica, es decir, la refiere a la elección de todas aquellas instituciones que son eficientes en cuanto permiten reducir los costos de producción y transacción a su nivel más bajo. Considerarlas en su sentido contrario es también válido, es decir, todas aquellas instituciones que por su ineficacia incrementen los costos de producción y transacción se denominan “incorrectas”.



auspiciada por las instituciones propias del sector privado o a través de las correspondientes al sector público. El propósito de una institución consiste en dirigir las conductas individuales en una dirección particular, si ese objetivo es exitoso reduce la incertidumbre<sup>81</sup>

En virtud de que las instituciones disponen de solo un objetivo único, “eliminar las fallas e imperfecciones del mercado” no hay antagonismo alguno entre el mercado y el Estado en la promoción del desarrollo. El mercado no necesita ser el único mecanismo de coordinación, por lo que el Estado, junto con el mercado y las otras instituciones económicas, pueden ser importantes medios de coordinación. Sin embargo, dado que cualquier acción, sea del mercado o del Estado, implica un costo de transacción, habría que determinar hasta que punto el Estado puede alcanzar una eficacia similar al mercado o incluso tener un costo más bajo. En orden a alcanzar un resultado en la coordinación económica y si los costos de su intervención son más altos, el Estado no necesita suplantar las transacciones que operan en el mercado. Un ejercicio de esa naturaleza pudiese traer consecuencias de altos costos, como se puede ejemplificar por economías de planificación central en algunos países socialistas. Un importante *insight* del acercamiento económico institucional radica en considerar que las fallas de mercado, mas que ser tratadas por el Estado, cuyos costos tienden a ser siempre más altos, deben ser tratadas por el sector privado<sup>82</sup>. Sin embargo, en los países no desarrollados, el sector privado de la economía no dispone de la capacidad ni la fuerza necesaria para enfrentar las “irregularidades” que presenta el mercado, por lo que el Estado puede intervenir para reducir los costos de transacción en la economías, con la finalidad de complementar, sin necesariamente suplantar, las transacciones del mercado. Estas acciones del Estado son posibles concretarlas en:

- La reducción de los costos de transacción promoviendo la configuración institucional de la sociedad, proveyendo la estructura legal para organizar a los agentes en grupos grandes, por lo que al disminuir las “negociaciones” particulares, se reducirán los costos de transacción que resultan de esos procesos. “...se pueden producir instituciones con un diseño deliberado por alguna autoridad (parlamento, un dictador,

---

<sup>81</sup> North, D.C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

<sup>82</sup> Furubotn Eric y Rudolf Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, USA, 2000, pág. 276

un empresario, un equipo) quien actúa en completa racionalidad para introducir una estructura particular según estime apropiado”<sup>83</sup>

- Influyendo a través del sistema educativo y de los medios masivos de información en la promoción de una ideología y/o de un sistema de valores que permitan reducir los costos que resultan de una “falsa conciencia” o de una apreciación equívoca de la realidad en la construcción de un código ético y moral de la economía.<sup>84</sup>
- Promoviendo una campaña ideológica que favorezca las políticas “institucionales” de industrialización.
- Reduciendo los costos que implican el regateo y la negociación al proveer un consenso y coordinar las acciones en torno a las decisiones asumidas.

#### 1.4.1.1. Propuestas de autores representativos

##### 1.4.1.1.1. Los inicios del institucionalismo

La consideración de las “instituciones” como pieza vital para la comprensión del desenvolvimiento de las naciones no es nueva, *Adam Smith* bien puede ser considerado como el primer institucionalista al considerar a los factores institucionales como determinantes del progreso económico, sin embargo, en tiempos recientes, dado que la teoría neoclásica se fue haciendo mas técnica y abstracta en su análisis, fue relegando del análisis económico al fenómeno institucional, y si bien reconoce su existencia, considera que tiene un efecto neutral, por lo tanto, o ignora a las instituciones en el análisis o las toma muy poco en consideración para explicar el desempeño económico.<sup>85</sup>

De entre los representantes más destacados del llamado “viejo institucionalismo” se pueden citar a **Thornstein Veblen** y **John R. Commons**. Veblen fue un estudioso norteamericano, de origen escandinavo, quien hacia la segunda década del siglo XX, se presentó como uno de los críticos más vigoroso en contra del “psicologismo hedonista” de la economía neoclásica y se pronunció por el establecimiento de un análisis objetivo de la

---

<sup>83</sup> Ibidem, p. 7

<sup>84</sup> Furubotn Eric y Rudolf Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, op. cit., p.269

<sup>85</sup> Ibid., p. 1

economía basado en las instituciones. Desde su punto de vista la economía es una red de instituciones que moldean el comportamiento económico de los individuos, por lo tanto, considera que la acción individual responde siempre al juego de intereses de los diversos grupos sociales.<sup>86</sup> A pesar de disponer de una visión crítica y novedosa de la economía la aportación positiva de Veblen fue muy parcial y fragmentaria. Años más adelante, **John R. Commons**,<sup>87</sup> inspirado por Veblen, criticó la falsa psicología racionalista y las supuestas fuerzas que regulan el mercado. Al igual que Veblen criticó la visión individualista de la economía clásica y neoclásica, concediéndole en cambio, un lugar central al concepto de transacción. Desde su punto de vista el control colectivo de las transacciones individuales representa la contribución conceptual básica de la economía institucional a la economía política. De ahí su definición de institución como: la acción colectiva que controla las acciones individuales.

#### 1.4.1.1.2. Autores en transición hacia una Nueva Teoría Institucional

A diferencia de los representantes del viejo institucionalismo que, no solo criticaban, sino que cuestionaban las contribuciones del enfoque teórico clásico y neoclásico al análisis económico, los impulsores de la Nueva Economía Institucional, aceptan que esos enfoques pueden explicar en parte la dinámica económica seguida por algunos países. De ahí que en este apartado habré de considerar a autores, que sin negar la acción del mercado, dadas las particularidades del crecimiento económico de los países de Asia Pacífico, y de China en particular, reconocen la importancia de intervención del Estado en la dirección e instrumentación de políticas de desarrollo económico e industrial, sin embargo, hacen un especial énfasis en el medio institucional que moldea esos cambios políticos.<sup>88</sup> Entre estos autores destacan: Robert **Wade**, **Stephan Haggard** y **Joseph Stiglitz**.

---

<sup>86</sup> González Juan, *Teoría institucional y neoinstitucional: ¿Ruptura o convergencia?. Una perspectiva microeconómica*, Prospectiva Económica, No. 1, Julio- Diciembre, 2002, p. 47

<sup>87</sup> Para mayor detalle de su propuesta ver: Commons, J.R. *Institutional Economics*, University of Wisconsin Press, Madison, 1934, p. 69- 71

<sup>88</sup> Son autores, que al concederle al Estado una función preponderante, bien se les pudiese ubicar en el enfoque de la Nueva Economía Política, sin embargo, por el hecho de concederles una atribución muy importante al papel por las instituciones del Estado, he considerado pertinente ubicarlos en un apartado especial, como de “transición al neoinstitucionalismo”.

**Robert Wade,**<sup>89</sup> al dar una respuesta del porque del crecimiento tan acelerado y de la transformación estructural de los países del este de Asia, asume lo que ha denominado: “Teoría del mercado gobernado” en la cual se atribuye al gobierno un rol relevante. El Estado, a través de la aplicación de un conjunto de políticas, utilización de controles e incentivos y el uso sistemático y conciente de una política de distorsión de precios, es capaz de conducir o “gobernar” la dinámica del mercado, al tomar decisiones en cuanto a: la asignación de recursos, el establecimiento de los diferentes tipos de producción, en la determinación de los niveles de inversión, etc. En otras palabras, el Estado guía, no sigue, al mercado, en virtud de utilizar, de manera deliberada, los medios y recursos de los cuales dispone para alterar la conducta de los agentes del mercado en aras de alcanzar los objetivos previstos.<sup>90</sup> Desde la perspectiva acepta que las economías de mercado descansan principalmente en las empresas y en la búsqueda de la ganancia como el móvil principal de su acción, sin embargo, el Estado influye sobre el mercado, con una doble finalidad, proteger a grupos vulnerables de la racionalidad del capitalismo competitivo y guiar, a la economía como un todo, a desarrollar objetivos prioritarios de industrialización. Al decir de Wade:

Los mercados son guiados por una concepción de racionalidad nacional de largo plazo e inversión formulada por los oficiales del gobierno; el contenido y la fase de la industrialización no son dejados enteramente a las decisiones agregadas de los empresarios individuales<sup>91</sup>

En el contexto de esta teoría, y reconociendo la importancia del Estado en las economías socialistas en transición han retomado este planteamiento y han establecido lo que han denominado “socialismo de mercado guiado”. Desde esta perspectiva se reconoce que no es posible lograr los objetivos del socialismo fuera de la perspectiva de desarrollo capitalista. Se

---

<sup>89</sup> Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton, 1990

<sup>90</sup> Wade, R. “What Can Economics Learn?”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 505, 1989, p. 29

<sup>91</sup> White Gordon y Robert Wade, “Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction” en *Developmental States in East Asia*, Macmillan Press y The Institute of Development Studies University of Sussex, 1988, USA, p. 7

requiere de una transición necesaria del socialismo para alcanzar los niveles de desarrollo capitalista, es en ese sentido que se explica el modelo de desarrollo seguido por algunas economías y que se han denominado “economías socialistas en transición” (aunque no necesariamente en transición al capitalismo). De ahí la importancia que se atribuye al “plan”, y por lo tanto, la función que se le atribuye al Estado como guía indiscutible de ese proceso. En esta experiencia el mercado desempeña una función primordial en el proceso de transición socialista y el plan se armoniza con el mercado con la finalidad de lograr los objetivos propios del socialismo:

Se obliga a una reconsideración del rol de los mercados en las economías socialistas, con profundas implicaciones para el rol económico de los Estados socialistas. Los reformadores económicos recurren a otra tradición de la economía política socialista en la que argumentan que los mercados son cruciales para el periodo de transición socialista, los que conjuntamente con la planeación, deberían armonizarse para servir a los fines del socialismo<sup>92</sup>.

**Stephan Haggard**<sup>93</sup> en su búsqueda por explicar las causas que llevan a los países a adoptar una estrategia industrial determinada y la razón por la cual la sostienen a través del paso del tiempo, llega a la conclusión de que el Estado no es solo un actor que juega un rol fundamental en la aplicación de políticas particulares, sino de que la estructura institucional provee incentivos que influyen en su quehacer y explica las diferencias entre los diversos actores políticos y económicos: “...debido a las variaciones en la estructura institucional, las elites políticas difieren en sus capacidades organizacionales y los instrumentos que tienen para perseguir sus objetivos”<sup>94</sup>. En ese sentido, es imprescindible reconocer, por un lado, la importancia de los actores estatales en el diseño de políticas, y por el otro, de que la capacidad que tienen esos actores de perseguir dichas políticas, dependerá de las variaciones institucionales existentes. Así por ejemplo, el éxito en el desempeño económico de los Tigres

---

<sup>92</sup> White Gordon y Robert Wade, “Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction” en *Developmental States in East Asia*, op. cit., p. 7

<sup>93</sup> Haggard Stephan, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, USA, 1990

<sup>94</sup> Ibid, p. 4

de Asia (Corea, Taiwán, Singapur) descansará, no solo en las políticas discretas aplicadas en esos países, sino por el contexto particular en que se desarrollan y las instituciones que fueron alentadas por el Estado y que permitieron, primero adoptar esas políticas, para que posteriormente, fuesen aplicadas e impulsadas. En base a las anteriores consideraciones Haggard propone una metodología para el análisis de los cambios en política industrial, y que en virtud de los objetivos del presente trabajo, resulta pertinente traerlo a consideración. Considera cuatro niveles de análisis: el sistema internacional, las coaliciones domésticas, las instituciones domésticas y la ideología<sup>95</sup>. El sistema internacional y la crisis económica asociada a ella, ejercen una fuerte presión sobre los actores estatales para promover, estimular y proveer incentivos para los cambios de política. Los niveles de influencia varían de acuerdo a los vínculos existentes entre el Estado y los actores externos. Las coaliciones domésticas consisten en las alianzas que establecen grupos con intereses diversos los que a pesar de que mantienen diferencias ideológicas y políticas logran llegar a acuerdos comunes en puntos determinados. Las instituciones políticas son consideradas como el “medio ambiente institucional”, que influirá en la elite estatal para la toma de decisiones. Finalmente, la ideología es lo que le dará sustento a los roles y las acciones que habrán de desempeñar cada uno de los diversos actores, misma que será impulsada a través de las organizaciones académica y culturales.

En este apartado destaca la propuesta de **Joseph Stiglitz**<sup>96</sup> quien al visualizar los efectos perversos y persistentes de las externalidades para alcanzar un “alto nivel” de equilibrio económico, destaca la importancia del rol atribuible al Estado. Considera que las instituciones que resultan por las señales emitidas por los precios, no son suficientes para resolver los problemas de coordinación que presenta el mercado, por lo tanto, el Estado debe intervenir (a través de la aplicación de subsidios, creación de instituciones, etc.) con la finalidad de mover a la economía de un patrón de equilibrio ineficiente a otro más eficiente. Desde esta perspectiva el gobierno es visto como la única vía “racional” para corregir las fallas que presenta el mercado.<sup>97</sup> A pesar de este reconocimiento Stiglitz argumenta que dicha intervención solo debe ser complementaria al mercado en virtud de que la empresa

---

<sup>95</sup> Ibid, p. 28

<sup>96</sup> Stiglitz, J., *Whither Socialism?*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1994

<sup>97</sup> Stiglitz J., “Social Absorption Capability and Innovation”, en Koo, B.H. and Perkins, D., *Social Capability and Long- Term Economic Growth*, McMillan Press, Londres, 1995

privada, al tener una mayor libertad, tiende a ser más eficiente en el diseño de un sistema de incentivos que permita resolver los problemas de la economía.

#### **1.4.1.1.3. Visión que alienta al mercado**

Desde esta perspectiva las instituciones que resultan del mercado, como aquellas cuyo desarrollo promueve el Estado, deben ser seriamente analizadas para entender el desarrollo seguido por una economía, contrastando, por supuesto, con el acercamiento convencional basado sobre la dicotomía mercado- gobierno. **Masahiko Aoki, Kevin Murdock y Masahiro Okuno- Fujiwara**<sup>98</sup> basándose en la experiencia vivida por China y los países del este de Asia, hacen una propuesta teórica que se opone a los planteamientos radicales de las visiones “del mercado” y de la “intervención estatal”. Buscando conciliar ambas visiones proponen lo que ellos han denominado: “Visión que alienta al mercado”. Para estos autores las instituciones del sector privado tienen una ventaja comparativa importante con respecto al gobierno en la habilidad para proveer incentivos apropiados en la resolución de las imperfecciones del mercado. Las instituciones del sector privado presentan la mejor opción para resolver los problemas de coordinación, dado que poseen los elementos necesarios para su autorregulación, como son: la competencia, la disponibilidad de entrar y salir de la actividad económica, su mejor capacidad de responder a la información local, etc. Sin embargo, cuando los problemas permanecen irresueltos por la acción del sector privado y éstas no son capaces de resolver, de manera importante, esas imperfecciones se acrecienta el papel del Estado con la finalidad de complementar y fomentar la coordinación privada. En el sentido descrito la acción del Estado no compite contra el privado, antes bien, dirige sus esfuerzos hacia la promoción de las instituciones del sector privado a fin de que sean éstas las que coordinen las acciones del mercado. En tal sentido el Estado no es una institución rival ni compite con otras instituciones por controlar la actividad económica. Desde esta visión, las políticas gubernamentales no ayudan directamente en la introducción de mecanismos sustitutos en la resolución de fallas del mercado, sino más bien, incrementan la capacidad de

---

<sup>98</sup>Masahiko Aoki, Kevin Murdock y Masahiro Okuno- Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press and Clarendon Paperbacks. New York, 1998

las instituciones del sector privado para hacerlo.<sup>99</sup> Obviamente esa intervención para “alentar” la acción del sector privado no se encuentra libre de dificultades y problemas, en virtud de que:

- El gobierno puede tener sus propios incentivos, los que no necesariamente convergen con los del sector privado. La interacción de los intereses privados y los procesos económico- políticos reflejan un intrincado juego de intereses públicos y privados;
- Dependiendo de su ambiente y capacidad, el Estado puede desempeñar un rol complementario para ayudar a otros elementos institucionales de la economía para que emerjan y funcionen. Sin embargo, pueden darse otros ambientes en que puede ser motivado a actuar de manera que suprima la evolución del experimento privado y fomente otro tipo de instituciones;
- La forma de organización por el cual una economía ordenará tal experimento privado dependerá parcialmente de su experiencia histórica y de sus condicionamientos sociales y culturales. Por lo que el gobierno puede jugar un rol en determinar la dirección que seguirá la economía supliendo la acción de otras instituciones;
- En el caso de los países subdesarrollados el ajuste de las instituciones del sector privado hacia una coordinación de mercado, no garantiza automáticamente la efectividad el activismo estatal o una intervención estatal incondicionada. La capacidad y los incentivos del gobierno serán moldeados por la estructura política y económica en la cual están envueltos;

Por lo tanto, al efectuar el análisis desde esta óptica, resulta necesario tener presente la singularidad histórica y social de cada país, su experiencia de crecimiento y desarrollo económico, así como, la evolución seguida por sus instituciones sociales y políticas.

---

<sup>99</sup> Masahiko Aoki “et al”, “Beyond The East Asian Miracle: Introducing the Market- Enhancing View”, op. cit. p. 22



#### 1.4.1.1.4 Autores propios de la Nueva Economía Institucional (NEI):

El argumento central de los representantes mas connotados de la Nueva Economía Institucional: **R.H. Coase, Oliver E. Williamson Douglass North, Marcur Olson** estriba en reconocer la importancia de las instituciones en el desempeño económico de cualquier nación dado que van a ser las instituciones las que van a inducir a que las economías sean (o no) más eficientes. Es en ese sentido que las instituciones ambiguas, precarias e ineficientes al elevar los “costos de transacción” van a incrementar la incertidumbre, generarán desconfianza y desmotivarán a los agentes económicos a involucrarse en el intercambio.<sup>100</sup>

**R. H. Coase,**<sup>101</sup> hace una fuerte critica a la “economía convencional” al considerar que solo está viva en la mente de los economistas pero no sobre la tierra en virtud de constreñir su análisis a un “sistema de precios” y olvidarse de métodos de coordinación alternativos al mercado. Desde su punto de vista los economistas no solo deben interesarse en lo que sucede en el mercado, sino prestar atención a lo que sucede al interior de la empresa, no olvidar el lapso que se presenta entre la compra de los factores productivos y la producción, es decir, en todos aquellos costos que se originan fuera de la producción, tales como: los arreglos institucionales que gobiernan el proceso de intercambio, las negociaciones que se asumen, los contratos que han sido redactados, las inspecciones que tienen que hacerse, los arreglos para resolver disputas, etc., todos ellos conocidos como “costos de transacción”.<sup>102</sup> Los costos de transacción van a influir, de una manera determinante, en el desempeño económico. Al decir de Coase: “si los costos de hacer el intercambio son mayores que las ganancias derivadas del intercambio, no habría intercambio ni una mayor producción ni especialización”.<sup>103</sup> En contraste con los economistas “neoliberales” que no le atribuyen una relevancia significativa a los “costos de transacción” en la determinación de los precios, y que por lo tanto no consideran relevante la intervención del Estado, ni de agentes extraños al mercado; para Coase la presencia indiscutible de los costos de transacción en el intercambio

---

<sup>100</sup> Ayala Espino José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Edit. AEFÉ y Facultad de Economía, México, 2000, p. 319

<sup>101</sup> Para un análisis detallado ver: Coase R.H., “The Institutional Structure of Production”, *The American Economic Review*, September, Vol. 82, No.4, Nashville, TN, 1992

<sup>102</sup> Coase R.H., “The Institutional Structure of Production”, *The American Economic Review*, September, Vol. 82, No.4, Nashville, TN, 1992, p. 715.

<sup>103</sup> Ibid. p. 716

económico, serán los que, en un momento determinado, justificarán (o no) la intervención gubernamental. Es decir, la presencia de costos de transacción “positivos” en el mundo real alientan la intervención del gobierno en la aplicación de medidas que tiendan a reducir dichos costos. Aunque habría que precisar, que las acciones del gobierno, no necesariamente, conducen a un mejor resultado que el que dependería de las negociaciones del individuo con el mercado, para conocer con precisión los alcances de esa intervención habría que “...movernos del análisis de gobiernos del mundo imaginario al de gobiernos actuales”<sup>104</sup>. En el sentido de las anteriores afirmaciones, sin nos movemos de costos de transacción cero a uno de costos de transacción positiva, independientemente de la intervención formal del Estado, resulta crucial la importancia que adquiere el sistema legal, en el establecimiento de: los derechos de propiedad, los derechos atribuidos a los diversos agentes económicos, los arreglos contractuales que rigen el intercambio, etc. todos ellos aspectos importantes para la credibilidad de la actividad económica. Pudiésemos concluir con Coase de que tiene poco sentido discutir el proceso de intercambio sin no se especifican los arreglos institucionales en los cuales la actividad económica tiene lugar, desde los efectos de los incentivos para producir y los costos de transacción que se generan. Este análisis es de gran relevancia relevante si consideramos las transformaciones institucionales que se han operado en los países “socialistas” en su camino hacia una economía de mercado.

A diferencia de la visión neoclásica que enfatiza la efectividad de los mercados sobre la base de un sistema eficiente de precios y complementando la visión de los teóricos de la “Nueva Economía Institucional”, que habían asignado un énfasis predominante en la institución de los “derechos de propiedad”<sup>105</sup> y sus efectos determinantes para el intercambio y la producción, **Oliver E. Williamson**<sup>106</sup> reconoce el concepto de “instituciones” en su noción más general (en el que los “derechos de propiedad” son solo una parte de ellas) y establece la noción de eficiencia en el desempeño económico sobre la base de lograr las “Instituciones correctas”. El punto de partida en su análisis son los mecanismos de “gobernanza”<sup>107</sup> de las unidades económicas y las formas organizacionales que se establecen

---

<sup>104</sup> Ibid. p. 717

<sup>105</sup> Ver Furubotn y Richter, *The New Institutional Economics*, Texas & M University Press, 1991, P. 3

<sup>106</sup> Williamson Oliver E., “The Institutions and Governance of Economic Development and Reform”, *Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial, 1994, p. 173

<sup>107</sup> Ibid., p. 173

entre ellas con la finalidad de cooperar y/o competir. No tan radical como pudiesen ser las posturas de quienes sostienen que el “sistema de precios” es el mecanismo superior para la coordinación económica”<sup>108</sup> o de quienes reconocen que consiste en la organización formal (conciente y deliberada), para este autor, la coordinación económica óptima debería combinar ambas: el alto desempeño que resulta de un equilibrio autónomo por el mercado (resultante de la acción de la mano invisible), y dadas las continuas transformaciones que se operan en el medio ambiente, la adaptación cooperativa (el proceso de reajuste interno en la organización) que resulta de la intervención visible en la empresa: “... de una manera discriminada, la mano invisible y la mano visible deberían estar unidas”.<sup>109</sup> En su análisis de las organizaciones, y en contraste con la visión neoclásica que establece un tipo de organización capitalista “ideal”, en la que cualquier desviación de ese tipo es inconsistente con el sistema de mercado y que es eliminada automáticamente por la economía capitalista, considera que cualquier forma organizacional en la estructura de gobernación será una elección óptima si la acción de las unidades económicas permite reducir, a su nivel más bajo, los costos de producción y transacción. En ese sentido, los cambios que se operan en el medio ambiente institucional puede inducir a transformaciones profundas en la estructura de gobernación de las empresas lo que daría lugar a una reducción en los costos de transacción. En otras palabras, la creación de instituciones dirigidas por una estructura organizacional puede generar transformaciones óptimas en el medio ambiente institucional, que al influir en los mecanismos de gobernación reducirá los costos de producción y transacción, propiciando con ello, un mayor nivel de desempeño económico. En consideración de Williamson el éxito de algunas economías del Sudeste de Asia lleva implícito racionamientos de orden institucional, mismos que se dejan ver en: la calidad de las políticas públicas, la creación de instituciones que generaron incentivos para promover el intercambio, la vinculación entre los sectores productivo y educativo, la credibilidad y confianza en el gobierno, etc.<sup>110</sup> hace énfasis en la importancia que representan las instituciones para el logro de un desempeño económico óptimo. Para el análisis de la experiencia China resulta de primordial importancia

---

<sup>108</sup> Ver: Hayek Friedrich, “The Use of Knowledge in Society”, *The American Economic Review*, Septiembre de 1945, pp. 519-30

<sup>109</sup> Williamson E. Oliver, “Visible and Invisible Governance” *The American Economic Review*, Mayo de 1994, p. 324

<sup>110</sup> Ibid. 189

hacer la distinción entre la distinción que este autor presenta de las instituciones *de jure* y *de facto*. Las instituciones *de jure* son aquellas que han sido formalmente constituidas, las *de facto* son aquellas que, independientemente de si están (o no) constituidas formalmente, son acatadas por la sociedad y ejercen una influencia determinante en su comportamiento. Pudiese por lo tanto haber instituciones *de jure* que no son *de facto*, es decir, son establecidas formalmente, sin embargo, no son acatadas por la sociedad. Por el contrario, pudiese haber instituciones *de facto* que no son *de jure*, es decir, instituciones que no son formales, pero que sin embargo, ejercen una grande influencia en el quehacer de los agentes económicos.<sup>111</sup>

Para **Douglass North** las “instituciones” deben ser entendidas como:

Las reglas del juego de una sociedad (que son) ideadas por el hombre para dar forma a las interacciones humanas (y serán las que) estructurarán los incentivos de una sociedad<sup>112</sup>

En otras palabras las instituciones proporcionan los incentivos (y las restricciones) que pueden mejorar (o inhibir) el desempeño económico de un nación, dado que provee de las estructuras necesarias que permitirán impulsar las oportunidades para las organizaciones y los individuos, en virtud de que con su acción se alienta el intercambio y los motiva para modificar sus decisiones con respecto a las actividades económicas y políticas. Desde el punto de vista de este autor las reglas que van a regir dicho intercambio pueden ser formales o informales. Las formales son aquellas que están legalmente constituidas y que, por lo tanto, pueden cambiar con relativa facilidad, son aquellas instituciones creadas ex profeso para resolver problemas de coordinación, son obligatorias, por lo tanto, se requiere de un poder que las haga cumplir. Las instituciones estatales caen dentro de este tipo de instituciones dado que se impone externamente a los individuos, se encuentra centralizada por la autoridad pública y se obliga su observancia. Las informales, en cambio, son aquellas que a pesar de no estar escritas, cambian con lentitud y ejercen una gran influencia en el comportamiento de

---

<sup>111</sup> Williamson E. Oliver, “Visible and Invisible Governance” *The American Economic Review*, op. cit., p. 188

<sup>112</sup> North Douglas, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, USA, 1993, p.13

los individuos, a pesar de no ser obligatorias ni requerir de ninguna fuerza externa para hacerlas cumplir, es auto punitiva. Ambas reglas moldean las percepciones subjetivas que tienen los individuos del mundo que les rodea y serán las que, en última instancia, determinarán sus elecciones explícitas.<sup>113</sup> Desde esta perspectiva, la estructura de incentivos no surge espontáneamente del mercado, sino que surgirán de unas instituciones fuertes, bien diseñadas y con la capacidad suficiente de influir en las decisiones de los agentes económicos. En consideración de lo anteriormente descrito en el análisis del desempeño económico de cualquier país deberá tomarse en consideración la evolución de las instituciones políticas y económicas, dado que serán éstas las que van a crear el medio ambiente económico e institucional necesario que permitirá entender dicho desempeño y serán las que explicarán los cambios en la dirección y la velocidad del desarrollo de una economía<sup>114</sup>. Lo anterior será descrito por North en la siguiente frase:

A través de la historia, las instituciones han sido dispuestas por los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre en el intercambio(...). Junto con la fuerzas comunes de la economía (las instituciones) definirán el conjunto de elecciones y por lo tanto determinarán los costos de transacción y producción (...) el desempeño económico histórico solo puede ser entendido como una parte de una historia secuencial (donde) las instituciones proveen la estructura de incentivos de una economía, envuelve su estructura y moldea la dirección de los cambios económicos hacia el crecimiento, estanflación, o declinación<sup>115</sup>

**Marcus Olson**,<sup>116</sup> por su lado, ha sugerido la importancia de los vínculos que se presentan entre los arreglos institucionales, la sociedad y el Estado, para entender el desempeño económico. Desde su punto de vista el desarrollo económico debe ser visto como un problema de acción colectiva, es decir, en el análisis de los procesos de crecimiento económico resulta necesario indagar los mecanismos que llevan a los grupos sociales a

---

<sup>113</sup>North Douglass, "Institutions, Ideology, and Economic Performance", *CATO Journal*, Winter 92, Vol 11 Issue3, p 477.

<sup>114</sup> North Douglass, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), Winter, pp 97-112

<sup>115</sup> Ibid, p.97

<sup>116</sup> Olson Marcus, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge University Press, Cambridge, 1965

trabajar por alcanzar objetivos colectivos. Su teoría sugiere que los individuos no se organizan espontáneamente para alcanzar sus intereses individuales o de grupo, antes bien su acción se constriñe a buscar maximizar su bienestar personal y solo actúan colectivamente cuando, existe una coerción que los obligue a ello o cuando se presentan fuertes incentivos y perciben, de que con su acción, lograrán obtener una recompensa mayor a la que hubieren logrado con su acción individual. En ese sentido para la consecución de objetivos colectivos y lograr que los sujetos se incorporen a ellos se requiere de la intervención del Estado, dado que es la única fuerza que puede, por un lado obligar a los diversos grupos sociales a que adopten dichos objetivos (posee el monopolio de la fuerza), y por otro lado, es la única institución que tiene la capacidad para coordinar las acciones individuales hacia el logro de objetivos preestablecidos. El Estado por su parte, se organiza de acuerdo a una red de instituciones que le facilita la toma de decisiones colectivas y coordina las acciones de los diversos actores económicos y políticos. Olson hizo patente la necesidad de que solo un Estado autónomo es capaz de dirigir a la sociedad en su conjunto hacia el logro de altos niveles de desempeño económico, dado que con estas características, el Estado podría resistir las presiones de otros grupos, y por lo tanto, será capaz de gobernar en nombre del interés nacional<sup>117</sup>.

#### 1.4.1.1.5. La propuesta de la NEI y sus implicaciones en política industrial

La política industrial ha sido relevante en el crecimiento económico en algunos países (en particular en el este de Asia), asimismo, se reconoce ampliamente como esas políticas han sido enriquecidas con la aplicación de medidas de corte “neoliberal”. La experiencia histórica en esos países demuestra que ni la intervención del Estado por sí sola ni la aplicación de un modelo “neoliberal” ha ultranza, son suficientes para explicar los alcances logrados. Uno de los principios básicos de la NEI estriba en reconocer la importancia de la estructura institucional<sup>118</sup> (del Estado y del mercado) en la asignación de los recursos disponibles.

---

<sup>117</sup> Bramall Chris, *Sources of Chinese economic Growth 1978- 1996*, Oxford University Press, Oxford New York, 2000, pág. 431

<sup>118</sup> Las instituciones son disposiciones humanas que compelen a la interacción política, económica y social. Consisten en: imperativos informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). Consultar: North Douglas, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, No. 5, Winter, pp. 97-112

Desde esta óptica, así como no es factible negar en el mundo real la presencia de aquellos factores, que no son del mercado (es el caso de la estructura institucional del Estado), tampoco lo es, el negar las leyes que gobiernan las fuerzas de la economía (oferta y demanda). La “estructura institucional del Estado” y del “mercado” son factores presentes en cualquier sociedad, por lo tanto ni en el mercado ni en el Estado, por sí solas, radican las diferencias que se presentan entre las economías, antes bien habría que explicarlas sobre la base del contexto histórico, político, social y cultural en el que cada país se desenvuelve, y en esa tesitura, considerar al desarrollo y funcionamiento de la “estructura institucional”, como la causa fundamental que explica las diferencias en los niveles de crecimiento económico e industrial.

Por el hecho de presentarse diferencias en los arreglos institucionales para cada país, se generan mecanismos y acciones distintivas en la resolución de las “fallas” que presenta el mercado. Así por ejemplo, en los países capitalistas de mayor desarrollo los principales problemas de coordinación son resueltos por la estructura del mercado y las instituciones que resultan de ella. El Estado, en este caso, no juega un papel relevante en el establecimiento de una política industrial genérica ni particular, hacerlo sería inocuo. Lo contrario sucede en aquellas economías capitalistas con bajos niveles de desarrollo, donde la incapacidad del mercado y la debilidad de las instituciones del sector privado, induce a una participación más activa del gobierno, sea en el establecimiento de políticas industriales propias o en la promoción de arreglos institucionales del sector privado que induzcan al grueso de la economía a desarrollar determinados sectores industriales. En estas economías se alienta la formación de instituciones con un diseño deliberado para introducir una estructura particular según se estime apropiado. Del anterior análisis se concluye que cuando el desarrollo de los arreglos institucionales de mercado no resulta ser el adecuado para enfrentar los problemas de coordinación, la NEI sugiere mecanismos de intervención estatal para enfrentar esa problemática. El propósito de esas medidas consiste, por un lado, en reducir los costos de transacción que se derivan de la acción limitada del sector privado y, por otro lado, en reducir la incertidumbre en la economía de esos países a través de una intervención activa. Estas acciones van desde el establecimiento de cuestiones particulares,

instituir y administrar un sistema de derechos de propiedad bien definidos, hasta suplantando ciertas transacciones privadas y la promoción de cambios en las instituciones y en los valores de la sociedad. En caso de que las instituciones del sector privado dispongan de la capacidad suficiente para el establecimiento de los mecanismos de coordinación inherentes al mercado, entonces el Estado estaría llamado a jugar un rol de “garante” de los derechos de propiedad, de las condiciones sociales y de la estabilidad macroeconómica para que esos procesos operen libremente y sin restricciones, desde esta perspectiva, una “política industrial” (en sentido estricto), resulta innecesaria y redundante. De lo anterior no debe presuponerse que el mercado sea el único medio de coordinación posible, sino que, en el contexto de la estructura institucional vigente y entre las muchas alternativas institucionales posibles, será donde se presenten los costos de transacción más bajos. Por otro lado, el funcionamiento eficiente del mercado depende de muchos otros arreglos institucionales usualmente reconocidos: “... el mecanismo de libre mercado es sostenible solamente como una parte de un quehacer intrincado de varias instituciones”<sup>119</sup>

Desde esta óptica la propuesta institucional para el diseño y aplicación de una política industrial no presenta un antagonismo insalvable entre el Estado y el mercado; ambos pueden desempeñar un rol complementario en las actividades de coordinación. No es necesario que el mercado sea el único mecanismo de coordinación (como lo plantea la visión ortodoxa- neoliberal), el Estado –junto con el mercado y otras instituciones económicas, pueden ser importantes medios de coordinación. Si el mercado es deficiente en la resolución de problemas de coordinación entonces se justifica una coordinación *ex ante* que no es de mercado en este caso el papel del Estado consistirá en promover la configuración institucional de la sociedad, proveyendo la estructura legal para la organización de los agentes privados. La política industrial como una medida *ex ante*, dirigida por el Estado, pretende resolver los problemas de coordinación que no han podido ser resueltos por el mercado y, con ello, evitar los efectos nocivos que resultan de esa irregularidad: la inversión excesiva para ciertos sectores, la guerra de precios, la competencia salvaje, los paros y el desorden industrial, son solo algunos ejemplos que hacen patente la

---

<sup>119</sup> Ha –Joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin’s Press, University of Cambridge, 1996, p. 132



necesidad en la aplicación de una política industrial con la finalidad de neutralizar los efectos perniciosos, que de esas acciones, se originan.

A diferencia de la doctrinas clásica y neoclásica que consideran neutral los efectos de las instituciones sobre la economía, y que por lo tanto, no considera relevante tomarlos en consideración para su análisis, para la NEI el nivel de desarrollo institucional será determinante en la configuración de una estructura industrial, así como, en el establecimiento de una dirección y la velocidad a los cambios que se presentan en economía. Por lo tanto, los alcances y los límites de una reforma industrial tendrán como parámetro el desarrollo institucional alcanzado y las acciones emprendidas con la finalidad de fortalecerla:

Los economistas institucionales establecen una relación entre el desarrollo de las instituciones y el desempeño económico de una economía (...) consideran que la evolución de las instituciones políticas y económicas crean un medio ambiente económico que incrementa la productividad<sup>120</sup>

El tipo de análisis sugerido por la NEI, que explica los niveles de crecimiento alcanzados por las economías en razón de la evolución, cambio y eficiencia de las instituciones, no reduce su explicación al análisis del desarrollo seguido por los países capitalistas, su planteamiento puede extenderse a las llamadas economías en transición<sup>121</sup> donde las instituciones del sector privado son aún incipientes e incapaces de emprender una tarea de coordinación. En estas economías el análisis deberá enfocarse hacia las acciones que emprende el Estado con la finalidad de alentar políticas particulares y promover una estructura institucional que induzca a la economía hacia un tránsito eficiente sobre la base de objetivos concretos. El avance o el retroceso seguido por esos países estará en función de la capacidad que tengan los gobiernos de promover y desarrollar los arreglos institucionales que provean de incentivos necesarios para que funcione la economía y moldee la dirección de los cambios económicos.

---

<sup>120</sup> Chen Hongyi, *The Institutional Transition of China's Township and Village Enterprises. Market liberalization, contractual form innovation and privatization*, Ashgate Studies on the Economic Reform of China, USA, 2000, p. 137

<sup>121</sup> Shirk L. Susan, *The political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, United States of America, 1993, p. 7

En consideración de lo anteriormente descrito la Nueva Economía Institucional se deja ver como el soporte teórico que permite evaluar en toda su dimensión el desarrollo industrial seguido por China. Desde esta perspectiva las instituciones juegan un papel fundamental para explicar los avances tenidos en la industrialización. Las razones del porqué de esta elección se explican en los puntos siguientes:

- La política industrial en china en el contexto de las reformas iniciadas a partir de 1979 es el resultado de una intervención activa del Estado en el establecimiento de políticas de inversión y aplicación de incentivos (entre otros, del denominado Sistema de Responsabilidad Industrial) con el objetivo de que los sectores industriales prioritarios lograrán los objetivos de crecimiento y productividad deseados, así como, la introducción de toda una serie de transformaciones institucionales (cambios políticos en el gobierno central, modificación de los vínculos entre el gobierno central y los gobiernos locales, introducción de cambios graduales en el sistema de precios, impulso a la competencia entre empresas, aplicación de políticas de descentralización administrativa y financiera hacia las Villas y provincias, etc.) con la finalidad de lograr los cambios previstos en la economía a través de favorecer a ciertos sectores y regiones.
- La estrategia de desarrollo económico seguido por China, cuya característica fundamental ha consistido en la transformación de una economía centralmente planificada a otra orientada hacia el mercado, ha evidenciado la carencia de instituciones propias de una economía de mercado, por lo que el “Estado” se ha visto en la necesidad de sustituir a las empresas privadas en el proceso de toma de decisiones, en adoptar una reforma económica y en seleccionar políticas que impulsen el proceso de industrialización, asimismo, se han propiciado acciones para alentar la creación de arreglos institucionales que favorezcan el establecimiento de los mecanismos de mercado<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Ver: Wade R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton Press, 1990

- Para el logro de ese propósito el gobierno, por un lado, se ha resistido a cambios profundos en la organización de algunos sectores industriales, mientras tanto, se han propiciado cambios graduales en otros.
- La coexistencia de un sistema “dual” de coordinación industrial, en el que son cada vez más preeminentes las transacciones de mercado, es una de las características más relevantes de la economía china de hoy en día y que ha venido desarrollándose desde 1979.
- La persistencia de un sistema dual de coordinación industrial presupone un modelo teórico que no sea insalvable el antagonismo entre el Estado y el mercado. En virtud de su origen, y de sus características socialistas, el gobierno chino juega un rol central para la aplicación de medidas e instrumentos de política, así como, el establecimiento de “arreglos institucionales” dirigidos a impulsar el desarrollo industrial.
- En consideración de la aplicación gradual de la reforma económica el Estado chino se dio la oportunidad de aplicar incentivos y promover cambios institucionales de manera continua e incremental. Sobre la base de una aplicación pragmática la implementación de las diversas medidas se fueron profundizando en cada una de las diversas etapas. Sobre la base de un análisis ex post es posible concluir que las grandes transformaciones habidas en el sistema económico y el éxito en esta estrategia se ha debido, fundamentalmente, a la promoción y al desarrollo de arreglos institucionales que han alentado los mecanismos de mercado, y a la vez, se han conservado los mecanismos propios de control estatal.

#### 1.4.1.2. La Nueva Economía Institucional como propuesta teórica

Con la intención de determinar porque la Nueva Economía Institucional es el enfoque teórico que mejor responde a las particularidades del crecimiento económico y desarrollo industrial seguido por China, he considerado pertinente elaborar el cuadro II.2, que además de sintetizar los enfoques teóricos polares, hace patente la justa mezcla institucional que caracteriza la NEI:

1. En los extremos se perciben las propuestas antagónicas y sus consideraciones prácticas. En la parte superior se observa la propuesta radical que enfatiza la “visión de mercado” (visión ortodoxa). En la parte inferior, se distingue la propuesta que hace referencia a la acción del Estado sobre la economía (planificación central).
2. Conforme se avanza en cada uno de esos planteamientos polares hacia el centro del cuadro ( del planteamiento “ortodoxo” a la visión de “mercado amistoso” por el lado del “no intervencionismo” y de la “planificación centralizada” hacia la visión de “Estado desarrollista” por el lado de la aplicación de políticas “intervencionistas”), es posible observar la “permeabilidad” que presenta cada propuesta respecto de la posición contraria. Es así, como la visión de “mercado amistoso”, sin dejar de privilegiar la importancia del mercado, reconoce la necesidad de la intervención del Estado a fin de enfrentar las “fallas” e “irregularidades” que presenta el mercado. Por su lado, la propuesta de “Estado desarrollista”, no intenta remplazar los mecanismos de mercado ni la toma de decisiones privadas, antes bien, justifica la acción estatal cuando los mecanismos propios del mercado no son capaces de resolver sus propias “fallas” e “imperfecciones”. En ese sentido es posible establecer un acercamiento entre esas propuestas de origen antagónico.
3. La síntesis de ambas visiones se presenta en la Nueva Economía Institucional (NEI) la que, además de conjugar ambas propuestas, las enriquece. Desde esta perspectiva no se plantea un antagonismo real entre el mercado y el Estado en la promoción del desarrollo, ambos pueden jugar un rol complementario. Dependiendo de la experiencia particular no es requisito que el mercado (o el Estado) sea el único mecanismo de coordinación; por lo que el Estado, junto con el mercado y las otras instituciones, pueden ser importantes medios de coordinación. La utilidad de esta propuesta “sintetizadora” se justifica en el análisis concreto de las experiencias de desarrollo económico, sobre todo cuando se aplica en aquellas economías que no han logrado niveles de desarrollo superior, en las que es posible observar la conjugación de acciones del Estado, el mercado y las instituciones (en el área sombreada del cuadro es posible visualizar la propuesta y su exposición).

En relación con las anteriores consideraciones la particularidad del desarrollo económico e industrial de China, donde el “plan” y el “mercado” juegan un rol central, parece encontrar una explicación más integral si la referimos a esta última propuesta, en virtud de que:

- A. La “rectoría” del Estado como la única instancia capaz de dirigir los procesos económicos o el dogma del papel subsidiario del Estado con respecto al mercado, están lejos de la realidad. Las experiencias exitosas de crecimiento económico de los últimos años, (fundamentalmente en la región de Asia- Pacífico), han dejado constancia del papel desempeñado por las instituciones. China, por su lado, es un ejemplo fehaciente, de la factibilidad de una armonía posible entre el “plan” y el “mercado” bajo la égida gubernamental.
- B. Afirmar como cierto solo alguno de los planteamientos extremos, con la consecuente negación del otro, puede resultar muy riesgoso. Desde mi particular punto de vista, en razón del enfoque que cada una de ellas privilegia, algo tienen de verdad: son incuestionables los logros alcanzados por la economía china gracias a la aplicación de medidas “capitalistas”, sin embargo, es también indiscutible el rol jugado por el Estado en la dirección y aplicación de esas medidas. En razón de lo anterior debiera optarse por un planteamiento que conjugue ambas propuestas y proporcione un instrumental teórico y analítico que permita profundizar en el análisis.
- C. El modelo de desarrollo seguido por el gobierno chino, denominado: “economía de mercado socialista” reconoce que para lograr los objetivos del socialismo se requiere de la aplicación de medidas “capitalistas” que permitan alcanzar un nivel de desarrollo superior: El plan (dirigido y guiado por el Estado) se armoniza con el mercado para el logro de los objetivos del socialismo. El reconocimiento del “plan” y del “mercado” obliga a asumir un modelo teórico que los conjugue, de ahí la importancia de la NEI.
- D. El desarrollo industrial seguido por China a partir de 1979 tiene como punto de partida la reforma económica e institucional. En ese sentido resulta necesario

apoyarse en una estructura teórica comprehensiva que le conceda una importancia sustantiva, no solamente a las medidas de orden económico, sino también a las instituciones que serán el soporte para su aplicación. Entre otras se pueden considerar: la aplicación de incentivos (monetarios y de propiedad) para incrementar la producción agrícola, industrial y comercial (“Sistemas de Responsabilidad”); los cambios en la estructura de los derechos de la propiedad, los cambios hechos a los sistemas de contratos, las reformas administrativas y financieras dirigidas, principalmente, a las empresas de las Villas y Poblados; la promoción de medidas de mercado y privatización a la par que se mantiene la propiedad de empresas estatales grandes; las transformaciones que se fueron dando entre los vínculos del gobierno central y las provincias y en los diversos niveles de gobierno; la combinación entre centralización y descentralización, etc. Observando “ex -post” la aplicación de esas políticas se concluye en la importancia del marco teórico propuesto por la NEI para el análisis de esta experiencia concreta.

- E. Al aceptar como marco teórico para el presente trabajo la Nueva Economía Institucional no se pretende un rechazo o crítica radical a la “visión de mercado” o a las que promueven un “Estado interventor”, antes bien, se pretende retomar una construcción teórica, que desde nuestro punto de vista, sea capaz de explicar la experiencia histórica de crecimiento económico e industrial en China. Hasta hoy una explicación basada en las visiones extremas no ha resultado convincente, será porque ignoran, o no le conceden la importancia requerida a algunos de los rasgos particulares y distintivos del crecimiento económico seguido por este país. Las acciones emprendidas por el Estado para impulsar su reforma económica, las transformaciones institucionales y las medidas e incentivos de “corte capitalista” que se fueron aplicando, son de vital importancia para comprender ese proceso.

Cuadro I. 1

**Un enfoque centrado en el “Estado interventor” y la “visión desde el mercado” en la actividad económica**

Visión desde la perspectiva del mercado	Visión Ortodoxa	En consideración de que el sistema de precios es el único instrumento eficaz para la asignación de recursos. El Estado solo debe intervenir para promover un ambiente macroeconómico estable y una confiable estructura legal para promover la competencia doméstica e internacional. Debe evitar un control de precios y de cualquier política que origine distorsión de precios
	Fallas de mercado	Justifican que el Estado intervenga con la finalidad de compensar las “fallas” del mercado a través del establecimiento de correctivos que permitan equiparar los costos que resultan de ellas. El gobierno debe intervenir, tan cerca como sea posible, al origen de esa falla y debe evitar ampliar su participación, ya que de hacerlo, pudiese afectar a otros sectores, lo que a la postre pudiese originar mayores distorsiones que las que pretendía resolver con su acción
	Visión de mercado amistoso	Explica el rápido crecimiento de los países en desarrollo asociándolo con una efectivo pero cuidadosamente limitado activismo del gobierno. Se articula el rol apropiado del gobierno en asegurar una inversión adecuada, proveer un clima de competencia para las empresas privadas, conservar la economía abierta y mantener una macroeconomía estable
Balance entre el Estado y el mercado	Nueva Economía institucional	El énfasis central de la Nueva Economía Institucional consiste en afirmar que las instituciones son determinantes para el desempeño económico de las naciones, supone la primacía de las instituciones en la asignación de los recursos y argumenta que el mercado es en sí mismo una institución, que a su vez consta de otras instituciones subsidiarias huéspedes que interactúan con otras instituciones complejas en la sociedad
	Visión que alienta al mercado	Considera que las instituciones del sector privado tienen una ventaja comparativa importante con respecto al gobierno en la habilidad para proveer incentivos apropiados en la resolución de las imperfecciones del mercado, sin embargo, al permanecer irresueltas algunas “fallas” ante la acción del sector privado, se acrecienta el rol del Estado al complementar y fomentar la coordinación privada, aunque no pretende sustituir al sector privado
Visión centrada en un Estado interventor	Nueva Economía Política	Explica la emergencia de las políticas económicas en función de los intereses, fuerzas y motivaciones políticas que intervienen al interior del grupo en el poder y que afectan el proceso de toma de decisiones
	Capitalismo Tardío	Los Estados de países "en desarrollo" al no disponer de ventajas competitivas para el diseño y producción de nuevos productos o para el desarrollo de nuevos procesos, adoptan tecnologías del exterior a través del aprendizaje. Dada su condición de subdesarrollo el estado identifica y promueve ciertas industrias y tecnologías que consideran pertinentes para alcanzar la competitividad y el bien de la economía en el futuro
	CEPAL	El “deterioro en los términos de intercambio” resultante del establecimiento de vínculos de intercambio entre los países centrales (desarrollados) y los países periféricos (no desarrollados), plantean el establecimiento de políticas específicas de industrialización que entrañaba un papel activo del Estado
	Keynesianismo	Considera que el libre mercado no garantiza el equilibrio de pleno empleo en virtud de que pueden aparecer desequilibrios por fallas o desajustes en cualquiera de los mercados, por lo que el Estado debe intervenir en la economía de mercado..
	Planificación centralizada	El Estado es el único responsable en la asignación de los recursos sobre la base de un programa de prioridades económicas por él establecidas

Elaboración propia

Cuadro I. 2

**Propuestas de política Industrial según los acercamientos teóricos generales: Papel del Estado**

	Planteamiento teórico		
	Visión de mercado	Intervención Estatal	Visión institucional
<b>Papel Del Estado en Política industrial</b>	<p>Intervención mínima en el diseño de una política industrial con la finalidad de evitar distorsiones o una asignación deficiente de recursos</p> <p>La definición de reglas generales para el desarrollo de la actividad productiva,</p> <p>Asegurar la aplicación de políticas macroeconómica que garanticen el libre funcionamiento del mercado</p> <p>Preservar las condiciones de competencia;</p> <p>Vigilar que las contradicciones entre los actores sociales no afecten los mecanismos propios del mercado;</p> <p>Evitar cualquier interferencia de elementos extraños a la economía;</p> <p>Proveer un medio ambiente favorable que permita una localización eficiente de los recursos y la realización de las “ventajas comparativas”</p>	<p>La promoción, establecimiento de estrategias y medidas para favorecer, mejorar y desarrollar determinados sectores y promover oportunidades de cambio a través del tiempo para ciertas industrias;</p> <p>En la elaboración y aplicación de una política industrial a fin de alentar y/o revitalizar aquellas industrias que, de acuerdo a la percepción estatal, permitan lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos.</p> <p>En la toma de decisiones y dirección de acciones sobre la base de los planes de crecimiento y desarrollo económico de un país a mediano y largo plazo;</p> <p>Aplicación de medidas tendientes a la movilización de recursos productivos, trabajo calificado, tecnología y capital, a fin de aprovechar (o crear) “ventajas comparativas” en aquellas industrias, que desde su óptica, presentan mayores perspectivas de crecimiento.</p>	<p>Alentar la formación de instituciones con un diseño deliberado para introducir una estructura particular según se estime apropiado</p> <p>Promover una campaña ideológica que favorezca las políticas “institucionales” de industrialización.</p> <p>Proveer un consenso y coordinar las acciones en torno a las decisiones de política asumidas:</p> <p>Proveer una “visión” de futuro para la economía e inducir a los agentes privados a trabajar por el cumplimiento de ese objetivo”</p> <p>Promover la configuración institucional de la sociedad, proveyendo la estructura legal para la organización de los agentes privados.</p>



	Planteamiento teórico		
	Visión de mercado	Intervención Estatal	Visión institucional
Coordinación en la actividad industrial	<p>El mercado se asume como el instrumento de coordinación por excelencia. Se asume que las acciones independientes por una firma sencilla son incapaces de cambiar la producción agregada y el trabajo del mercado asegurará una producción social que será producida eficientemente.</p> <p>Los propios mecanismos disciplinarios del mercado asegurarán un óptimo en las empresas industriales, por lo resulta innecesaria una coordinación ex -ante. Ante la incorporación de un número de firmas mayor al óptimo, las fuerzas competitivas inducirán la salida de las empresas ineficientes, asegurándose con ello una producción óptima</p> <p>Una coordinación industrial ex -ante puede conducir a una serie de acciones que pudiesen originar ineficiencias en la asignación de los recursos</p>	<p>La coordinación es un problema constante no resuelto por los mecanismos de mercado, en virtud de lo cual, el Estado debe intervenir en la coordinación de la actividad industrial.</p> <p>La intervención del gobierno puede atender los problemas de inversión para algunas de las industrias.</p> <p>El supuesto de una coordinación de mercado es equívoco dado que las empresas no disponen de un conocimiento pleno de las otras empresas en el ajuste de sus niveles de producción.</p> <p>Es cuestionable el supuesto, de que los recursos son perfectamente móviles y con costos bajo para transformarse a otras actividades</p> <p>Evita la incertidumbre estratégica. El Estado interviene en esa industria para asegurar la entrada óptima y garantizar que los potenciales entrantes no sean mas que la entrada óptima</p>	<p>No existe antagonismo entre el Estado y el mercado; ambos pueden ser desempeñar un rol complementario en las actividades de coordinación.</p> <p>No es necesario que el mercado sea el único mecanismo de coordinación. El Estado –junto con el mercado y otras instituciones económicas, pueden ser importantes medios de coordinación.</p> <p>Los países que presentan un bajo nivel de desarrollo, donde las instituciones del sector privado no tienen la capacidad de responder eficientemente, se requiere de una mayor intervención del Estado. La intervención del Estado no pretende sustituir al mercado, su acción es dirigido a complementarlo</p> <p>La acción fundamental del Estado estriba en estimular y promover la formación de arreglos institucionales del sector privado que incidan en las actividades propias de coordinación del mercado</p>

	Planteamiento teórico		
	Visión de mercado	Intervención Estatal	Visión institucional
Bases que los rigen los planteamientos en política industrial	<p>La piedra angular de esa teoría se basa en el “laissez fair”, por lo que ese concepto se encuentra muy ligado al de las “ventajas comparativas” y el de “libre comercio”.</p> <p>Según el concepto de “ventaja comparativa” una economía se debe de especializar en producir aquel (o aquellos) bienes en los que es más eficiente (o en el que es menos ineficiente). La ventaja tiene su razón en la dotación de los factores de los que dispone una economía.</p> <p>Los asignación eficiente de los recursos dependerá de las fuerzas del mercado internacional dado que son ellas las que determinan los precios relativos de bienes comerciales internacionales en la economía doméstica.</p> <p>Para que operen las ventajas comparativas y se eficiente la asignación de los recursos se requiere de la “liberalización” de la economía, es decir, que no haya barreras de ninguna naturaleza impedimentos al libre flujo de bienes, servicios y capital.</p>	<p>Subraya la noción de ventajas comparativas dinámicas, es decir, el gobierno explícitamente identifica industrias y tecnologías que anticipan serán importantes para la competitividad y beneficiaran a la economía en un futuro mediano</p> <p>Se argumenta que el Estado puede (y debe) jugar un rol preponderante en moldear las ventajas comparativas para un país, no solo reduciendo o incrementando los costos de los factores de la producción, sino condicionando el medio ambiente socio-político en el cual los costos son realizados o explotados.</p> <p>Se argumenta que la ventaja comparativa no es una ley abstracta, natural e inmutable. Por lo que el Estado puede determinar, definir y aplicar una variedad de factores empíricos con la finalidad de “crear ventajas” con resultados previsibles a mediano y largo plazo</p>	<p>En la asignación de recursos concede un rol preponderante a las instituciones.</p> <p>Explica el desarrollo y/o subdesarrollo con base en la evolución, cambio y eficiencia de las instituciones</p> <p>Serán las instituciones las determinantes que moldean la dirección y la velocidad de los cambios en economía</p> <p>Su análisis parte sobre los llamados “costos de transacción”.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## **2. Desarrollo Industrial en China durante la prerreforma (1949-1962). La emergencia y hegemonía de las instituciones socialistas**

### **2.1. Introducción**

Como había indicado en el capítulo anterior, uno de los grandes objetivos del presente trabajo consiste en explicar el papel jugado por las instituciones en el desempeño industrial en China desde la Reforma hasta fines de siglo. La tarea no es sencilla, en virtud de las particularidades del crecimiento industrial y del desarrollo institucional seguido por ese país durante este periodo. Las premisas más relevantes que habré de revisar, tienen que ver con los fundamentos mismos de la Nueva Economía Institucional (NEI). Con relación al proceso de industrialización en China, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- El reconocimiento del papel jugado por las instituciones en el desempeño (o involución) de la actividad industrial en China.
- El rol central atribuido al Estado (en cuanto institución) en la dirección, diseño y aplicación de una política industrial específica, sea proveyendo incentivos para estimular la participación de los actores económicos, o en el establecimiento de instituciones que alienten el desarrollo de las políticas establecidas. Se asume que el Estado es una institución relevante en la generación de incentivos (o des-incentivos) para el impulso de las políticas de industrialización aplicadas durante y después de la instauración de la revolución comunista<sup>123</sup>.
- El papel jugado por las estructuras de poder y las organizaciones políticas.<sup>124</sup> A este respecto se considera de importancia singular, el desempeño tenido por: el Partido Comunista Chino (PCCh), el Gobierno y el Ejército.

---

<sup>123</sup> Ayala Espino José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 45

<sup>124</sup> La Teoría institucional distingue claramente entre instituciones y organizaciones, mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son instancias en las que los individuos se organizan para actuar de acuerdo a las reglas contenidas en las instituciones

- Se parte del supuesto de que la elección de una política industrial para cada una de las diversas fases del crecimiento económico, no tiene solo como origen una razón de naturaleza económica, sino que obedece, entre otras consideraciones a: la percepción que tiene el liderazgo estatal de su entorno institucional, de las reglas del juego que se impone a las organizaciones más relevantes en un momento histórico determinado, de los cambios en la relaciones de poder al interior del sistema político y, finalmente, la existencia de un sistema de valores prevaleciente.

En el sentido de las anteriores premisas, en este capítulo y en el siguiente revisaré el proceso de industrialización previo a la reforma, buscaré establecer una correlación entre política industrial y desempeño económico e institucional con una doble finalidad, por un lado, probar la eficacia de esta metodología y, por el otro, sentar las bases para ubicar las grandes y profundas transformaciones en política industrial hechas posteriormente durante el periodo de la reforma. Conocer y analizar las experiencias de crecimiento económico durante la prerreforma permitirá analizar con una mayor profundidad las determinantes de la política industrial implementadas a partir del periodo de la reforma. En consideración de lo anterior en este apartado se efectuará un análisis minucioso de cómo fue que se fueron gestando esas políticas, del papel jugado por las instituciones y del desempeño económico alcanzado desde el surgimiento de la República Popular hasta el periodo denominado del Gran Salto hacia Adelante. Las instituciones durante este periodo fueron la expresión de las transformaciones políticas y sociales que tuvieron como origen una revolución social comunista dirigida por un Partido Revolucionario de origen netamente campesino.

## **2.2. El contexto institucional prevaleciente**

En virtud de los cambios que se operaban en China en lo ideológico y en lo político se transforma la “estructura institucional” que había prevalecido hasta antes del inicio de la revolución socialista: las relaciones de propiedad privada fueron fuertemente trastocadas, se modifica la estructura jurídica, se establecen nuevos códigos de conducta, se

modifican los roles de los diversos actores sociales, y en general, se transforman las “reglas del juego” prevaleciente, situación que tendrá un fuerte impacto en el desempeño económico y en el proceso de industrialización. En este análisis es importante tener presente que se trata de una economía que, desde el momento del triunfo de la revolución socialista, se fue transformando al pasar del tiempo. En un contexto de cambios permanentes, el gobierno que surge de la revolución, sobre la base de una concepción ideológica muy particular, que por cierto dista mucho de ser homogénea en su interior, irá modificando su percepción del entorno, y en ese sentido, se alentará la conformación de diversas estructuras institucionales que le permitan soportar esas políticas, que coadyuven en la aplicación de sus decisiones con respecto a la políticas de industrialización que mejor respondan a sus consideraciones prácticas de cómo alcanzar una etapa superior de desarrollo. Habría que puntualizar que el aliento a las nuevas instituciones no fue lineal ni homogéneo, como tampoco lo fue, la implementación de las políticas industriales, antes bien, al responder a las cambiantes circunstancias del entorno, a los intereses y percepciones del liderazgo prevaleciente, asemeja a una política de “avanzar y retroceder” de “ensayo y error” con sus previsibles efectos en la consolidación de la estructura institucional.

Durante la prerreforma (1949-1978) el sistema económico se basaba, fundamentalmente, en un sistema tipo soviético en términos de su organización funcional. Dentro de este sistema el Partido Comunista era el depositario de la máxima autoridad cuyos órganos centrales ejercían un poder político real. La estructura del Partido estaba fuertemente vinculada con el sistema gubernamental a través de una cadena jerárquica y de duplicidad en los órganos de gobierno en cada nivel de la administración jerárquica<sup>125</sup>. El control del Partido sobre el gobierno era muy estricto; la mayoría de los oficiales del aparato gubernamental eran miembros del partido, no obstante, el partido y el gobierno, desde el punto de vista organizacional, eran distintos<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Wong John y Kang Chen, “The Evolving Role of Government in China’s Transitional Economy” en Fitzgerald Robert (editor), *The State and Economic Development: Lessons from the Far East*, edited by Robert Fitzgerald Published, London, 1995, p. 116

<sup>126</sup> Shirk Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, USA, 1993, p. 55

En cuanto organizaciones, el Partido y el Gobierno, tendrán una relevancia singular dado que estarán regidos por un conjunto de reglas y normas, es decir, por una estructura institucional interna, que influirá, de una manera decisiva en su funcionamiento, determinará sus vínculos e le impactará en su desempeño institucional: “...vale decir que las organizaciones son instituciones en el sentido de que están regidas por las instituciones mismas”<sup>127</sup>. El partido, como la expresión organizada de los intereses de la sociedad<sup>128</sup>, surgirá del sector más avanzado de las masas pobres del campo y la ciudad, será quien asumirá un rol protagónico al saberse representante de éstas y tendrá la misión de dirigir al pueblo hacia una etapa de desarrollo histórico superior. Mientras tanto el gobierno, que tiene como soporte al Partido mismo, dependerá estrictamente de las decisiones de aquél y será el responsable de trasladar los objetivos y políticas de las autoridades políticas en planes y en la asignación de tareas e instrucciones. Las características propias en cada uno de estos organismos, el papel de sus líderes y su desenvolvimiento creará el “medio ambiente” propicio (o no) que influirá en el desempeño de la economía y propiciarán la aplicación de políticas de industrialización durante este periodo.

Con fundamento en lo anterior, y por su importancia en el análisis institucional durante esta fase, de ninguna manera resulta ocioso detenerse un momento a fin de dilucidar el papel asignado a estos organismos, así como, los diversos arreglos institucionales que los definen, las formas de gobernación que asumen, la naturaleza de sus vínculos con otros organismos, su situación jerárquica en el sistema político, etc.

---

<sup>127</sup> Ayala espino José, *Instituciones económicas y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.. 64.

<sup>128</sup> Schurmann Franz, *Ideology and Organization in Communist China*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1968, p. 110

### 2.2.1 El Partido Comunista Chino<sup>129</sup>

La República Popular de China surge en 1949, después de un movimiento revolucionario encabezado por el Partido Comunista (PCCh). En virtud de su papel jugado en la dirigencia del movimiento revolucionario el Partido asume la dirección política del país desde los inicios de la nueva República. Dado que había una débil clase proletaria industrial y de un campesinado mayoritario pobre e ignorante de los principios del socialismo y que carecían de una estricta “conciencia de clase”; es que este se asume, en la práctica, como el representante de ambos, y dado que es la “vanguardia” más avanzada de la sociedad, gobierna en nombre de ellos con la responsabilidad primordial de educarlos, elevar su posición económica y social hasta que ellos puedan gobernarse a sí mismos y logren alcanzar una verdadera sociedad comunista sin clases<sup>130</sup>. Las anteriores consideraciones permiten entender porque el Partido Comunista fue, en la práctica, la máxima autoridad del sistema político, quien proporciona la “línea política”, determina las directrices económicas, aprueba el presupuesto, elabora los planes y supervisa el trabajo del gobierno. Es conducido por un liderazgo central, conformado por un numeroso grupo de miembros y cuadros dirigentes, quienes se encuentran vinculados a través de una estructura vertical de organización partidaria. El rol crucial del partido, en cuanto institución, estriba en que los secretarios asumen, invariablemente, los puestos de liderazgo y mayor autoridad en el gobierno central y provincial, lo que genera un sistema directivo altamente centralizado y engranado lo que les permite promover, dirigir y alentar a las instituciones clave en todo el país y en cada una de las regiones.<sup>131</sup> Con esta estructura organizacional pueden llegar con una política unificada hacia todos los rincones del país, lo que nunca había sido posible con los gobiernos precedentes, y les permite hacer más expedita la aplicación de las diversas políticas, vigilar el exacto

---

<sup>129</sup> Un Partido, en cuanto organización, se diferencia de una institución; en virtud de que una organización es un grupo estructurado de individuos que buscan objetivos comunes. Sin embargo, los actores que lo conforman están sujetos a ciertas restricciones institucionales, es decir, a una serie de reglas que estructuran las interacciones entre ellos, en ese sentido, entender su “estructura institucional” permitirá comprender las relaciones de poder, influencia y liderazgo estatal.

<sup>130</sup> Breslin Shaun, *Mao. Profiles in Power*, Longman Press, England, 1998, p. 57

<sup>131</sup> Teiwes Frederick C. “The Chinese State during the Maoist Era”, en Shambaugh David (comp.), *The Modern Chinese State*, Cambridge University Press, USA, 2000, p. 114-115

cumplimiento de los dictados provenientes de los dirigentes del Partido, proteger al liderazgo central ante cualquier oposición política, etc.

Los nexos del partido no solo operaban sobre el gobierno sino que extendía su control sobre las empresas. Era un periodo en que la estructura del partido, los funcionarios gubernamentales y las dirigencias de las empresas estuvieron fuertemente vinculados, prácticamente “fusionados”. El Partido seleccionaba a todos los oficiales del gobierno y administradores de las empresas propiedad del Estado; por lo que casi la totalidad eran miembros del partido; en cada agencia del gobierno y en las empresas del Estado, los miembros del partido estaban organizados en un Comité del Partido que, a su vez, se subordinaba a un Comité del Partido de un nivel administrativo mayor.<sup>132</sup> Esta circunstancia va a generar una fuerte interferencia del Partido en los asuntos del gobierno y las empresas, generándose, en la práctica, una fusión tripartita entre el Partido, el Estado y las Empresas.

### **2.2.2. El Estado**

La nueva República Popular le va a conferir al “Estado” un rol protagónico dado que será el responsable de dirigir al país a la consecución de estadios superiores de desarrollo y administrar los recursos de la nación en función de una mayor igualdad y equidad social. El “Estado socialista” influido ideológicamente por el Partido Comunista se va a apoyar en un gobierno que, además de adoptar una estructura organizativa, va a incorporar características institucionales inherentes al Partido, como fueron: el control, la disciplina, el centralismo, la verticalidad y la duplicidad.

A partir de una estructura organizativa vertical, el Partido Comunista, no solo controlaba las diversas instancias gubernamentales, en el ámbito local, regional y central; sino que además imponía una ideología que reforzaba una estructura normativa con

---

<sup>132</sup> Con el objetivo de asegurar la aplicación de los planes establecidos por la dirigencia del Partido y lograr un riguroso control político se promueven a los cuadros dirigentes, en sus diversos niveles, a fin de que desempeñen actividades administrativas, por otro lado, se establecen mecanismos institucionales a fin de que el Partido mantenga un estricto control sobre el aparato estatal burocrático. Ver: Shirk Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, Oxford, England, 1993, p.58 .



respecto a lo que es, lo que se hace y lo que debe de ser el avance hacia el socialismo.<sup>133</sup> Por su lado, la burocracia gubernamental al carecer de autonomía para el establecimiento de políticas queda supeditada a las decisiones impuestas por la dirigencia del Partido. No obstante su incapacidad para la definición de políticas se le asignaba un rol eminentemente práctico en cuanto a su responsabilidad en la planeación y aplicación de políticas, asignación de los recursos y en la determinación de las estrategias para lograr los objetivos de industrialización.

Durante este periodo el Estado había asumido una responsabilidad económica y política totalizadora fortaleciéndose paso a paso en la aplicación de políticas verticales fuertemente centralizadas. Congruente con la lógica del “socialismo”: Conforme se fortalecía el Estado y sus “instituciones” en la determinación de políticas, en la planeación y asignación de recursos, mayor era la inhibición de aquellas estructuras institucionales que competían con esa dinámica. En otras palabras, una intensa participación del Estado inhibía y suplantaba la estructura institucional del mercado.

Es un periodo en que prevalece la idea de que el mercado genera una estructura institucional que surge y refuerza las relaciones de producción y organización burguesas y que en su accionar se generan procesos de explotación y desigualdad entre las clases sociales mostrando abiertamente la explotación a que es sujeta el trabajo por el capital. Desde esta óptica se ve al mercado y sus atributos (precios y utilidades) con sospecha, dado que es inherente (a su aplicación) una potencial re-emergencia del capitalismo.<sup>134</sup>

De esa noción ideológica se desprende una consecuencia práctica en el quehacer de la política económica en China durante este periodo: “la dicotomía antagónica entre el “plan” y el “mercado”. Por lo tanto, y siguiendo con esa lógica, una de las funciones primordiales del “Estado” consistirá, precisamente, en desincentivar e inhibir la estructura institucional propia del mercado, y conforme esta se vaya desactivando, proveer y mantener las “instituciones” necesarias que alienten la nueva dinámica social. El Estado crecerá en su rol protagónico y será la única instancia que sobre la base de objetivos concretos y de un plan preconcebido, asigne los recursos de los cuales se

---

<sup>133</sup> North Douglas, “Institutions, Ideology, and Economic Performance”, *CATO Journal*, Winter 92, Vol. 11 Issue 3, P 6

<sup>134</sup> White Gordon, *Developmental States in East Asia*, McMillan Press in association with The Institute of Development Studies University of Sussex, 1988, p. 13

disponen en el país. La acción del Estado se justifica, dado que es la única institución “capaz de gobernar en nombre de toda la gente”.<sup>135</sup> Como consecuencia lógica de lo anteriormente expuesto, el modelo estatista será el único válido para la realización del “socialismo”, de dicho modelo se desprenden tres características distintivas

- La presencia de una burocracia estatal que fungirá como una elite que tenderá a suplantar a la clase capitalista empresarial;
- El establecimiento de un sistema de coordinación cuyo objetivo básico consistirá en suplantar al mercado;<sup>136</sup>
- Una estructura jerárquica del Estado a la cual se sobrepone un comité jerárquico del partido que les permite dirigir y supervisar el trabajo de los gobernantes.

### **2.2.3. El funcionamiento institucional**

Durante este periodo se aprecia la coexistencia de dos cadenas de mando en la actividad productiva, estrictamente ligadas a la dirigencia del Partido Comunista: una de ellas corresponde al sistema sectorial, cuya estructura es vertical y jerárquica. Tiene como responsabilidad aplicar las diversas políticas económicas de arriba hacia abajo a través de sus diversos órganos de gobierno establecidos a varios niveles. Este mecanismo permite un rígido control desde el centro hacia las localidades dada la presencia de órganos administrativos duplicados en cada uno de los diversos niveles de administración. A la par de este sistema sectorial, el sistema regional (gobiernos locales), comprende una estructura administrativa cuya responsabilidad estriba en gobernar a las diversas localidades. Entre los gobiernos, unidades o empresas locales no se establecen vínculos directos, éstos son solo casuales, no institucionales, por lo tanto, insuficientes e inefectivos. Su interacción corre a través de canales verticales cuya coordinación se establece a un alto nivel de jurisdicción de la que se forman parte. Esta forma de organización va a generar una serie de patrones institucionales, que aunque no son

---

<sup>135</sup> Breslin Shaun, “Establishing The New Political Order: Maoism and its Critics” en *Mao. Profiles in Power*, Longman Press, England, 1998, p. 57

<sup>136</sup> White Gordon, *Developmental States in East Asia*, McMillan Press in association with The Institute of Development Studies University of Sussex, 1988, p. 14

intencionados, serán reproducidos por el sistema mismo e influyen en el desempeño industrial:

- Una constante, durante el periodo previo a la instauración de las reformas en China, tiene que ver las continuas transformaciones en las “reglas del juego” que caracterizan los vínculos entre los gobiernos central y regional, así como, sus previsibles impactos en el desempeño de las empresas e industrias rurales. Los procesos de centralización, descentralización y re-centralización van a fortalecer o debilitar a determinados grupos políticos y, a la vez, van a impactar a los diversos sectores industriales.
- Las empresas de la misma industria en la misma área geográfica pueden estar bajo jurisdicciones de gobierno a diferentes niveles. Por ejemplo una industria particular en una localidad puede haber tenido empresas que pertenecen respectivamente al ministerio central, gobierno provincial, la municipalidad, la prefectura, el condado. Esta diferente subordinación jurisdiccional puede generar un potencial conflicto de intereses, y hacer por lo tanto, la coordinación de su producción ineficiente o imposible.
- Al estar las empresas locales bajo un liderazgo dual (entre los gobiernos locales y el sistema sectorial del cual forman parte) puede conducir a desajustes en la aplicación de políticas si los propósitos divergen o se contraponen unos con los otros
- La dependencia de las empresas propiedad del Estado con respecto al mando central en el sistema sectorial impide el establecimiento de vínculos económicos entre las empresas y las regiones, aun y cuando esas interrelaciones tengan sentido económico. Esta situación impide se establezca una complementariedad entre las diversas empresas y regiones, obstruyendo una asignación eficiente de los recursos y generando mayores desperdicios.
- En este sistema, al carecer los gobiernos locales de libertad y autonomía en la propuesta y aplicación de políticas industriales para la región, no permite aprovechar al máximo las ventajas comparativas de las que se disponen.
- El control del Partido sobre el gobierno, lleva a priorizar el control político sobre la eficiencia y el desempeño económico, lo que propicia desviaciones e ineficiencias en

la dirección de la economía y en la toma de decisiones<sup>137</sup>. Por ejemplo, los puestos de dirección se asignan desde arriba de la pirámide jerárquica con un criterio político más que por la formación, preparación y/o experiencia profesional<sup>138</sup>, por otro lado, los funcionarios no pueden actuar libremente por temor a contravenir los objetivos ideológicos propuestos.

- En virtud de que las decisiones de política económica provienen de la dirigencia partidista, se imponen con frecuencia excesivos y ambiciosos planes a la Comisión de Planeación del Estado, lo que obliga a los administradores a cumplir ciertas metas y los desincentiva a ir más allá de los objetivos propuestos y/o les induce a falsear la información para no contravenir las metas y objetivos propuestos por el partido.
- La fusión tripartita (Partido, Estado y Empresas), a diversos niveles, permite un control riguroso de la dirigencia del Partido sobre las otras dos instancias, posibilitando con ello, una aplicación vertical de las decisiones y una mayor agilización de los mecanismos para su implementación. Sin embargo, el hecho de que el Partido no esté diseñado para administrar a un País, o a una empresa de negocios en particular, puede conducir a una confusión general con respecto a los derechos y responsabilidades que se establecen entre el Partido y el Estado o entre el Partido y las empresas; y al volverse difusas y poco claras las reglas del juego predominantes da lugar a tensiones permanentes, una baja eficiencia, genera situaciones de arbitrariedad e irracionalidad en la economía<sup>139</sup>.

### **2.3. El contexto industrial previo a la prerreforma en China**

Al Partido Comunista Chino se le presentaba un reto, a todas luces extraordinario: el demostrar a la población las bondades del nuevo sistema y mostrar avances rápidos en la industrialización del país con la finalidad de garantizar el cumplimiento de su objetivo

---

<sup>137</sup> Harding Harry, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976*, Stanford University Press, 1981.

<sup>138</sup> Un estudio realizado en 1966 encontró que el promedio de educación de los gerentes era de 9 a 11 años de educación. Ver: Shirk Susan, *The Political Logical of Economic Reform in China*, op. cit. 31

<sup>139</sup> Lance L.P. Gore, *Market Communism: The Institutional Foundation of China's Post-Mao Hyper-Growth*, Oxford University Press, New York, 1998, p. 54

prioritario: la seguridad nacional. Desde 1949 los principales objetivos de la industrialización se ordenaban en<sup>140</sup>:

1. El establecimiento de una base industrial comprehensiva capaz de producir maquinaria y equipo para el desarrollo industrial;
2. Provisión de bienes militares para la defensa;
3. Edificación de una base tecnológica que permita alcanzar a los países más desarrollados;
4. Producción de maquinaria y equipo para la mecanización de la agricultura.

El punto de arranque no era el óptimo para alcanzar esos objetivos. El Partido Comunista, al final de la guerra civil, heredaba un país con una aguda crisis; 12 años de invasiones y guerras había dejado una grave secuela desde el punto de vista económico, que se observa en que:

- Los niveles de vida de la población eran extremadamente bajos y la pobreza se expresaba en todas las provincias y regiones de China. Para 1949 algunos economistas coinciden en estimar el ingreso nacional per cápita era de solo de 50 dólares Estadounidenses<sup>141</sup>
- A causa de la guerra y del desorden económico, el reciente gobierno revolucionario tenía que afrontar uno de los problemas inflacionarios, raramente vistos en la historia mundial. Tan solo para 1949 la inflación fue de 7,000 puntos aproximadamente<sup>142</sup>.
- La agricultura que representaba la actividad más importante, había sido fuertemente afectada a causa de los conflictos internos y externos. La importancia

---

<sup>140</sup> Chu- yuan Cheng, *China's Economic Development. Growth and Structural Change*, Westview Press, Inc., Boulder Colorado, 1982, pp. 336

<sup>141</sup> Guillerma J. *The Chinese Communist Party in Power*, Westview Press, Boulder Colorado, 1976, citado por Rodríguez de Anguiano Teresa, *Reforma Económica en China*, Editorial Sudamericana, 1989, p. 18

<sup>142</sup> González G.J. *China: Reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*. Tesis doctoral no publicada. Instituto Politécnico Nacional, México, Enero 2000, p. 44

- de este sector se constataba en fuerte contribución al PIB: del 90% para 1949, además de que el 89.4% de la población residía en áreas rurales<sup>143</sup>.
- No solo se había afectado a la agricultura, que era con mucho la actividad más importante, y se había dañado la inadecuada infraestructura, sino que se habían hecho grandes estragos en el sector industrial. La industria participaba con solo un 12.6% del ingreso nacional para 1949<sup>144</sup> y dada la situación que prevalecía la producción industrial mostraba niveles muy inferiores con respecto a la producción en años precedentes. Por ejemplo: la producción de hilados en 1933 era de 445 mil toneladas, para 1949 había decrecido a 327 mil toneladas; en ropa hubo una disminución de 2,790 millones de metros en 1936 a 1,890 para 1949; se producían en 1942, 62 millones de ton. de carbón, para 1949 había decrecido a casi la mitad (32 millones de toneladas); se producían 1,800 millones de ton. de hierro fundido en 1943, para 1949 eran solo 250 millones de toneladas; la misma tendencia se observaba en la producción de acero (en 1943 se producían 923 millones toneladas, y para 1943 se producían solo 158 millones); en equipo metalmecánica hubo una disminución de casi el 200%, de 5.4 mil unidades para 1941 a 1.6 mil unidades para 1949 (tabla 1).
  - La transformación industrial, que era el más grande desafío del nuevo gobierno, se complicaba dado que la industria de bienes de capital era prácticamente inexistente. Además de lo anterior para 1949 el nuevo Estado revolucionario había heredado del Kuomintang un sector industrial estatal en completa decadencia<sup>145</sup>. Era un sector dominado por cuatro grandes familias (Jiang, Song, Kong y Chen) quienes detentaban el poder y disponían de la protección del ejército. Eran quienes poseían las dos terceras partes del capital industrial lo que les permitía definir y aplicar a su favor todas aquellas políticas concernientes al sector (de precios, salarios, fiscales, etcétera) y enriquecerse a costa de la

---

<sup>143</sup> Eckstein, China's Economic Revolution, 1977 citado por González García Juan, China: *Reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*. Op. cit., p. 42

<sup>144</sup> Yifu Lin Justin, Fang Lin and Zhou Li, *Why China's Economic Reform Have Been Successful: Implications for Other Reforming Economies*, Center For Economic Research (CER) Peking University, Working Paper Series, No. E1995002, Beijing, 1995, p.. 2

<sup>145</sup> White Gordon, *Developmental States in East Asia*, Macmillan Press (The Institute of Development Studies University of Sussex), 1988, p.153

sociedad en su conjunto. Incluso después de que los japoneses fueron expulsados de china fueron ellos quienes confiscaron sus empresas y capitales. Disponían de 2,448 bancos de los 3,489 existentes en todo el país y monopolizaban la ineficiente infraestructura del transporte.<sup>146</sup>

Para cumplir con sus objetivos de industrialización, y solo después de un breve periodo de recuperación de la guerra, el Partido Comunista adoptó una estrategia de desarrollo similar a la experimentada por la Unión Soviética, el único otro gran país comunista que estaba disponible como modelo. Dicha estrategia constaba de dos aspectos fundamentales: la planeación central y el establecimiento de la industrialización pesada.

## **2.4. Periodo de la rehabilitación (1949-1952)**

### **2.4.1 La emergencia del Estado socialista en el contexto de una política económica mixta**

En esta primera etapa los líderes chinos enfatizaron la importancia de la recuperación y la rehabilitación económica en virtud de los severos daños experimentados durante la guerra Chino- Japonesa (1935-1945) y la Guerra Civil (1946-1949). En el sector agrícola se aplicó una reforma a la tierra de manera exitosa, dicha reforma fue diseñada para destruir a la clase terrateniente y establecer un sistema de granjas colectivas. A través de esta política se expropió a los terratenientes y campesinos ricos, aunque se les dotó de una porción de tierra para trabajar y vivir de ella. Los campesinos pobres, en cambio, podían obtener alguna de las propiedades que habían sido expropiadas de los terratenientes, mientras tanto, a los campesinos medios se les permitió conservar sus tierras y propiedades<sup>147</sup>.

Con respecto a la industria, movidos más por un pragmatismo, que por una política coherente, planeada y sistematizada, los líderes chinos pospusieron sus políticas

---

<sup>146</sup> González G.J. *China: Reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*, Editado por Porrúa Hermanos, Colegio de México, Comisión de Relaciones Exteriores de Asia Pacífico de la LVIII Legislatura y Senado de la República, México, 2003, p.92

<sup>147</sup> Breslin Shaun, *Mao. Profiles in Power*, Pearson Education Asia Pte Ltd., Singapore, 1988, p. 73

originales de socialización, sobre todo en la industria urbana, a causa de su preocupación por la tendencia negativa y los bajos volúmenes de producción industrial que mostraban las empresas en aquellos momentos:

Tabla II.1  
Producción Industrial en China

	Máximo antes de 1949			1949		1952	
Producto	Año	Produc.	Índice	Produc.	Índice	Produc.	Índice
Hilados (Miles ton.)	1933	445	100	327	71.3	656	147.4
Ropa (millones mts.)	1936	2.790	100	1.890	67.7	3.830	137.3
Carbón (millones ton)	1942	62	100	32	51.6	66	106.5
Petróleo crudo (miles ton)	1943	320	100	32	37.5	440	137.5
Hierro fundido (miles de ton)	1943	1.800	100	250	13.9	1.930	107.2
Acero (miles de ton)	1943	923	100	158	17.1	1.350	146.3
Cemento (miles de ton)	1942	2.290	100	660	28.8	2.860	124.9
Equipo Metal- mecánico (Miles de unidades)	1941	5.4	100	1.6	29.6	13.7	253.7

Fuente: State Statistical Bureau, Statistical Yearbook of China, 1986 ( pp. 24-26) y 1993 (pp. 334-361)

Esta situación incluía aquellos sectores en los que la producción industrial había gozado de ciertas ventajas comparativas, como era en el sector agrícola y en la producción de bienes intensivos en mano de obra. Como se muestra en la tabla II.1 en casi todos los rubros del sector industrial se muestra niveles bajos de producción en 1949 con respecto a los años anteriores. Con la finalidad de enfrentar la crítica situación que vivía el sector industrial las autoridades gubernamentales aplicaron, entre otras, las siguientes medidas:

148

<sup>148</sup> Ver Ver White Gordon, "State and Market in China's Socialist Industrialization" en *Developmental States in East Asia*, McMillan Press in Association with the Institute of Development Studies University of Sussex, 1988, p. 154. y Chun Chang and Yijiang Wang, "China's Urban Industry" en Hudson Christopher, *The China Handbook*, Fitzroy Deaborn Publishers, Chicago, 1996, p. 110



- Centralización política y concentración de los cuadros mas capacitados en las empresas industriales clave de las principales ciudades, sobre todo en aquellas actividades industriales que pretendían estatizarse, como lo era en el sector de la industria pesada del hierro y el acero;
- Un mejor aprovechamiento de la capacidad industrial instalada que había sido deteriorada por la guerra y la falta de uso;
- Centralización de los ingresos fiscales de las provincias y de los gobiernos locales; así como el establecimiento de un impuesto a las ventas e impuestos especiales a los negocios;
- Socialización de la banca privada, centralización monetaria y del crédito y establecimiento del sistema de una moneda única en todo el país;
- Un control de precios ejercido inicialmente para las corporaciones estatales;
- La adopción de una política que proveyera de incentivos a los trabajadores y a los propietarios sin eliminar, de una manera radical, el sistema de propiedad privada: se aplicó una política “cautelosa” y “discriminatoria”. En el sector industrial se expropió a las empresas grandes y medianas, aunque se autorizó a las pequeñas industrias familiares y artesanas operar en forma independiente<sup>149</sup>. En cuanto a los propietarios de las empresas expropiadas, aquellos que fueron considerados de tendencias nacionalistas se les ofreció la opción de continuar actuando como administradores de las empresas, o bien desligarse totalmente de ellas a cambio de un pago fijo; En el caso de los industriales considerados de la “burguesía burocrática”<sup>150</sup> y todos aquellos quienes se encontraban vinculados a intereses extranjeros se les quitaron todas las propiedades sin compensación alguna;
- Durante este periodo se toleró la presencia de algunos sectores de la burguesía en el sector industrial y se aplicó una política “dirigista” hacia las empresas del sector privado;

---

<sup>149</sup> En el año de 1949 se contabilizaban 7.24 millones de empresas pequeñas y de autoempleo en las áreas urbanas. Kraus Willy, *Private Business in China: Revival between Ideology and Pragmatism*, University of Hawaii Press, Honolulu, 1991, p. 58

<sup>150</sup> Quienes se encontraban fuertemente ligados a los exiliados nacionalistas del gobierno del *Kuomintang*

Gracias a estas políticas en el sector industrial para el año de 1952 se habían recuperado los niveles de producción de la preguerra en la mayor parte de las ramas industriales, y para mediados de 1951 la inflación analizada había bajado al 15%.

A pesar de estas concesiones a un sector de la burguesía, el Comité Central del Partido Comunista, desde siempre, vio a los capitalistas como una clase y al mercado como una institución que con sus mecanismos de acción bien pudiesen contrabalancear el poder del Estado, por lo tanto, la transformación del sistema industrial, por razones económicas y políticas, era percibida como una cuestión de tiempo. Las acciones del nuevo gobierno mostraban el deseo de “socializar” y erradicar la propiedad privada de las empresas, sin embargo, dadas las condiciones de atraso, se prefirió actuar en base a cambios económicos graduales, de ahí que, sin eliminar las empresas privadas, se incrementó, de manera significativa el número de las empresas estatales y las empresas conjuntas entre el Estado y el sector privado como se observa en la tabla siguiente:

Tabla II. 2  
Socialización de las empresas Industriales, 1949-1952  
(Porcentaje de participación)

Año	Empresas Estatales	Empresas Públicas/ Privadas	Empresas privadas con control gubernamental	Empresas privadas sin control del gobierno
1949	34.7	2.0	7.5	55.8
1950	45.3	2.9	14.9	36.9
1951	45.9	4.0	21.4	28.7
1952	56.0	5.0	21.9	17.1

Fuente: Eckstein Alexander, *China's Economic Revolution*, Cambridge, USA, p.76

Durante este periodo el Partido Comunista logra una mayor consolidación, gracias a los fuertes vínculos con el ejército y a la aplicación de una serie de medidas, como fueron: reforzar el control del territorio por la vía de dividir al país en 6 grandes regiones con un Comité de Administración Militar y un buró del Partido; la incorporación de nuevos cuadros a fin de reforzar aquellas regiones en los que el Partido mantenía una presencia escasa y predominaban las fuerzas del Kuomintang, y finalmente, mediante la aplicación de medidas pragmáticas que se dejan ver al privilegiar una política de “frente

unitario”, que tiene como distintivo el incorporar en posiciones oficiales a ministros y funcionarios que no eran miembros del PCCh.

Otro elemento importante que repercutirá en la configuración de una política de industrialización y en la estructura institucional consiste en la intervención de China en la guerra de Corea. Su participación va a transformar el sendero económico y político que apenas se había iniciado, teniendo fuertes repercusiones en las recientes directrices que parecían sugerirse para las nuevas instituciones:

- Desde el punto de vista de su política exterior propició un mayor acercamiento de China con la Unión Soviética, haciéndola más susceptible de asimilar e imitar la experiencia soviética y de recibir apoyo y asesoría de ese país para la aplicación de políticas diversas.
- Desde el punto de vista de su política interior se tomaron medidas más radicales, no solo para golpear al nacionalismo, sino para movilizar recursos para la guerra a través de la campaña: “Ayuda a Corea, Resistir a América”; por lo cual se profundizó la desprivatización en el sector industrial y se alentó la colectivización en el campo<sup>151</sup>.
- Desde el punto de vista económico se alentó la aplicación de una “industrialización” orientada hacia la “industria pesada” con una doble finalidad: producir bienes de capital necesarios para elevar los niveles de inversión y para proveer la maquinaria que pudiese garantizar la seguridad nacional ante un eventual enfrentamiento con potencias de occidente<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Habría que señalar la aplicación de esta política no fue incruenta y sin tensiones sociales, se menciona que entre 1 y 2 millones de terratenientes inconformes y “déspotas locales” fueron ejecutados..

<sup>152</sup> Yifu Lin Justin, Fang Lin and Zhou Li, *Why China's Economic Reform Have Been Successful: Implications for Other Reforming Economies*, Center For Economic Research (CER) Peking University, Working Paper Series, No. E1995002, Beijing, 1995, pp. 2-7

#### 2.4.2. Indicadores de desempeño económico

Durante este periodo la aplicación de políticas socialistas, en el área de la economía, no fueron tan radicales como se esperaba por el tipo de gobierno que se había establecido. Incluso habrá algunos estudiosos que caracterizarán este periodo como de “inclinaciones derechistas”. En consideración de los indicadores económicos, los resultados fueron altamente satisfactorios:

- A. El Ingreso Nacional tuvo un crecimiento del 64.5% y el Ingreso per Capita del 57.5% durante este periodo.

Tabla II.3  
Ingreso Nacional 1949- 1952

Año	Ingreso Nacional (100 millones de Y)	Ingreso Per Cápita (Yuanes)	Índices % (Año precedente = 100)
1949	358	66	-
1950	426	77	119.0
1951	497	88	116.7
1952	589	104	122.3

Fuente: State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, 1986, pp. 40-42

- B. Durante este periodo se tuvo un crecimiento altamente significativo en las tasas de crecimiento promedio anual del Ingreso Nacional, así como, en el valor bruto de la producción agrícola y la producción industrial.
- C. El crecimiento del ingreso per cápita, aunque muy bajo en términos de valores absolutos, se ve fuertemente incrementado de 66 yuanes para el año de 1949 a 104 para el año de 1952, lo que deja ver un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
- D. En términos prospectivos se muestra este periodo como el de más rápido crecimiento en el incremento porcentual de las tasas correspondientes al Valor

Bruto de la Producción Agrícola (VBPA) y el Valor de la Producción Industrial (VBPI). Como se observa en la tabla II.4, el VBPA tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 14.1% durante ese periodo y el VBPI de 34.8% muy por encima de los obtenidos durante las otras fases de este periodo como se observa en la tabla II.4:

Tabla II. 4  
Indicadores Económicos por etapas de desarrollo

<i>Etapas</i>	Promedio anual Ingreso Nacional %	Incremento porcentual	
		Valor bruta de la producción agrícola %	Valor bruto de la producción industrial %
1950-52	19.3	14.1	34.8
1953-57	8.9	4.5	18
1958-62	-3.1	-4.3	3.8
1963-65	14.7	11.1	17.9
1966-70	8.3	3.9	11.7
1971-75	5.5	4.0	9.1

Fuente: Calculado sobre las bases estadísticas de: State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, varios años

### 2.4.3. Evaluación del desempeño institucional

Dados los anteriores indicadores se desprende la pregunta inevitable sobre cuales son las causas que han influido en esos índices de crecimiento tan relevantes. Si se consideran los cambios más significativos de esta fase con respecto a la anterior, encontraremos que estos cambios obedecen, a dos causas fundamentales: al nuevo papel asignado al Estado y a las transformaciones que se fueron operando sobre la estructura institucional. Estas causas son posibles constatarlas dado que:

1. La situación de inestabilidad prevaleciente hasta antes de la instauración del régimen socialista, producto de las guerras permanentes que habían sacudido a

China, habían generado una situación de desconcierto e incertidumbre en la esfera de la producción y en la actividad económica. El Estado, que surge de la revolución socialista, deviene como el principal actor que genera nuevas reglas del juego para el funcionamiento y dirección de la actividad económica. Las nuevas condiciones generadas por el gobierno socialista, las políticas adoptadas y la nueva estructura institucional, muestran, al menos inicialmente, el advenimiento de una nueva era de mayor confianza y certidumbre.

2. La gran concentración de la actividad industrial y la propiedad agrícola durante el periodo previo a la República había generado una sub- utilización de los recursos humanos y materiales.<sup>153</sup> Las “nuevas reglas del juego” aplicadas por el nuevo gobierno revolucionario, que se concretaron en: la expropiación de empresas industriales a la burguesía “burocrática”, la tolerancia de la burguesía nacional en la actividad productiva, el establecimiento de empresas conjuntas con el sector privado y en la aplicación de una reforma agraria extensiva de privatización, liberó recursos del campo y la ciudad, permitiendo con ello, una mejor asignación y aprovechamiento de los recursos con relación a la situación previa.
3. Los cambios en la estructura de la propiedad en China fueron definidos por una intervención deliberada del Estado. Durante este periodo la dirigencia china no disuelve la totalidad de las viejas estructuras de propiedad de manera abrupta, aunque es notorio su interés por eliminar aquellas que son nocivas al “socialismo”, promueve el establecimiento de reformas al sistema y alienta la coexistencia de un sistema de propiedad “mixto”. La finalidad explícita de esta política estriba, por un lado, en aprovechar la experiencia de la “burguesía nacional” para lograr las metas propuestas de producción y crecimiento económico, y por otro, en impulsar la presencia del Estado como propietario de las empresas neurálgicas para la economía. Con esta nueva estructura institucional se busca aprovechar al máximo los factores productivos, tierra, trabajo y capital,

---

<sup>153</sup> La clase terrateniente en china disponía del 80% de la tierra y solo representaba el 10% de la población rural, mientras tanto, los campesinos disponían del 20% de la tierra y representaban el 90% de la población rural. Ver: González G.J. *China: Reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*, op. cit., p. 92

- que durante la fase previa al modelo socialista, se encontraban ampliamente subutilizados.
4. El periodo que antecede a esta fase mostraba una organización en la producción obsoleta<sup>154</sup> que, a su vez, había generado instituciones ineficientes incapaces de responder a los retos exigidos de crecimiento y bienestar. Las instituciones resultantes debido al triunfo de la revolución: estatización de las industrias clave, reparto de tierras para un mayor número de campesinos, la coparticipación del sector público y privado en empresas industriales, la organización de la actividad económica sobre la base de una estructura jerarquizada coordinada centralmente y un fuerte control gubernamental sobre los recursos; van a jugar un rol preponderante para alcanzar resultados favorables en la actividad económica.
  5. Durante este periodo los incentivos dirigidos por el Estado para lograr el apoyo a sus políticas y hacerse de una amplia base social no fueron solamente “espirituales”, “morales” o “ideológicos”, al contrario, muchos de esos incentivos tuvieron una expresión material: el reparto de tierras a campesinos pobres, la creación de nuevas fuentes de empleo en las ciudades, la seguridad en el trabajo, los puestos en la administración a cuadros del Partido y Militares, etc. Generaron un medio ambiente institucional propicio y una mayor receptividad de las “masas” para la aplicación de las políticas asumidas por la dirigencia partidista.
  6. La fortaleza del Estado Chino, gracias a sus fuertes vínculos con el Partido Comunista y el ejército, le permite incorporar a los diversos grupos a las políticas dictadas por la dirigencia estatal (partidaria) lográndose con ello una coordinación efectiva de las acciones de la sociedad hacia los objetivos preestablecidos. Por otro lado, su estructura organizativa, que se enraíza en la estructura organizativa partidaria, le posibilita de una red de instituciones (a nivel local, regional y central) que le permiten un mayor control y coordinación<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> A fines de la década de 1940 la economía china era una economía atrasada debido, fundamentalmente, a que utilizaba métodos de producción preindustriales en la producción manufacturera y aplicaba métodos tradicionales en la agricultura.

<sup>155</sup> Bramall Chris, *Sources of Chinese economic Growth 1978- 1996*, Oxford University Press, Oxford New York, 2000, p. 431

Las causas anteriores generaron un medio ambiente económico e institucional propicio para alcanzar altos niveles de desempeño en las esferas de la economía y la industria. De ninguna manera son casuales las altas tasas en los niveles de crecimiento económico ni el incremento en las tasas de crecimiento promedio anual para el valor de la producción agrícola e industrial alcanzados durante este periodo: la intervención del Estado en el establecimiento de objetivos prioritarios de industrialización a través de la aplicación de un sistema de propiedad mixto y diferenciado para el campo y la ciudad, el establecimiento de incentivos “materiales” y no solo “ideológicos” o “morales”, la aplicación de “nuevas reglas” en las relaciones sociales y en la actividad productiva; todas ellas fueron medidas que permitieron: suplantarse el desorden y la anarquía prevaleciente (producto de la guerra, las influencias y concentración del poder y la riqueza), reemplazar a los grupos capitalistas “atrasados” que carecían de una visión de futuro y que fueron incapaces de arrastrar tras de sí a las otras fuerzas económicas, y a la vez, posibilitaron al nuevo gobierno el establecimiento de medidas, aunque incipientes, en los sectores agrícola e industrial, para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.

## **2.5. El surgimiento de una industrialización con instituciones socialistas**

### **2.5.1 El Primer Plan Quinquenal (1953-1957)**

En esta segunda fase, estimulado por los logros alcanzados durante los años de la “rehabilitación”, el Comité Central del Partido Comunista adopta un modelo de desarrollo económico de largo plazo e inicia la elaboración del Primer Plan Quinquenal (1953-1957) en el que se establece una estrategia de desarrollo conforme al modelo soviético. Las características distintivas de ese modelo pueden ser sintetizadas por:

- Ser una economía “dirigida” y centralmente planificada por el Estado; y



- La aplicación de un modelo de industrialización basado en la industria pesada cuya expresión material reside en la creación de proyectos de gran escala.<sup>156</sup>

El modelo adoptado, congruente con las bases de la transformación socialista, pretende movilizar los recursos financieros y técnicos disponibles hacia la construcción de la industria pesada, para que a partir del establecimiento de esa industria, se estimule el desarrollo de los otros sectores de la economía y se logre, en un mediano y largo plazo, un incremento en el ingreso nacional y en el consumo de las grandes masas, que era a fin de cuentas, el objetivo social que se había planteado el gobierno con esta política.

Considerando que las características primordiales de la industria pesada<sup>157</sup> requiere de un periodo de tiempo largo, quizá de 10 años o más, para completar un proyecto; así como, de la importación de material y equipo de países más avanzados; de altas tasas de inversión en innovación tecnológica, organización y en la construcción misma de capital;<sup>158</sup> y siendo además que China era, prácticamente, una economía agraria con insuficiente disponibilidad de capital; el gobierno, para asegurar los fondos para la expansión industrial, se vio en la necesidad de aplicar, por primera vez, una política global que alentase el desarrollo industrial. Dichas políticas consistieron, fundamentalmente, en: bajas tasas de interés, el establecimiento de un tipo de cambio sobrevaluado con la finalidad de reducir los costos en las importaciones de equipo y en el pago de intereses, la aplicación de una política de bajas tasas en salarios y bajos precios en las materias primas e insumos industriales, etc. La aplicación de estas políticas partía

---

<sup>156</sup> Durante esta etapa se consideraron 654 proyectos industriales de gran escala, de los cuales 156 proyectos serían construidos con la ayuda de la Unión Soviética. Ver: Chun Chang and Yijiang Wang, "China's Urban Industry" en Hudson Christopher, *The China Handbook*, op.cit., p.111

<sup>157</sup> La "industria" se refiere al sector de la producción vinculada con la extracción de recursos naturales, procesamiento y reprocesamiento de los recursos naturales y productos agrícolas. La industria "ligera" se aplica a las industrias que producen bienes de consumo y herramientas y que pueden usar productos agrícolas (manufacturas en alimentos, bebidas, tabaco, textiles procesados, ropa, productos de cuero, papel, etc.) y no agrícolas como materia prima (artículos educativos, porcelanas y productos de arte, instrumentos químicos, etc.) . La industria pesada se refiere a productos que requieren el uso de otras manufacturas para su ejecución. De acuerdo con el propósito de la producción o uso de productos, la industria pesada considera tres ramas: (1) extracción de petróleo, carbón, metal, minerales no metálicos y madera; (2) fundición y procesamiento de metales, coque, material químico y otros. (3) industria que produce máquinas y equipo para: construcción, industria metálica y química. Ver: Ding Lu y Zhimin Tang, *State Intervention Business in China*, Edward Elgar, US, 1997, p. 55

<sup>158</sup> Yifu Lin Justin, Fang Lin and Zhou Li, *Why China's Economic Reform Have Been Successful: Implications for Other Reforming Economies*, op. cit. p. 5

del supuesto de que los precios bajos permitirían que las empresas repusieran sus cargas y acumularan suficientes fondos para la reinversión. Para asegurar que los beneficios obtenidos fuesen efectivamente reinvertidos en el propio sector era necesario que el Estado mantuviera un control estricto sobre las empresas y asumiera una responsabilidad total en la planeación, administración y en la dirección de las industrias. Para tal motivo se impulsaron cambios en el régimen de propiedad de las empresas privadas del sector industrial transformándolas en empresas de carácter público. Asimismo, las empresas del sector estatal fueron reconvertidas para cubrir el propósito del plan quinquenal:

Durante esta segunda fase, de 1954 a 1956 el Estado gradualmente convirtió las empresas privadas en empresas conjuntas con el sector estatal (...) para 1956 la industria moderna estaba de jure o de facto en manos del Estado<sup>159</sup>

Como resultado de la aplicación de estas políticas, y dado el sistema de asignación de recursos al sector de la industria pesada, se tuvo un efecto importante sobre la modelación de las instituciones agrícolas a fin de que cumplieran con su función de proveedores de alimentos de bajo costo para las ciudades y como generadores de divisas para promover las importaciones requeridas por el sector industrial.<sup>160</sup> La colectivización de la agricultura fue la institución que el gobierno creyó como más propicia para el desempeño de estas funciones. A través de la colectivización, el Estado pretendía aplicar un programa de producción de granos y alimentos a un bajo costo mediante la contribución del esfuerzo de cada miembro de la colectividad en el incremento de la producción agrícola<sup>161</sup>. Aún y cuando jugó un papel relevante como soporte del desarrollo industrial, el sector agrícola no recibió el mismo apoyo, al contrario, se

---

<sup>159</sup> White Gordon, "State and Market in China's Socialist Industrialization" en *Developmental States in East Asia*, Macmillan Press in Association with The Institute of Development Studies University of Sussex, 1988, p. 154

<sup>160</sup> En la década de 1950 los productos agrícolas contribuían con el 40% de las exportaciones. Para 1970 su contribución se había incrementado a un 60%. La capacidad de importar bienes de capital para la industrialización dependía claramente del desempeño de la agricultura.

<sup>161</sup> La aplicación de esta política no se dio sin oposición al interior del Partido, Mao y sus seguidores, la apoyaban, consideraban que solo por la vía de incrementar la colectivización se produciría suficiente comida para ellos mismos y para el rápido crecimiento del sector urbano, además de que mediante ella se golpeaba la "propiedad privada" de la tierra en el campo y se avanzaba hacia un sistema socialista de distribución. Otras figuras notables dentro del Partido (como Liu Shaoqui, Chen Yun y el Vice Premier Li Fuchun) argumentaban que la colectivización debía ser gradual

suponía que podría utilizar aquellos recursos locales que no habían sido absorbidos por el sector industrial. A pesar de que más de las tres cuartas partes de la población vivía a expensas de la agricultura, ese sector recibió menos del 10% de la inversión estatal durante ese periodo, mientras tanto la industria pesada, que contaba con solo el 1.8% de la población activa, recibía una inversión del 36.2%.<sup>162</sup>.

Tabla II. 5

**Estructura en el empleo de la fuerza de trabajo en China ( 1952- 1957)**

Años	Agricultura	I n d u s t r i a			Otros
		Total	Liviana	Pesada	
1952	83.5	6.0	4.2	1.8	10.5
1957	81.2	5.9	3.6	2.3	12.9

Fuente : Ma and Sun, 1981, p. 104

En esa dinámica de industrialización, sobre la base de los objetivos propuestos, a fin de evitar las distorsiones esperadas entre oferta y demanda, el gobierno se ve en la necesidad de profundizar la aplicación de controles y establecer un sistema de industrialización planeada, la que se caracteriza porque<sup>163</sup>:

- Se reemplazan los mecanismos de mercado. Será el Estado el que establezca los objetivos económicos prioritarios y será quien determine los niveles de oferta y demanda de los bienes;
- Las relaciones entre los órganos del Estado y la dirección de las empresas se sujetarán a una coordinación y control de una red constituida en los varios niveles de planeación estatal. En la práctica, las empresas pierden autonomía al adoptar las decisiones del Estado y sujetarse a una producción dirigida;

<sup>162</sup> Shirk Susan, *How China Opened Its Door. The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994, p.90

<sup>163</sup> Consultar: Shirk Susan, *The political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, Oxford, England, 1993, p. 87-93 y Yifu Lin Justin, Fang Lin and Zhou Li, *Why China's Economic Reform Have Been Successful: Implications for Other Reforming Economies*, op. cit. y White Gordon, "China's Socialist Industrialization", op. cit. pp. 154-159

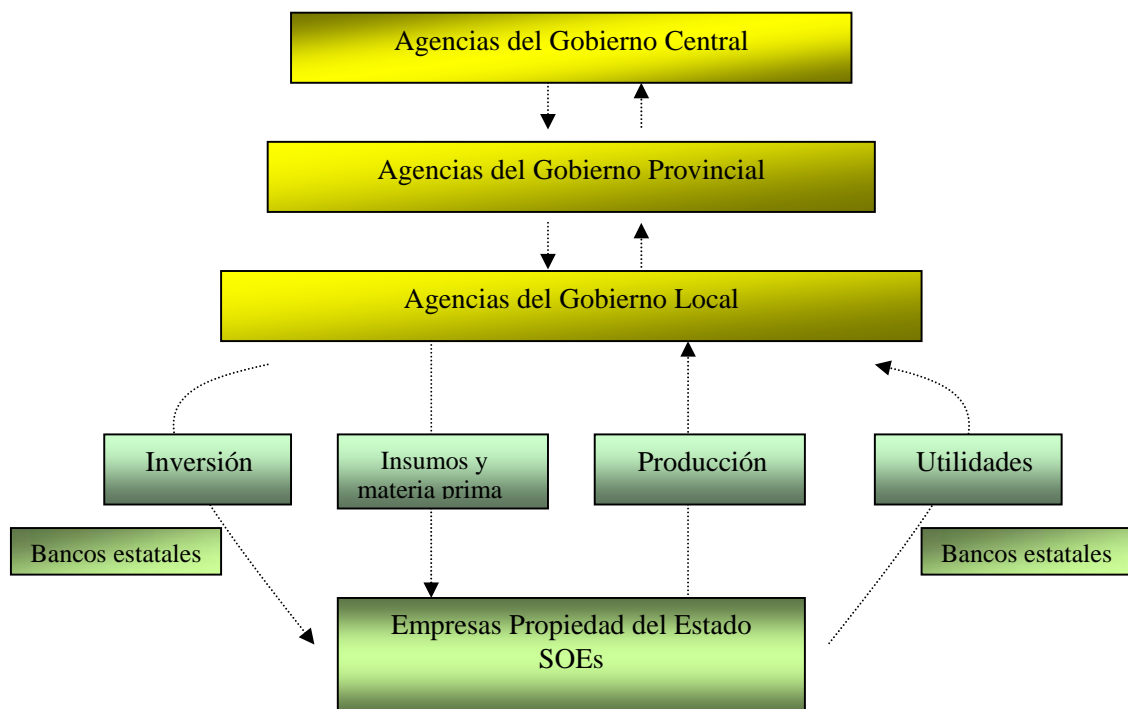
- Se suprime la competencia entre empresas y regiones. El Estado establece un control sobre: lo que se produce, como se produce, cuanto se produce y para quien se produce. Las agencias del gobierno, a diferentes niveles, especifican y transmiten ordenes sobre producción y distribución a través de una cadena jerárquica de líderes burocráticos.
- El abastecimiento a las empresas de insumos, materias primas y bienes intermedios se determinarán por asignación directa del gobierno central a través de empresas especializadas, las que mediante un proceso de balance sobre tasas físicas de inputs y outputs, establecerán sus requerimientos;
- La mayoría de los precios son regulados administrativamente y solo marginalmente son sujetos a presiones de la oferta y la demanda. A través de un buró de trabajo del Estado se controlan sueldos y salarios de los trabajadores;
- El mercado de trabajo fue reemplazado por un sistema de asignación planeada del trabajo. Los trabajadores fueron asignados a un empleo y a una vivienda de por vida, mientras tanto, la oferta de alimentos, vivienda, educación y salud fueron reducidos a un control riguroso de la planeación;
- Fue estrictamente controlada la migración procedente de las áreas rurales hacia las áreas urbanas. La movilidad en el trabajo por razones personales fueron desalentadas o prohibidas.
- Con la finalidad de evitar diferenciaciones sociales fueron reducidos al mínimo los diferenciales en los salarios y pagos entre trabajadores capacitados y no capacitados. La promoción se dio solo tomando como base la edad de los trabajadores;
- De acuerdo a los planes que establece el Estado los niveles de inversión y los montos del capital de trabajo son financiados por concesiones del presupuesto estatal o deudas del sistema bancario.
- Las empresas del Estado pierden toda autonomía en la contratación de trabajadores, en el uso de las utilidades generadas, en el establecimiento de un plan de producción, en la venta y en el mercadeo de los bienes producidos. Los patrones de producción no se determinarán por la demanda del mercado sino por una agencia de planeación central quienes serán los determinarán las acciones a seguir;

- Como consecuencia de lo anterior, todas las empresas estatales habrá de remitir todas sus utilidades al Estado, en caso de que la empresa incurriera en pérdidas, éstas serían cubiertas por el gobierno sobre la base del presupuesto estatal;
- Las fuentes de abastecimiento, los niveles de producción, los precios de los bienes, los niveles de inversión serán asignados por la burocracia central. Mientras tanto, los bancos servirán solo como cajeros del Estado

En la figura siguiente se ilustra la subordinación que mantenían las empresas propiedad del Estado con relación al aparato gubernamental

Figura II. 1

**Las empresas del Estado en una Economía dirigida**



Fuente: Steinfeld Edward S., *Forging Reform in China. The Fate of State – Owned Industry*, Cambridge University Press, United States of America, 1998, pp.49

Las empresas estatales en China recibieron el nombre de “Empresas Propiedad del Estado” (EPE), y fueron adquiriendo un predominio, cada vez mayor, en la aplicación de las políticas de industrialización. Para el año de 1957, en que la propiedad privada en las empresas había prácticamente desaparecido, las EPE producían las tres cuartas partes de la producción industrial, mientras tanto, las empresas colectivas urbanas y rurales producían el resto.<sup>164</sup> El objetivo último de las EPE consistía en completar los objetivos de producción propuestos por la Comisión Central y no en ser eficientes en costos o incurrir en la búsqueda de beneficios. El gobierno, a través de sus órganos de administración, tomaba las utilidades de las empresas, o en su caso, asignaba fondos de inversión, por la vía del presupuesto, para reponer las pérdidas en que hubiesen incurrido.

#### 2.5.1.2 Evaluación del desempeño económico:

El desempeño de los principales indicadores de la economía en China muestra una tendencia claramente decreciente durante todo este periodo. Desde el punto de vista de las políticas de industrialización las prioridades no se modificaron con relación a la fase previa, sin embargo, una definición izquierdista del gobierno llevó a transformaciones institucionales que impactaron en dicho desempeño. En este periodo es interesante observar como conforme se avanza en la “izquierdización” de las “instituciones”: cambios radicales en la estructura de la propiedad que se evidencia por una practica desaparición de la propiedad privada en las áreas urbanas y rurales, una mayor centralización y control del Estado, imposición de una estructura vertical en el proceso de toma de decisiones económicas y políticas, etc., se dejan ver mayores tasas decrecientes en los niveles de desempeño económico. El comportamiento de algunos de los principales indicadores económicos pudiese sintetizarse en los siguientes puntos:

---

<sup>164</sup> Mina George y Frances Perskins, *China's Transitional Economy. Between Plan and Market*, Department of Foreign Affairs and Trade, Briefing Paper Series, No. 5, Australia, Julio de 1997, p.5.

- Durante el primer Plan Quinquenal (1953-1957) el Producto Interno Bruto se incrementó en un 32% (con un promedio de crecimiento anual de 5.7%). Crecimiento atribuido mayormente al fuerte apoyo Soviético y a la inversión<sup>165</sup>.
- Con respecto al Ingreso Nacional se observa un crecimiento del 8.9% de promedio anual durante el periodo que va de 1953- 57, una tasa alta con relación a países menos desarrollados, sin embargo, menos de la mitad de la tasa de crecimiento promedio de los años de la “rehabilitación” que había sido del 19.3%, y muy por debajo de los niveles obtenidos por otras economías de la región en el Pacífico Asiático.
- Se presenta una tendencia decreciente en las tasas de crecimiento en el Valor Bruto de la Producción Agrícola (VBPA) e Industrial (VBPI). La tasa de crecimiento del VBPI, entre 1950 y 1952, fue del 34.8%, sin embargo, entre 1953 y 1957 la tasa promedio había decrecido a un 18%. Con respecto a la tasa de crecimiento del VBPA se muestra una disminución de un 68% de un periodo con respecto al otro (tabla 6).

Tabla II. 6  
**Indicadores Económicos Relevantes**  
**% Crecimiento Promedio Anual**

Indicador / Periodo	1950-52	1953-57
Ingreso Nacional	19.3	8.9
Valor bruto de la producción agrícola total (VBPA)	14.1	4.5
Valor bruto de la producción industrial total (VBPI)	34.8	18.0
Tasa de crecimiento del sector industrial	34.8	18.3
Acumulación con respecto al Ingreso Nacional	n.d	24.2

Fuente: State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, 1986, pp. 24-26; 40-42; p.993, pp. 335-336; 1994, p. 25

- La inversión industrial en Capital Fijo durante ese periodo considera como prioritaria la inversión concedida al sector de la industria pesada. Del total de la inversión de capital fijo destinada al sector industrial, el 85% de dicha inversión

<sup>165</sup> East Asia Analytical Unit, Department of Foreign Affairs and Trade *China embraces the market: achievements, constraints and opportunities*, Barton, 1997, P. 998

se canalizó al sector de la industria pesada y solo el 15% del total se destinó al sector de la industria ligera.<sup>166</sup>

- Durante este periodo se tuvo un incremento significativo en los niveles de productividad del trabajo<sup>167</sup> (8.5% de crecimiento promedio anual), aunque, en menor medida con relación a la que se obtuvo durante el periodo de rehabilitación (11.5% de crecimiento promedio anual)<sup>168</sup>. Al respecto es interesante observar que durante esta etapa el stock de capital real tuvo un incremento significativo en un 131.9% siendo que, para ese mismo periodo, la cantidad de trabajo se incrementó en un 49.5%<sup>169</sup> evidenciando que el crecimiento logrado más que a un crecimiento de la productividad del capital y del trabajo fue debido a un incremento acelerado de la inversión a la cual no correspondió un incremento en la productividad de los factores.<sup>170</sup> Estos indicadores son muy significativos para una economía, como la China, dado que sus incrementos decrecientes en los principales indicadores y sus tasas crecientes en inversión de capital, incluso con un crecimiento mucho más acelerado que las tasas de crecimiento del factor trabajo, explica que el crecimiento en el sector industrial solo puede ser explicado por el desplazamiento de recursos que se ha dirigido a ese sector a expensas de aquellos en los cuales se mostraba un mayor dinamismo.

#### 2.5.1.3. Evaluación del desempeño institucional

Durante este periodo se constata un estrecho vínculo entre política de industrialización y estructura institucional. Los cambios impuestos en la estructura institucional fueron establecidos, de manera deliberada por el gobierno, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos para la industrialización. La estrategia de

---

<sup>166</sup> Lin Justin, Fang Cai, Zhou Li, "The social outcomes of China's economic reform", Mimeo, *China Center for Economic Research*, Beijing University, 1994, pp. 62

<sup>167</sup> Por *productividad del trabajo* se entiende la cantidad de producción por unidad de trabajo, en este caso es la relación (Q/L).

<sup>168</sup> *Beijing Review*, Marzo 23, 1981, p. 25

<sup>169</sup> Field Robert M., "Labor Productivity in Industry" en Eckstein Alexander, Walter Galenson y Ta-chung Liu (eds), *Economic Trends in Communist China*, Aldine Pub. Co., Chicago, 1968, pp. 647, 656 y 658

<sup>170</sup> El economista Robert Dernberger estima que la productividad total de los factores (calculada sobre el valor bruto de la producción total por cada unidad de capital y trabajo) había declinado desde principios de los 50s a un promedio anual de 2.75%,



industrialización adoptada buscaba favorecer con sus políticas el desarrollo del sector de la industria pesada por lo que se requería de un control estricto sobre las empresas, a fin de asegurar que los recursos generados, gracias a la aplicación de esas políticas, se reinvirtieran en el sector y ello solo podrá asegurarse si se transformaba el régimen “mixto” del sector industrial, que había prevalecido durante el periodo de “rehabilitación”, a un régimen de propiedad socialista en la totalidad de la industria. El gobierno consideraba necesario asumir la responsabilidad total en la planeación y en la dirección de las empresas, como consecuencia, suprimir la competencia y reemplazar los mecanismos propios que ofrece el mercado.

Lo anterior explica la adopción institucional de un modelo de tipo soviético basado en una estructura organizativa centralizada y dirigida por el Estado con el objetivo de articular las burocracias partidarias y gubernamentales en la búsqueda de establecer relaciones de poder vertical en todas y cada una de las empresas, tanto del centro como de las diversas localidades y provincias del país. Como consecuencia de la aplicación de este modelo soviético se experimentó el más intenso proceso de centralización habido en la historia de este país. La burocracia política no solo mantenía un estrecho control sobre las grandes empresas industriales sino que imponía la estrategia de crecimiento industrial que debería ser seguido por la sociedad en su conjunto. El control logrado sobre las instituciones y el funcionamiento de la economía fue tal que los procesos de colectivización agrícola y la transformación socialista en la industria aparecen como los más grandes logros del “socialismo” sobre el “capitalismo” en este periodo. Mao Tsedong, entonces líder del Comité Central y Jefe del gobierno, declaraba que el conflicto entre las clases en China había concluido, por lo tanto, la preocupación central del Estado estaría enfocada a lograr el desarrollo económico y la transformación cultural del pueblo.<sup>171</sup> Sin embargo, una estructura como la descrita, que privilegiaba las instituciones de tipo socialista, y que tenía la ventaja de unir los esfuerzos colectivos, bajo la dirección del Estado, hacia la consecución de objetivos concretos de industrialización, tuvo la enorme desventaja de carecer de incentivos materiales que estimularan el desempeño industrial y la productividad en el trabajo. Algunas de las

---

<sup>171</sup> Teiwes Frederick C., “Establishment and Consolidation of the New regime, 1949-57” en MacFarquhar, ed., *The Politics of China: The Eras of Mao and Deng*, Cambridge University Press, 1997, pp. 26-28

desventajas que se generaban con una estructura institucional de esta naturaleza se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- El control excesivo no permitía un desplazamiento ágil de los recursos de un sector a otro, incrementa los costos de transacción e impedía un proceso de información fluido y eficaz;
- Resultaba una muy pobre información entre el gobierno central y los dirigentes de las empresas en virtud del establecimiento de una fuerte centralización en el proceso de toma de decisiones lo que originaba altos costos de transacción, y por ende, mayor ineficiencia.
- Dada la acción autoritaria del Estado, el mercado, en cuanto institución que establece reglas y normas que regulan la acción del intercambio y asignación de los recursos, se ve cuestionado y forzado a desaparecer. El Estado no solo suplantaba las acciones del mercado sino que las eliminaba, por lo tanto, la estructura institucional del mercado y sus incentivos son sustituidos. Se estableció, por lo tanto, un mecanismo inadecuado de incentivos que no favorecía el desempeño económico.
- La rigidez en el sistema de planeación central impidió aprovechar las ventajas comparativas que presentaban ciertas industrias y las ventajas que ofrecían las diversas regiones. Era paradójico que un país con abundantes recursos naturales y productivos no pueda hacer uso de esos recursos por una camisa de fuerza institucional que se lo impedía.
- La estructura de propiedad colectiva en las zonas rurales no permitía que los ingresos provenientes de la colectividad se distribuyeran a cada uno de los miembros en función de la contribución de cada uno de ellos en la producción, por lo tanto, es un mecanismo que generaba incentivos ineficientes<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> En virtud de lo difícil que resulta monitorear el esfuerzo individual en la producción el sistema de remuneración es prácticamente “igualitario”. Ver: Lin Justin Yifu, “The Household Responsibility System Reform in China’s Agricultural Reform. A Theoretical and Empirical Study”, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36, No. 3, Abril 1989, pp. 199-224

Las causas a las que se ha hecho alusión con anterioridad generaron un medio ambiente que desincentivaba la actividad económica de las empresas. La desaceleración de la economía y las tasas decrecientes en los principales indicadores económicos eran una muestra palpable de la presencia de una serie de factores que interferían en esa dinámica, y éstos solo podían ser explicados en virtud de las transformaciones operadas en la estructura institucional.

El fortalecimiento de una estructura “soviética” de organización; la transformación de una estructura de propiedad mixta por un régimen de propiedad socialista; la desaparición de la propiedad privada en la ciudad como en el campo; la carencia de mercados de trabajo activos; el establecimiento de un sistema unitario donde el trabajador disponía de todo lo necesario: alimentos, empleo, vivienda y atención médica segura; la pérdida de autonomía de las empresas para determinar prioridades de producción y asignación de recursos; la eliminación de la competencia como incentivo para la actividad productiva; la sustitución de incentivos materiales por “morales” o ideológicos; el control de precios y salarios; etc. no generaron los incentivos necesarios para alentar un óptimo funcionamiento de las empresas, tampoco indujeron a una asignación eficiente de los recursos, ni alentaron la productividad del capital y del trabajo<sup>173</sup>.

## **2.6. Del gradualismo a una transformación rápida en los procesos de industrialización**

### **2.6.1 El segundo Plan Quinquenal al Gran Salto hacia Adelante: (1958-1962)**

A pesar de ciertos cuellos de botella en el crecimiento económico e industrial de China a mediados de la década de 1950, las propuestas para el Segundo Plan Quinquenal mostraban un cierto optimismo en virtud de los resultados económicos positivos

---

<sup>173</sup> La asignación ineficiente del capital se deriva del hecho de que los agentes económicos carecían de información, y si se tenía, era imperfecta e incompleta; había la dificultad de separar las decisiones económicas de los criterios políticos, asimismo, no había forma de reproducir artificialmente los incentivos que permitiesen un mejor aprovechamiento de los recursos. Por otro lado, si bien se le dio un real impulso a la educación, su objetivo obedecía más a criterios ideológicos y políticos que a los propiamente científicos. Shirk Susan L., *The political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, USA, 1993, p. 28; Teiwes Frederick, C. “The Chinese State during the Maoist Era” en Shambaugh David et al, *The Modern Chinese State*, Cambridge University Press, United States of America, 2000, p. 135

alcanzados durante los periodos previos. Las nuevas propuestas no pretendían modificar el patrón de industrialización, sino profundizar en los avances previos y continuar con la construcción de una “industria pesada” como el corazón y promotor del desarrollo de la economía nacional. Mediante esta política se buscaba, no solo producir la maquinaria, equipo y materiales que respondiesen a las necesidades de la industria, sino además, alentar la producción de bienes de consumo e incrementar el nivel de vida de la población<sup>174</sup>

No bien se había echado andar el Segundo Plan Quinquenal cuando por razones políticas y en la búsqueda de mejores y más rápidos resultados en lo económico, se propone, bajo el liderazgo de Mao Tsedong, la Estrategia del Gran Salto Adelante (GSA),<sup>175</sup> con la que, sin abandonar las grandes líneas propuestas en el Plan, se abandona la mecánica de una transformación gradual hasta entonces vivida, se sustituye por una transformación acelerada hacia el socialismo, y se aplican una serie de políticas con una fuerte desviación hacia la izquierda.<sup>176</sup> Políticas que van a impactar, de una manera decisiva, las instituciones hasta entonces vigentes. La nueva estrategia le va a asignar un rol prioritario a la industria pesada y se proponen objetivos muy ambiciosos para fomentarla a fin de que en un tiempo relativamente corto se alcance a los países más industrializados de occidente y lograr la transformación del sistema socialista a una etapa superior de desarrollo.<sup>177</sup> Para el logro de ese objetivo, bajo la conducción del liderazgo Maoísta, se propusieron las siguientes medidas:

- Movilizar recursos humanos y materiales a la industria pesada, sobre todo aquellos que eran subutilizados y/o estaban ociosos;

---

<sup>174</sup> Chou En- Lai, *Report on The Proposals For The Second Five Year Plan For Development of The National Economy*, Foreign Languages Press, Peking, 1956, pp. 58

<sup>175</sup> Formalmente el Gran Salto Adelante comprende solo la primera parte del Segundo Plan Quinquenal (1958-1960) para enero de 1961 se hablaba del GSA como de algo completado y de sus logros en la formación de capital y en la producción, sin embargo, los daños a la economía obligaron a reajustar la economía.

<sup>176</sup> Guo Rongxing, *How Chinese Economy Works*, 1999, pp. 94

<sup>177</sup> De manera explícita se buscaba alcanzar a Inglaterra en un periodo de 15 años. Durante esos años, China solo producía 5 millones de toneladas de acero e Inglaterra 40 millones, de ahí el enorme esfuerzo requerido para que la industria china lograra cumplir su objetivo.. Al respecto se recomienda analizar el discurso de Wang Heshou, “Developing the National Iron and Steel Industry at Top Speed”, *Xinhua Banyueken*, No. 21, 26 Septiembre de 1956

- Promover la flexibilización del sistema de planeación central y tornar menos rígido el excesivo control sobre la industria;
- Aplicar medidas a fin de eliminar totalmente la propiedad privada en la industria urbana e incrementar la concentración industrial del Estado;
- Reducir al máximo las diferencias entre el campo y la ciudad, entre campesinos y trabajadores industriales, por lo que se aplican medidas tendientes a proletarizar el trabajo intelectual y promover la participación de los trabajadores en la dirección industrial;
- Promover medidas descentralizadoras, y en ese contexto, impulsar una política de desarrollo rural basado en pequeñas industrias con un bajo desarrollo tecnológico, a la vez que se establecían empresas medianas y grandes más modernas en las ciudades (política que fue llamada: “caminando en dos piernas”);
- Promover cambios en el campo de un régimen de propiedad colectivo a uno “comunitario” con el objetivo de eliminar los vestigios potenciales de propiedad privada y reducir la diferenciación social (entre los trabajadores del campo y la ciudad, del trabajo intelectual y el manual, de los administradores y obreros, etc.) a través del trabajo conjunto y la unificación de las colectividades existentes;<sup>178</sup>
- Como una continuidad de esta política en el área defensiva, y complementario al programa de industrialización, es posible considerar el programa del “tercer frente”, en el que, a pesar de sus altos costos, se consideraba la localización de las plantas industriales en lugares remotos a fin de evitar ser afectadas ante un inminente ataque nuclear por las potencias “imperialistas”.

Asimismo la búsqueda del fortalecimiento del sector de la industria pesada tuvo un impacto significativo en la organización rural y en las relaciones del centro con las zonas rurales. Por su importancia habremos hacer mención de dos de esas políticas cuya influencia fue determinante en el desempeño industrial e institucional durante este periodo: las “comunidades populares” y las “medidas de descentralización”<sup>179</sup>:

---

<sup>178</sup> Madison Angus, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Development Center Studies, OECD., 1998.

<sup>179</sup> Las “comunidades populares” y las “medidas descentralizadoras” perseguían también un objetivo defensivo. En caso de una eventual intervención armada contra China, dado que estas políticas generaban cierta

- A. Desde el punto de vista político las “comunidades populares” le permitían al gobierno avanzar hacia la erradicación de la propiedad privada en el campo y “avanzar” hacia una sociedad “sin propiedad”, es decir, al comunismo. En lo económico, le lleva a aprovechar al máximo la abundante mano de obra en el campo (incluyendo el trabajo de la mujer), dado que esta fuerza de trabajo ociosa no era lo suficientemente aprovechada para la producción industrial. El objetivo de la comuna no consistía en producir solo alimentos para la población urbana, sino también producir materias primas para abastecer a la industria; bajo el Slogan de: “tomar el acero como el vínculo clave” (“take steel as the key link”) se obliga a cada comuna de todo el país a establecer objetivos para la producción de acero y construir millones de pequeñas plantas y minas utilizando métodos atrasados de producción: “60 millones de personas fueron movilizados en la campaña de “abrir hornos en el traspatio”.<sup>180</sup>
- B. Congruente con la política de involucrar a la gran masa de la población al cumplimiento de objetivos políticos e industriales, se aplicaron medidas descentralizadoras. En lo político una decisión de esta naturaleza perseguía otorgarle un mayor poder de decisión a las provincias a fin de reducir el poder y el control de los líderes centrales (contra los cuales Mao se enfrentaba durante este periodo). En lo económico perseguía darle mayor agilidad al proceso de toma de decisiones y mejorar la aplicación de las políticas de industrialización. Estas medidas “descentralizadoras” se concretaron en que<sup>181</sup>:

---

“autosuficiencia” a las comunas, le daban la oportunidad de tomar decisiones rápidas sin supeditarse al liderazgo central, no quedar desabastecidos en caso de rupturas en las vías de comunicación y tener la capacidad de enfrentar de manera aislada eventuales ataques militares.

<sup>180</sup> Chu- Yuan Cheng, *The Economy of Communist China 1949-1969*, Center for Chinese Studies, The University of Michigan, 1971, p. 4

<sup>181</sup> Al respecto ver: Yingyi Qian y Barry R. Weingast, *Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism with Chinese Characteristics*, Center for Economic Policy Research, Stanford University, March 1994, pp. 6 y Hughes T.J. y Luard D.E.J., *The Economic Development of Communist China*, Oxford University Press, New York, 1961, pp. 60

- Las empresas propiedad del Estado, bajo el control del ministerio industrial, fueron transferidas a la administración provincial y local. El número de empresas subordinadas al gobierno central se redujo a 1,200 en 1958 y su participación en la producción industrial como porcentaje del total nacional se redujo de un 40% al 14%.
- Se les concedió a las autoridades locales un poder mayor en el control y dirección de la inversión, así como, determinar los volúmenes de producción.
- Se les autorizó a los gobiernos locales la potestad de reducir o incrementar impuestos. Como resultado de esta política el gobierno central redujo su participación de un 75% a un 50% de la captación.
- Se autorizó la transferencia de las utilidades generadas por las empresas en una proporción del 20% para las autoridades locales y el 80% al gobierno central.

#### 2.6.1.1. Desempeño económico durante el Gran Salto hacia adelante

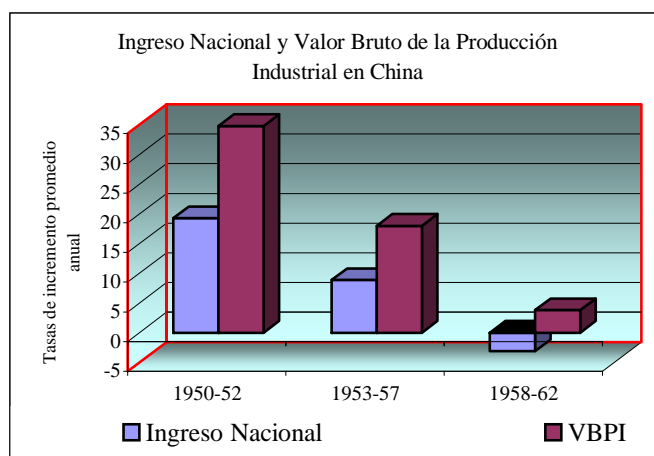
El esfuerzo dirigido por los líderes Chinos en lograr una industrialización acelerada tenía como objetivo alcanzar niveles de crecimiento industrial similar al de los países industrializados. Los indicadores económicos son altamente significativos en demostrar que, no solamente no se alcanzaron los objetivos planteados, sino que el “rezago” fue con mucho mayor al previsto tal y como se observa en los siguientes indicadores:

- A. El Ingreso Nacional, de mantener una tasa promedio de crecimiento anual de 19.3% durante el periodo de rehabilitación, se redujo a 8.9% durante el Primer Plan Quinquenal. Con la aplicación de las políticas del Gran Salto Adelante se tuvo una tasa negativa del 3.1%. La misma tendencia se observa en el Valor Bruto de la Producción del sector Industrial que decrece a un 3.8% durante esta fase, después de haber mantenido un nivel de crecimiento de 18% y del 34.8% para el Primer Plan Quinquenal y el periodo de rehabilitación, respectivamente<sup>182</sup> ( gráfica 1).

---

<sup>182</sup> State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, 1986, pp. 40-42, 1986, pp. 24-26

Gráfica II.1



Fuente: State Statistical Bureau, Statistical Yearbook of China, 1986, pp. 40-42, 1986, pp. 24-26

- B. Aún y cuando el Valor Bruto de la Producción Industrial tuvo un decrecimiento significativo, la tasa de participación del sector de la industria pesada en el monto total de la inversión para el sector industrial mantuvo un promedio de participación relativamente alto<sup>183</sup>. Por otro lado, el número de trabajadores en este sector creció aceleradamente: incrementándose de 7.48 millones en 1957 a 23.16 millones para 1958 y solo decreció levemente a 21.44 millones para 1960. A pesar del incremento en la inversión y del acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo en el sector de la industria pesada, la tasa promedio de crecimiento anual del VBPI se torna altamente decreciente (de un 18% de crecimiento anual promedio durante el Primer Plan Quinquenal a un 3.8% para el Segundo Plan Quinquenal). De los datos anteriores se concluye que a pesar del crecimiento de la mano de obra y del stock de capital invertido, no se induce a un mayor valor de la producción, en virtud de presentarse una baja productividad del factor trabajo (siendo para este periodo de -5.4% ) y un decrecimiento en la productividad del capital<sup>184</sup>

<sup>183</sup> Justin Yi Fu y Yang Yao, *Chinese Rural Transformation in the Context of The East Asian Miracle*, China Center for Economic Research, Beijing University Press, China, 2000, p.4

<sup>184</sup> Chu- yuan Cheng, *China's Economic Development. Growth and Structural Change*, Westview Press, Boulder Colorado, 1982, pp. 353- 355



Tabla II.7  
**Cambio estructural y crecimiento de 1949- 1962**  
(Tasas promedio de crecimiento anual)

	Periodo de rehabilitación (1950 - 1952)	Primer Plan Quinquenal (1952 - 1957)	Segundo Plan Quinquenal (1957 - 1962)
Valor de la Producción Social Total	n.d.	11.3	- 0.4
Ingreso Nacional	19.3	8.9	- 3.1
Valor de la producción agrícola	14.1.	4.5	- 4.4
Valor Bruto de la producción industrial	34.8	18.0	3.8
Productividad en el trabajo	11.5	8.7	- 5.4
Tasa de acumulación	n.d.	24.2	30.8

Fuente: *Almanac of China's Finance*, 1992, p. 623, State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, 1986, pp. 24-26; 40-42; 1993, pp. 335-336; 1994, p. 25; *Beijing Review*, Marzo 23, 1981, p.25

- C. La prioridad de la industria pesada alentó flujos de mano de obra del campo a la ciudad y estimuló, en las zonas rurales, la creación de micro y pequeñas industrias en las “comunidades populares” a través de lo que se denominó: “apertura de hornos en el traspatio”. Desgraciadamente esta actividad tuvo un impacto desfavorable en el sector rural, en virtud de que al desplazarse recursos humanos y materiales de la producción agrícola a la actividad industrial se originó una reducción en la oferta de trabajo rural, y como consecuencia de ello, una reducción en el abastecimiento de alimentos para la población<sup>185</sup>. Esta situación, aunada a un clima errático, contribuyó para que se diese una fuerte escasez de alimentos en China a principios de los años 60s<sup>186</sup>, originando una estela de millones de muertes por hambre, situación que obligó al gobierno, a un cambio urgente de política y un replanteamiento en las prioridades de planeación económica e industrial.

<sup>185</sup> El número de trabajadores y empleados en el sector no agrícola se dobló de 24.5 millones a fines de 1957 a 50 millones durante el GSA. Mientras tanto la fuerza de trabajo en el campo declinó en 23 millones

<sup>186</sup> Riskin Carl, *China's Political Economy*, Oxford University Press, Hong Kong, 1991, p.126

### 2.6.1.2. El desempeño institucional durante el Gran Salto Adelante

Al darse un viraje radical hacia la izquierda y al abandonarse una estrategia de transformación “gradual” hacia el socialismo, las novísimas instituciones chinas fueron severamente impactadas: ¿Hasta qué punto las nuevas “reglas del juego” institucional impactaron a la economía?, ¿La izquierdización de las instituciones era el mecanismo idóneo para alcanzar a los países de mayor industrialización y lograr, gracias a ella, una transformación rápida y efectiva?. Analicemos:

Este periodo se vio caracterizado por una fuerte politización de la economía que se evidenciaba por la presencia de grupos con propuestas ideológicas divergentes al interior del Partido Comunista. Había quienes abogaban por una transición “gradual” al socialismo y consideraban que la experiencia de las instituciones soviéticas (planeación central y control burocrático estatal) debería continuar siendo el soporte necesario para el logro de los objetivos de desarrollo económico e industrialización. Había otros, encabezados por Mao Tse Tung, quienes mantenían una visión más optimista dado que consideraban la posibilidad de una transición acelerada al comunismo por la vía del establecimiento de instituciones propias *ad hoc* a las particularidades del desarrollo histórico chino.<sup>187</sup>

A mediados de 1958, a partir del momento en que Mao tomó el mando en el control directo de la economía, este conflicto ideológico tuvo su expresión práctica al nivel de las políticas de industrialización y en las instituciones prevalecientes. Con respecto a las políticas de industrialización se impusieron ambiciosos proyectos, mismos que tenían que ser alcanzados en un corto plazo.<sup>188</sup> Con respecto a las instituciones, el Estado impuso “criterios” de funcionamiento que modificaron las “reglas del Juego” institucional prevaleciente a fin de lograr el cumplimiento cabal de sus objetivos. Dichas transformaciones se pudiesen sintetizar en:

---

<sup>187</sup> Riskin Carl, *China's Political economy: the quest for development since 1949*, op. cit. pp. 114-117

<sup>188</sup> Fue el caso, por ejemplo, al pretender duplicar la producción de acero de un año para otro o el plantearse niveles de producción similares a la de los países altamente industrializados en un tiempo relativamente corto

- a. El énfasis que se atribuye al régimen de propiedad “socialista” como la única vía posible para alcanzar niveles de igualdad y bienestar colectivo;
- b. El establecimiento de medidas tendientes a eliminar las diferencias entre los trabajadores del campo y la ciudad, así como, entre el trabajo manual y el intelectual;
- c. La sustitución de todo incentivo material (bonos, ingresos adicionales por desempeño, etc.) por incentivos morales e ideológicos (emulación, reconocimientos, etc.)
- d. El estímulo a la solidaridad colectiva y la responsabilidad de las masas y el desaliento a la diferenciación individual en ingresos y beneficios.
- e. El establecimiento de las comunas populares en el sector rural, con una doble finalidad: avanzar en la construcción del comunismo en el campo y el de aprovechar al máximo la fuerza de trabajo disponible a fin de lograr las metas alimenticias y los ambiciosos objetivos en la producción industrial
- f. La emergencia de un sistema unitario en la industria urbana con el cual se pretendía vincular la actividad laboral a la comunidad de una manera integral, situación que indujo un control completo sobre las vidas de los trabajadores, dado que la comunidad le garantizaba: trabajo, vivienda, seguridad, retiro, educación, etc.
- g. El fortalecimiento de medidas de descentralización que les concedía mayor poder de decisión a la burocracia de las villas y provincias, con la pretensión de debilitar al poder central y fortalecer la base de apoyo del liderazgo maoísta en el cumplimiento de los objetivos industriales

El establecimiento de estas medidas tuvo un impacto significativo en la conformación de un medio ambiente institucional que impactó en la aplicación y el desarrollo de las políticas de industrialización. Las consecuencias más importantes a que condujo la aplicación de estas políticas consistieron en que:

- Al ser sustituido el gradualismo por una transformación acelerada desestabilizó a las instituciones prevalecientes y las incapacitó para responder con eficiencia a las

nuevas exigencias. Esta situación dio lugar a una mayor inestabilidad, inseguridad, desaliento e ineficiencia.

- Los cambios en las “reglas del juego”, en un momento en que apenas se encontraban en proceso de consolidación las instituciones de la fase previa, generó graves fallas de coordinación (en el abasto de bienes, en el intercambio y en la necesaria complementación entre las empresas y regiones). Al ser sustituidos incentivos materiales por “morales” o “espirituales” y al ser cubiertas las necesidades “materiales” en consideración de un “igualitarismo” indujo un mayor desestímulo al trabajo y al esfuerzo individual;
- En virtud del bajo nivel de conciencia de las masas rurales y urbanas, las causas que indujeron al establecimiento de un sistema unitario y las consecuencias mismas de su aplicación, diluyeron los incentivos al trabajo, estimularon la ineficiencia laboral e inhibieron el esfuerzo humano.
- Al implementarse medidas radicales para la descentralización se entró en colisión con los sistemas de mando y control previos, produciendo con ello, graves perturbaciones en la administración y en la organización de la economía. El control vertical que habían establecido los ministerios industriales, ahora desmembrados en grado significativo, fue sustituido por los gobiernos provinciales que fueron incapaces de responder con rapidez y eficacia a las nuevas exigencias.
- La fuerte influencia del “liderazgo maoísta” sobre la dirigencia local indujo a estos líderes a responder localmente a los objetivos de política industrial establecidos por la dirección Maoísta; originando lo que algunos autores denominarán una “inversión burocrática”.<sup>189</sup> Bajo el modelo soviético, la coordinación económica se basaba en una verticalidad burocrática para la toma de decisiones y la aplicación de políticas, dadas las nuevas condiciones de descentralización, la burocracia de las provincias decide las medidas y se aplican a fin de satisfacer las “irreales” demandas de una dirigencia centrada en la persona de Mao.

---

<sup>189</sup> Shambaugh David, *The Modern Chinese State*, Cambridge University Press, USA, 2000, p 138

- El hecho de que la descentralización autónoma de cada provincia originara un vínculo directo con la dirección del gobierno maoísta y una débil comunicación entre provincias dio lugar a una descoordinación caótica entre las diversas regiones, a una incapacidad de establecer acciones conjuntas y la carencia de estímulos para desarrollar acciones complementarias.
- Las medidas descentralizadoras hacían énfasis en la auto- dependencia de las provincias y comunas por lo que se estableció una estrategia de “producir todo aunque poco”. Esta política tenía una doble justificación: no depender del exterior en caso de una situación de aislamiento ante un eventual ataque o un golpe contrarrevolucionario y romper la influencia burocrática de los líderes centrales<sup>190</sup>. Los costos que resultaron de la aplicación de esta política fueron excesivos.
- En un régimen de propiedad “comunitario”, donde la propiedad de los medios, la tierra y los ingresos es difusa la distribución de los recursos generados por la actividad productiva es también difusa, por lo tanto, un régimen de esta naturaleza es desfavorable para incentivar el trabajo de las unidades económicas individuales.
- La inexistencia de “precios de mercado” como mecanismo para la asignación de los recursos y las fallas que resultan de la carencia de una coordinación económica central origina una industrialización dispersa y una administración económica altamente fragmentada. El resultado de la aplicación de una política de esta naturaleza y de la carencia de instituciones consolidadas fueron terribles: “... una hambruna que eventualmente causó de 15 a 46 millones de muertes, si no es que más”<sup>191</sup>

Como se deja ver la estructura institucional sufre un fuerte impacto debido a la intervención de un liderazgo hegemónico que impone, desde el Estado mismo, una

---

<sup>190</sup> Rosen George, *Contrasting Styles of Industrial Reform: China and the India in the 1980s*, Chicago University Press, 1992, p. 29

<sup>191</sup> Shambaugh David, op. cit. p.139

política “impaciente”:<sup>192</sup> la transformación de un sistema gradual por otro de crecimiento acelerado; la radicalización en las políticas del liderazgo estatal rompen con la dinámica de una experiencia previa de crecimiento e induce hacia una mayor desestabilización de las instituciones, de por sí, insuficientemente consolidadas; el establecimiento de un régimen de propiedad “comunitario” en el campo torna difusa la propiedad y la distribución de los bienes generados; una inversión burocrática que conduce a la dispersión en la toma de decisiones; la descoordinación caótica que resulta de la aplicación de medidas de descentralización cuando la organización y distribución productiva se basaba en una experiencia de control vertical; un sistema unitario que responde al objetivo de incrementar el bienestar y la seguridad de los trabajadores, antes que, la maximización de las utilidades, la inexistencia de un sistema de precios como señal para la asignación de los recursos, la eliminación de la competencia entre empresas y regiones, etc. todas ellas conforman un medio ambiente institucional poco propicio para el diseño y ejecución de una política de industrialización exitosa. Contrariamente a lo previsto inducen hacia una profundización de las ineficiencias y dan muestra de su incapacidad para soportar la aplicación de esas políticas y responder con eficacia a las exigencias del crecimiento económico.

## **2.7. Conclusiones**

Con este capítulo: “Estrategia de Desarrollo Industrial en China durante la prerreforma. La emergencia y hegemonía de las instituciones socialistas” se busca establecer los nexos entre: el Estado, políticas de industrialización y el desempeño económico e institucional con la finalidad de sentar las bases que permitan explicar los alcances y limitaciones logrados por la economía china y comprender el porque de la aplicación de las reformas a fines de 1979.

De acuerdo al análisis nos permitimos exponer las siguientes conclusiones:

---

<sup>192</sup> García González Juan, “China: reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neo-institucional”. *Tesis de grado de Doctor en Ciencias Económicas*, Escuela superior de Economía del IPN, Enero 2000, p. 49

1. La experiencia de crecimiento industrial vivida por China durante este periodo se caracteriza por una continua transformación de la economía en un contexto de cambios permanentes del entorno. La burocracia estatal, con la firme intención de alcanzar los niveles de desarrollo de los países más avanzadas alentará un programa de industrialización e irá conformando una estructura institucional *ad hoc* a los objetivos establecidos para cada una de las diversas fases, con la finalidad de que soporte y coadyuve para el éxito en la aplicación de esas políticas. Habría que puntualizar que el impulso que otorga el Estado a las nuevas instituciones no es lineal, como tampoco lo fueron los objetivos de crecimiento industrial adoptados, asemeja mas bien a una política de “avance y retroceso” con sus previsibles efectos en la consolidación de la estructura institucional.<sup>193</sup>
2. Existe la convicción de que a través de la intervención y el liderazgo estatal se podrá acelerar una dinámica de industrialización, por lo tanto, a través de un proceso de toma de decisiones vertical y autoritario se adopta una estrategia donde a la agricultura se le asigna la función de ser el soporte principal para el desarrollo del sector industrial. Al interior de este sector se prioriza la industria pesada en virtud de considerársele la “columna vertebral” a través de la cual se estimulará el crecimiento para el resto de las industrias y ser un sector clave para la seguridad nacional.
3. Basar la industrialización en el sector de la industria pesada obliga al Estado a que aplique toda una serie de medidas para favorecer su crecimiento, como son: bajas tasas de interés, mantener un tipo de cambio sobrevaluado, conservar bajos precios en los insumos industriales y el transporte, establecer una política de salarios bajos, aplicar subsidios diversos a la industria, etc. Con la implementación de esas políticas se pretende conservar los costos de inversión de

---

<sup>193</sup> Desde esta perspectiva metodológica los “arreglos institucionales” se expresan en: el derecho de propiedad, el sistema jurídico-legal, la estructura de gobernación, el funcionamiento parcial y limitado del mercado, los mecanismos de intercambio, la elección de políticas y los incentivos que se derivan de estas instituciones, todos ellos, conjuntamente con los cambios habidos en el programa de industrialización, se fueron transformando para cada una de las diversas fases de desarrollo previas a la reforma en China

capital relativamente bajos e incrementar los recursos para la reinversión. Existe, sin embargo, el riesgo de que esos recursos generados, gracias a la aplicación de esas políticas, no se canalice a los proyectos asignados, máxime que se trata de proyectos que requieren de un gran periodo de tiempo para su maduración: ¿Cómo lograr hacer efectivas esas políticas y asegurar que esos recursos fuesen reinvertidas en el sector y en los proyectos deseados?. Para que esa política de industrialización sea efectiva el Estado alienta la “transformación socialista” y promueve el establecimiento de “arreglos institucionales formales” que permitan soportar y asegurar su aplicación y su éxito:

- Un cambio de régimen de propiedad privada a un régimen de propiedad estatal permite al Estado asegurar que las utilidades acumuladas se reinviertan en el sector y en los proyectos privilegiados;
- La propiedad colectiva y/o comunal en las zonas rurales permite ser una fuente de abastecimiento segura y barata de alimentos para los centros urbanos;
- Un sistema de planeación central exige a las empresas la aplicación de políticas acordes con los objetivos previstos en los diversos planes estatuidos por el Estado;
- El sistema unitario permite al gobierno proveer a los residentes urbanos de alimentos baratos y de los medios necesarios para satisfacer otras necesidades (empleo seguro, educación, servicios médicos, habitación, vestido, etc.), sin lo cual la estabilidad social y una política de bajos salarios en el sector industrial no podría ser viable;
- Al reemplazar el Estado al mercado, evita que los sectores que no son prioritarios compitan con los que si lo son en la asignación de los recursos; controla la demanda y oferta de bienes y establece una regulación de precios acorde con las políticas del gobierno central;
- La supresión de la competencia y el establecimiento de un control autoritario posibilita la asignación de recursos a proyectos estratégicos.



4. Este periodo va a marcar las pautas de crecimiento que habrán de aplicarse hasta antes de la reforma cuyo sustento estriba en las transformaciones institucionales que se fueron sucediendo en un contexto político dual; por un lado, de incertidumbre ante un eventual ataque en contra del naciente socialismo y del temor al resurgimiento de la ideología capitalista, a la vez, prevalecía en China un optimismo exagerado con respecto al futuro del socialismo. En consideración de estas circunstancias la autoridad gubernamental impuso estrategias tendientes a cambios acelerados cuyas consecuencias fueron negativas tanto para la economía como para la sociedad. El proceso seguido encontraba los siguientes rasgos: Durante la fase inicial de industrialización, bajo la égida de un Estado autoritario centralmente planificado, se experimentó en China un rápido crecimiento. Sobre la base de la aplicación de políticas económicas e institucionales “moderadas”, durante el periodo de rehabilitación, la economía y la industria se expandieron mas rápidamente que en cualquier otro país asiático en desarrollo. Este éxito generó una confianza extrema en el gobierno de lo correcto de sus políticas y de la posibilidad de profundizar en la aplicación de las medidas “socialistas”. Con la instauración de la Estrategia del “Gran Salto hacia Adelante”, se aplicaron políticas y propuestas institucionales de corte “radical”, intentándose con su aplicación acelerar el paso hacia el establecimiento de una “sociedad comunista”. Se establecieron objetivos ambiciosos, el liderazgo colectivo, que había prevalecido hasta entonces y que era contrario a esta estrategia, fue reemplazado por un liderazgo único. Este experimento dio lugar a fallas desastrosas generándose considerables problemas económicos y una gran cantidad de pérdidas de vidas humanas. El fracaso que sigue a la aplicación de estas políticas y la crisis a que condujo exigieron una corrección de rumbo económico, el gobierno se vio forzado a entrar a un periodo de “ajuste” en orden a reparar los daños.

**Tipos de propuestas institucionales durante el periodo  
del Gran Salto Adelante**

Arreglo institucional	Propuestas Radicales
Derecho de propiedad	Establece mecanismos que tienden a eliminar los derechos de la propiedad privada en cualquiera de sus modalidades
El funcionamiento del mercado	Socializar las empresas (vía propiedad estatal) y el establecimiento de un sistema comunitario. El funcionamiento del mercado es contrario al socialismo, por lo que propone reemplazar los mecanismos de mercado por una planificación central dirigida por el Estado.
Elección de políticas	Se aplican medidas descentralizadoras con la finalidad de conceder mayor autonomía política y administrativa a las provincias para minar el poder colectivo del centro
Competencia	Se suprime la competencia entre empresa y regiones Se sustituyen los incentivos materiales por incentivos espirituales y de emulación. Se promueve el estímulo a la solidaridad colectiva y la responsabilidad de las masas
Estímulos	
Estructura Laboral	Se desalienta la especialización técnica y la diferenciación entre los diversos niveles laborales

Fuente: Elaboración propia

5. Los “arreglos institucionales” buscaban ser el soporte necesario para la aplicación de las diversas políticas, por lo tanto, la elección de instituciones no correctas, fueron serias limitaciones para el cumplimiento de los objetivos de industrialización conduciendo a resultados no deseados. Los resultados prácticos que se muestran en cada fase para cada indicador dejan constancia de la efectividad de uno o de otro “arreglo institucional”. En la siguiente tabla se deja ver un periodo de rehabilitación con resultados altamente satisfactorios, un decreciente desempeño para el 1<sup>er</sup> Plan Quinquenal y con resultados francamente negativos durante el Gran Salto Adelante.

Tabla II.8

**Indicadores Básicos de Crecimiento Económico durante la prerreforma, 1952-1962**  
(Tasas de Crecimiento Anual)

<i>Periodo</i>	<i>Periodo de Rehabilitación</i> (1950-1952)	<i>1<sup>er</sup> Plan Quinquenal</i> (1953-57)	<i>2<sup>o</sup> Plan Quinquenal</i> (1958-62)
Valor de la Producción Social Total	-	11.3	-0.4
Valor de la Producción	14.1	4.5	-4.4
Valor de la Producción de la Industria Ligera	29.0	12.9	1.1
Valor de la Producción de la Industria Pesada	48.8	25.4	6.6
Tasa de Productividad del trabajo en empresas estatales	11.5	8.7	- 5.4
Tasa de Acumulación	-	24.2	29.4

Fuente: State Statistical Bureau, Division of National Economic Balance Statistics, *Collection of Statistical Data on National Income (1949-1985)*, China Statistical Press, Beijing, 1987, pp. 2 y 45-46

- Durante este periodo de estudio se observa una clara correlación entre los diversos arreglos institucionales y el desempeño tenido. Durante el periodo de rehabilitación económica las propuestas moderadas tuvieron un impacto positivo. Durante el Primer Plan Quinquenal, en que se imponen mecanismos institucionales propios del “socialismo” se inicia una declinación manifiesta. Sin embargo, será durante el Segundo Plan Quinquenal, periodo en que se aplican las políticas del Gran salto hacia Adelante, en que se romperá con el gradualismo y se impondrá políticas radicales con manifiestos resultados negativos.

### **3. Desarrollo Industrial en China durante la prerreforma. Del periodo de Reajuste Económico a la debacle del Maoísmo**

#### **3.1. Introducción**

En este capítulo habré de analizar tres periodos relevantes para entender el camino que habrá de seguir este país en etapas posteriores: el “reajuste económico”, la “revolución cultural” y lo que he denominado la “debacle económica”.

1. El periodo de reajuste económico que resulta de la necesidad que tiene la autoridad política y gubernamental para enfrentar las dificultades económicas que se habían suscitado en la etapa del Gran Salto Adelante y que amenazaban con romper de tajo con el difícil equilibrio político mantenido hasta entonces. Como resultado de la aplicación de políticas que rompían con un desenvolvimiento gradual y continuo, y que por ende, trastocaban las estructuras institucionales heredadas de las fases precedentes, obligaba a cambios de política a fin de revertir la situación de “crisis” y retomar un sendero de mayor crecimiento y desarrollo. Desde el punto de vista de quienes detentaban el poder era un retroceso necesario a fin de no perder el dominio y el control político.
2. Si bien en momentos de crisis un “retroceso” resultaba necesario para preservar la situación prevaleciente, cuando esa situación de desequilibrio había sido superada, a la vez que se fortalecía la autoridad gubernamental, reaparecían los viejos temores y la desesperación por avanzar con mayor rapidez a cambios institucionales de mayor envergadura a fin de darle una mayor consistencia y velocidad a la instauración del socialismo. La Revolución Cultural fue una fase en que se radicalizó el discurso y la práctica política. El establecimiento de instituciones propias del “socialismo” dejó una huella indeleble en la economía y en la política, ahondó los desequilibrios sociales y debilitó las relaciones

existentes. Las lecciones eran contundentes: dadas las particularidades culturales de este país, un buen desempeño económico requería de transformaciones graduales y continuas basada en un consenso social y soportado por transformaciones institucionales *ad hoc* al momento histórico vivido.<sup>194</sup>

3. La Revolución Cultural no solo tuvo efectos perniciosos en el nivel de vida de la población y distorsionó al sector la asignación de recursos en el sector industrial sino que impactó severamente en la credibilidad del liderazgo maoísta e impulsó enfoques alternativos de crecimiento, que si bien se habían hecho presentes ya al interior del Partido, se habían mantenido dominados y sus propugnadores habían sido separados de los aparatos de dirección del partido, habían sido desterrados o incluso, habían sido eliminados físicamente. Este periodo que he denominado “la debacle del maoísmo” expresa las limitaciones institucionales que surgen de la herencia del maoísmo y visualiza el surgimiento de un liderazgo, que si bien en sus orígenes data de la revolución, sus ideas son contrarias al enfoque radical del socialismo.

### **3.2. El periodo de reajuste económico (1961-1965)**

En orden de aliviar la creciente crisis en que se vio sumergida la economía China, y revertir la gravedad de la situación en el sector industrial, resultaba necesario revisar la Estrategia del Gran Salto Adelante y establecer una política que revirtiera tal situación. En ese sentido surgieron las políticas de “reajuste económico”, implementada a partir del año de 1961.

- A. Desde el punto de vista económico los principales reajustes consistieron en:

---

<sup>194</sup> Chu- yuan Cheung, *The Economy of Communist china 1949-1969*, Michigan Papers in Chinese Studies, Department of Economics, The University of Michigan, No.9, 1971, p.4-5

- Un recorte severo a la inversión de capital en algunas ramas del sector de la industria pesada que tanto había sido favorecida durante el periodo del GSA. El sector metalúrgico, por ejemplo, que participaba con el 23.2% de la inversión de capital de total durante el periodo de 1958-1962 redujo su participación a un 16.15% entre 1963-1965.<sup>195</sup> Asimismo la industria rural que tanto había proliferado fue severamente restringida, sobre todo en aquellos lugares donde se había exacerbado la crisis de abasto agrícola;
- Con la finalidad de alentar las fuentes de abastecimiento alimentario la agricultura fue considerada como la primera prioridad, le siguieron, la industria ligera y la industria pesada respectivamente<sup>196</sup>. En este nuevo contexto se denominó a la agricultura como el fundamento y a la industria pesada como el factor de liderazgo<sup>197</sup>, es decir, a la industria le correspondía proveer a la agricultura de los medios (técnicos y tecnológicos) necesarios para el logro de las metas alimenticias;
- Las nuevas prioridades y la severidad de la crisis, requería de una reasignación de recursos del sector de la industria pesada y al fomento de aquellas industrias que soportaran el desarrollo de la actividad agrícola. Por lo anterior la mayoría de las pequeñas industrias erigidas durante el GSA fueron abandonadas, en cambio la inversión se enfocó a un número limitado de sectores de alta prioridad. Por razones económicas y estratégicas fueron favorecidas la industria de la producción de maquinaria, equipo e insumos para la actividad agrícola. Así por ejemplo, el sector de la industria química, especialmente químicos utilizados para fertilizantes, producían en 1965 mas de 9 veces químicos para fertilizantes que en 1957 y más de dos veces y medio que los producidos en 1962<sup>198</sup>;
- No solo los recursos de inversión se reasignaron, muchos trabajadores en actividades no esenciales fueron removidos a las áreas rurales proclives a la producción de alimentos, por lo que los millones de trabajadores urbanos despedidos de los proyectos industriales recortados o cancelados, muchos de ellos reclutados de las villas durante el “Gran Salto Adelante”, fueron enviados de nuevo al campo. Se

---

<sup>195</sup> State Statistical Bureau (SSB), *Statistical Yearbook of China*, 1986, p. 202

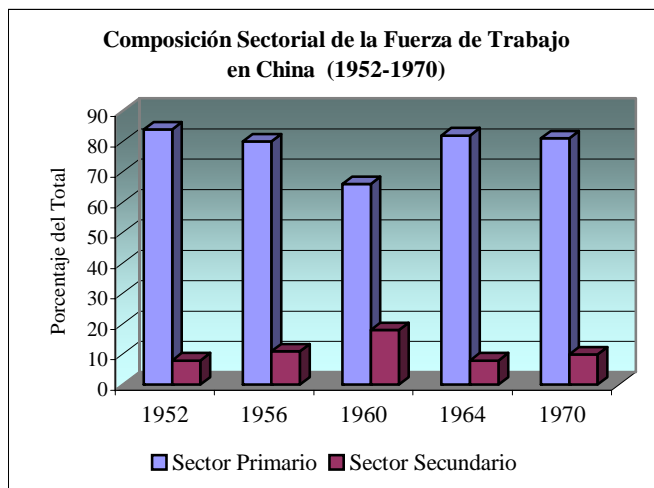
<sup>196</sup> Esta estrategia emergió oficialmente del Noveno Pleno del Octavo Comité Central del PCCH en el mes de enero de 1961

<sup>197</sup> Riskin Carl, *China's Political economy: the quest for development since 1949*, op. cit., 149

<sup>198</sup> Ibid. p. 152

considera que durante 1961-62 aproximadamente 20 millones de trabajadores tuvieron que emigrar; por lo que la población urbana se redujo de 130 a 110 millones<sup>199</sup>. Para 1964 era ya evidente la transformación que se había operado sobre la estructura de la fuerza de trabajo con relación al año de 1962.

Gráfica III.1



Fuente: Fuente: Calculado sobre las bases estadísticas de:  
State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, 1992

- Para incentivar a los trabajadores y campesinos se reemplazaron ciertos estímulos: Las parcelas fueron redistribuidas a campesinos para que las trabajaran individualmente, el mercado agrícola fue reabierto para proveer una canal de intercambio privado, en la industria se puso el énfasis en el criterio de rentabilidad, se les concedió una mayor autoridad en la empresa a los administradores y a los tecnócratas, se promovió un incremento real en el salario de los trabajadores industriales en las empresas propiedad del Estado, etc.

<sup>199</sup> Ibid. p. 152

B. Desde el punto de vista de las transformaciones institucionales los principales reajustes consistieron en que:

- Se dio marcha atrás a la aplicación de políticas aceleradas y al establecimiento de objetivos ambiciosos, reiniciándose un proceso de desarrollo gradual con objetivos económicos un tanto mas apegados a las condiciones prevalecientes;
- Con la finalidad de resolver las fallas de coordinación en el abasto de bienes y el intercambio se reconsideró la necesidad de regresar al esquema de desarrollo anterior que privilegiaba el control vertical y autoritario establecido desde el gobierno central. Las medidas descentralizadoras, por su lado, fueron canceladas. Para 1963 el 87% de las empresas que habían sido transferidas a las provincias en los años de 1957 y 1958 fueron regresadas de nuevo a la jurisdicción del centro;
- Se regresó a un proceso de recentralización. Las empresas industriales medianas y grandes, así como, el sistema fiscal, fueron de nuevo subordinadas al gobierno central, sin embargo, las industrias micro y pequeñas permanecieron bajo la autoridad de los gobiernos locales.
- La anarquía provocada por las “comunidades” y las medidas de descentralización demandaba una renovación del control central. Fue reducido el funcionamiento de la “comuna” a ser solo una institución meramente directiva y administrativa.
- La política de recuperación en el sector industrial y agrícola fueron divergentes. En el sector agrícola se relajó un tanto el control administrativo a la vez que fueron alentadas las fuerzas del mercado a fin de restaurar incentivos agrícolas, la industria, en cambio siguió con un estrecho control por parte del gobierno central.
- Se restableció un sistema de organización regular en la industria con personal especializado y responsabilidades específicas para cada una de las diversas funciones administrativas y en el proceso de producción al interior de la empresa;
- Se restableció un sistema articulado de incentivos materiales (bonos), asignados según niveles de producción y por tiempo de trabajo adicional;



### 3.3. Desempeño económico e institucional durante el periodo de reajuste

Los resultados en la aplicación de esta política fueron altamente exitosos. Para 1965, China se había recuperado de la mayoría de las pérdidas causadas por el Gran Salto hacia Adelante. Como se observa en la gráfica 3, las tasas de crecimiento del sector industrial habían logrado alcanzar las tasas alcanzadas para el año de 1957<sup>200</sup>.

Los principales alcances pudiesen sintetizarse en los siguientes puntos:<sup>201</sup>

- A. Como una expresión de la tendencia general que muestra la economía en su conjunto, el Ingreso Nacional, después de haber caído a – 3.1% durante la aplicación de la estrategia del GSA, se incrementa a una tasa de 14.7 de promedio medio anual durante este periodo de reajuste.
- B. El Valor Total de la Producción Social, después de haber sido negativa (en un – 0.4%) para el periodo del GSA, durante este periodo logra incrementarse a un 15.5% de Promedio Medio Anual muy por encima de los niveles logrados durante el Primer y Segundo Plan Quinquenal.
- C. El Valor de la Producción Agrícola e Industrial tuvo una Tasa de Crecimiento Promedio Anual de 15.7% muy por encima de los niveles alcanzados durante el Primer y Segundo Plan Quinquenal que fueron del 10.9 y de 0.6% respectivamente.
- D. El Valor de la Producción Agrícola se incrementó a un 11.1% de Crecimiento Promedio Anual durante el periodo 1963 - 1965, revirtiendo el crecimiento negativo de – 4.4% que se había logrado con la aplicación de las políticas del GSA
- E. El Valor de la Producción de la industria liviana y pesada mostraron tasas positivas de crecimiento (21.2% y 14.9% respectivamente), como se observa, la industria liviana tuvo un crecimiento más significativo en virtud de tornarse prioritaria la producción de bienes y alimentos para el consumo privado.

---

<sup>200</sup> Chu- yuan Cheung, *The Economy of Communist china 1949-1969*, Michigan Papers in Chinese Studies, Department of Economics, The University of Michigan, No.9, 1971, p.4-5

<sup>201</sup> La información que se muestra enseguida fue obtenida de: State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, Beijing, varios años.

F. La Tasa de Acumulación, que se había mantenido en niveles cercanos al 30% del Ingreso Nacional durante las fases precedentes (de 30.8% durante el GSA), muestra un decrecimiento importante durante este periodo (al 22.7%), con lo que se percibe un incremento sustancial en los niveles de consumo de la población.

En el siguiente cuadro es posible observar el desempeño económico tenido en China con relación a los periodos precedentes. El comportamiento positivo en la casi totalidad de los principales indicadores económicos muestra el éxito en la aplicación de esta política:

Tabla III. 1  
**Indicadores económicos relevantes 1952- 1965**  
**(Tasas promedio de crecimiento anual)**

	Primer Plan Quinquenal (1952- 1957)	Segundo Plan Quinquenal (1957 – 1962)	Periodo de reajuste (1963 – 1965)
Valor de la Producción Social Total	11.3	- 0.4	15.5
Valor de la Producción Agrícola e Industrial	10.9	0.6	15.7
Valor de la Producción Agrícola	4.5	- 4.4	11.1
Valor de la Producción en la Industria ligera	12.9	1.1	21.2
Valor de la Producción en la Industria Pesada	25.4	6.6	14.9
Ingreso Nacional	8.9	- 3.1	14.7
Tasa de Acumulación	24.2	30.8	22.7

Fuente: State Statistical Bureau, *Almanac of China's Finance*, 1992, p. 623, State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, 1986, pp. 24-26; 40-42; 1993, pp. 335-336; 1994, p. 25; *Beijing Review*, Marzo 23, 1981, p.25

Si bien estos resultados son una expresión de la aplicación de políticas económicas específicas, habría que considerar que esos cambios estuvieron, a su vez, acompañados de transformaciones en la estructura institucional que soportaron esos cambios. El éxito del periodo de reajuste descansa, además del alcance de las políticas económicas implementadas, en la reconsideración de una estructura institucional que permitió modificar las “reglas del juego” impuestas por el liderazgo Maoísta y transformar el medio ambiente económico adverso generado durante la Estrategia del Gran Salto Adelante.<sup>202</sup>

El Gran Salto hacia Adelante fue entendido por los líderes Maoístas como una estrategia que permitiría avanzar, con relativa rapidez, al alcance de las naciones altamente desarrolladas y, a la vez, la consecución de los objetivos comunistas. En ese sentido, las instituciones fueron transformadas a fin de que respondiesen a los objetivos previstos con la firme pretensión de que las nuevas “reglas del juego” fuesen el soporte necesario para la implementación de esa política. Sin embargo, con esas transformaciones institucionales no solo provocaron un descontrol y generaron incertidumbre sino que desincentivaron la actividad económica en su conjunto. Las previsiones de Douglass North se confirman, aunque en su sentido negativo:

Las instituciones proporcionan los incentivos que pueden mejorar el desempeño económico de un nación, por lo que la estructura de incentivos surgirán de unas instituciones fuertes, bien diseñadas y con la capacidad suficiente de influir en las decisiones de los agentes económicos<sup>203</sup>

Con la “estructura institucional” que resultó de la aplicación de las políticas de “reajuste económico” se genera el soporte necesario para inducir a la economía a un mejor funcionamiento, y consecuentemente, se revirtió la situación que prevalecía

---

<sup>202</sup> El debilitamiento del liderazgo Maoísta, como resultado del fracaso evidente de la Estrategia del Gran Salto Adelante, repercutió desfavorablemente en las “reglas del juego” establecidas y reforzó el restablecimiento de medidas económicas y de “viejas” instituciones que habían probado su eficacia relativa y que con la aplicación del GSA habían sido suprimidas.

<sup>203</sup> North Douglass, “Institutions, Ideology, and Economic Performance”, *CATO Journal*, Winter 92, Vol.11 Issue 3, p 477.

durante el GSA. Esta experiencia dejó claro los límites que se plantean al liderazgo estatal en la imposición de directrices económicas cuando la estructura institucional no responde a las condiciones sociales prevalecientes. La aplicación de una estructura institucional mas “liberal”<sup>204</sup> (en términos relativos al GSA), que privilegiaba: el control vertical y autoritario, el restablecimiento de una transformación gradual, una mayor coordinación económica impuesta desde el centro, el restablecimiento de estímulos materiales según la participación en la producción generada, el restablecimiento de la ocupación laboral según especialidad, la asignación de responsabilidades específicas de trabajo, el restablecimiento limitado de la propiedad privada y una mayor claridad en la distribución de los ingresos excedentes en el campo, etc. todas ellas propuestas institucionales contrarias a la experiencia del Gran Salto hacia Adelante, permitió la restauración de la estabilidad perdida y el reestablecimiento de un medio ambiente económico e institucional que, no solo alentaba la actividad económica en su conjunto y la política industrial en lo particular, sino que reforzaba las estrategias de política que, hasta entonces, no se habían considerado acordes al sistema socialista, pero que en la práctica, mostraban ser fuertes estímulos para un incremento en la tan ansiada productividad en el trabajo.

En consideración de los indicadores económicos arrojados gracias a la aplicación de políticas y “arreglos institucionales” en este periodo de “ajuste económico” es que se puede concluir en que la adopción de “instituciones correctas” que proporcionan un mecanismo más seguro de propiedad y apropiación de los recursos generados por la actividad productiva va a generar un conjunto de incentivos que estimularán el esfuerzo, el trabajo y la dedicación de los trabajadores, lo que a su vez redundará, en un incremento en los niveles de producción social.

---

<sup>204</sup> Que había probado un relativo éxito durante la aplicación del periodo de “rehabilitación” y en menor medidas durante el Primer Plan Quinquenal.

### **3.4. La Revolución Proletaria Cultural y una nueva radicalización de la política**

Durante la aplicación del Tercer y Cuarto Plan Quinquenal, 1966-70 y 1971-1975 respectivamente, se experimentó en China la Revolución Proletaria Cultural, periodo de una lucha política muy intensa entre los líderes al interior del Partido Comunista y la aplicación en la sociedad de una política de izquierda radical. Mao Tsedong, con el apoyo de las “guardias rojas” y el “ejército”, logró imponerse sobre los demás líderes y establecer su hegemonía y su política. Todos los que revisaban o rechazaban la ideología maoísta, al ser acusados de “revisionistas” fueron purgados o sujetos a actividades de “reeducación”. Fue el caso de los principales líderes del PCCH que se opusieron a la propuesta radical “izquierdizante” de Mao.

A pesar de la naturaleza política de este movimiento, la dinámica que impuso la Revolución Cultural tuvo un impacto significativo sobre las propuestas económicas anteriores, las instituciones prevalecientes y sobre ambos planes quinquenales.

Por cuestión de análisis y con la finalidad de diferenciar las “políticas de industrialización” durante este periodo, resulta conveniente dividirlo en dos fases:

- La primera, marca los inicios de la Revolución Cultural, en ella se deja constancia del proceso “izquierdizante” que resulta de las acciones impetuosas en contra de la supuesta “derechización” de los líderes más connotados al interior del Partido Comunista China (PCCh) y de la firme intención, del liderazgo Maoísta, de efectuar cambios radicales en la “superestructura” a fin de que no se obstaculizara el fortalecimiento del socialismo y el avance hacia el comunismo.
- La segunda fase de la Revolución Cultural se caracteriza por una declinación del “izquierdismo”, se rompe el liderazgo monolítico encabezado por Mao Tsedong y se desencadena una de las más graves crisis económicas, políticas y sociales vividas hasta entonces por la nueva República. En este periodo emerge la influencia, en lo económico y en lo político, de líderes de la talla de Chou Enlai y Deng Xiaoping quienes tendrán una influencia determinante en el diseño de

políticas y en el derrotero que la economía China habría de seguir en el futuro. Al término de esta fase y ante un liderazgo Maoísta debilitado surge la llamada “Banda de los 4” (Jiang Qing, esposa de Mao, Wang Hongwen, Zhang Chunqiao y Yao Wenyan), quien a nombre de Mao y con su anuencia, implementará políticas “ultraizquierdistas”, las que no solo van a profundizar la crisis económica y desestabilizar las ya de por sí débiles instituciones, sino que ganarán la animadversión popular, propiciando con ello una mayor recepción a propuestas alternativas.

#### 3.4.1. Primera fase 1966- 1970:

Los primeros años de la “Revolución Proletaria Cultural” se presentaron a la par que el Tercer Plan Quinquenal. Es característica de este periodo la implementación de acciones radicales en contra de “los representantes de la burguesía y los revisionistas contrarrevolucionarios”<sup>205</sup>, por lo que miles de oficiales del gobierno y administradores de las empresas propiedad del Estado fueron despedidos o purgados. Los temores y la inseguridad tornaron imposible el desarrollo de una actividad productiva normal, por lo que los planes de crecimiento industrial fueron severamente trastocados, al grado que durante 1967-68, se suspendieron los planes económicos nacionales<sup>206</sup>. El impacto de esta situación se dejó ver en las tasas de crecimiento negativas que se obtuvieron en la producción industrial (de -13.8% para 1967 y de -5% para 1968), y la contracción de las tasas de crecimiento en la producción del sector de la industria pesada.<sup>207</sup> Para fines de la década, cuando la actividad política al interior del Partido, y de la sociedad en general, se normalizaba gradualmente, emergió un temor, cada vez más insistente, de una posible intervención armada del exterior, aunque ya no por la amenaza de siempre, los Estados Unidos, sino por el antiguo aliado: la Unión Soviética<sup>208</sup>. En virtud de esa

---

<sup>205</sup> Liu Suinian y Wu Qungan, *China's Socialist Economy. An Outline History (1949-1984)*, Beijing Review. Beijing, 1986, p. 340

<sup>206</sup> Ding Lu y Zhimin Tang, *State Intervention and Business in China. The Role of Preferential Policies*, Appendix 2. Economic Plans, Edward Elgar, 1996, USA, p. 57

<sup>207</sup> *Statistic Yearbook of China's Industry Economy*, Beijing, 1994, p. 25

<sup>208</sup> A inicios de los 60s la intervención armada de los Estados Unidos en contra de Vietnam mostraba a los chinos la evidencia de una posible intervención por parte del “imperialismo norteamericano”, por lo tanto, en su Tercer Plan Quinquenal se planteaba una política industrial cuyo objetivo consistía en “...estar

amenaza, la prioridad industrial asumida por el gobierno se estableció en función de la protección contra ese eventual ataque.<sup>209</sup> En el Cuarto Plan Quinquenal esos temores se hicieron manifiestos y se hizo patente en los objetivos de industrialización, que consistieron en:

- Darle prioridad (de nuevo) a la industria militar y de defensa;
- Implementar una política rigurosa de relocalización de las industrias hacia las regiones del interior;
- Canalizar la mayoría de los recursos disponibles del Estado hacia la inversión en el desarrollo industrial del “tercer frente”<sup>210</sup>.

Uno de los efectos de este cambio de política hacia la industria pesada se expresa en las tasas decrecientes del sector industrial en su conjunto, y de manera particular, en el importante decremento en las tasas de crecimiento del sector de la industria liviana, donde el valor de la producción decrece, de una tasa de 21.1% alcanzado durante el periodo de ajuste, a una tasa de 8.7% alcanzada durante este periodo, mientras tanto el sector de la industria pesada mantiene prácticamente inalteradas sus altas tasas de crecimiento.<sup>211</sup>

---

preparados contra la guerra”. Sin embargo, para fines de los 60s la invasión hecha por la URSS en contra de Checoslovaquia y el enunciado de la doctrina Brezhnev ante el conflicto limítrofe con China hacía predecible una intervención armada de la URSS en contra de China, por lo que en el Cuarto Plan Quinquenal queda patente ese temor y se reafirma el objetivo de “... estar preparado para la guerra”.

<sup>209</sup> Ding Lu y Zhimin Tang, op. cit., pp. 134-135

<sup>210</sup> La región de la costa fue definida como de *línea frontal* dado que, en caso de una eventual conflagración, sería allí donde esta se desarrollaría, el *tercer frente* sería aquella región al interior de China, casi todas de difícil acceso y que pudieran ser lugares de mayor seguridad para el abastecimiento militar (Sichuan, Guizhou, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Yunnan, el oeste de Hubei, Hunan, Henan, y Hebei, la parte norte de Guandong), y finalmente, el *segundo frente* serían el resto de las regiones.

<sup>211</sup> Fuente: Liu Suinian y Wu Qungan, *China's Socialist Economy. An Outline History (1949-1984)*. Beijing Review, Beijing, 1986, p. 476

### 3.4.2. Segunda fase: 1971- 1976

#### 3.4.2.1 Política de las 4 modernizaciones

A principio de 1970 era ya manifiesto el impacto negativo que la Revolución Cultural había tenido no solamente sobre el bienestar de la población, sino también en la fortaleza política e ideológica del liderazgo Maoísta que empezó a mostrar signos de resquebrajamiento a partir del intento golpista de Lin Biao. Por lo que un replanteamiento de la política y de las medidas económicas se tornaba urgente. El Premier Zhou Enlai, fue el artífice de esa propuesta, misma que dirigió sobre dos vertientes fundamentales:

- 1) La primera consistió en apoyarse en los viejos cuadros para la aplicación de una política “menos radical”, situación que lo llevó a promover la rehabilitación de líderes connotados, identificados con la línea moderada al interior del Partido, incluso contrarios a la visión “izquierdista” del liderazgo Maoísta (Deng Xiaoping entre otros).
- 2) En un segundo momento impulsó el desarrollo industrial de China adoptando la política de las 4 modernizaciones y de “puertas abiertas”. La primera de ellas pretendía impulsar la modernización agrícola, la industria, la ciencia y la tecnología y la defensa nacional; la política de “puertas abiertas” se basaba en una ofensiva diplomática con al finalidad de establecer vínculos con otros países fuera del bloque socialista.<sup>212</sup>

Ambas políticas: de las 4 modernizaciones y de Puertas abiertas eran complementarias dado que los objetivos de modernización solo serían posibles si se importaba tecnología de las principales potencias industriales de occidente y ésta se facilitaría si se estrechaban vínculos diplomáticos y de comercio con las naciones

---

<sup>212</sup> En octubre de 1971 Beijing reemplaza a Taiwán como representante de China en las Naciones Unidas, en febrero de 1972 el Presidente *Richard Nixon* visita China, y en septiembre de ese año, se establecen relaciones diplomáticas con Japón.

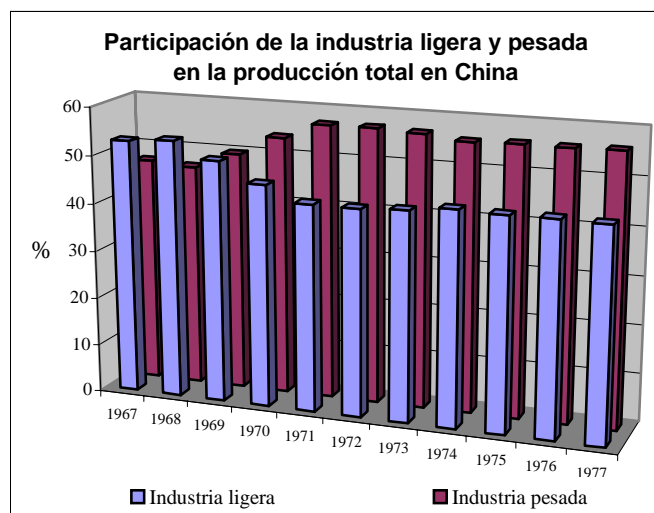


industrializadas de occidente que, según el análisis teórico del maoísmo, habían dejado de ser la contradicción fundamental.<sup>213</sup>

En el contexto de estas políticas, a partir de 1972:

- Se inicia una dinámica importadora de plantas y equipo industrial proveniente de esos países, sobre todo en fertilizantes químicos y fibras artificiales Para 1972, 1973 y 1974 se habían establecido contratos por 60 millones, 1.3 mil millones y de 850 millones de dólares respectivamente.<sup>214</sup>.
- La industria pesada recupera su preeminencia, perdida en el “periodo de ajuste” y durante la primera fase en la aplicación de la Revolución Cultural, para recibir en la práctica, una atención privilegiada durante estos años como se observa en la gráfica III.2.

Gráfica III.2



Fuente: Chinese State Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, Beijing, 1994, p. 25

<sup>213</sup> La “honrosa” contradicción principal se había desplazado de Estados Unidos a la Unión Soviética, por lo tanto, cualquier tipo de alianza era factible a fin de enfrentarla, incluso, con países capitalistas de occidente.

<sup>214</sup> Riskin Carl, *China's Political Economy. The quest for development since 1949*, op. cit., p. 193

- El Estado, gracias a los altos niveles de acumulación, tuvo la posibilidad de destinar una gran cantidad de recursos hacia la modernización industrial. A partir de 1970 se muestran incrementos significativos en dicha inversión y ya para 1975 prácticamente se había duplicado los niveles de inversión en capital de construcción para las empresas propiedad del Estado con relación al año de 1969<sup>215</sup>
- Se intensifica la inversión en las provincias que habían sido incluidas en el “tercer frente”. La participación del Estado en inversión de capital para esta región tuvo un incremento del 30.6% durante el Primer Plan Quinquenal a un 52.7% en el Tercer Plan Quinquenal.<sup>216</sup> El objetivo de esa inversión estaba dirigido a lograr una mayor autonomía y auto-dependencia industrial y con ello evitar los desajustes propios que se suscitarían ante una eventual intervención armada. Al decir de las autoridades:

Varias localidades deben empeñarse en construir sistemas industriales independientes. Donde las condiciones lo permitan se deben establecer zonas de coordinación, para que las provincias sean relativamente independientes con variados sistemas industriales (...) cuando las circunstancias lo permitan se debe alentar la cooperación entre unidades cercanas para la producción industrial<sup>217</sup>

- Se aplica una política de autosuficiencia industrial lo que lleva a un incremento en los costos de producción debido a los altos niveles de ineficiencia y al bajo rendimiento en la productividad del capital y del trabajo.<sup>218</sup>
- Se implementaron medidas limitadas de descentralización administrativa entre el gobierno central y los gobiernos locales con los objetivos de: Lograr una mayor autosuficiencia, para que en caso de una invasión, o ante una eventual guerra, se tomen las mejores y más rápidas decisiones y no se genere desabasto en bienes de consumo y pertrechos militares; alcanzar los objetivos de crecimiento industrial

---

<sup>215</sup>Chinese State Statistical Bureau, *China Statistics year book*, Beijing, 1992, p. 149

<sup>216</sup>Rongxing Guo, “Industrialization and Technological Progress” en *How Chinese Works: a multiregional overview*, St. Martin’s Press, New York, 1999

<sup>217</sup>*Red Flag* #43, 24 de octubre 1969 p.12 citado por Brugger Bill, *China. The impact of the Cultural Revolution*, Barnes & Noble Books, New York, 1982, p. 128

<sup>218</sup>Ver: Hudson Christopher, *The China Handbook. Regional Handbook of Economic Development; Prospects onto the 21<sup>st</sup> Century*, Fitzroy Dearborn Publishers, Chicago, 1992, p. 12 y Ding Lu y Zhimin Tang, *State Intervention and Business in China*, op. cit. p. 58

mediante un mayor control de los gobiernos de las provincias sobre las empresas propiedad del Estado y la concesión de una mayor autoridad a los gobiernos locales en la toma de decisiones con respecto a políticas de inversión.<sup>219</sup>

#### 3.4.2.2. La emergencia de planteamientos alternativos

El acercamiento con potencias de occidente, la aplicación de limitadas medidas modernizadoras, y sobre todo, la influencia, cada vez más penetrante, de ideas y planteamientos contrarios al “Pensamiento Mao Tsedong”, despertaron las sospechas y los temores de la dirigencia Maoísta en virtud de:

Las similitudes entre el capitalismo, por un lado, y la permanencia de un sistema de producción dirigido, el uso de la moneda y un sistema de diferenciación salarial, entre otros, alienta el establecimiento de instituciones, que inculcan valores burgueses en los campesinos, trabajadores y miembros del partido (por lo que era necesario usar la dictadura del proletariado para restringir tales prácticas”,<sup>220</sup>

Durante este periodo la llamada “banda de los 4”<sup>221</sup>, asumió un rol protagónico al impulsar al interior del Partido y la sociedad la “nueva” propuesta de Mao Tsedong. La campaña iba dirigida en contra de la “infiltración burguesa” y los valores capitalistas (incentivos materiales), consideraban que la mayoría de las empresas estaban dirigidas por los “enemigos del socialismo” y se criticaba acremente la “orientación de la economía hacia el mercado”, se afirmaba que los incentivos burgueses transformarían la conciencia de los líderes hasta convertirlos en: “...nuevos miembros de la burguesía”.<sup>222</sup> Contrario a esta propuesta, el recién rehabilitado, Deng Xiaoping, había iniciado, en esta

---

<sup>219</sup> Yingyi Qian y Barry R. Weingast, *Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism with Chinese Characteristics*, Center for Economic Policy Research (No. 391), Stanford CA, 1994, p. 7

<sup>220</sup> Riskin Carl, *China’s Political Economy. The quest for Development Since 1949*, op. cit., p. 189.

<sup>221</sup> De 1973 a 1976 Mao no fue una figura visible en virtud de una enfermedad que lo tenía fuera del escenario político, sin embargo, seguía siendo figura central en la esfera política china. Su influencia y sus propuestas, en muchas de las ocasiones, era impulsada por sus seguidores: *Jiang Qing* (su esposa), *Wang Hongwen*, *Zhan Chunqiao* y *Yao Wenyuan*.

<sup>222</sup> Riskin Carl, *China’s Political Economy. The quest for Development Since 1949*, op. cit., p. 189.

fase, una fuerte campaña contraria a esos planteamientos denunciando los excesos de la ideología “ultraizquierdista” y proponía un programa concreto para incrementar la producción a través de la introducción de tecnología, maquinaria y equipo procedente de países extranjeros, así como, del establecimiento de instituciones e incentivos materiales. En virtud de esta propuesta Deng fue catalogado por sus opositores, como “pro-capitalista”<sup>223</sup>

En contra del “Pensamiento Mao Tse Tung”, Deng Xiaoping argumentaba que: “...la filosofía no reemplaza a la Ciencia (...) en el campo de la Ciencia y la Tecnología la dictadura del proletariado no tiene cabida...”. Su frase: “No importa si el gato es blanco o negro, tanto como, si atrapa ratones”<sup>224</sup> viene a sintetizar el “pragmatismo” de su política. En esa frase se constata de que lo más relevante de un sistema económico estriba en su capacidad de alcanzar las metas de crecimiento sin importar los “incentivos” que se apliquen.

Las propuestas de Deng que se sintetizaban en sus “Certain Questions on Accelerating the Development of Industry”, publicada en 1975, invadieron las diversas esferas del Partido, incluso el mismo Mao las criticó duramente e intervino en contra de esta propuesta. La oposición tajante de Mao a la visión pragmática de Deng contribuyó para que no fuera considerado al cargo de Premier ni para el liderazgo del Partido Comunista, posterior a la muerte de Chou Enlai en enero de 1976 y del mismo Mao en septiembre de 1976. Sin embargo, como se verá más adelante, estas propuestas fueron la base de la política de industrialización aplicada a principios de la reforma cuando se dieron los cambios en la dirección política.<sup>225</sup>

Con respecto a las “política de industrialización”, propuesta de Deng Xiaoping y la del “Grupo de los 4”, que coincide muy fuertemente con la visión de Mao al fin de su vida, en encontró su mayor antagonismo durante esta fase. Habría que precisar que este antagonismo no tuvo su inicio durante este periodo, ya desde la aplicación del Gran Salto hacia adelante se había hecho manifiesto. Las propuestas teóricas de Deng Xiaoping, identificadas por el gradualismo y la incorporación limitada de instituciones de mercado, y las propuestas de Mao Tse Tung, que propugnaba por cambios radicales hacia el

---

<sup>223</sup> Rosen George, *Contrasting Styles of Industrial Reform*, op. cit. p. 14

<sup>224</sup> Deng Xiaoping, *Hongqi (Red Flag)*, No. 16, Noviembre 1967, pp. 18-29

<sup>225</sup> Rosen George, *Contrasting Styles of Industrial Reform* op. cit. p. 15

comunismo, se habían ya enfrentado al interior del Partido, y que posteriormente culminaría con la destitución de Deng Xiaoping de sus cargos al interior del Partido y, posteriormente, el exilio.

En este periodo, sin embargo, el debilitamiento del maoísmo y el fracaso de la Revolución Cultural, permitió el retorno de viejos líderes revolucionarios (entre otros Deng Xiaoping) y se abrieron las posibilidades de propuestas alternativas. Dichas propuestas se pueden visualizar con relativa facilidad en el siguiente cuadro donde se sintetizan los criterios alternativos de política en el sector industrial de Deng Xiaoping y las que propugnaba la Pandilla de los 4, respaldada por Mao hasta antes de su muerte en septiembre de 1976.

Cuadro III. 1  
**Criterios de Política en el sector industrial  
según la propuesta de Deng Xiaoping y la Banda de los 4**

Aspecto	Políticas propuestas por Deng Xiaoping (1976)	Grupo de los 4 (Acorde con Mao)
La importancia de los vínculos con el exterior en el crecimiento industrial de China	Consideraba como necesario el impulso a las importaciones selectivas de tecnología avanzada, solo ello permitirá una mayor independencia y auto- suficiencia a un largo plazo.	Se reconoce la necesidad de importar tecnología, sin embargo, no se debe sobreestimar la tecnología extranjera ni subestimar el nivel de autosuficiencia.  No se debe elogiar la superioridad de la tecnología extranjera, ni considerar las exportaciones como necesarias a cambio de importaciones de bienes que pudiese producir en su interior.  Critica la propensión de ir hacia el exterior en importar tecnología extranjera como respuesta a los problemas de eficiencia en China

Aspecto	Políticas propuestas por Deng Xiaoping (1976)	Grupo de los 4 (Acorde con Mao)
Administración de las empresas del Estado	<p>Urge el establecimiento de un sistema administrativo fuerte, con una supervisión diaria del trabajo productivo.</p> <p>El Comité del Partido debe abstenerse de interferir en la administración diaria de la empresa. En cambio debería enfocarse en asuntos más relevantes, tales como: evaluación del desempeño, control de calidad, identificar un sistema de responsabilidad de la producción, etc.</p> <p>Cada cuadro, trabajador y técnico debe ser asignado a una responsabilidad específica de trabajo de acuerdo a su especialidad.</p>	<p>Debe evitarse toda estratificación al interior de la empresa que aliente mecanismos de opresión y explotación clasista, por lo que, se debe insistir en que los trabajadores asuman una mayor participación en la dirección de la empresa y se proletarice a los administradores</p> <p>La propuesta de Deng es considerada como “revisionista” en virtud de que llevaría a una administración libre y autónoma del control político, lo que generaría tendencias hacia el establecimiento de “una sola dirección”, lo que a la postre conduciría a que un grupo particular usurpe el liderazgo de las empresas y empuje hacia una transformación de las empresas socialistas en capitalistas.</p> <p>Una responsabilidad específica induce a imposiciones de controles, chequeo y coerción sobre los trabajadores, por otro lado, una rígida división del trabajo sofoca la iniciativa de los trabajadores en el funcionamiento de la empresa.</p>
Incentivos	<p>Se recomienda la extensión de intensivos materiales en base al trabajo y la productividad</p> <p>Se opone al igualitarismo salarial. Considera que éstos deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuarse en relación a su contribución en la actividad productiva.</li> <li>- Diferir de acuerdo a la actividad desarrollada, intensidad y cualidades técnicas y administrativas.</li> </ul>	<p>Se deben de promover los incentivos espirituales y la emulación.</p> <p>El hacer depender los salarios de la contribución, intensidad y habilidad en el trabajo conduce a la sola adopción de incentivos materiales, asemejándose en la práctica al sistema capitalista.</p> <p>Una propuesta salarial de esta naturaleza conduce a la política de “la zanahoria y el garrote” e induce a un sistema de cooptación al trabajo y crea una “aristocracia laboral”.</p>

Aspecto	Políticas propuestas por Deng Xiaoping (1976)	Grupo de los 4 (Acorde con Mao)
Descentralización de empresas industriales	<p>Considera que la descentralización debe acotarse a fin de evitar que se ignore el interés y los planes nacionales</p> <p>Considera necesario reforzar el control central sobre las unidades descentralizadas, sobre todo en aquellas empresas que son grandes y que impacten a la economía en su conjunto.</p>	Propone un reforzamiento del poder de la autoridad local, salvo algunas restricciones, promueve una mayor independencia de la autoridad local en las tomas de decisiones industriales y critica toda posición que intente reimponer un control rígido del centro sobre las provincias.
Conciencia política (Comunista vs Desarrollo técnico)	Existe la necesidad de desarrollar la conciencia política y técnica en los trabajadores, sin embargo, la política y la técnica no son antagónicas, por lo que es recomendable la especialización científica y técnica.	La especialización en el área científica y técnica conduce a un retraso en la toma de conciencia y es un freno para la participación política, asimismo, la especialización conduce al experto a luchar por incentivos materiales, y consecuentemente, buscar la promoción para obtener beneficios individuales.

Los puntos suscritos por Deng Xiaoping en este cuadro fueron elaborados en base al documento: “Certain Questions on Accelerating the Development of Industry” y del “grupo de los 4” en “Criticism of Selected Passages of Certain Questions on Accelerating the Development Industry”, revisados por Riskin Carl, *China's Political Economy*. Op.cit., pp. 194-200

#### 3.4.2.3. Desempeño económico

Durante todo el periodo que comprendió la Revolución Cultural los indicadores económicos mostraron tasas decrecientes en comparación con el periodo de reajuste económico.<sup>226</sup>

<sup>226</sup> la información estadística puede consultarse en: Chinese State Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, Beijing, varios años. Y Hudson Christopher, *The China Handbook*, op. cit. p15

- A. El ingreso Nacional que había logrado un incremento altamente significativo durante el periodo de “Reajuste”, disminuyó a un 8.3% y 5.5% para los periodos de 1966-70 y 1971-75 respectivamente.
- B. El valor total de la producción social, después de haberse recuperado durante la fase previa (en 15.5% de incremento promedio anual para los años de 1963-65) decrece a un 9.6% de incremento medio anual durante el Tercer Plan Quinquenal y a un 7.8% para el Cuarto Plan Quinquenal. En ese mismo periodo el valor total de la producción en la Industria y la Agricultura decrece de 9.6% a 7.8%.
- C. El Valor de la Producción en las industrias ligera y pesada muestran una tendencia decreciente. En razón de las políticas de industrialización que privilegian al sector de la industria pesada la tasa de decrecimiento es significativamente menor que la que se presenta en la industria ligera. Una reducción en el crecimiento de la industria ligera redundaría en deterioro de los niveles de bienestar de la población.
- D. La tasa de acumulación se incrementa de 26.3% a un 33.35% respectivamente para ese mismo periodo, lo que muestra una reducción significativa en los niveles de consumo de la población.
- E. Con respecto a las provincias la aplicación de medidas de descentralización alentó la conformación de pequeñas industrias comunales con capital muy bajo y deficiente tecnología pero que tendrán un fuerte peso para el periodo de la reforma.

Sobre la base de los indicadores descritos con anterioridad, excepto los fuertes incrementos en las tasas de acumulación e inversión estatal, ninguno de los indicadores económicos muestra tasas de crecimiento superiores a los experimentados durante el periodo de reajuste, al contrario, conforme se avanza en la aplicación de las medidas propuestas por la Revolución Cultural, los indicadores se tornan, cada vez, más decrecientes, como es posible observar en la tabla III.2



Tabla III. 2

**Indicadores económicos relevantes durante la Revolución Proletaria Cultural**  
(Tasas de Crecimiento Anual)

Periodo	Periodo de Reajuste (1963-65)	3 <sup>er</sup> Plan Quinquenal (1966-70)	4 <sup>o</sup> Plan Quinquenal (1971-75)
Valor de la Producción Social Total	15.5	9.3	7.3
Valor Total de la Producción en la Industria y la Agricultura	15.7	9.6	7.8
Valor de la Producción Agrícola	11.1	2.9	3.4
Valor de la Producción de la Industria Ligera	21.2	8.7	7.9
Valor de la Producción de la Industria Pesada	14.9	15.0	10.3
Ingreso nacional	14.7	8.3	5.5
Tasa de acumulación	22.3	25.9	32.5

Fuente: Chinese State Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, Beijing, varios años.

#### 3.4.2.4. Desempeño Institucional:

Al igual que para la economía y el desarrollo industrial, el desempeño institucional siguió un camino similar. Durante la primera fase la respuesta del liderazgo maoísta fue contundente en el establecimiento de una transformación institucional dirigida a frenar los excesos capitalistas que había resultado de la aplicación de las políticas de “reajuste económico”. En la segunda fase, ante la creciente crisis económica y social, se propuso, bajo la dirección de Shou Enlai, la aplicación de “nuevos arreglos institucionales”, con los que se buscaba revertir la situación prevaleciente. Dichas propuestas, planteadas en la Conferencia Nacional de Planeación celebrada en diciembre de 1971 consistieron en: el reforzamiento de un liderazgo conjunto unificado, fortalecer la centralización y la coordinación económica, el pago de salarios diferenciales según la participación individual en la actividad productiva, la promoción de incentivos materiales (bonos) por trabajo adicional y productividad, sancionar o castigar a quienes violen la disciplina

laboral, reforzar el liderazgo del partido en la actividad económica, etc., sin embargo, estas propuestas no gozaron de la simpatía del “Chairman Mao” por lo que no fueron promovidas suficientemente ni por el partido ni por la burocracia gubernamental.<sup>227</sup> Finalmente se impusieron cambios en los “arreglos institucionales” que rompieron con las normas y prácticas, que antaño habían sido intocables, cuyas transformaciones, impactaron el medio ambiente económico y el funcionamiento institucional. Los más importantes de estos arreglos consistieron en:<sup>228</sup>

- Sustituir los “inventivos materiales”, catalogados como desviaciones burguesas, por incentivos “comunistas”;
- Subvertir normas y prácticas que habían sido aceptadas en periodos anteriores con la finalidad de darle legitimidad al liderazgo maoísta y alentar los valores aportados por la Revolución Cultural. Es el caso, por ejemplo, de rechazar ciertos valores de la disciplina leninista, tales como: la disciplina partidaria, la obediencia a los altos niveles de mando y el liderazgo colectivo.
- Desalentar la especialización técnica la que era catalogada como fuente de “elitismo” y diferenciación social;
- Cuestionar el “status revolucionario” de los funcionarios estatales y los dirigentes del Partido;
- Reducir la participación, influencia y poder de las autoridades centrales por lo que se llamaba a “hacer la revolución” por iniciativa de las masas;
- Cuestionar la obediencia a los altos niveles jerárquicos de mando;
- Sustituir el liderazgo colectivo del Partido (Politburó y el Secretariado) por un liderazgo personal, encabezado por Mao Tse Tung;
- Establecer una nueva actitud revolucionaria y un código de conducta en función de una filosofía y de un catálogo de acciones suscritas en torno al “Pensamiento Mao Tse Tung”

---

<sup>227</sup> Liu Suinian y Wu Qungan, *China's Socialist Economy. An Outline History (1949-1984)*, Beijing Review, Beijing China, 1986, pp. 377-381

<sup>228</sup> Para mayor detalle ver: Teiwes, Frederick, “The Chinese State during the Maoist Era”, en Shambaugh David, *The Modern Chinese State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 143-160

- El establecimiento de nuevos Comités Revolucionarios (CR) a diversos niveles burocráticos y en unidades económicas combinando las funciones de partido y gobierno. Fueron los CR, los que en la práctica, asumieron el control de las fábricas y de las unidades burocráticas de gobierno y las responsables de aplicar las políticas determinadas por el liderazgo Maoísta;
- Imponer una nueva visión del mundo que rompiera con las viejas normas y valores. Para el logro de la anterior se requirió de una fuerza coercitiva capaz de restaurar el orden y evitar el “caos” posible de desencadenarse al romper los viejos esquemas y moldes sociales. El Ejército de Liberación Nacional, en estrecha vinculación con los “Comités Revolucionarios”, fueron las instancias que lo hicieron posible.

Desde el punto de vista institucional, las consecuencias de la imposición de estas medidas fueron verdaderamente críticas. Entre otras se pueden enunciar las siguientes:

1. El temor de que los “incentivos materiales” alentasen el regreso de China al capitalismo impulsó este esfuerzo y se reiteró la necesidad por construir una “nueva sociedad” después de destruir la “vieja sociedad”.<sup>229</sup> Es por lo anterior que se rompió (de nuevo) el esquema institucional aplicado durante el “periodo de ajuste”, mucho antes de su consolidación. Los cambios abruptos no permitieron la consolidación y maduración de la estructura institucional, por lo tanto, no solo no se vieron favorecidos los nuevos arreglos sino que se generó una mayor confusión y caos institucional.
2. La planeación económica se vio sumida en una gran confusión dado el fuerte rompimiento institucional generado en las estructuras del partido y el Estado<sup>230</sup>. Situación que generó, además, una gran desorganización en la aplicación de las medidas producto de la descentralización económica.
3. La eficiencia y el avance técnico se vio frenado dada la política anti- intelectual incrementándose los niveles de ineficiencia y baja productividad en el trabajo.<sup>231</sup>

---

<sup>229</sup> Shambaugh, David. *The Modern Chinese State*, Op. Cit., p. 144

<sup>230</sup> Prybyla Jan, “The Chinese Communist Economic State in Comparative Perspective”, en Shambaugh David, et al, *The Modern Chinese State*, op. cit. p.204

<sup>231</sup> Chu-yuan Cheng, *China's Economic Development. Growth and Structural Change*, op. cit., p. 355

4. Con el objetivo de la socialización de la estructura total de la propiedad productiva, fueron, primeramente reducidos, y luego cancelados, los bienes privados en las comunas por lo que el sistema de propiedad fue nuevamente cuestionado..
5. La aplicación de una política industrial de auto- suficiencia local ante una desorganización en la aplicación de las medidas de descentralización conllevó a una pobre eficiencia económica y a un uso irracional de los recursos locales para la producción de bienes en los que se presentaban serias desventajas comparativas y alienta la duplicación en la inversión para proyectos industriales.
6. Al imponerse nuevos criterios valorales (desde la perspectiva “revolucionaria” del Pensamiento Mao Tsedong) indujo una gran confusión en la sociedad y a un conflicto generacional, lo que, en fin de cuentas, redundó en un mayor desestímulo y desconfianza en el modelo impuesto.

Como se observa los objetivos de la revolución cultural estaban dirigidos hacia la transformación de la “superestructura”, por lo tanto, las instituciones fueron el blanco central de esa política. La seguridad de que con la re-educación pudiese transformarse la conciencia de las masas, para luego expresarse en una práctica de “clase”, y el temor manifiesto del retorno de las instituciones capitalistas, indujeron al liderazgo maoísta a la imposición de nuevas “normas” y “valores”. Una imposición como la descrita durante la Revolución Cultural no estaba exenta de conflictos y riesgos. Por un lado, los cambios abruptos en las “reglas del juego” no permitieron que se consolidara y madurara una estructura institucional ni se favorecieran nuevos arreglos que soportaran las nuevas políticas. Mientras tanto la carencia de un sistema consolidado y el caos institucional provocado por la imposición de nuevos códigos de conducta influyeron en la conformación de un medio ambiente institucional poco propicio que impulsara la actividad económica y se lograra un buen desempeño industrial.

### 3.5 La debacle del Maoísmo en la emergencia de una “nueva” política económica

Desde el punto de vista estadístico se deja constancia de cómo las diversas crisis por las que atraviesa China, desde su constitución como República Popular hasta la Revolución Cultural, habían tenido como origen los cambios en política económica, la ruptura y/o el establecimiento de instituciones acordes a una izquierda “extrema” o “radical”. Esta situación se muestra desde la aplicación de la estrategia del “Gran salto Adelante” en el transcurso de la aplicación del “Segundo Plan Quinquenal”. Por su lado la Revolución Cultural con sus políticas extremas había debilitado las instituciones predominantes de ese periodo: el Partido Comunista Chino había mostrado fuertes fisuras en su interior, el viejo liderazgo había sido fuertemente socavado, se habían trastocado las relaciones en el trabajo, en la escuela y en la sociedad en general, se habían manipulado, de manera deliberada, las lealtades con la finalidad de obtener ventajas políticas. Con efectos negativos en lo económico y una política industrial que no se definía del todo, se generó una gran frustración y pérdida de confianza en el liderazgo maoísta y en sus instituciones, originando con ello, un clima propicio para el cambio y la aplicación de una Reforma Económica que permitiera dar una respuesta efectiva a las limitaciones encontradas.

La reforma se inició a partir de 1976, con el breve gobierno de Hua Guofeng<sup>232</sup>. Este periodo se distinguió por una ambigüedad en sus premisas. Por un lado, se continúan muchas de las políticas aplicadas durante la Revolución cultural, entre otras: la de no diferenciar las acciones “revolucionarias” de la actividad “productiva”, el considerar el conflicto entre clases inherente al crecimiento económico, la promoción y movilización de la población hacia ambiciosos objetivos de crecimiento económico y desarrollo industrial, considerar las altas tasas de inversión como fuente de crecimiento económico a

---

<sup>232</sup> Hua Guofeng llegó al puesto de premier después de la muerte de Zhou Enlai, y de la purga y auto-exilio de Deng Xiaoping. Posterior de la muerte de Mao en 1976, fue nombrado dirigente del Partido Comunista Chino. Su preeminencia como líder político obedecía a su filiación Maoísta, sin embargo, los estragos ocasionados por el liderazgo Maoísta, posterior a la Revolución Cultural, le llevan a asumir acciones políticas y económicas de relevancia, algunas de ellas, contrarias a la propuesta del maoísmo. Entre las acciones políticas destaca el haber detenido y enjuiciado a la “Banda de los 4” responsabilizándolos de los desmanes y excesos de la Revolución Cultural. Con respecto a la economía asume algunos de los postulados antes propuestos por Zhou Enlai como fue la “Política de las 4 modernizaciones”.

costa de fuertes restricciones al consumo, retomar a la industria del acero como emblema de la modernidad (se continúa con el slogan: “tomar al acero como la principal clave”) convencidos de que el desarrollo de la industria pesada serviría como locomotora para el crecimiento económico, a través, de alentar la construcción de proyectos industriales gigantescos.<sup>233</sup> Por otro lado, contrario a los planteamientos “izquierdistas”, se critica y se revierte la eliminación de la propiedad individual en las comunas, se incrementa el grado de centralización en la economía, se reconsidera la necesidad de establecer incentivos materiales en la actividad productiva, se rehabilitan cuadros que habían sido fuertemente atacados durante la revolución cultural como “pro-burgueses”, se reconsidera acerca de una necesaria división del trabajo y el establecimiento de una responsabilidad personal en el trabajo, etc.<sup>234</sup>

En este panorama de políticas mixtas, el gobierno de Hua Guofeng, suponía que los indicadores económicos negativos eran producto, más de las circunstancias políticas, que originados por los problemas estructurales e institucionales del comunismo o por la adopción y aplicación de una política de industrialización errónea. En esa lógica, consideraba que la restauración de la estabilidad política estimularía el entusiasmo popular por la producción, el incremento en la eficiencia de la planeación y la administración estatal, asimismo, que los altos niveles de inversión podrían producir altas tasas de crecimiento,<sup>235</sup> en este sentido más que representar un rompimiento con las políticas Maoístas, el programa de Hua intentaba corregir los excesos del ultra izquierdismo.<sup>236</sup> En un primer momento se intenta corregir la descoordinación causada por la descentralización irracional auspiciada durante la Revolución Cultural, por lo que se inicia, a partir de 1977, un proceso de re-centralización y se abandona la planeación basada en la región. Por otro lado, en la búsqueda de cambios acelerados, propios del lenguaje “ultraizquierdista”, se retoma la vieja consigna Maoísta de “mecanizar la agricultura” por lo que se proponen acciones a fin de lograr un desarrollo acelerado de

---

<sup>233</sup> Swaine Michael Dalzell, *Heavy Industrial Policy under Hua Guofeng: Bureaucracy and the Policy Process*, UMI Dissertation Information Service, UCSD, 1986, p. 158

<sup>234</sup> Riskin Carl, *China's Political economy. The quest for Development since 1949*, op. cit. p. 259-261

<sup>235</sup> Kuotsai Tom Liou, *Managing Economic Reforms in Post - Mao China*, op. cit. p.25

<sup>236</sup> Pradumna B. Rana y Naved Hamid, *From centrally Planned to Market Economies*, Oxford University Press (Published for the Asian Development Bank), New York, 1996, p.39

la industria pesada, particularmente de la industria del acero para cumplir con ese objetivo.

El Plan decenal 1976-1986 y la reconsideración, de la “Política de las 4 modernizaciones” buscaban ese propósito. Dicho Plan, de manera explícita se centraba en la construcción de 120 megaproyectos industriales de gran envergadura<sup>237</sup>, que serían los ejes sobre los cuales descansaría el crecimiento industrial, lo que les posibilitaría, alcanzar los niveles de mecanización requeridos para el sector agrícola (80%) y, en un periodo relativamente corto (1985), alcanzar los niveles de producción industrial de los países más altamente desarrollados. El cumplimiento de los objetivos propuestos en el “Plan decenal” significaba que la producción de acero debería alcanzar 60 millones de toneladas para ese año (en 1977 solo se producían 23.7 millones de toneladas), es decir, debería incrementarse en 5 millones de toneladas cada año por lo que debería crecer a una tasa del 10.2% anual; la producción de granos debería ser de 400 millones de toneladas métricas (en 1978 se producían solo 304.7 millones de toneladas métricas), por lo que el valor de la producción agrícola debería crecer a un promedio de 4.5% anual, mientras tanto, la producción industrial en general debería crecer al 10% anual durante el periodo de 1978 a 1985<sup>238</sup>.

Para el éxito de una acción como la descrita en el Plan decenal se requerían de altos niveles de inversión<sup>239</sup> e importación de plantas industriales completas; por lo que era necesaria una enorme cantidad de recursos humanos, materiales y técnicos, de recursos financieros, etc., y aunque se pretendía obtener esos recursos a través de un reforzamiento de los vínculos con el exterior y aprovechar el capital y la tecnología disponible en los mercados internacionales, el costo que ello significaba era muy ominoso para la debilitada economía China. Era, más que evidente, que esa política no era viable en virtud de que el gobierno no disponía de los recursos necesarios para el cumplimiento de

---

<sup>237</sup> De entre estos proyectos gigantes se consideraban: 10 industrias integradas de hierro y del acero; 10 plantas para la producción de fibras sintéticas; 10 plantas petroquímicas, 30 plantas productoras de energía eléctrica, la construcción de 6 grandes líneas ferroviarias, el establecimiento de 5 puertos y la explotación de 10 nuevos campos petroleros. Ver Liu Suinian y Wu Qungan, *China's Socialist Economy. An Outline History (1949-1984)*, op. cit. p. 432; y Naughton Barry, *Growing Out the Plan*, op. cit. p. 67.

<sup>238</sup> Riskin Carl, *China's Political economy. The Quest for development since 1949*, op. cit. 259

<sup>239</sup> Para darnos una idea de la magnitud de la inversión necesaria para que el Plan decenal fuese exitoso habría que mencionar que se requiere que el gobierno invirtiera durante 8 años (1978-1985) un monto equivalente en construcción de capital a la hecha durante los 28 años previos.

esos objetivos. El hecho de tomar decisiones sobre una serie de supuestos irreales de la naturaleza de la economía explicará el pronto fracaso y la necesidad temprana de “reajustar” la economía y dar marcha atrás a los objetivos planteados en el “Plan decenal”.<sup>240</sup>

Tabla III. 3

**Producción actual y planeada de las industrias más relevantes**

Industria	1977	1978	1979	1985 <sup>c</sup>
Acero (millones de ton.)	23.7	31.8	34.5	60
Carbón (millones de ton.)	550	618	635	900
Petróleo crudo (millones de ton.)	93.6	104	106.2	250
Electricidad (Mil millones de kwt)	223.6	256.6	282.0	n.a.
Cemento (millones de ton.)	55.7	65.2	73.9	100

Fuente: State Statistical Bureau, “Communiqué on the fulfillment of China’s 1978 (1979)”, National Economic Plan, *Beijing Review*, Julio 6, 1979 y Mayo 12 de 1980..

<sup>c</sup> Del Plan original. Ver: Chu- Yuan Cheng, “The modernization of Chinese Industry” en Baum Richard, ed., *China’s Four Modernizations: The New Technological Revolution*, Westview Press, Boulder Colorado, 1980, p. 44

El problema, sin embargo, no solo se reducía a la carencia de recursos para cubrir el costo de las importaciones de plantas y equipo para la industrialización; los desequilibrios internos entre: acumulación y consumo, de la industria liviana y la agricultura con respecto a la industria pesada, en la ineficiencia del sistema administrativo, en los

<sup>240</sup> Entre otros, uno de los supuestos mas relevantes consistía en asumir, sin comprobación empírica alguna, de que el país, era rico en yacimientos petrolíferos, por lo que se mantendría un participación creciente de este sector en sus exportaciones, y con ello tendría la capacidad suficiente para cubrir el pago de sus importaciones requeridas para la industrialización, sin embargo, cuando se comprobó que los yacimientos reales no eran los esperados, el plan decenal se colapsó por necesidad.



problemas que generaba la distribución de la fuerza de trabajo en los diversos sectores, etc.; que se habían ido gestando paulatinamente conforme se avanzaba en la aplicación de las diversas políticas de industrialización, se habían venido agravando paulatinamente desde antes de la aplicación de la Revolución Cultural y de continuarse, pudiesen desembocar en serios conflictos sociales<sup>241</sup>.

### 3.5.1. Indicadores económicos relevantes y desempeño institucional

Las alcances económicos más importantes durante este periodo se pueden sintetizar en los siguientes puntos:<sup>242</sup>

- A. Se continuó con el reforzamiento de la industria pesada a expensas del crecimiento en la industria liviana y la agricultura y de una mejoría en la cantidad, calidad y variedad en los bienes de consumo. Entre 1976 y 1978 la participación de la agricultura en el Valor Bruto de la Producción Total se redujo de un 30.4% a un 27.8%, mientras tanto el Valor Bruto de la Producción Industrial se incrementó de 69.6% a un 72.2%. En lo que se refiere a la industria en sí misma, la industria ligera disminuyó de un 44.2% a un 43.4% mientras tanto la industria pesada se incrementó de 55.8% a 56.9% en esos dos años<sup>243</sup>.
- B. Los empleos generados, dado el incremento de la inversión en la industria pesada, pasó del 12.1% del empleo total en 1976 al 12.2% en 1977 y 12.6% en 1978, lo que no compensa la disminución en la participación del empleo total del sector agrícola, que tuvo una disminución más significativa que ese incremento, al pasar de un 75.8% de participación en el empleo total para 1976 al 74.5% en 1977 y a un 73.8% en 1978<sup>244</sup>.
- C. Se observa un incremento en la inversión en construcción de capital de 31.2 mil millones de yuanes para 1977 a 41.7 mil millones para 1978, mientras tanto los

---

<sup>241</sup> Liu Suinian y Wu Qungan, *China's Socialist Economy. An Outline History (1949-1984)*, op. cit. pp. 432

<sup>242</sup> *China Statistical Yearbook*, Beijing, Años: 1987, pp. 93, 94 y 1944, p. 25

<sup>243</sup> Ibid. p. 432

<sup>244</sup> Chinese State Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, Beijing, 1987, pp. 93 y 94

niveles de acumulación se incrementaron de un 30.9% del Ingreso nacional en 1976 a 32.3% en 1977 y a un 36.5% en 1978.<sup>245</sup>

- D. Contrario a esta tendencia, los niveles de consumo fueron decreciendo su participación con respecto al Ingreso Nacional, en 1976 el 69.1% era destinado al consumo, mientras tanto fue de 67.7% para 1977 y de 63.5% para 1978<sup>246</sup>
- E. Durante este periodo los niveles de vida de la población se fueron deteriorando paulatinamente, los salarios urbanos permanecieron prácticamente congelados y no se lograron mejoras sustanciales en los niveles de bienestar, vivienda, educación, salud, etc.

Tabla III. 4

**Indicadores económicos relevantes para China**  
**1976-1978**  
**%**

Indicador	1976	1977	1978
Participación de la producción de la industria Liviana con relación a la Producción industrial total	44.2	44	43.1
Participación de la industria pesada	55.8	56	56.9
Tasa de acumulación con respecto al Ingreso Nacional	30.9	32.3	36.4
Tasa de Consumo con respecto al Ingreso nacional	69.1	67.7	63.5
Fuerza de Trabajo en la agricultura como proporción del total	75.8	74.5	73.8
Fuerza de Trabajo en la industria como proporción del total	12.1	12.2	12.6

Fuente: Chinese State Statistical Bureau *China Statistical Yearbook*, Años: 1987, pp. 93, 94 y 1944, p. 25

<sup>245</sup> Ibid., pp. 93, 94 y p. 478

<sup>246</sup> Ibid., pp. 93, 94

Cuando estas políticas se colapsaron dramáticamente a fines de 1978 quedó claro de que se requería recomponer la debilitada autoridad política del gobierno de Hua y aplicar una Reforma Económica más profunda y de mayores alcances. Era un imperativo, al menos para ese momento, el de aplicar una política de “reajuste” que permitiera una mayor congruencia entre la política económica y las posibilidades reales de crecimiento, y en ese sentido, alentar la conformación de un “medio ambiente institucional” que propicie la consolidación de esos avances.

En diciembre de 1978, en la Reunión Plenaria del Tercer Pleno del 11° Comité Central del PCCh, se da un giro en la política económica seguida hasta entonces y se dejan de lado las metas específicas propuestas en el Plan Decenal. Las principales reformas introducidas en esta política de “reajuste” consistieron en<sup>247</sup>:

- La reducción en la tasa de acumulación e incrementar los niveles de consumo individual y social;
- Redirigir las prioridades de inversión de la industria pesada a la industria ligera y a la agricultura;
- Concederle mayor énfasis al desarrollo de las industrias colectivas, sobre todo, aquellas generadoras de altos niveles de empleo;
- Establecer nuevos vínculos con el exterior a fin de estimular a la economía en: la expansión del empleo, la absorción de tecnología y el desarrollo de habilidades empresariales.

Con la aplicación de estas medidas se inicia, en la práctica, la Era de la Reforma en China

Este nuevo liderazgo “post- Mao” surgió en China en un momento de extrema debilidad institucional, los excesos originados por la Revolución Cultural, que llevaron a la desaparición de las instituciones prevalecientes, había sumido al pueblo en el desanimo y en la desesperanza. El problema radicaba en que ese gobierno tenía su origen en la misma tradición ideológica y política del Maoísmo, por lo tanto, mas que preocupados

---

<sup>247</sup> White Gordon, “State and Market in Chinas Socialist Industrialization”, en Gordon White, ed., *Developmental States in East Asia*, McMillan Press in Association with the Institute of Development Studies University of Sussex, 1988, p. 162

por el establecimiento de nuevas instituciones lo estaba por deslindarse, no de Mao, sino del Maoísmo (“ultra izquierdismo”)<sup>248</sup> y mostrar a las “masas” su legitimidad. En tal sentido la política institucional del nuevo gobierno durante esta etapa se dirigió por una trayectoria dual: por un lado no abandonaba los postulados del pensamiento doctrinario que le dio origen, por lo que se vio obligado a retomar muchos de los planteamientos que resultaban de ese liderazgo, y por otro lado, alentaba modalidades institucionales acordes con los intereses de los grupos “moderados” del Partido. El propósito de la aplicación de esta política mixta perseguía un doble propósito: legitimar su origen y lograr el apoyo de los grupos sociales con mayor influencia al interior del partido que gozaban de un enorme prestigio social, y de esa manera recuperar la capacidad de su gobierno para dirigir al país hacia el logro de ambiciosos objetivos económicos. Sin embargo, al subestimarse los impactos sociales de la Revolución Cultural, no hubo el deslinde necesario ni se establecieron grandes transformaciones al “medio ambiente económico e institucional”, y aunque, se dieron algunos cambios en las “reglas del juego”, no tuvieron el impacto esperado dada la debilidad en el liderazgo y la incertidumbre producto de la ambigüedad en la aplicación de esas políticas “mixtas”, situación que no solo dificultaba el fortalecimiento institucional sino que generaba una mayor incertidumbre, desconfianza e inseguridad.

Entre los principales cambios en la estructura institucional se pudiesen considerar<sup>249</sup>:

- Desde el punto de vista organizacional, se convergió hacia un modelo de desarrollo soviético, en virtud del reestablecimiento de los organismos de planeación central y el reestablecimiento del control sobre la economía;
- Se rehabilitó el sistema de asignación central de recursos;
- Se impulsó al establecimiento y desarrollo de las empresas de propiedad colectiva;
- El limitado uso de los mecanismos de mercado en conjunción con y bajo la supervisión de la planeación central y la tolerancia a la competencia, a escala limitada, entre empresas;

---

<sup>248</sup> Deslindarse del Maoísmo le hubiese significado renunciar a la “legitimidad” de su origen, en virtud de que su posición de “liderazgo” solo podía explicarse por el legado del “Chairman”

<sup>249</sup> Tung Rosalie, *Chinese Industrial Society after Mao*, Lexington Press, USA, 1982, p. 36

- Se aplicaron criterios de competencia técnica como base para el reclutamiento y promoción en puestos de dirección.
- Se inició un proceso de reavivación de incentivos materiales, tales como bonos y estímulos para la producción en el sector industrial y la agricultura;

En consideración de la percepción equivocada del gobierno dirigido por Hua al no considerar necesario instrumentar cambios profundos en lo económico y en lo institucional y la creciente desconfianza e inseguridad originada por el establecimiento de objetivos ambiciosos e imposibles de alcanzar de un programa económico elaborado por un sistema de planeación ineficiente y con graves deficiencias técnicas, llevó a que sus opositores, aquellos que, siendo más consecuentes con sus planteamientos emergieran, con una fuerza inusitada y lograran imponer sus propuestas de política económica. Será la misma debilidad del liderazgo gubernamental, y la emergencia de una nueva visión lo que hizo posible la experimentación de una nueva política de incentivos en algunas provincias chinas (al margen del gobierno central) y se desarrollaran transformaciones institucionales que hasta entonces se habían considerados privativos del “capitalismo”, contraviniendo con ello muchos de los postulados que habían prevalecido hasta entonces. Es así como, en octubre de 1978, bajo la dirección de Zhao Ziyang, se aplicaron en la provincia de Sichuan una serie de reformas experimentales con la finalidad de mejorar la eficiencia y productividad en las empresas industriales. Entre otras, esas medidas consistieron en: otorgar una mayor autonomía en la operación y administración de la empresa, retención de un 15 a un 25% de las ganancias que se hayan obtenido por encima de los objetivos demandados por el gobierno, bonos y premios a los trabajadores en proporción a su contribución en la actividad productiva, etc.<sup>250</sup> Gracias a la aplicación de estas políticas el nivel de producción en esta provincia se incrementó en un 36.7% por encima del promedio que registraba la provincia, por lo que e inmediato llamó la atención de administradores de empresas y oficiales del gobierno. El éxito en estas empresas experimentales, además de fortalecer un cambio ideológico, obligó al gobierno a su generalización. Fue doble el efecto tenido con la aplicación de estas políticas experimentales. Mientras se acrecienta la debilidad en el liderazgo encabezado

---

<sup>250</sup> Yingyi Qin, *Issues of Enterprise Reform un China*, Center for Economic Policy Research, CEPR Publication No. 390, Marzo de 1994, p. 4

por Hua Guofeng y en la credibilidad de sus instituciones se fortalece la presencia de un nuevo liderazgo cuya ideología es afín a esas prácticas. Ante estas circunstancias la permanencia de Hua en el poder era solo cuestión de tiempo. El Tercer Pleno del 11º Comité Central Del Partido Comunista Chino, celebrado en diciembre de 1978, marca una ruptura con la vieja visión “izquierdista” y emerge un nuevo liderazgo encabezado por Deng Xiaoping, sin embargo, no fue sino hasta fines del año de 1980 cuando Hua Guofeng fue destituido de su puesto como dirigente del Partido Comunista Chino.

### **3.6. Conclusiones**

De acuerdo al análisis tenido nos permitimos exponer las siguientes conclusiones:

La secuencia en el desarrollo institucional seguido durante el periodo de reajuste económico y de la Revolución Proletaria Cultural pudiesen sintetizarse en el párrafo siguiente: la experiencia del Gran Salto Adelante, periodo durante el cual se aplicaron políticas y propuestas institucionales de corte “radical”, dio lugar a fallas desastrosas con graves problemas económicos y con una gran cantidad de pérdidas de vidas humanas. El fracaso que siguió a la aplicación de estas políticas y la crisis a la que condujo, exigieron una corrección de rumbo. La autoridad gubernamental se vio forzado a entrar a un periodo de ajuste económico en orden a reparar los daños. Se reconsideró de nuevo el restablecimiento de un liderazgo colectivo y la ejecución de un conjunto de propuestas institucionales “moderadas”. Mediante la aplicación de estas políticas, para 1963, la economía, no solo se había recuperado, sino que había superado los niveles de crecimiento alcanzados en 1957. La colisión entre estos dos planteamientos, sin embargo, no quedó ahí, los temores que despierta en el liderazgo Maoísta la restauración de planteamientos, supuestamente, capitalistas y las viejas instituciones conduce a que ese liderazgo, con el apoyo incondicional del ejército, campesinos pobres y estudiantes, se reestablezca en el poder, y reinicie una nueva ofensiva a fin de imponer nuevas propuestas políticas e institucionales radicales en la búsqueda de transformar la “superestructura” a través de la llamada Revolución Proletaria Cultural”, sin embargo, los

avances económicos y las instituciones que emergen de ella son severamente cuestionadas e inducen un retroceso en los indicadores económicos y de bienestar. El nuevo fracaso que resulta de la aplicación de estas propuestas y el debilitamiento del liderazgo Maoísta induce al gobierno chino a proponer cambios “no ortodoxos” y a privilegiar un desarrollo hacia el socialismo con características chinas.

Cuadro III.2

**Tipos de propuestas institucionales durante el periodo de Reajuste**

<b>Arreglo institucional</b>	<b>Propuestas Moderadas</b>
Derecho de propiedad	Es más flexible al considerar una evolución gradual hacia el socialismo que parte de un sistema compartido en los derechos de propiedad
La estructura de gobernación	En el campo se promueve la presencia de algún mecanismo de propiedad privada (colectivización agrícola). Privilegia la jerarquía y el control central y autoritario del Estado como el principal actor para el establecimiento de políticas
El funcionamiento del mercado	Se considera un limitado uso de los mecanismos de mercado bajo la supervisión de la planeación central
Elección de políticas	Privilegia la organización de la actividad económica sobre la base de una estructura jerarquizada, coordinada centralmente y un fuerte control ejercido por el gobierno central
Competencia	Se promueve una competencia limitada con la finalidad de genera incentivos y darle impulso a determinados sectores
Estímulos	Promueve los incentivos materiales y una diferenciación salarial acorde con la contribución en la actividad productiva
Estructura Laboral	Se reconsidera acerca de una necesaria división del trabajo y el establecimiento de una responsabilidad personal en el trabajo. Se restablece un sistema de organización en la industria con personal especializado y responsabilidades específicas

Fuente: Elaboración propia

1. Este periodo se caracteriza por continuar con una política de “avance y retroceso”. En la fase de reajuste económico se establecen mecanismos institucionales que pretenden modificar las “reglas del juego” establecidas durante el Gran Salto Adelante. La naturaleza de los mecanismos establecidos difiere de los del GSA en que son moderados y alientan instituciones consideradas propias del sistema capitalista. Con la “estructura institucional” que resultó de la aplicación de las políticas de “reajuste económico” se generó el soporte necesario para inducir a la economía a un mejor funcionamiento, y consecuentemente, se revirtió la situación que prevalecía durante el GSA. Esta experiencia dejó claro los límites que se plantean al liderazgo estatal en la imposición de directrices económicas cuando la estructura institucional no responde a las condiciones sociales prevalecientes.
2. No obstante la importancia del rol jugado por las “instituciones” en el desempeño económico e industrial alcanzado por China para cada una de las diversas fases durante este periodo no se puede ser determinante y basar los alcances y las limitaciones de cada fase a solo esa influencia. Los “arreglos institucionales” son el soporte para la aplicación de las diversas políticas de industrialización, por lo tanto, la elección de instituciones moderadas habrán de generar incentivos positivos que propiciarán la transformación óptima del medio ambiente institucional para una correcta conducción de las diversas políticas; la elección de instituciones radicales, serán serias limitaciones para el cumplimiento de los objetivos de industrialización y pudiesen conducir a resultados no deseados. El contraste que presentan los resultados prácticos que resultan del Segundo Plan Quinquenal (periodo del GSA) y durante el Tercer y Cuarto Plan Quinquenal (periodo de la Revolución Proletaria Cultural) con relación al Periodo de Ajuste dejan constancia de la efectividad de uno o de otro “arreglo institucional.



Tabla III. 5

**Indicadores Básicos de Crecimiento Económico durante la prerreforma, 1958- 1976**  
(Tasas de Crecimiento Anual)

Periodo	2° Plan Quinquenal (1958-62)	Periodo Ajuste (1963-65)	3 <sup>er</sup> Plan Quinquenal (1966-70)	4° Plan Quinquenal (1971-75)	1976
Valor de la Producción Social Total	-0.4	15.5	9.3	7.3	-
Valor de la Producción Agrícola e industrial	-4.4	11.1	2.9	3.4	2.5
Valor de la Producción de la Industria Ligera	1.1	21.2	8.7	7.9	2.4
Valor de la Producción de la Industria Pesada	6.6	14.9	15.0	10.3	0.5
Tasa de Productividad. del trabajo en SOEs	- 5.4	23.1	2.5	-0.3	- 8.6
Tasa de Acumulación	29.4	22.3	25.9	32.5	30.9

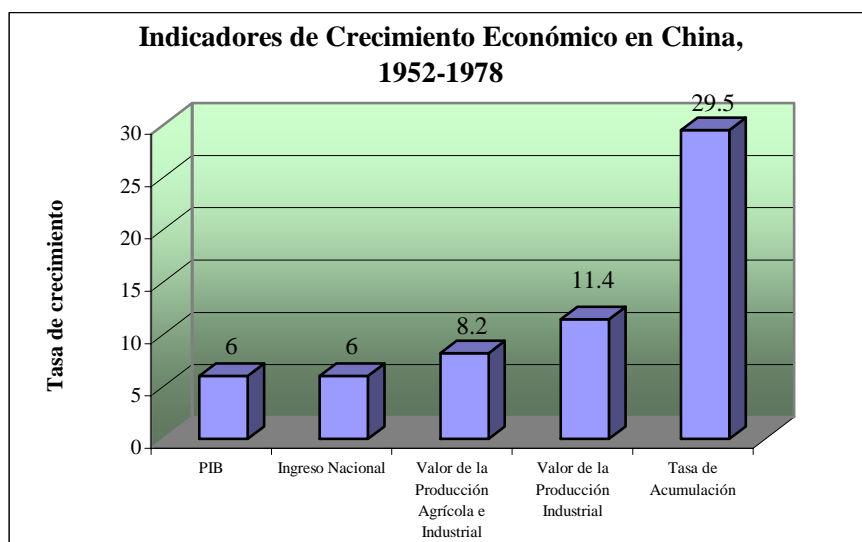
Fuente: State Statistical Bureau, Division of National Economic Balance Statistics, *Collection of Statistical Data on National Income (1949-1985)*, China Statistical Press, Beijing, 1987, pp. 2 y 45-46

3. A pesar de una política industrial que privilegia el sector de la industria pesada y que contraría los postulados básicos de las “ventajas comparativas”, se ha logrado en China un avance inigualable en el proceso de industrialización durante todo el periodo, mismo que se caracteriza por:

- Haberse conformado una base industrial comprehensiva. A través de la rápida expansión de la industria pesada se indujeron cambios fundamentales en la estructura económica del país. Entre 1952 y 1978 la participación de la industria en el Ingreso Total Nacional se incrementó de 19.52% a 49.40% mientras tanto la participación de la agricultura cayó de 57.72% a 32.76%. Durante este periodo la industria mantuvo un crecimiento anual por encima del 10% (con pocas

- excepciones en 1961-62, 67-68 y 1974), mientras tanto, el de la agricultura fue de 3.2% y de 4.2% para el comercio.<sup>251</sup>
- de más rápido crecimiento en la región del pacífico Asiático (Corea y Taiwán)<sup>252</sup>

Gráfica III. 3



Fuente: State Statistical Bureau, Division of National Economics Balance Statistics, *Collection of Statistical Data on National Income (1949-1985)*, China Statistical Press, Beijing, 1987, pp. 2 y 45-46

- Haber alcanzado, gracias al proceso de industrialización, una de las tasas más altas en el crecimiento económico promedio anual a nivel mundial en lo que respecta al Valor Total de la Producción Social, el Valor Total de la Producción Agrícola e Industrial y en el Ingreso Nacional; siendo, no por mucho, mas bajas que las tasas obtenidas por las economías
- Desde la conformación de la República Popular hasta fines de la Revolución Cultural los objetivos de industrialización fueron muy consistentes. Se privilegió la inversión en el sector de la industria pesada durante casi todo este periodo, lográndose como consecuencia, el haber alcanzado los más altos volúmenes de producción y mantenido las mayores tasas de crecimiento en el valor total de la

<sup>251</sup> Justin Yifu, Fag Cai, Zhou Li, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, The Chinese University Press, Beijingn 1996, p.60

<sup>252</sup> Ibid. P. 60

producción del sector industrial. Desde el Primer Plan Quinquenal se le asignó el 85% de la inversión total, mientras tanto, el sector de la industria liviana participaba con solo el 15% restante. Para 1978, a pesar de haberse presentado diversos cambios en las estrategias de desarrollo, el patrón de inversión permanecía, prácticamente inalterado, dado que, del total de la inversión para este año, el 89.5% aún continuaba en ese sector mientras tanto la industria liviana participaba con el 10.6%.<sup>253</sup> A pesar de estos resultados tan satisfactorios en términos de los altos niveles de crecimiento, los costos económicos y sociales fueron excesivos, mismos que se caracterizan por:

- Una distorsión en la estructura productiva. La implementación de la estrategia orientada hacia la industria pesada es inconsistente con la ventaja que China poseía de una abundante mano de obra. Se asume que a través de la planeación el gobierno pudo haber efectivamente alcanzado objetivos de mayor alcance si hubiese privilegiado sectores prioritario en los que hubiese tenido mayor ventaja;
- Una baja eficiencia en la asignación de los recursos. Al ser reemplazado el sistema de precios para la asignación de los recursos por una asignación planeada conlleva a una baja eficiencia en virtud de que: se establecen precios distorsionados por criterios subjetivos de elección económica, se sustituye la competencia entre empresas y regiones, se sobreponen los sistemas de administración central y local, el gobierno central es incapaz de disponer de la información necesaria para la elaboración de los planes, se sobreponen los planes económicos con los políticos, etc.
- La carencia de incentivos adecuados para el trabajo. Bajo este sistema económico los salarios no eran una motivación suficiente en virtud de que eran fijos y no correspondía a la productividad del trabajador, no había, por lo tanto, correlación alguna entre los esfuerzos individuales y el desempeño en la empresa.

---

<sup>253</sup> State Statistical Bureau, Division of National Economic Balance Statistics, *Collection of Statistical Data of National Income (1949-1985)*, China Statistical Press, Beijing, 1987, pp. 2 y 45-46

- Una distribución muy desigual en el ingreso respecto de la estructura de la inversión y del consumo. Durante este periodo se disminuyó de manera persistente el consumo, consecuentemente, fue suprimida una elevación en el nivel de vida de los trabajadores.
4. No obstante los costos generados y de los altibajos en los indicadores económicos alcanzados, ese avance tan extraordinario durante todo el periodo de la prerreforma, fue debido a:
- Una persistente intervención estatal a través de un mecanismo de control vertical y autoritario en la asignación de los recursos y el establecimiento de una planificación central,
  - Una directa participación del gobierno mediante la movilización de los recursos a su disposición hacia sectores industriales privilegiados
  - La presencia de una estructura institucional formal que permitió apoyar la aplicación de políticas diversas para cada una de las fases dándole sustento y base de apoyo para la aplicación de las políticas económicas e industriales implementadas por la dirigencia estatal. Asimismo la presencia de instituciones informales, que encuentran su punto de partida en el legado cultural del pueblo chino, permitió que la sociedad aceptara tácitamente las decisiones asumidas ese liderazgo estatal, sin un resquebrajamiento social profundo.<sup>254</sup>
  - El desarrollo, en la práctica, una estrategia de ensayo y error, de avance y retroceso, que permitirá corregir excesos y recuperar los aciertos en el camino hacia el crecimiento económico. El mecanismo de “avanzar y retroceder”, es decir, dar pasos en una dirección con la flexibilidad de regresar el camino si las experiencias aplicadas no llevan a un resultado deseado. La experiencia negativa vivida durante la prerreforma de soportar las decisiones en criterios ideológicos presupuso la emergencia de una filosofía pragmática.

---

<sup>254</sup> Brook Timothy y Hy V. Luong, (ed), “Introduction: Culture and Economy in the Postcolonial World”, en *Culture and Economy. The Shaping in Eastern Asia*, The University of Michigan Press, USA, 1999, p. 9.

5. Hubo un éxito en términos de los niveles de industrialización, sin embargo, a la vez hubo un fracaso en términos del retroceso tenido en algunas de las fases y los costos que se tuvieron que sufrir para lograr esos niveles de industrialización. El hecho de que en China se haya favorecido el sector de la industria pesada durante todo el periodo, que es además el sector que presenta una desventaja comparativa dada su dotación de los factores, deja ver que los costos económicos fueron muy altos y el sacrificio de la población fue enorme. Por otro lado, el hecho de que durante algunas fases, gracias a los arreglos institucionales aplicados, hayan tenido un avance tan extraordinario con relación a otras, permite apreciar la importancia tenida por estas etapas. Ya Douglas North había señalado que los cambios institucionales pueden reducir los costos de transacción, elevar la productividad de los factores y acelerar el crecimiento económico. También señalaba lo contrario que un cambio institucional no adecuado puede incrementar los costos económicos y propiciar gastos onerosos e ineficiencia en el uso de los recursos propiciando fuertes “caídas” en la actividad económica. Este proceso de “avance y retroceso” es claro en China durante la prerreforma. Hubo periodos de “avance” cuando se establecían instituciones y medidas flexibles y moderadas. Sin embargo, hubo también momentos de “retroceso” cuando el liderazgo apostaba por cambios institucionales radicales en la búsqueda de establecer una dinámica socialista.
6. Al igual que para las fases precedentes, en este periodo de estudio se observa una clara correlación entre los diversos arreglos institucionales y el desempeño tenido. El periodo de “ajuste” marcó las pautas institucionales para el logro de un crecimiento económico. Mientras tanto, un análisis incorrecto del momento histórico, y en esa lógica, el establecimiento de “instituciones no correctas” dio lugar a un retroceso en el avance tenido. Los desgastados arreglos institucionales del “comunismo”, a la par, de la pérdida del control político e ideológico del maoísmo, hacían inminente la “debacle” de este gobierno y la emergencia de transformaciones institucionales en el futuro inmediato de China.

## **4 Primera Etapa (1979-1983): Inicios de la Reforma: Ruptura y Nueva Estructura Institucional**

### **4.1. Introducción**

En virtud de los resultados altamente negativos en lo económico y en lo político provocados por el “trauma” de la Revolución Cultural y el debilitamiento del liderazgo “post- Mao”, a fines de la década de 1970 todo apuntaba al desarrollo de cambios profundos en la dirección de la economía y en la transformación de las instituciones en China.

Durante el periodo Maoísta (1952-1978) se había alcanzado un incremento sustancial en el crecimiento de la economía: de acuerdo al Buró de Estadísticas del Estado y sobre la base de precios comparables, la tasa de crecimiento anual en el valor de la producción social, el valor de la producción industrial y el ingreso nacional, fue del 7.9%, 8.2% y del 8% respectivamente,<sup>255</sup> lo que significaba una tasa mayor al crecimiento promedio mundial. Sin embargo, los costos en que se habían incurrido para alcanzar esos resultados habían sido también excesivos los que se expresaban en:

- Una disminución creciente en las tasas de consumo y consecuentemente una reducción permanente en el nivel de vida de la población, sobre todo para el sector agrícola, que durante todo este periodo se había distinguido por ser el soporte social del gobierno Maoísta<sup>256</sup>.
- Se promovió una asignación ineficiente de los recursos lo que condujo a bajos niveles de eficiencia económica y a una severa distorsión en la estructura industrial<sup>257</sup>.
- En lo político, se fue gestando un sentimiento de desconfianza e incredulidad a las propuestas gubernamentales propiciando serios cuestionamientos a los planes establecidos por el Estado y a una indefinición de liderazgos al interior del Partido.

---

<sup>255</sup> Yifu Lin Justin, Fang CAI y Zhou LI, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, publicado por: The Hong Kong Center for Economic Research, The International Center for Economic Growth” y The Chinese University Press, 1996, p. 60

<sup>256</sup> El ingreso nacional del sector industrial se incrementó de un 12.6% en 1949 al 46.8% en 1978, mientras tanto, la participación de la agricultura decreció de un 68.4% a un 35.4% durante ese periodo.

<sup>257</sup> Yifu Lin Justin, op. cit. pp. 65-83

- La burocracia gubernamental se mostraba seriamente debilitada, con un desgastado soporte ideológico y con fuertes fisuras en su control monolítico.
- Aunado a lo anterior, el rápido incremento en las relaciones con el mundo occidental (los Estados Unidos, en particular) y con sus vecinos del este de Asia habían acrecentado los flujos de información dejando ver su atraso con respecto a aquellos países (en particular Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur) los que poseyendo una raíz cultural e histórica similar a China habían logrado altas tasas de crecimiento con costos muchos menores a los tenidos por este país.

En consideración de esos efectos perniciosos a inicios del periodo (1979-1983) emergieron prácticas institucionales “desde abajo” en el sector agrícola, posteriormente se aplicaron experimentalmente, una serie de arreglos institucionales en las empresas estatales cuyo impacto fue decisivo en el crecimiento económico e industrial. Una característica esencial de este periodo consistió en que el mercado se mostraba como suplementario al sistema socialista, por lo que las nuevas medidas se hicieron sin descartar la estructura básica del viejo sistema de planeación central. A pesar de que prevalecieron las viejas estructuras institucionales, el reconocimiento de las instituciones del mercado, aunque incipientes y fragmentadas, marcó una ruptura con la etapa precedente y se inició un proceso de modernización gradual y continuo. Desde el punto de vista económico esta fase se distinguió por la aplicación de medidas de reorientación, con lo que se buscaba revertir la distorsión en la estructura productiva, establecer incentivos para el trabajo y modificar la desigual distribución del ingreso, que de manera persistente, habían reducido los niveles de consumo en la población y consecuentemente, suprimido una elevación en el nivel de vida de los trabajadores. Con ese propósito descrito, el Estado intervino en la redefinición de prioridades, y sin la pretensión de modificar sustancialmente las “reglas del juego”, se inició la aplicación de una política de “reorientación económica” a fin de revertir la situación prevaleciente. Dichas medidas consistieron en:

1. El restablecimiento del sector agrícola como prioridad para el crecimiento económico.

Debido a que en este sector se concentraba la mayoría de la población y había sido severamente afectado por la aplicación de la estrategia de industrialización, se había tornado en el más vulnerable y crítico<sup>258</sup>. En razón de lo anterior, el gobierno central decidió asignarle un rol prioritario. En el Tercer Pleno del 11º Comité Central del PCCh celebrado en diciembre de 1978, el recambio político que se presentaba era favorable para dar marcha atrás al viejo esquema económico que se había continuado posterior a la muerte de Mao Tsedong y, aunque no se aprobaron cambios radicales, se resolvió la aplicación de nuevas políticas para incentivar un mejor desempeño del sector. Entre otras se consideraron las siguientes propuestas:

a. Mejorar los términos de intercambio en la producción agrícola:

En virtud de tal situación la reorganización de este sector fue apoyada por un incremento promedio del 20% en los precios de compra de los productos agrícolas procurados por el Estado, a la vez que se procedió a disminuir los precios en los insumos. De 1978 a 1982 los precios para las cuotas establecidas de granos, algodón y aceite se incrementaron en un 26%, 20% y 24% respectivamente.<sup>259</sup>

b. Canalizar una mayor inversión estatal a este sector:

Aunque se dio una declinación en la inversión total, de 18.6% con relación al PIB en 1978 a 14% en 1981, las reducciones principales se concentraban en la inversión dirigida hacia la industria pesada, en cambio la inversión en la industria ligera y alimentos se vio incrementada; por ejemplo, en textiles y procesamiento de alimentos, que habían sido del 7% con relación al PIB, se incrementó al 13.5% entre 1981 y 1982, mientras tanto, la inversión en vivienda se dobló de 1.4% en 1978 al 2.8% en 1981<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> Para 1978 el 82% era población rural, mientras tanto, el 72% se dedicaba a actividades agrícolas. *China Statistical Yearbook*, China Statistical Publishing House, China, 1985, p. 186

<sup>259</sup> Kuotsai Tom-Liou, *Managing Economic Reforms in Post Mao China*, op. cit. p.32

<sup>260</sup> Naughton Barry, *Growing Out of the Plan*, op. cit. p. 82



c. Cambios en la estructura organizativa rural:

Sin modificar la estructura institucional rural se acuerda otorgar una mayor libertad a las colectividades y comunidades rurales para organizar su trabajo, por lo que se establecen mecanismos para limitar cualquier intervención de las altas autoridades en los derechos de los equipos de producción y de la comuna local para decidir lo concerniente a los métodos de producción y distribución del ingreso, así como, ignorar órdenes arbitrarias de los órganos dirigentes o de los líderes.

2. Los cambios en la estructura productiva:

A diferencia de los periodos anteriores que se habían caracterizado por un crecimiento muy lento de la industria liviana y la agricultura y un crecimiento acelerado de la industria pesada, durante este periodo, se van a tomar medidas importantes para revertir esa situación, al grado que para el año de 1984 los montos de participación se habían ya balanceado. Se presenta un fuerte incremento en la producción para el sector de la industria liviana, mientras tanto, se da un franco decrecimiento en la participación de la industria pesada como se observa en la tabla:

Tabla IV. 1

**El Valor de la Producción Agrícola e Industrial  
en el Valor de la Producción Total**

%	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Agricultura	27.8	29.7	30.8	32.4	33.5	33.8	34.7
Industria Liviana	31.1	30.6	32.6	34.7	33.3	32.0	30.8
Industria Pesada	41.1	39.5	36.5	32.7	33.0	34.3	34.0

Fuente: State Statistical Bureau, China Statistical Yearbook, Beijing, 1987, p. 46

### 3. Los cambios en la distribución del ingreso.

En virtud de haberse dado una fuerte disminución en el consumo y un alto nivel de acumulación durante la prerreforma, durante el periodo de “reorientación” se dio una declinación en la participación de la acumulación con relación al consumo, sin embargo, siguió conservándose en niveles cercanos al 30% del ingreso total. Para 1981 las familias participaban con el 66% del ingreso total, para el periodo de 1983-84 se había incrementado al 70%. De esta participación fueron las familias rurales las que lograron un mayor crecimiento: de un 30% del ingreso nacional en 1978 a cerca del 40% en 1981 y un 44% para 1984<sup>261</sup>. Por otro lado, gracias a los incrementos en el precio de los productos agrícolas, se aceleró el ingreso de los campesinos: de 1979 a 1986 el ingreso promedio de las familias rurales se incrementó 216.4% con un crecimiento anual del 15.5%. Si se ajustan a los precios, el incremento real fue de 167.7% con un incremento anual del 13.1%. En términos comparativos la tasa promedio anual fue de 2.9% de 1958 a 1978<sup>262</sup>.

#### **4.2. Las fuerzas políticas alternativas en la configuración de un nuevo orden institucional**

Desde el punto de vista político las alternativas que se mostraban a fines de 1970, presentaban una triple vertiente:

- a. El líder máximo Hua Guofeng y sus restauradores propugnaban por una política tradicional para la administración de la economía, es decir, por la continuación y mejoramiento de la planificación central dirigida por el Estado. Sin abandonar la preeminencia de lo ideológico y las tareas propias de la instauración del

---

<sup>261</sup> Naughton Barry, *Growing out of the plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, op. cit. p.83

<sup>262</sup> Fureng Dong, *Industrialization and China's Rural Modernization*, St. Martin's Press, New York, N.Y, 1992, p.50

- socialismo en China propugnaban por cambios de forma y no de fondo en las propuestas económicas y políticas impuestas por el viejo liderazgo maoísta.
- b. La propuesta encabezada por Deng Xiaoping y sus reformadores quienes al constatar los errores cometidos durante la Revolución Cultural y los limitados alcances de la política económica en la elevación del nivel de bienestar de la población, consideraban cambios más sustanciales en lo económico y propugnaba por transformaciones institucionales más profundas que indujeran mayores incentivos hacia los trabajadores y se permitiera al mercado jugar un rol prominente; consideraban que solo mediante la introducción de un “sistema de incentivos” adecuado se reduciría la brecha que los separaba de las potencias mas avanzadas y podrían alcanzar los niveles de industrialización que sus vecinos del este de Asia habían logrado recientemente.
  - c. Entre los “reformistas” y los “conservadores” se mostraba una propuesta “moderada”, encabezada por Chen Yu, quienes consideraban que el sistema de planeación central había experimentado un desarrollo económico y social sin precedentes en la historia moderna de China, por lo que era difícil concluir que su potencial se había agotado, al contrario, la aplicación de mecanismos de ajuste y mejoramiento permitirían continuar con la senda de crecimiento ya experimentada durante periodos anteriores;<sup>263</sup> Por lo tanto no renunciaban a la “ética” del socialismo ni se oponía del todo a la política económica del “viejo maoísmo” ni renunciaban a la guía del mercado mediante un sistema de planeación central; aunque propugnaban por cambios políticos e ideológicos y la introducción limitada y gradual de “incentivos” económicos e instituciones de corte capitalista.

Estas propuestas, no eran solo proyectos alternativos, atrás había un problema real de poder. Los grupos representantes no solo propugnaban por la aplicación de determinadas medidas económicas sino que, apoyándose en éstas, se buscaban ventajas políticas con la finalidad de lograr el control mismo del partido y ganar una presencia mayor en la dirección gubernamental. Las reformas de mercado, propuestas por Deng Xiaoping, que

---

<sup>263</sup> Aiguo Lu, *China and the Global Economic since 1840*, St. Martin's Press in association with UNU/WIDER, New York, 2000

propugnaba por una mayor competencias y autonomía en las empresas, se planteaba como un enorme reto político a Hua Guofeng quien solo proponía un retorno al mecanismo de planeación establecidos en los primeros Planes Quinquenales.<sup>264</sup> Sin embargo, era la propuesta moderada de Chen Yu la que se mostraba con mayor viabilidad dado que, si bien establecía una ruptura con el viejo pensamiento, mantenía la continuidad del sistema. Estas propuestas se pueden sintetizar en el cuadro siguiente:

Cuadro IV. 1  
**Tres posiciones sobre Política económica: 1978-1981**

	Velocidad en aplicación de políticas	Prioridad de inversión industrial	Planeación Estatal	Comercio Exterior	Regulación sobre la economía
Conservadores	Alta	Industria Pesada	Pro	Apertura con Reservas	Control del Estado
Moderados	Gradual	Industria Ligera	Pro	Apertura con Reservas	Control estatal con un juego limitado por el mercado
Reformistas	Gradual	Industria Ligera	Contra	Integración al mundo exterior	Jugar al mercado

Fuente: Solinger Dorothy, China's Transition from Socialism. Statist Legacies and Market Reforms 1980-1990. Armonk Press, New York, 1993, p. 33

De estos proyectos descritos era el más endeble el impulsado por el aparato gubernamental: el descrédito tenido por su incapacidad en aplicar un proyecto económico coherente y realista<sup>265</sup>, su herencia política e ideológica ligada a las prácticas del “viejo Maoísmo”, los errores izquierdistas en el trabajo económico<sup>266</sup> y la experiencia amarga

<sup>264</sup> Shirk Susan L. *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, United States of America, 1993, p. 36

<sup>265</sup> La economía crecía rápido, sin embargo, la población no se beneficiaba de ese crecimiento: la tasa de acumulación estaba por arriba del 36.5%, el incremento inusitado de la inversión de capital en el sector de la industria pesada (por arriba del 55%) a expensas de la inversión en la industria liviana (que solo había alcanzado un nivel del 5.7%), mientras tanto la inversión en obras de infraestructura y bienestar se había reducido a solo el 17.5%.

<sup>266</sup> Shirk Susan L. *The Political Logic of Economic Reform in China*, op. cit. p. 208

de la revolución cultural, habían generado una gran desilusión en las elites del partido y en las masas sobre el futuro de la economía. Fue esta debilidad de la burocracia gubernamental, la que generó un medio ambiente político de incertidumbre propicio para la modificación en algunas de las “reglas del juego” que hasta entonces habían prevalecido en el proceso de toma de decisiones en la esfera política y económica y propició, que quienes otrora habían sido excluidos de la burocracia política, tuvieran que ser reincorporados y con ellos su visión ideológica, política y económica..<sup>267</sup> Las nuevas condiciones sociales y políticas hicieron posible la aplicación de medidas económicas y propuestas institucionales por fuera de las que había establecido la planeación central, incluso muchas de ellas, contrarias a las que alentaba el aparato gubernamental.<sup>268</sup>

El Tercer Pleno del 11º Comité Central del Partido celebrado en diciembre de 1978, no tanto por la radicalidad de las propuestas, sino por el cambio de estrategia y el recambio en el liderazgo, se va a presentar como el punto de partida para el reemplazo del viejo aparato burocrático y la sustitución de la vieja ideología por una filosofía pragmática, misma que va a privilegiar los resultados y enfatizar el principio que establece que: “la práctica es el último criterio de verdad”. A pesar de estos cambios relevantes en lo ideológico y en lo político, no se aceptó en este pleno la propuesta de una reforma radical ni se aprobaron transformaciones institucionales de envergadura que modificaran sustancialmente las relaciones sociales y de producción existentes, y si bien se retomaron algunas medidas económicas y se reconstruyeron algunas de las instituciones que se habían deteriorado durante la revolución cultural, no se indujeron transformaciones radicales en el corto plazo. Con estos primeros pasos se fue fortaleciendo, de manera paulatina la propuesta de los grupos opositores, fundamentalmente la del ala moderada, y conforme estos avanzaban, se iban debilitando y deteriorando las viejas concepciones que soportaban al gobierno todavía prevaleciente de Hua Guofeng. Ante las “nuevas propuestas” los viejos esquemas actuaron como una “camisa de fuerza”, que no solo restringían su eficacia, sino que postergaba su aplicación, al grado de que habiendo sido aprobadas las medidas de “reajuste” desde abril de 1979

---

<sup>267</sup> Shirk Susan, *How China Opened Its Door. The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994, p. 25

<sup>268</sup> Quiaomu Hu, “Observe Economic Laws”, *Renmin ribao*, 6 de octubre, Beijing China, 1978 citado por Susan L. Shirk, op. cit., p. 199

nada se había hecho por implementarlas hasta fines de 1980, cuando Hua Guofeng fue removido de su cargo como Jefe del Comité Central del PCCh, y pocos meses mas tarde, reemplazado como Premier.

#### **4.3. Las raíces de una nueva estructura institucional**

A pesar de que el recambio en la dirección política no se había dado del todo, la nueva situación política, inédita en China, dejaba ver que las transformaciones futuras no podían ser una continuación de las viejas prácticas dado que:

- La aplicación de esas políticas durante el periodo Maoísta fue una “difícil” y “dura” lección. Las consecuencias del “Gran salto Adelante” y la “Revolución Cultural” mostraron con claridad de que no era posible continuar aplicando políticas de “shock”, radicales y comprehensivas propias de ese liderazgo. Lo abrupto de esos cambios y el rompimiento con las instituciones prevalecientes condujeron a grandes fracasos y tropiezos, cuyos resultados, desde el punto de vista social, habían sido desastrosos, sobre todo, para la población campesina.
- No solo este tipo de políticas radicales habían mostrado su ineffectia durante el liderazgo maoísta. Al inicio del periodo Post Mao, el Plan de 10 años, propuesto bajo la dirección gubernamental de Hua Guofeng, fue elaborado bajo las mismas premisas. El fracaso de esta propuesta radical y acelerada, condujo, de manera implícita, a un rechazo de los mecanismos que conllevaban la implementación de este tipo de propuestas, y a la vez, favoreció políticas con un corte más racional, cauteloso y gradual.
- El éxito en la aplicación de algunas propuestas institucionales durante el periodo de la prerreforma había dejado huella en la memoria institucional del pueblo chino. Su reconsideración era una posibilidad para resolver los problemas y carencias a los que se enfrentaba el país posterior a la Revolución Cultural. Algunas de estas propuestas institucionales habían surgido desde la base, otras en cambio, desde el aparato

gubernamental como fueron las medidas aplicadas durante el periodo de “Rehabilitación” y de “Ajuste”.

La previsible alianza entre los grupos “moderados” y “reformistas”, quienes a pesar de sus notables diferencias en las estrategias políticas y económicas, los unificaba el objetivo de quitarle credibilidad al liderazgo prevaleciente y establecer nuevas vías para el crecimiento, sobre la base de la aplicación de medidas graduales y limitadas. El grupo de los “moderados” no abogaba por una reforma económica ni por cambios institucionales radicales, razón por lo cual, a semejanza de las políticas de “reajuste económico” posterior a la aplicación de la política del Gran Salto Adelante, prefieren introducir el término de “reorientación” en lugar de hablar de una “reforma”. Los “radicales”, proclives a hablar más de “reforma” que de “reorientación”, consideraron oportuno apoyar un conjunto preliminar de reformas moderadas como un primer paso hacia cambios futuros más profundos. Sin embargo, en ambos grupos permanecían fuertes compromisos con el socialismo prevaleciente y estaban de acuerdo en la necesidad de implementar cambios en la esfera económica y política

Dada las circunstancias a las que hemos hecho alusión con anterioridad y las experiencias institucionales vividas durante la fase de la “prerreforma”, se hacía factible la aplicación de nuevas propuestas. Estas solo pudieron ser solo aplicadas en **provincia** de una manera **gradual** y con una modalidad **experimental** por las siguientes razones:

- La centralización del poder político, económico y el crecimiento industrial del sector de la industria pesada en las grandes ciudades hubiera hecho imposible la aplicación de políticas reformistas so pena de subvertirse el orden social. En cambio, al ser el sector agrícola el más castigado por la burocracia central en la aplicación de una política de industrialización que privilegiaba a la industria pesada, la había tornado en el sector más débil, por lo tanto, sería allí donde las nuevas políticas encontrarían una menor resistencia<sup>269</sup>. Por otro lado, los impactos

---

<sup>269</sup> El problema del estancamiento en la agricultura se basaba en que el modelo de desarrollo adoptado se había enfocado al desarrollo industrial con una marcada desproporción en la inversión de la industria a expensas de la agricultura y de la industria liviana. Durante el periodo de 1950 a 1977 el incremento promedio del valor de la producción bruta en la agricultura fue de solo 4.3 veces mientras el valor de la

negativos por la aplicación radical de las políticas agrícolas gubernamentales maoístas habían sensibilizado a los líderes y a los grupos locales en contra de las “viejas prácticas” y los hacía receptivos a nuevas propuestas que permitiera a sus provincias alcanzar un mayor desarrollo económico. No es de ninguna manera casual que sea la agricultura el primer sector donde se aplicaron las políticas reformistas.

- En consideración de la situación económica y del sistema político que prevalecía a fines de la década de 1970, la instauración de una política gradual era la única estrategia que tenía oportunidad de ser implementada exitosamente. Una estrategia de shock hubiera acarreado innumerables problemas políticos de consecuencias imprevisibles. El hecho de que se hayan dado cambios graduales permitió la adopción de un nuevo sistema de incentivos sin romper radicalmente con el pasado, permitiendo evaluar “paso a paso” los límites y alcances de esas nuevas medidas. Asimismo, a través de esta estrategia se minimizaron y diversificaron los riesgos que pudieron resultar de su aplicación. El gradualismo permitió “corregir” con mayor facilidad el rumbo mientras se caminaba y en caso de haber tenido que “dar marcha atrás” en un momento determinado, hubiera sido menor el riesgo económico, político y social. Deng Xiaoping, describió a este acercamiento como: “Cruzando el río a tientas mientras se camina sobre piedras...”<sup>270</sup>
- El no conocer con precisión los resultados a que se llegaría con la aplicación de estas medidas indujo su aplicación bajo una modalidad de tipo experimental. Las nuevas políticas se impusieron primero en un espacio geográfico claramente determinado, luego se extendió a empresas, sectores y regiones previamente seleccionados. Solo hasta después que se evaluaron sus resultados y se estuvo

---

producción industrial fue de 15.2 veces, es decir cerca de 3.5 veces menos que el valor de la producción bruta industrial. Ver: Kuotsai Tom Liou, *Managing economic reforms in post-Mao China*, Westport, Conn. Greenwood, 1998...

<sup>270</sup> Lin, Justin Yifu, Fang Cai y Zhou Li, *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*, Chinese University Press, Hong Kong, 1996.



seguro del éxito en su aplicación en el ámbito local, entonces el liderazgo gubernamental lo promovía en todo el país. Si no funcionaba, el liderazgo tenía la opción de eliminarla con un costo muy bajo y sin preocupación política alguna.

Siendo estos los prerequisites que soportaban la aplicación de las propuestas reformistas, habría que agregar dos más que se deducen de ellos. Su carácter local, en virtud de que los gobiernos locales y provinciales debían de disponer de cierta autonomía para experimentar las reformas.<sup>271</sup> Y el pragmatismo, dado que los resultados que se esperaban con la aplicación de las políticas eran el único mecanismo posible que permitía distinguir lo acertado o no de esa política. Lo anterior se ilustra con el dictado pragmático tan conocido de Deng Xiaoping: “no importa si es negro o blanco, el mejor gato es aquel que atrapa ratones”. En otras palabras, lo importante estriba en determinar si con la aplicación de las políticas económicas y arreglos institucionales se logra alcanzar (o no) niveles altos de bienestar y crecimiento económico sin importar el “supuesto” carácter de clase que las distingue.

#### **4.4. Arreglos institucionales tempranos**

##### **4.4.1. En el sector agrícola:**

El éxito de las medidas adoptadas por el Estado durante este periodo de “reorientación” requería del establecimiento temprano de incentivos y “arreglos institucionales” que coadyuvaran al logro de los objetivos propuestos. Como se pudo observar en la redefinición de prioridades, en virtud de que el sector agrícola había estado privado de incentivos y dada la enorme desigualdad en la distribución de recursos, el sector rural fue considerado prioritario para la aplicación de las políticas de “reorientación”. Era de esperarse, por lo tanto, que las primeras propuestas de reorientación, se iniciaran en dicho sector. Sin embargo, el gobierno central seguía convencido de que la organización colectiva agrícola seguía siendo la estructura óptima y

---

<sup>271</sup> Ding Lu Zhimin, *State intervention and business in China: the role of preferential policies*, Published by Cheltenham, UK ; 1997

de que solo se requerían de ajustes de naturaleza administrativa para resolver los problemas que se presentaban en el campo y favorecer con ello, su crecimiento. En el 3er Pleno del 11º Comité Central del PCCh, además de considerarse prioritario a este sector, y de prohibir ex profeso cualquier arreglo institucional basado en la familia, se decide: incrementar los precios agrícolas en los bienes demandados por el Estado en un promedio del 20% (que incluía reducción de impuestos y estabilización de las cuotas obligadas por el gobierno) y otorgar una mayor libertad a las colectividades y comunidades rurales para la organización de su trabajo. Se consideraba que estas medidas serían suficientes para incentivar a los campesinos en el incremento de la producción.<sup>272</sup> Aunque no se puede concluir que estas medidas, propuestas desde arriba, hayan sido del todo radicales, en virtud de que no se cuestionaba la estructura organizacional ni los mecanismos de apropiación de los excedentes y de que preservaban las instituciones agrícolas heredadas del maoísmo, mostraban la presencia de una coyuntura propicia para profundizar en la aplicación de planteamientos más radicales y se abrían las posibilidades, aunque fuese por la vía experimental, de la aplicación de nuevos “arreglos institucionales”.<sup>273</sup> En virtud de esa coyuntura se propició el surgimiento, desde abajo, es decir, desde las localidades rurales, de una respuesta más efectiva y radical al estancamiento económico y con mayores posibilidades de incrementar la producción en el sector. Esta propuesta consistía en regresar al establecimiento de un sistema que se basaba en el trabajo familiar y en la apropiación privada de los frutos del trabajo.

Aunque pareciese paradójico dicha propuesta tenía como antecedente su aplicación exitosa y había surgido desde las bases campesinas durante el liderazgo de Mao Tse Tung a fin de enfrentar la situación de hambruna que vivía el país a principios de la década de 1960. Sin embargo, esta experiencia fue suprimida posteriormente en virtud de la sospecha de que con este mecanismo organizacional se alentaba en el campo el “espíritu capitalista”.

---

<sup>272</sup> Yifu Lin Justin, “Transition to a market oriented economy: China versus Eastern Europe and Russia”, material de fotocopiado, s/f d edición.

<sup>273</sup> Se presenta una coyuntura política en virtud del debilitamiento del monolitismo estatal con fuertes repercusiones en los vínculos que se habían establecido con los líderes de las provincias. Por otro lado, habría que considerar que durante el periodo 1977-79 se presentan severos desastres naturales que vienen a azotar a las provincias en China, por lo que, ante la desconfianza de algunos líderes locales por el sistema de comuna, responden restaurando un sistema de producción familiar que era mas acorde con la nueva visión de los reformistas y cuya práctica había mostrado su eficacia en experiencias anteriores..

En virtud de la coyuntura descrita surge en la provincia de Anhui<sup>274</sup>, lo que se dio en llamar un “Sistema de Responsabilidad Familiar”, que consistía en la aplicación de una novísima institución en la que la unidad básica era la familia agrícola, a la que se le responsabilizaba del que, como y cuando producir, así como, se le otorgaba el derecho de disponer del ingreso generado de acuerdo a su conveniencia. Al mismo tiempo se le exigía, que como una obligación por el uso de la tierra, aportara al Estado una parte del producto generado como se observa en el cuadro IV. 2. Esta experiencia agrícola en Anhui, que implicaba cambios institucionales de gran envergadura basados en un “sistema de responsabilidad familiar” y en la descentralización del proceso de toma de decisiones, encontró, en un primer momento una fuerte oposición por el gobierno central, a pesar de lo cual, tuvo su aplicación un éxito inusitado lográndose altos niveles de producción agrícola en un tiempo relativamente corto<sup>275</sup>. Fue este éxito temprano del “sistema de responsabilidad familiar” lo que contribuyó para que se difundiera con gran rapidez hacia otras provincias y fuese reconocido que con estas innovaciones institucionales se ayudaría a aliviar y resolver los difíciles problemas en el abasto de granos. Dadas las consideraciones anteriores, en un tiempo relativamente corto, este sistema se transformó en el detonante en la expansión de la reforma institucional en el sector agrícola, y marcó el movimiento hacia el término de la planeación central en la agricultura.<sup>276</sup> Habría que puntualizar que el establecimiento de este Sistema de Responsabilidad no buscaba poner fin al sistema de planeación, antes bien, era consistente con la creencia dominante en el sentido de que era posible mejorarlo.

---

<sup>274</sup> El hecho de que se hayan experimentado las reformas en Anhui no es de ninguna manera casual. Esta fue una de las provincias mas severamente afectadas por las hambrunas originadas por la aplicación del “Gran Salto Adelante” y los severos desastres naturales de principios de la década de 1960. Por lo que la población estaba ansiosa de abandonar la práctica comunitaria..

<sup>275</sup> State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 1996, p. 114 citado por Tom Liou Kuotsai, *Managing Economic Reforms in Post Mao China*, 1988, p. 54

<sup>276</sup> Wang Hui, *The Gradual revolution*, op. cit. p. 10 y Gao Shangquan, *China's Economic Reform*, p. 60

**Análisis comparativo de las propuestas “tradicional” y “reformista”  
en el sector rural**

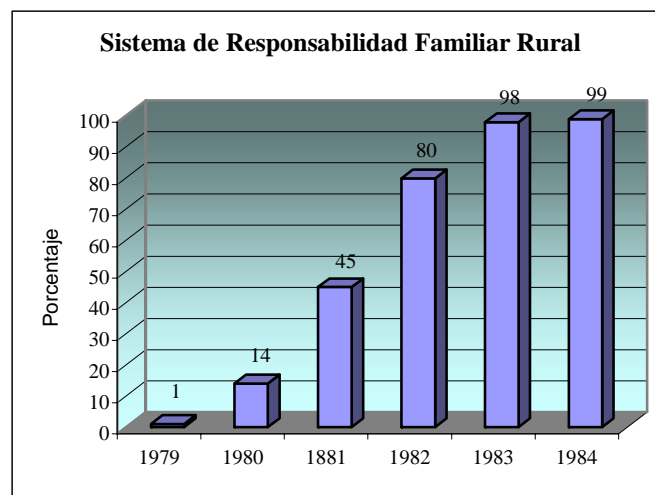
Sector	Medida Tradicional	Zona de experimentación	Medidas reformistas (Arreglos institucionales)
Agrícola	<p>Colectivización agrícola en base de las comunas o equipos de producción.</p> <p>El que, como y para quien del cultivo agrícola es determinado por el Estado (único usufructuario de la producción)</p> <p>El sistema operaba bajo un mecanismo de distribución denominado “big bowl”, es decir, del total de la producción se participaba con una cantidad similar de producto sin importar la contribución personal en la producción de alimentos</p> <p>El Estado concentra en sus manos la producción, decide su distribución y fija precios a los productos</p>	ANHUI (1978)	<p>Aplicación del “Sistema de Responsabilidad Familiar en la Producción”.</p> <p>Este sistema transfiere el poder de toma de decisiones de las unidades de producción colectivas (comunas, brigadas y equipos) a las familias.</p> <p>Descentralización de los derechos de producción en las colectividades locales</p> <p>A Cada familia se le asigna una parcela (en términos de arrendamiento) por un periodo de 3 a 5 años y se le responsabiliza para cada una de las etapas del cultivo sobre la tierra. Los campesinos firman contratos con el Estado prometiendo las ventas (a precios fijos) de una cierta cantidad del cultivo. Por encima de esa cuota, tienen el derecho de retenerla o venderla por su cuenta.</p> <p>Liberalización del comercio rural y la procuración de un incremento en los precios de los productos agrícolas</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Shirk Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, Estados Unidos, 1993, p. 38 y Kuotsai Tom-Liou, *Managing Economic Reforms in Post Mao China*, op. cit. p.32

En el cuadro anterior se presenta un análisis comparativo entre las propuestas propias de una economía planificada y aquellas que caracterizan un Sistema de Responsabilidad

Familiar. Con este sistema se pretendía que la “nueva institución” incentivara a los trabajadores agrícolas a incrementar su producción, y aunque con ella se introdujeron acciones parciales de mercado en el sector rural, la asignación de recursos y la propiedad estatal siguió siendo dominante. El mercado había sido introducido solo como un suplemento para mejorar los mecanismos de planeación central. Sin embargo, con la introducción de este arreglo y el éxito tenido en su difusión a otras provincias no solamente estimulaba la coexistencia de instituciones diversas sino que alentaba la extensión de instituciones similares a otras provincias y sectores como se presenta en la gráfica

Gráfica IV. 1



Fuente: Lin, Justin Yifu, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China,” *American Economic Review*, No. 82 (1), Marzo 1992, p. 34-51

#### 4.4.2. En el sector estatal

A fines de la década de 1970 las empresas estatales seguían constituyendo la columna vertebral de la industria básica en China (en 1978 el 87% de los ingresos del gobierno provenían de esas industrias), sin embargo, la mayoría de las empresas estatales eran ineficientes y operaban con fuertes pérdidas por lo que representaban una gran carga para

el presupuesto estatal<sup>277</sup>. La reorganización en este sector era una tarea urgente para la autoridad gubernamental. Dentro de la lógica de un gobierno moderado en la dirección económica, y con la finalidad de revertir la propuesta del “Plan de 10 años”, en un primer momento, se establecieron cambios de prioridades en la estructura productiva sin considerar transformaciones institucionales de relevancia, se procedió a la reorganización de la inversión y la producción en la industrial liviana, sustituyéndose a la industria pesada como sector prioritario, se le dio un mayor énfasis al consumo y menos a la acumulación. En esa vertiente se aplicaron las siguientes medidas: el mejoramiento en las fuentes de abastecimiento de materia prima, la provisión de energía eléctrica, facilidades para la importación de tecnología, se favorecieron los servicios de transporte, etc. Como resultado de esa política, la inversión en la construcción básica de las empresas estatales de la industria pesada se redujo de 24.39 mil millones de yuanes en 1978 a 17.26 mil millones en 1981, mientras tanto, la inversión en la industria liviana de las empresas estatales se incrementó de 2.93 mil millones de yuanes a 5.09 mil millones en 1980<sup>278</sup>. Con la finalidad de incentivar a los trabajadores en el cumplimiento de los objetivos de producción establecidos por el plan, fue restaurado el sistema de pago de bonos en las empresas, sin embargo, debido a que fue establecida sobre una base fija, no fue un gran incentivo para producir más allá de los objetivos del plan.<sup>279</sup> Si bien las anteriores medidas eran coherentes con las políticas de “reorientación” propias de un gobierno moderado todavía comprometido con el viejo sistema de planificación, desde el punto de vista de los “reformadores”, los cambios debían ir más allá de una simple reorientación de las prioridades industriales, por lo que se debía de atender los mecanismos de control administrativo y establecer un eficaz sistema de incentivos, vía participación de

---

<sup>277</sup> En 1979 las pérdidas a que incurrían las empresas del Estado contabilizaban 10 Mil millones de yuan, una cantidad de casi 5 veces a la de 1966, por otro lado, el presupuesto estatal era deficitario por casi 17 Mil millones, el más grande desde que fue establecida la República Popular. Al respecto: Zhang Zhuoyuan, “Build a Rational Economic Structure to Promote Socialist Modernization” en Ma Hong y Sun Shangqing, eds. *Research on Problems of China's Economic Structure*, Beijing, 1981, p. 79

<sup>278</sup> Tien-Tung Hsueh y Tun-oy Woo, *Economics of Industrial Development in the People's Republic of China*, the Chinas University of Honk Kong, (Hong Kong Institute of Asia- Pacific Studies), Hong Kong, 1991, p.97

<sup>279</sup> A las empresas les permitieron dejar en reserva un monto equivalente al 5% del salario como fondo para el pago de bonos si completaban los objetivos de producción, sin embargo, las empresas no podían retirar fondos adicionales si rebasaban los objetivos que establecía el plan estatal. Ver: Koo Anthony Y.C., Elizabeth Hon-Ming Li y Zhaoping Peng, “State –Owned Enterprise in Transition” en Galneson Walter editor, *China's Economic Reform*, p.40

utilidades, que motivara a las empresas a un buen desempeño. En ese sentido, se propuso inducir a los administradores y a los trabajadores de las empresas a que pusieran un mayor esfuerzo en mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos a fin de acrecentar la producción, ya que al hacerlo, permitiría incrementar las utilidades, la riqueza social y el ingreso personal.

A pesar del conservadurismo del aparato gubernamental burocrático, las nuevas circunstancias políticas, hacían factible la emergencia de ciertos mecanismos de innovación y experimentación, sobre todo en algunos lugares provincia, donde se conjugaba la receptividad de la colectividad a las nuevas propuestas y la emergencia de líderes fuertemente influidos por las ideas reformistas. Es así como, en octubre de 1978, en la provincia de Sichuan<sup>280</sup>, a las 6 empresas industriales de mayor relevancia, entre otras medidas, se les garantizó una mayor autonomía en la administración, se les autorizó una mayor participación en las “utilidades” excedentes para la empresa y se les garantizó estímulos de productividad a los trabajadores. En el Cuadro IV.3 se presenta una visión comparativa entre las medidas tradicionales del viejo régimen y las nuevas propuestas institucionales.

---

<sup>280</sup> *Sichuan*, como provincia pionera donde se desarrolló la primera experiencia de la reforma en el sector industrial, fue una región que dada su pobreza los oficiales justificaban la aplicación de las reformas argumentando de que esas medidas eran necesarias para hacer frente a su difícil situación, a pesar de que se planteaba un rompimiento *de facto* con las reglas establecidas por el gobierno centralizado. Sin olvidar, por supuesto, el papel preponderante jugado por el dirigente en esa provincia *Zhao Ziyang*, (quien después sería nombrado como primer secretario del PCCh), quien mantenía lazos muy cercanos con *Deng Xiaoping*.

**Análisis comparativo de las propuestas “tradicional” y “reformista”  
en las industrias estatales**

Sector	Medida Tradicional	Zona de experimentación	Medidas reformistas (Arreglos institucionales)
Industrial	<p>Subordinación de las empresas a la autoridad central con respecto a los montos de producción y niveles de empleo</p> <p>El funcionamiento financiero de la empresa era responsabilidad del Estado.</p> <p>Los precios se los productos y los salarios eran asignados por el Estado.</p> <p>Carencia de autonomía e incentivos para el trabajo</p>	<p>SICHUAN (octubre de 1978)</p> <p>En su primera fase se escogen solo 6 empresas en esta Provincia</p>	<p>Se les concede una mayor autonomía a las empresas la que incluye: la autoridad para promover sus cuadros administrativos de nivel intermedio sin la aprobación del gobierno.</p> <p>Se les autoriza a las a las empresas retener algunos beneficios después de cubrir sus cuotas asignadas (entre un 15 y 25%). La empresa misma tiene la capacidad de decidir como gastar los fondos retenidos.</p> <p>Si las empresas tenían un exceso de capacidad podrían utilizarla para producir insumos y venderlos a otras empresas.</p> <p>Estimular a los trabajadores y administradores con incentivos de trabajo a través del pago de bonos, aumentos en las remuneraciones.</p>

Fuente: Tom-Liou Kuotsai *Managing Economic Reforms in Post mao China*, op. cit. p. 32, Qian Yingyi, *Issues of Enterprise Reform in China*, CEPR (Center For Economic Policy Research), Publicación número 390, marzo de 1994, p. 4

Muy rápidamente se dejaron ver los beneficios en la aplicación de este sistema de “retención de las utilidades”, por lo que el experimento de Sichuan se difundió con relativa facilidad, y aunque, sobre la base del éxito de esa experiencia, hubo esfuerzos



iniciales por concensar un proyecto industrial comprehensivo de largo plazo, la misma rigidez del sistema de planeación y los mecanismos de control habidos durante este periodo, lo impidió. No obstante, con base en un criterio “pragmático”, se extendió la aplicación de estas medidas sin mediar un proyecto claro de reforma que guiara el quehacer en el sector industrial. El éxito en la aplicación de los arreglos institucionales basado en un sistema de participación de utilidades, que se fue modificando y difundiendo experimentalmente durante este periodo, va a tener, entre otros, dos efectos importantes de naturaleza contradictoria y que harán que el Estado central asuma una política defensiva, apenas iniciado ese proceso a fines de 1980:

1. Al darse una mayor autonomía administrativa y una pérdida de dependencia financiera de las empresas estatales respecto de la autoridad central presionaba fuertemente para que esas medidas descentralizadoras se profundizaran y difundieran, exigiéndose, además, nuevos “arreglos institucionales” que continuaran con esos procesos.
2. Las empresas estatales, al encontrarse fuertemente enraizadas en un sistema de planeación central van a encontrar una fuerte resistencia del lado “conservador” que presionaba por mantener el status quo, regresar al “viejo sistema” y perpetuar los viejos arreglos institucionales del “comunismo”.

Ante tal disyuntiva, el lado “conservador” del grupo “moderado” y el temor manifiesto de la autoridad central de perder el control de la economía, en caso de profundizarse en la aplicación de las reformas, va a originar un alto en su aplicación en las empresas estatales. El gobierno central cerró esta primera fase de la reforma con medidas concretas: se introdujeron controles de precios, se recortaron los gastos del gobierno en todos los niveles, se redujo la inversión fija. Los bienes de las empresas en los bancos fueron congelados y no podían ser empleados para inversión sin la aprobación

previa, se puso en efecto un plan para el uso de créditos a las empresas para inversión, etc.<sup>281</sup>

Para la primavera de 1981 el gobierno central decidió continuar con la reforma en las empresas a pesar del creciente déficit presupuestal, introduciéndose un nuevo sistema denominado “Sistema de Contratación de Utilidades”<sup>282</sup>. Mediante este sistema, sobre la base de una negociación ex ante cada empresa negocia una determinada cantidad base de utilidades que deberá ser entregado a las autoridades centrales, así como, la participación que va a corresponder a las empresas cuando se excedan esos montos como premio por superar los objetivos planeados. Se asume la forma de “contrato” para darle una mayor seguridad a la entrega de utilidades a la autoridad central y a los montos de participación que habrían de percibir las empresas. El éxito en la aplicación de estas políticas fue tal que ya para fines de 1981, el 65% de las empresas estatales y el 80% del total de las empresas estatales de las 9 provincias costeras del este de China, que eran la principal fuente de ingresos fiscales del Estado, habían adoptado este sistema de Responsabilidad Económica.. Como resultado de estos diversos arreglos en la participación de utilidades en el sector de las industrias estatales se dio una creciente cantidad de recursos en manos de los administradores de las empresas<sup>283</sup> y una decreciente participación en los ingresos del gobierno provenientes por esta vía. (de 44,042 millones de Yuanes en 1978 a 39,069 millones en 1982).

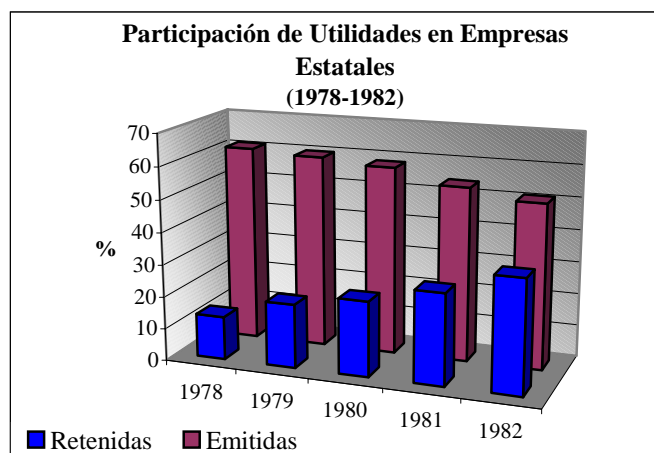
---

<sup>281</sup> Osborne Michael, “China’s Special Economic Zones”, *OECD Development Center*, Paris, 1986, p.20

<sup>282</sup> Yifu LIN Justin, Fang CAI y Zhou LI, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, op. cit., p.139-140

<sup>283</sup> Las utilidades retenidas entre 1978 y 1982 se incrementaron 140% (de 6,838 millones de Yuanes en 1978 a 20,697 en 1982)

Gráfica IV. 2



Fuente: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing China, varios años

Dos aspectos relevantes habría que considerar en este sistema. Primero es que los niveles de los montos fijos, así como, de los de participación de utilidades dependía de la capacidad de negociación y/o del grado de influencia de los oficiales de las empresas estatales sobre las autoridades centrales. Por otro lado, es importante destacar que durante esta fase aún prevalecía el control del gobierno en la dirección de las empresas, por lo tanto, más que considerar que las empresas negociaban las utilidades habría que considerar que la negociación se daba con respecto al ingreso de las empresas. A pesar de los logros en el sistema de participación de utilidades, el hecho de que la distribución y participación en las utilidades retenidas por las empresas dependiera más de la capacidad de negociación de las burocracias gubernamentales y administrativas que por su desempeño, no permitió la aplicación de penalidad alguna en contra de los administradores de aquellas empresas que habían fallado en alcanzar el monto de utilidades pactado. Incluso se alentó a algunas empresas para que suprimieran su plan de cuotas o fallaran en cumplir con sus cuotas obligatorias en orden a incrementar la proporción de productos a su disposición<sup>284</sup>. Dada la corrupción burocrática que este sistema generaba, y la consecuente reducción de los ingresos del Estado, este sistema de retención de utilidades fue reemplazado por un sistema de tipo impositivo para el año de 1983.

<sup>284</sup> Yifu Justin Lin, Fang CAI y Zhou LI, *The China Miracle*, op. cit. p.140

#### 4.4.3. En el sector no estatal

Una característica de este sector, durante todo el periodo de la prerreforma, fue su estancamiento. Situación lógica si se considera que el objetivo del liderazgo gubernamental, fuertemente influido por el modelo soviético, pretendía alcanzar la industrialización adoptando una estrategia que privilegiaba al sector de la industria pesada. Estrategia que dio lugar a una desviación de recursos del sector agrícola al sector industrial y que condujo a una baja acumulación en el campo y a un detrimento en el nivel de vida de la población rural. A pesar de que, durante la prerreforma, hubo intentos serios por industrializar al campo, estas propuestas nunca pudieron prosperar plenamente en virtud de que al ser dictadas desde la “cúpula gubernamental”, no solo no se consideraban las atribuciones particulares del campo, sino que, se supeditaba a la producción de bienes y materias primas requeridas para la industria urbana.<sup>285</sup> Expresión de lo anterior es el hecho de que, todavía a fines de la década de 1970, la incipiente industria rural estaba más vinculada con la industria urbana que con el mismo sector agrícola: en 1978 solamente el 17.5% del valor bruto de la producción de las industrias en las comunas y brigadas se deriva del procesamiento de materiales agrícolas mientras que para la industria urbana era del 29%, lo mismo acontecía para la industria liviana rural donde solo el 39% consideraba productos agrícolas comparado con el 68% proveniente de la industria urbana<sup>286</sup>. Esta situación se encuentra estrechamente vinculado a las propuestas de industrialización, que tienen también que ver con el monopolio estatal sobre la adquisición y asignación de recursos para las empresas y nos muestra como la incipiente industria rural, dirigida entonces por la colectividad rural de las comunas y las brigadas, carecían de autonomía y estaban completamente subordinadas al gobierno que las creaba.

A fines de 1978 y principios de 1979 la dirección económica del gobierno central adopta una política hacia la industria rural cuyos efectos impactaron de una manera definitiva la industrialización en este sector y marcará el inicio de la aplicación de una

---

<sup>285</sup> Las colectividades agrícolas y las comunas, que habían surgido durante el Gran Salto Adelante, habían servido como plataforma para el desarrollo industrial posterior que se centraba en las “cinco pequeñas” industrias rurales, produciendo acero y hierro, cemento, fertilizantes químicos, poder hidroeléctrico e implementos agrícolas. Ver: Yifu Justin Lin y Yang Yao, *Chinese Rural Industrialization in the Context of the East Asian Miracle*, China Center for Economic Research, Beijing University, 1999, p.4

<sup>286</sup> Naughton Barry, *Growing out of the Plan...*, op. cit. p.146

serie de “arreglos institucionales”, que en la práctica, vinieron a flexibilizar el rígido sistema de planeación y propiciaron un crecimiento sin precedentes en la industria rural. Dichos arreglos consistieron en:

- La aplicación de un mecanismo de descentralización de la propiedad y del control de las empresas favorable a los gobiernos locales. Mediante este sistema el gobierno central transfirió los derechos de control de esas empresas a los gobiernos comunitarios, concediéndoles una mayor autonomía para la administración de las empresas y una mayor capacidad para la toma de decisiones financieras.<sup>287</sup>
- En el contexto mismo de la descentralización, se estableció una reforma financiera que garantizaba una mayor autoridad y autonomía a los gobiernos locales a quienes se les atribuyó una mayor responsabilidad y se les asignó un presupuesto, relativamente independiente, al presupuesto del gobierno central. Esta reforma permitió a las autoridades de los gobiernos locales conservar las utilidades ganadas por sus empresas en las áreas de su jurisdicción, siempre y cuando, no sean las administradas por el gobierno central, así como, el poder para determinar como gastar esos ingresos retenidos<sup>288</sup>. En virtud de esta autonomía financiera el gobierno central justifica una fuerte restricción presupuestaria hacia los gobiernos y las empresas locales.
- El abandono del modelo restrictivo tradicional que había caracterizado al sector, durante el periodo previo permitiendo a las empresas abastecerse con mayor libertad de productos agrícolas o bienes intermedios necesarios para el desarrollo de las actividades productivas rurales<sup>289</sup>.
- La abolición de las políticas que desalentaban la conversión del trabajo agrícola en las zonas rurales al desarrollo de actividades no propiamente agrícolas

---

<sup>287</sup> Jefferson Gary y Inderjit Singh, “Industrial Investment, Finance and Enterprise Performance in Chinese Industry” en *Enterprise Reform. Ownership, Transition and Reform*, A World Bank Research Publication, 1999, p.223

<sup>288</sup> Keijiro Otsuka, Deqiang Liu, and Naoki Murakami, *Industrial reform in China : past performance and future prospects*, Oxford University Press, Clarendon Press , New York, p. 70

<sup>289</sup> Byrd William A. Y Lin Qingsong, *China's Rural Industry. Structure, Development and Reform*, Published for World Bank, Oxford University Press, 1990, p.10

propiciando con ello un clima político y administrativo que aceleró el desplazamiento de trabajadores rurales hacia actividades de tipo industrial.<sup>290</sup>

- El establecimiento de una política fiscal preferencial para las empresas rurales<sup>291</sup> como parte de las acciones encaminadas por el gobierno a fin de proveer la infusión de nuevos recursos al sector rural.
- Aunque el “Sistema de Responsabilidad Familiar” fue universalmente implementado en 1983 en China, su aplicación a nivel experimental y rápida expansión a fines de la década de 1970, influyó de una manera determinante en el entusiasmo de los productores y estimuló a la producción industrial, dado que: proveía de recursos a las familias para nuevas actividades de inversión, y estimulaba la aplicación de un mecanismo de responsabilidad similar en el sector industrial<sup>292</sup>.

La aplicación de estos arreglos institucionales tuvo un éxito extraordinario en el crecimiento tenido por el sector: durante el periodo de 1980-1983 la producción industrial rural total se incrementó de 65.7 Mil millones de yuan a 101.7 Mil millones con una tasa promedio de crecimiento anual de 13.5 a 19.2% anual. En la gráfica 7 se observa como la tasa de crecimiento de la industria rural se ubicó muy por encima de la que presenta la industria nacional. Para 1979 la tasa de crecimiento en ambos rubros fue prácticamente la misma, sin embargo, desde 1980 la tendencia en el crecimiento de la industria rural se va a colocar por encima de la tasa de crecimiento promedio del sector (gráfica IV.3).

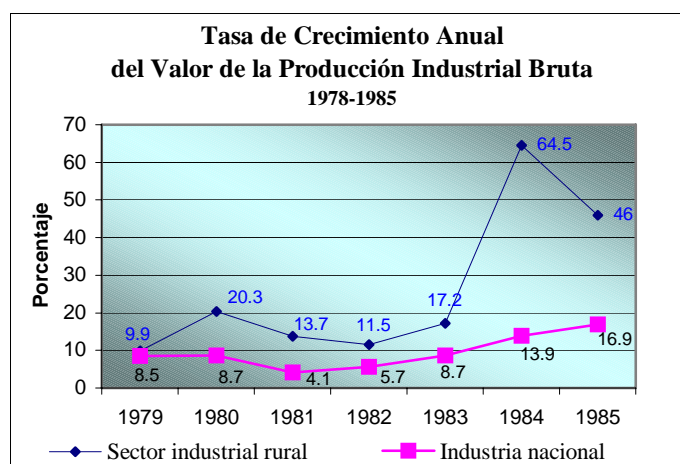
---

<sup>290</sup> Ibidem.

<sup>291</sup> En 1980 las empresas rurales pagaban solo el 6% de las utilidades como impuesto. Ver: State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook*, Beijing, 1992. p. 390

<sup>292</sup> Haiyan DU, “Causes of Rapid Rural Industrial Development” en Byrd William A. Y Lin Qingsong, *China's Rural Industry. Structure, Development and Reform*, op. cit., p.50

Gráfica IV. 3



Fuente: Haiyan DU, "Causes of Rapid Rural Industrial Development" en Byrd William A. Y Lin Qingsong, *China's Rural Industry. Structure, Development and Reform*, op. cit., p.48

Si bien con estas políticas no se buscaban cambios institucionales radicales, el éxito en su implementación condujo a transformaciones más profundas, mas allá incluso de las que los mismos políticos anticiparon.<sup>293</sup> Las consecuencias mismas de las medidas descentralizadoras trastocaron las raíces mismas de la comuna y sus funciones administrativas se tornaron inoperantes. Durante el periodo 1983-1984 la mayoría de las comunas fueron abolidas, los gobiernos locales asumieron la responsabilidad de las operaciones gubernamentales y de las empresas locales. El cambio de nombre de Empresas de Comuna y Empresas de Brigada a Empresas de Poblados y Empresas de Villas, respectivamente, no fueron otra cosa, que la confirmación institucional de esos cambios.

<sup>293</sup> Todavía en 1983 el Comité Central declaraba que las empresas de las comunas y las brigadas pertenecían a la economía cooperativa y de que grandes esfuerzos permitirán continuar y consolidar el desarrollo de estas empresas.

Tabla IV.2

**Participación de la producción industrial por tipo de propiedad**

%	1978	1981	1984	1985
Estatat	81.4	78.3	73.6	70.4
Colectiva	18.6	21.0	25.0	27.7
Otras	Neg.	0.6	1.4	1.5

Fuente: State Statistical Bureau, *Statistical Data on China's Industrial Economy*, 1949-1986;  
*Statistical Yearbook of China*, varios años

#### 4.4.4. En el sector externo

Además de implementar cambios en la economía doméstica, a nivel experimental, el gobierno central introdujo importantes políticas y reformas institucionales con respecto a la inversión extranjera y al comercio exterior. En ambos rubros, más que una ruptura con las viejas instituciones y de la aplicación de políticas “orientadas hacia el mercado”<sup>294</sup>, lo que se observa es el rompimiento en la concepción ideológica de “puertas cerradas”, que hasta entonces habían caracterizado al desenvolvimiento económico en China,<sup>295</sup> y la aplicación de una política coherente con el planteamiento gradual y experimental que se había institucionalizado durante este periodo, donde el criterio de verdad se guiaba mas por los resultados que por la teoría. La evidencia empírica mostraba que la aplicación de una política de “puertas cerradas”, privilegiada hasta entonces, no solo no había permitido alcanzar la modernización en China, sino de que su crecimiento se había rezagado con respecto a otros países con quienes mantenía una cierta afinidad cultural y

<sup>294</sup> Los documentos emitidos durante este periodo plantean que ZEE tienen como primer objetivo el de atraer inversión extranjera directa y promover las exportaciones. En ese sentido, al menos para esta fase, es cuestionable considerar su aplicación con la intención de suplir la planeación por el mercado.

<sup>295</sup> De acuerdo con el liderazgo maoísta, China como país socialista, no debía depender estrictamente de una división internacional del trabajo, al hacerlo iría en detrimento de la construcción del socialismo dado que las economías capitalistas dominaban y explotaban a las naciones en desarrollo. En razón de lo anterior, la inversión extranjera, no era considerada prioritaria y solo se le otorgaba una importancia residual



geográfica, por lo tanto, debería abrirse a la economía mundial para lograr un crecimiento y alcanzar a sus vecinos del Este de Asia.

#### 4.4.4.1 La emergencia de Zonas Económicas Especiales (ZEE)

En esa perspectiva de integración de China a la economía mundial se diseñaron lo que se conoció como las Zonas Económicas Especiales (ZEE) con una triple finalidad: atraer flujos de capitales del exterior, promover el acceso a la tecnología moderna de occidente y alentar las exportaciones. Para el cumplimiento de los objetivos establecidos mediante estas políticas, siempre bajo una modalidad de tipo experimental, fueron elegidas, en un primer momento, 4 zonas (ubicadas en la costa China del pacífico) para someterlas a un tratamiento preferencial y aplicar en ellas “reglas del juego” diferentes a las establecidas en el resto del país. Las ZEE buscaban aprovechar la afinidad geográfica, cultural y la fuerte vinculación social con países que recientemente habían logrado saltos extraordinarios en sus economías (preferentemente Hong Kong y Taiwán), que durante este periodo se presentaban como importantes fuentes impulsoras de capitales.<sup>296</sup> Para tal efecto en julio de 1979, se promulgó una nueva ley que autorizaba posibles co-inversiones entre capital chino y extranjero (Joint Ventures)<sup>297</sup>; y a la par de esta medida, se aprobó el establecimiento de Zonas Económicas Especiales en las Provincias de Guandong (Shenzhen, Zhuhai y Shantou) y Fujian (Xiamen), con la finalidad de hacerlas más atractivas a la inversión de capitales provenientes del exterior. Se pretendía que dichas zonas funcionaran como una especie de laboratorio donde, además de aplicarse políticas de inversión serían centros que proveerían de información empírica del exterior a fin de establecer los ajustes en las instituciones con respecto a la realidad del mundo exterior. Dichas ZEE se caracterizaban por la aplicación de las medidas que se esbozan en el siguiente cuadro.

---

<sup>296</sup> El experimento empezó en *Shenzhen* que es frontera con *Hong Kong*; *Zhuhai* adyacente a Macao; *Shantou* donde se presenta fuertes vínculos hacia el exterior y *Xiamen* ubicado en frente de Taiwán.

<sup>297</sup> Bramall Chris, *Sources of Chinese Economic growth 1978-1996*, Studies on Contemporary China, Oxford, University Press, Great Britain, 2000, p. 348

### Esbozo de las principales políticas de apoyo a las ZEE

1. La autonomía administrativa.
2. La autorización de inversión en proyectos arriba de 30 millones de dólares
3. La libre selección del personal administrativo y laboral sobre la base de una evaluación individual.
4. Aplicación de un sistema salarial diferencial sobre la base de las habilidades del personal
5. Que los precios en las zonas especializadas fueran guiados, en principio, por los mecanismos del mercado.
6. La aplicación de un sistema fiscal preferencial.
7. La libre importación de bienes de capital y de consumo en las zonas especiales.
8. Se atribuyeron poderes limitados a los gobiernos locales a fin de aprobar proyectos de inversión extranjera y de establecer políticas para atraer mayores inversiones a sus provincias.
9. La participación del mercado doméstico de la producción de acuerdo con la demanda doméstica e internacional de los productos.

Elaborado con base en: Watanabe Toshio, Asia: *Its Growth and Agony*, An East- West Center Book., Institute for Economic Development and Policy, p.140

A pesar de las fuertes objeciones ideológicas y resistencias burocráticas a la aplicación de estas medidas, sobre todo, de los burócratas del interior de las provincias y de aquellos quienes se habían favorecido con la política de “puertas cerradas”<sup>298</sup>, la aplicación de estas “nuevas medidas experimentales” fue todo un éxito permitiendo un crecimiento económico significativo, en un tiempo relativamente corto, a pesar de las dificultades administrativas iniciales<sup>299</sup>. Shenzhen, por ejemplo, que es de las cuatro Zonas Económicas Especiales, la mas grande, tuvo un crecimiento en su PIB de 270 millones de yuan en 1980 a 3.3 Mil millones de Yuan en 1985, mientras tanto, sus exportaciones se incrementaron de 11 millones de dólares a 563 millones en ese mismo periodo. Ahora

<sup>298</sup> Shirk Susan L. *How China Opened Its Door. The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1994, p.36

<sup>299</sup> Durante esta fase inicial las ZEE tuvieron enormes dificultades para lograr de los sistemas de planeación los materiales, trabajo y capital necesarios para su desarrollo, sin embargo, conforme se fue ampliando el mercado se fue haciendo mas sencillo la obtención de los insumos necesarios para la producción.

bien con respecto al rápido incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED) se puede considerar la Provincia de Guangdong<sup>300</sup> donde la participación de la Inversión Extranjera Directa con relación al Producto Interno Bruto (IED/PIB) pasó de 0.7% para 1979 a un 22% para el año de 1983 y al 33% para el año de 1984.<sup>301</sup> Estas experiencias exitosas desde el punto de vista económico tuvieron también fuertes repercusiones desde el punto de vista político y social. El hecho de que, por su situación particular, hayan sido receptoras de políticas preferenciales<sup>302</sup>, permitió que las ZEE lograran una mayor autonomía administrativa y financiera y rompieran, con mayor rapidez, con la dependencia establecida por el sistema de planeación central. El efecto de estas políticas preferenciales tuvo un “efecto demostración”, dado que motivó a las burocracias gubernamentales de otras provincias y regiones para que se aplicaran en ellas políticas similares.

Desde el punto de vista institucional, se desprenden las siguientes lecciones de las Zonas Económica Especiales durante esta primera fase:

- Una de las características más relevantes de esta primera etapa de la “reforma” estriba en la idea dominante de que la funcionalidad del sistema de planeación central no se ha agotado y de que puede ser mejorado. Por lo tanto las ZEE son solo vistas solo como zonas de excepción sin la intención de convertirlas en los ejes para una industrialización integral.
- El establecimiento de “reglas del juego” ad hoc a las circunstancias particulares que la región presenta, permite un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas que se disponen en la ZEE.

Las experiencias de las ZEE son el resultado del “pragmatismo” del gobierno central que, sin pretender eliminar el sistema de planeación central, pretende aprovechar las

---

<sup>300</sup> Esta Provincia cuenta con tres de las cuatro ZEE establecidas durante este periodo.

<sup>301</sup> *Chinese State Statistical Bureau*, Beijing, Varios años

<sup>302</sup> Se autorizó a las ZEE, por ejemplo: retener casi todos los impuestos y utilidades derivadas de las empresas provenientes de su jurisdicción, así como, retener todas las monedas duras extranjeras que se hayan generado por sus actividades comerciales.

ventajas de localización y los vínculos culturales y económicos de esas Zonas. Para estimular la inversión y favorecen el crecimiento económico se aplicaron estrategias de “mercado” por lo que se privilegiaron los resultados con respecto de la teoría y a las consideraciones ideológicas:

- En virtud de que la lógica del mercado se contraponía a un sistema de planeación rígido, burocráticamente centralizado, la flexibilización del sistema de planeación, sobre la base del establecimiento de “reglas del juego” de mercado, permitió que esas Zonas avanzaran con mayor rapidez respecto de aquellas donde aún prevalecían los viejos esquemas de planeación central.
- Conforme se extendía y profundizaba en el establecimiento de “arreglos institucionales” propios del mercado se iba teniendo un fuerte efecto difusión que, necesariamente, se revertió en contra del viejo sistema de planeación central y forzó al establecimiento de nuevas instituciones de mercado. En un proceso gradual, lentamente se fue rompiendo la camisa de fuerza que el viejo sistema mantenía.

#### 4.4.4.2 Descentralización de instituciones de Comercio Exterior

A pesar de que el comercio jugó siempre un papel importante en la economía China<sup>303</sup>, no puede describirse como una economía orientada hacia el exterior, al contrario, la mentalidad socialista, influida por el "pensamiento Mao Tsedong", consideraba que vincularse comercialmente con países no socialistas más desarrollados los explotaría confinándolos a la producción y exportación de bienes primarios y a la importación de productos manufacturados. Por esta razón al comercio exterior se le otorgaba un rol periférico en el desarrollo de la economía, era solo un medio para cubrir la brecha que se daba entre la demanda social y la capacidad de producción doméstica.<sup>304</sup> De acuerdo a la planificación socialista la producción para la exportación era

---

<sup>303</sup>Fukasaku Kiichiro, Wall David y Wu Mingyuan, *China's Long March to an Open Economy*, Development Centre of The Organization for Economic Co-operation and Development, 1996, p.25

<sup>304</sup>"China, Comercio, Banca y Ayuda" en [http://sociology.ucdavis.edu/classes/soc145a/trade2\\_chn.html](http://sociology.ucdavis.edu/classes/soc145a/trade2_chn.html)

simplemente definido como el excedente de las necesidades domésticas de acuerdo al plan y que las empresas requerían conocer para hacerlas disponible a las Corporaciones de Comercio Exterior, acciones, que a su vez, estaban centralizadas en el Ministerio de Relaciones Económicas con el Exterior y Comercio.<sup>305</sup> Como expresión de esta relevancia limitada el comercio exterior estaba centralizada en las manos de las llamadas Corporaciones de Comercio Exterior, para 1978 solo 12 de ellas controlaban todas las importaciones y exportaciones fuera de China.

En el contexto de la política de las 4 modernizaciones<sup>306</sup>, la creciente integración de China a la economía internacional solo sería factible si se incrementaba su participación en el comercio mundial. Desde inicios de 1979 el sistema de comercio exterior, previamente centralizado, se fue descentralizando para algunas provincias permitiéndoseles establecer sus propias corporaciones de comercio exterior y se les concedieron políticas preferenciales con respecto a la retención de divisas. En julio de 1979 el gobierno central decidió que las provincias de Shangdong y Fujian, estuvieran “un paso Adelante”, por lo que se les autorizó adoptaran políticas mas flexibles con respecto al comercio exterior e retuvieran divisas después de remitir el 30% en el incremento de sus exportaciones. Esto marcó el inicio de una experimentación regional<sup>307</sup>. Como antes se había hecho mención, el éxito en la aplicación de estas políticas, llevó a que en otras provincias solicitaran, ya sea las mismas medidas que se disponían para esas dos provincias o, al menos, se les concediera una mayor autonomía en sus operaciones de negocios hacia el exterior. Para responder a esta exigencia, e incrementar los montos de inversión y los volúmenes de comercio, así como, para reducir las cargas financieras<sup>308</sup>, el gobierno central concedió a las Provincias la autoridad para

---

<sup>305</sup> Fukasaku Kiichiro, Wall David y Wu Mingyuan, *China's Long March to an Open Economy*, Development Center of The Organization for Economic Co-operation and Development, 1996, p.26

<sup>306</sup> El nuevo gobierno le había dado un nuevo sentido a la política de las 4 modernizaciones. En una entrevista de Deng a la Revista Time (del 5 de febrero de 1979) declaraba que los propósitos de las 4 modernizaciones debería continuar, sin embargo, el objetivo primario debería estar dirigido a erradicar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población.

<sup>307</sup> Qian Yingyi y Barry R. Weingast, “Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism with Chinese Characteristics”, *Center For Economic Policy Research at Stanford University*, 1994, p.12

<sup>308</sup> La apertura comercial de China, en un contexto de planeación dirigida, producía fuertes pérdidas en divisas para el gobierno central, dado que los subsidios a las exportaciones y a las importaciones otorgados a fin de compensar las distorsiones entre los precios domésticos y los precios mundiales era una fuerte carga financiera para el gobierno. Por lo que una medida de esta naturaleza dejaba a las provincias sujetas a la competencia y reducía las cargas financieras sufridas por el gobierno.

establecer sus propias Corporaciones de Comercio Exterior, y que a su vez, se establecieron mecanismos de tipo contractual para negociar la retención de divisas.<sup>309</sup> Como se puede observar en el siguiente cuadro en esta primera fase el objetivo fundamental es la descentralización del Comercio Exterior y reduce el monopolio del gobierno central respecto de la administración del Comercio Exterior permitiendo a las autoridades locales establecer sus propias corporaciones comerciales.

Cuadro IV. 5

**Reformas institucionales en dependencias de Comercio Exterior**

Medida	Descripción
Expansión del poder comercial de los gobiernos locales, ministerios sectoriales y las empresas	La reforma incluye la implementación de un "Sistema de responsabilidad de contrato del comercio exterior regional" y la descentralización en las decisiones sobre asuntos referidos a actividades de comercio a las provincias, municipalidades y regiones
Reformas al sistema de planeación del comercio exterior	Mediante esta reforma se incluye una reducción gradual al número de bienes bajo el instructivo de Plan de Comercio y una gran reducción al número de bienes exportados o importados directamente por el gobierno central.
Reformas al sistema de operación del comercio exterior.	Incluye cambios de un sistema de comercio a fin de que no dependa de una sola vía para el desarrollo de actividades de exportación e importación. Se establece un sistema de comercio que permita vías múltiples para su operación

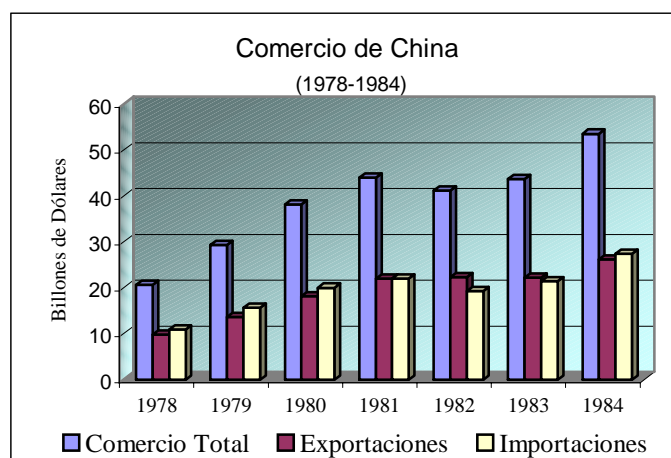
Fuente: Elaborado en base a: Lardy Nicholas, *China's Unfinished Economic Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, p.5 y Fukasaku Kiichiro, Wall David y Wu Mingyuan, *China's Long March to an Open Economy*, Development Center of The Organization for Economic Co-operation and Development, 1996, p.26

No fue, sin embargo, un proceso sin complicaciones. El viejo sistema, que establecía “reglas del juego” más rígidas se resistía a dejar su lugar a las nuevas instituciones que

<sup>309</sup> Shirk L. Susan, *How China Opened Its Door. The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, the Brookings Institution, Washington, D.C., 1994, p.46

daba una mayor libertad a las localidades para establecer sus propias corporaciones y aplicar políticas fiscales autónomas para atraer negocios, el Ministerio de Relaciones Económicas con el Exterior y Comercio argumentaba que la competencia beneficiaba a los negocios extranjeros y golpeaba los intereses nacionales por lo que periódicamente intentaba restaurar el control y unificar las relaciones de negocios internacionales en China.<sup>310</sup>

Gráfica IV. 4



Fuente: State Statistical of the People's Republic of China, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 1993, p. 633

## 4.5. Evaluación y funcionamiento Institucional

### 4.5.1. La reforma y las transformaciones en el funcionamiento del Estado

Si se examina en retrospectiva el crecimiento industrial durante el periodo previo a la reforma se observa que los logros en la industrialización, alcanzados en un tiempo relativamente corto, fueron el resultado de la presencia de un Estado fuerte, altamente centralizado y disciplinado, con la suficiente capacidad de establecer políticas quinquenales, planeadas y dirigidas a través de las cuales se determinaron los patrones de

<sup>310</sup> Shirk L. Susan, *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, USA, 1993, p.49

desarrollo industrial a seguir y se priorizaron ciertos sectores. Por esa circunstancia el Estado, no solamente fue el responsable de los grandes alcances en el proceso de industrialización, sino también de los problemas y distorsiones que se generaron.

Durante el periodo de “reorientación”, al inicio de la reforma, el debilitamiento en el control sufrido por la burocracia gubernamental había hecho más permeable el sistema económico y la estructura institucional a influencias “no socialistas”, por lo que las orientaciones de mercado a través de las reformas crecieron por fuera del sistema de planeación<sup>311</sup>. Aunque la creciente importancia económica del sistema “no planeado” tuvo como consecuencia un aparente desmantelamiento gradual de la centralización gubernamental, ello no condujo, necesariamente, a una disminución del rol esencial jugado por el Estado en la economía, este siguió desempeñando un rol clave durante la fase de reestructuración económica. Sin la intervención de un liderazgo central en la formulación de políticas y en el establecimiento de instituciones que diese luz verde a la aplicación de ciertas medidas nada de lo que ocurrió hubiese sucedido.<sup>312</sup> Es importante notar que los mecanismos de control, aplicación y establecimiento de políticas se fueron transformando de una manera continua y gradual y que el Estado, en cuanto institución, fue también afectado por los cambios propios de la reforma, y requirió crear (o reformar) las estructuras políticas e institucionales al lado de las otras viejas estructuras estatales. Las principales transformaciones institucionales del Estado se presentan en los siguientes puntos.

#### 4.5.1.1 El reajuste de las relaciones entre el Centro y las Localidades

En virtud de la aplicación de las reformas tempranas y de la búsqueda de una mayor eficiencia económica, el Estado, que se había caracterizado por controlar y dominar toda la vida política de la nación y penetrar todos los ámbitos de decisión económica, a través del establecimiento de organismos paralelos, se vio en la necesidad de delegar poder a los

---

<sup>311</sup> Barry Naughton, *Growing Out of the plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press, 1995.

<sup>312</sup> Oi Jean Chun, *China takes off: Institutional foundations of economic reform*, Published by Berkeley: University of California Press, 1999, p. 8



niveles más bajos de gobierno, para que con ello, cada unidad gubernamental tuviera una participación más directa en el establecimiento de políticas y dispusiera de un mayor control en su aplicación. El efecto en la aplicación de esta política consistió en una disminución de la influencia y el control del gobierno central y en una reducción del Estado (central) en la vida de la sociedad. La anterior apreciación, sin embargo, de ninguna manera debe llevarnos a la errónea conclusión de que durante la reforma el Estado no jugó un rol esencial en la economía, ya que si bien es cierto que hubo un debilitamiento de la autoridad central ésta fue acompañada por un incremento sustancial del poder de los gobiernos locales en los municipios, poblados y Villas en China.<sup>313</sup> De entre estas medidas las más relevantes tuvieron que ver con los mecanismos de descentralización a través de los cuales se depositó en las burocracias de las localidades atribuciones administrativas, económicas y financieras, que anteriormente habían sido atribuciones exclusivas de las burocracias estatales del centro. Habría que puntualizar, sin embargo, que no fue ésta la única experiencia de descentralización habida en China. Durante el liderazgo maoísta hubo la pretensión de depositar en las provincias mayores atribuciones con la pretensión de reforzar el poder unipersonal de Mao Tse-tung y debilitar el poder del gobierno central que cuestionaba fuertemente el liderazgo maoísta. Más adelante la dispersión en la recaudación fiscal, primero en la década de 1960, posteriormente a fines de la década de 1970, llevó al Ministerio de Finanzas a promover mecanismos de descentralización fiscal.<sup>314</sup> A diferencia de aquellas experiencias, la descentralización, en el contexto de la reforma, adquirió una relevancia singular dado que se asoció con un sistema de incentivos que va a impulsar una mayor autonomía financiera y administrativa de las provincias y abrió las posibilidades para que las localidades establecieran políticas propias sin que estuviesen asociadas o ligadas fuertemente a los procesos de planeación central<sup>315</sup>.

---

<sup>313</sup> Aiguo Lu, *China and the Global Economic since 1840*, St. Martin's Press in association with UNU/WIDER, New York, 2000, p.142

<sup>314</sup> Se justifica con base en la siguiente metáfora: "Como un jefe de familia, el Ministerio de Finanzas pasó momentos difíciles al administrar a la familia sin demasiado dinero. Los ministerios y gobiernos locales, como hijos pródigos, gastaban inconscientemente. Los niños se quejaban entre ellos y argumentaban que el jefe de familia los trataba mal. En esas situación, era mejor para él dividir a la familia y dejar que los niños se valieran por sí mismos". Shirk Susan L. *The Political Logic of Economic Reform*, op. cit., p.163

<sup>315</sup> *China Long March to an open economy...*

Desde el punto de vista institucional estas medidas descentralizadoras en sus diversos ámbitos encuentran su sustento en las siguientes consideraciones:

- Tiene su raíz en una experiencia institucional previa ( “memoria institucional”)<sup>316</sup>  
La aplicación de los mecanismos de descentralización se estableció con muy pocas resistencias en virtud de que procedían de experiencias institucionales aplicadas en el pasado y que, de alguna manera, habían quedado grabadas en la “memoria” de los líderes y las colectividades sociales. Así por ejemplo:
  - a. El “Sistema de responsabilidad familiar” fue primeramente aplicado a principios de la década de 1960, con la finalidad de enfrentar la situación de hambruna prevaleciente durante ese periodo y aunque, fue severamente cuestionado y eliminado bajo la sospecha de promover iniciativas “capitalistas”, fue retomado y aplicado “desde abajo” para responder a nuevas exigencias de alimentos en el sector agrícola a fines de la década de 1970.
  - b. Durante la aplicación de las políticas de Reajuste en 1957 se dio mayor autonomía a las empresas estatales para reducir las cuotas obligadas y se les permitió una mayor participación de los beneficios, asimismo se concedió una mayor autoridad en la dirección de las empresas a los gobiernos locales y les dio autoridad para decidir sobre precios en algunos bienes.
  - c. El esquema de “Reforma Fiscal” tuvo como su origen la propuesta de descentralización fiscal hecha por algunas provincias cuya experimentación se desarrolló entre 1976 y 1977. De entre estas experiencias la más connotada fue la de la provincia de Jiangsu donde se aplicó un paquete de reformas descentralizadoras en materia de planeación y administración fiscal. El experimento de Jiangsu fue introducido en

---

<sup>316</sup> Wang Hui, *The Gradual Revolution. China's Economic Reform Movement*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK), 1990, pág. 73

1977 y para 1980 era ya considerado como un éxito para motivar a las provincias en expandir su producción y sus ingresos, así como, contribuir más a los ingresos del gobierno central<sup>317</sup>.

Tomar como punto de referencia la “memoria institucional” permitía a los reformadores, además de mostrar resultados positivos de experiencias concretas y reforzar la confianza en la aplicación de nuevos arreglos institucionales, dejaba en evidencia los límites y las carencias de un “viejo” liderazgo que se había caracterizado por privilegiar lo ideológico sobre los resultados prácticos<sup>318</sup>.

- Tiene un efecto difusivo sobre la base de políticas graduales y experimentales

La búsqueda de nuevas estrategias para elevar el nivel de vida de la población, en un contexto de lucha por el poder, donde el liderazgo gubernamental se encontraba sumamente debilitado, generaba la posibilidad de establecer “incentivos” diferentes a los propuestos por las viejas instituciones, sin embargo, dada la situación política que prevalecía y la experiencia institucional, esta solo podía ser gradual y experimental. Una política de esta naturaleza era coherente con la visión pragmática del liderazgo emergente. En caso de dificultades hacía posible dar “marcha atrás” con relativa facilidad con costos relativamente bajos. En caso de éxito: su efecto difusión posibilitaba la extensión y profundización de esas transformaciones institucionales a otras regiones y sectores, y demandaba por un mayor número de instituciones que regularan las nuevas “reglas del juego”. Era un proceso que operaba en una economía donde aún era dominante el sistema de planeación central por lo tanto era soportado por unas reglas propias de este

---

<sup>317</sup> Shirk Susan, *The Political Logic of economic Reform in China*, op. cit., pág. 163

<sup>318</sup> Wang Hui, *The Gradual Revolution. China's Economic Reform Movement*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK), 1990, pp. 38-39

sistema, las nuevas reglas, aunque dominadas por aquellas, presionaban por tornarse dominantes e imponerse en el lugar de aquellas.<sup>319</sup>

En el contexto político que se vivía en la China de fines de la década de los 70s y principios de los 80s, y en virtud del establecimiento de cambios graduales, la sustitución de las viejas “reglas del juego” por nuevas generó algunas confusiones en el funcionamiento de la economía, por el hecho de que muchas de las reformas se aplicaron cuando aún no se habían institucionalizado esos cambios ni se habían formalizado. Por lo anterior al aplicarse muchas de las reformas orientadas al mercado había aún leyes que eran obsoletas y que, por consiguiente, actuaban como camisas de fuerza que impedían un desenvolvimiento eficiente de la reforma. La expresión: “... lo que parece razonable puede ser ilegal, lo que es legal parece irrazonable”<sup>320</sup> sintetiza esa situación. Fue un periodo en que se implementaron una serie de medidas sin un soporte legal, al grado de que algunas de las leyes existentes, fueron en una gran cantidad de ocasiones, ignoradas o cambiadas. Algunas actividades “ilegales” ganaron la aprobación oficial solo después de que se impusieron “desde abajo” y se tornaron prevalecientes. El gobierno hizo un cambio institucional ex post para acomodar las reformas desde abajo y regular las nuevas actividades<sup>321</sup>.

Como se ha visto en el presente trabajo las reformas graduales y experimentales tuvieron un éxito inmediato por lo que se fueron extendiendo y aplicando de una provincia a otra con resultados altamente satisfactorios. En un proceso de cierta “continuidad” las reformas tempranas indujeron a nuevas reformas, los nuevos arreglos institucionales fueron, en un primer momento, conviviendo con las “viejas estructuras” para que luego fueran, lentamente, reemplazándolas. Fue un proceso no planeado que se fue dando paso a paso, donde incluso los “arquitectos ideológicos” nunca intentaron abandonar el sistema de planeación, simplemente

---

<sup>319</sup> McMillan John y Barry Naughton, *Reforming Asian socialism: the growth of market institutions*, op. cit., p. 198

<sup>320</sup> Ding Lu Zhimin, *State intervention and business in China: the role of preferential policies*, op. cit., pág.

91  
<sup>321</sup> Ibid

se fue respondiendo a una serie de problemas sucesivos y de oportunidades que se iban presentando con una cierta improvisación ad hoc en sus respuestas. La aplicación “gradual” de las medidas reformistas, no obedeció a una estrategia prevista “ex ante” sino que fue, más bien, una descripción ex post sin una intencionalidad determinada<sup>322</sup>.

- Es reactiva, acumulativa y extensiva

Las medidas de descentralización buscaban responder a las exigencias políticas, económicas y de eficiencia exigidas por la burocracia estatal. En virtud de la naturaleza de los cambios y de los riesgos previsibles, su aplicación se caracterizaba por ser gradual y experimental. En tal sentido coexisten las nuevas y las viejas estructuras en un momento determinado, sin embargo, conforme las nuevas medidas se van haciendo más efectivas en la generación de estímulos y de responder con mayor eficacia a las exigencias financieras y productivas, esas medidas se van profundizando y extendiendo hacia otros sectores y localidades. La contratación fiscal, por ejemplo, dio lugar a la descentralización administrativa. Las dos en combinación con el recorte de la planeación central y la rápida ascendencia del mercado, gratamente expandieron la libertad de los empresarios burocráticos en las localidades. Esquemas de contratación similar fueron intentados por las provincias y gobiernos de mas bajo nivel para administrar sus relaciones fiscales con instancias ubicadas aún más baja que la de ellos.

- En consideración de un proceso continuo y acumulativo las instituciones tienen su origen en instituciones previas. Conforme se avanzaba en la aplicación gradual de los mecanismos institucionales se efectuaba una evaluación, y sobre la base de los resultados obtenidos, se alentaba el establecimiento de nuevas instituciones a

---

<sup>322</sup> McMillan John y Barry Naughton editores, *Reforming Asian socialism : the growth of market institutions*, publicado por University of Michigan Press, USA, 1996, pág. 198

fin de cobijar las nuevas relaciones. Su aplicación gradual evitaba el desorden que se pudo haber generado en caso de un cambio radical y desordenado.

- Se asegura su viabilidad sobre la base de compromisos suscritos. La aplicación de medidas de descentralización conduce a una serie de compromisos suscritos entre el gobierno central y los gobiernos locales que se establecen por la vía de la negociación. Sobre la base del consenso, por ejemplo, se establece un esquema institucional relativamente nuevo en China: el “sistema contractual”. Mediante este sistema las “reglas del juego” entre las partes contratantes (la burocracia central y la burocracia provincial) quedan establecidas. Así por ejemplo: La contratación fiscal que se le dio en llamar: “comiendo en cocinas separadas”, es un esquema fiscal que reemplazó al “Sistema de control unificado de ingresos y gastos”. La idea básica de este esquema consistió en dividir ingresos y responsabilidades entre el centro y las localidades (a nivel provincial) a través de la negociación entre los dos y de la que resultaba un contrato. Bajo este contrato fiscal a las provincias se les garantizaba una cierta autonomía para la administración de su presupuesto y de sus ingresos extra- presupuestarios siempre y cuando, cumplieran primero, con sus obligaciones contractuales con el centro<sup>323</sup>. En principio, las autoridades centrales no interferirían en como las localidades gastarían su dinero y ni en sus objetivos de desarrollo regional. Es el caso, también del “Sistema de Responsabilidad Contractual”, donde la burocracia central negociaba con cada empresa la determinación del monto de utilidad que debería ser reembolsado al Estado, mientras tanto se les autorizaba disponer de una mayor libertad para el uso de los recursos excedentes a la cuota establecida, como son: en actividades de inversión, bienestar para los trabajadores, bonos, investigación o desarrollo.<sup>324</sup>

---

<sup>323</sup> Gore, *Market Communism. The Institutional Foundation of China's Post Mao Hyper Growth*, op. cit. p. 91

<sup>324</sup> Jeffrey Henderson edit., *Industrial Transformation in Eastern Europe in the Light of the East Asian experience*, op. cit. p. 171

#### 4.5.1.2 Las relaciones del aparato gubernamental y del partido

Considerándose como prioritario el objetivo de eficiencia económica, la burocracia política mantenía sin cambios esenciales la estructura organizacional del sistema político, sin embargo, se modificaron aquellas relaciones entre el partido y el gobierno que habían obstaculizado el logro de una mayor eficiencia en su funcionamiento. En tal sentido:

- Se estableció un sistema meritocrático a través del cual se seleccionaba a la burocracia y se promovía mediante criterios profesionales a fin de mejorar la calidad en las tomas de decisiones gubernamentales. Sin embargo, se permitió al Partido retener el poder en la toma de decisiones fundamentales de la economía y se reservaba el derecho de supervisar el trabajo del gobierno, aunque no se pretendía sustituirlo. El Comité Central del Partido (CCP) establecía la línea general y retenía para sí la autoridad para rechazar decisiones gubernamentales, aunque delegaba a la burocracia la autoridad de efectuar políticas particulares y administrar a las gigantescas empresas que eran propiedad del Estado<sup>325</sup>.
- Se concedió un mayor poder discrecional y autonomía a las burocracias gubernamentales de las provincias y localidades para la aplicación de las “reformas”. Esta estrategia resultó ser muy atractiva para alentar a los líderes a que afrontaran los retos políticos que implicaba la aplicación de la reforma. Dado que la promoción en la esfera gubernamental dependía de los resultados obtenidos, los gobiernos locales estaban obligados a ser más eficientes. Es común, por ejemplo, encontrar líderes locales que aprovechándose del éxito en la aplicación de ciertas medidas económicas en sus provincias lo utilizaron como trampolín para alcanzar mejores posiciones al interior de la burocracia gubernamental; aunque habría que agregar, que tomar decisiones e instrumentar acciones determinadas, implicaba también, asumir los riesgos que se derivaban de esas elecciones.

---

<sup>325</sup> Shirk Susan L. *The Political Logic of Economic Reform*, op. cit., p. 92

Un efecto importante de la disminución del control del partido sobre las empresas y del establecimiento de una mayor autonomía a los gobiernos locales en la toma de decisiones fue el acelerado dinamismo experimentado por la industria rural. El hecho de que a los gobiernos locales, instalados en la base de la jerarquía gubernamental, se les haya delegado mayor autonomía y responsabilidad con respecto a las empresas colectivas rurales les permitió actuar como al equivalente de un “cuerpo directivo” y mas directamente como “oficiales ejecutivos en jefe” de las empresas de su jurisdicción. Si bien esta burocracia al ser parte del aparato administrativo, forma parte del Estado: son a la vez, entidades que se diferencian del Estado central en cuanto disponen de sus propias agendas y trabajan con recursos propios.<sup>326</sup> Aún y cuando estos progresos en la redefinición de las relaciones entre las burocracias del partido y del gobierno éstas se vieron limitadas por las preocupaciones del CCP por permanecer en el poder debido a lo cual se mantuvo un estricto control sobre la burocracia estatal a través de una serie de mecanismo institucionales, como fueron:<sup>327</sup>

- Atribuirse el derecho de ubicar al personal en las actividades claves del gobierno. Por ejemplo se establece un estricto control en la promoción de la burocracia y para no perder control sobre los trabajadores se mantiene un fuerte vínculo con el ministerio de trabajo;
- A través de las diversas organizaciones del Partido, establecidos en los diferentes niveles de la administración, guiar y supervisar los trabajos del gobierno;
- Tener siempre la mayoría en la legislatura, por lo que se establecieron las medidas pertinentes a fin de que solo los miembros acordes a la línea del Partido fuesen electos al Congreso Nacional del Pueblo;

---

<sup>326</sup>Oi Jean Chun, *China takes off: Institutional foundations of economic reform*, Published by Berkeley: University of California Press, 1999, p.8

<sup>327</sup> Gore, L.P. *Market communism: the institutional foundation of China's post-Mao hyper-growth*, Published by Oxford University Press, Hong Kong ; New York , 1998, p.89



#### 4.5.1.3 La separación de las funciones atribuidas al aparato del Partido y al control administrativo de las empresas;

En el contexto de las transformaciones operadas, producto de la aplicación de la reforma y en la búsqueda de una mayor eficiencia, se fueron dando, de manera paulatina, pequeños cambios con la pretensión de separar las empresas del control del partido. Los reformistas estaban convencidos de que el excesivo control del partido sobre las empresas había retardado a la economía y restringido la acción de la burocracia empresarial en todos los niveles. Por lo que se consideró necesario garantizar a las empresas un cuerpo de directores con el poder de efectuar decisiones económicas sobre quienes se depositaría la responsabilidad de su funcionamiento. De ahí esta política de “separar al partido del gobierno y de las empresas”. En un primer momento, la introducción experimental de un sistema de responsabilidad en el campo y en las ciudades indujo a un retroceso en el control central y estimuló a las unidades locales a tomar decisiones propias y establecer criterios particulares de producción. Conforme éstas prácticas reformistas se fueron generalizando, de manera paulatina, se fue promoviendo una mayor autonomía en las empresas. En un contexto de cambios graduales, esta autonomía se fue desplazando, primero de la propuesta de un control de las empresas estatales por un Comité del Partido, posteriormente, al establecimiento de un “Sistema de Responsabilidad Administrativa de la empresas bajo el liderazgo de un Congreso de trabajadores”, y finalmente, a un “Sistema de Responsabilidad bajo el liderazgo de un Comité Administrativo de Empresa o Junta directiva”. En este proceso se buscaba, no solo remover la influencia creciente del partido, sino reducir la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas y dejar la responsabilidad en un administrador o “grupo directivo”.<sup>328</sup> En varios grados y dependiendo del tipo de empresa, conforme se fue ampliando la aplicación de la reforma, los productores fueron ganando mayor autonomía en determinar que, como y cuanto producir, así como, donde y a que precios vender. Esa autonomía no implicaba quedar fuera de la supervisión de los gobiernos respectivos, basándose en una relación contractual establecida previamente y

---

<sup>328</sup>Naughton Barry, *Growing Out of the Plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, op. cit. pág. 108

negociada con los gobiernos, los directores de empresas tenían que rendir cuentas acerca de los compromisos contraídos.

#### 4.5.2. El papel del Estado en el establecimiento de los nuevos arreglos institucionales

El despegue en el crecimiento industrial a partir de 1979 solo puede ser explicado por la reforma implementada a partir de ese periodo. Su punto de partida se ubica en las transformaciones económicas, políticas e institucionales dirigidas por el Estado para el logro de los objetivos de crecimiento. Entre estas medidas destacan: la aplicación de incentivos para incrementar la producción agrícola, industrial y comercial (“Sistemas de Responsabilidad” y “Sistema de participación de utilidades”); los cambios en la estructura de los derechos de la propiedad en el sector agrícola y en las empresas rurales, el establecimiento de sistemas de contratos en las empresas públicas, las reformas administrativas y financieras dirigidas, principalmente, a las empresas de los Poblados y Villas; el impulso a las medidas de mercado y de privatización, a la par que se mantenía la propiedad de empresas estatales; las transformaciones en los vínculos entre el gobierno central y las provincias y en los diversos niveles de gobierno; la combinación entre centralización y descentralización, etc. Durante este periodo pueden visualizarse dos fases en la participación del Estado. En ambas todavía persiste la confianza en el mejoramiento del sistema de planificación central y de que mediante ese mecanismo aún es posible resolver los problemas de crecimiento por los que atravesaba el país.

En la primera de estas fases, el liderazgo gubernamental, heredero del maoísmo, consideraba solo la necesidad de cambios de forma y no de fondo en la administración gubernamental. La aplicación de una política de esta naturaleza produjo una mayor inestabilidad, falta de credibilidad y confianza. En esta primera fase, sin dejar el control gubernamental, el equipo gobernante competía con un liderazgo emergente, que si bien procedían, al igual que ellos, de la revolución comunista, eran portadores de una visión que alentaba la instauración de nuevas instituciones. En este periodo va a coexistir dos posiciones divergentes al interior del grupo gobernante. Cada una de ellas soportada por grupos que ambicionaban el control político y mantener una posición hegemónica. Desde

el punto de vista institucional van a coexistir arreglos que proceden, unos de un sistema de planificación central” y otros que responden a un sistema de incentivos y estructura institucional de “mercado”. Será un periodo en que los arreglos de mercado se van a profundizar y adquirir una importancia creciente, sin embargo, el “plan” seguirá considerándose como prioritario y el “mercado” como complemento de aquel. En un segundo momento, el más importante de este periodo, se impuso el liderazgo de quienes, al abandonar la creencia ideológica del maoísmo, fundaban su pensamiento en la práctica “como el último criterio de verdad”. Consideraban que la aplicación correcta de una política no dependía de su justificación ideológica sino de sus resultados prácticos. La sintetizaban en la frase: “no importa el color del gato lo que importa es si caza ratones”. Era un grupo que propugnaba por la aplicación de una reforma económica gradual, continua y experimental. A pesar de que el mercado va a retomar una importancia creciente durante este periodo, al grado de que ya se avizora que puede incluso sustituir al ‘plan’, será el Estado quien intervendrá activamente en la aplicación de la reforma económica, establecerá los arreglos institucionales correspondientes, dará “luz verde” a los arreglos que proceden ‘desde abajo’ y alentará el establecimiento de las instituciones que coadyuven al cumplimiento de las metas establecidas. La transformación de las empresas de las comunidades y brigadas en empresas municipales y de villas, la descentralización financiera y el conceder una mayor autonomía en el proceso de toma de decisiones, el sistema de participación de utilidades en sus diversas modalidades, el establecimiento de Joint Ventures de empresas chinas y extranjeras, la autonomía en la regulación económica a las provincias de Guangdong y Fujian. Son solo algunas de las instituciones que establecidas por decisión de la autoridad gubernamental central. Fue el Estado el que modificó y alteró las “reglas del juego” cambiando la estructura institucional de la sociedad y fue quien moldeó la estructura que soporta la acción social y económica<sup>329</sup>.

En concordancia con la teoría neoinstitucional, cuando las instituciones de mercado no funcionan adecuadamente, son ineficientes o sus costos de transacción son muy altos,

---

<sup>329</sup> Guthrie Doug, *Dragon in a Three- Piece Suit. The Emergence of Capitalism in China*, Princeton University Press, USA, 1999, p. 7

prevalece un pobre desempeño en la economía. Dado que las instituciones importan, una situación como la anterior, hace relevante la intervención estatal como el mecanismo de coordinación más idóneo en la asignación de los recursos y en alentar el establecimiento gradual de instituciones de mercado. Conforme se vayan fortaleciendo las instituciones del mercado se le irán cediendo mayores atribuciones de coordinación y responsabilidad en la dirección económica en un proceso donde al incrementarse el mercado la acción del Estado decrecerá paulatinamente.<sup>330</sup> Los aspectos más relevantes que denotan una, cada vez mayor presencia de las instituciones de mercado y una reducción de la participación del Estado en China, son entre otros, los siguientes:

- La delegación de mayores responsabilidades a los gobiernos locales, y por lo tanto, a una desintegración de las funciones de centralización económica dirigida por el Estado.
- En el mismo sentido de la descentralización administrativa y financiera el proceso de descolectivización en el campo redujo de manera significativa el control del gobierno en la vida económica de la sociedad generando a la vez que los gobiernos, las familias y las empresas rurales pudiesen responder, de manera mas autónoma, a sus propias condiciones de mercado.

Durante este periodo, y como resultado de los cambios en las “reglas del juego” dirigidas por el mismo Estado y con la finalidad de establecer un “sistema de incentivos” que reanime a la economía, da como resultado una reducción de la participación del Estado en la actividad económica en su conjunto en aras de una mayor presencia de las organizaciones “no estatales”.

---

<sup>330</sup> Incluso aunque los funcionarios estatales no tengan una clara conciencia sobre los resultados a que esas medidas iniciales puedan conducir, su flexibilidad y apertura a las nuevas instituciones es ya un paso hacia adelante, con respecto al periodo de preeminencia maoísta, donde el mercado se consideraba antagónico al sistema de planificación central prevaleciente.

#### 4.5.3. Los derechos de propiedad en las empresas Chinas

En consideración de las circunstancias económicas y políticas que se vivían en China a fines de la década de 1970 y a principio de 1980 era imposible establecer un mecanismo de propiedad individual (o privada) a gran escala, y mucho menos, era pertinente, desde un punto de vista político, su “formalidad”. El Estado había surgido de una revolución “comunista”, y había encontrado en la “propiedad social” su sustento material e ideológico y aunque dicho mecanismo de propiedad había tenido un efecto desincentivador, desde el punto de vista político, no era pertinente su sustitución a corto plazo. Resultaba necesario introducir cambios en la estructura de la propiedad que alentara la actividad económica en un proceso gradual que no violentara la transformación de las instituciones prevalecientes. En una fase temprana el Estado introdujo una reforma en los mecanismos de propiedad que garantizaba el uso de la tierra y la apropiación familiar del producto del trabajo en el campo, más adelante, se introdujeron medidas similares en el sector industrial, permitiendo la apropiación de la producción “excedente” en las empresas estatales, iniciándose así un periodo de innovación institucional, y con ello, el surgimiento de un mecanismo progresivo de privatización, que dada sus características en esta primera etapa se consideró informal por el hecho de que se transfirieron derechos de la propiedad pública a individuos privados sin que mediaran mecanismos formales que respaldaran dichas acciones. En otras palabras, el Estado (como propietario de facto) concede a otros actores el derecho de disponer libremente de alguna porción de los recursos generados por la tierra o de los excedentes en la actividad productiva, sin la mediación de un sistema jurídico, ni garantías legales, títulos de propiedad, escrituras o documento alguno que asegure la “propiedad” (de la tierra o la empresa) dado que la depositaria de la propiedad continúa siendo la población o, en su caso, la propia comunidad. Existe, pues, en algún sentido, la apropiación de los “residuales” por individuos o grupos colectivos aunque no esté formalizada la propiedad privada de los medios: “Los derechos de propiedad son, en esencia, normas (o reglas) que gobiernan el uso de la misma; es un derecho que es atribuido por el Estado a los individuos, familias y colectividades para el uso de los

recursos, sin embargo, no se les concede la propiedad privada ni se autoriza para su alienación, compra o venta<sup>331</sup>

En el contexto histórico vivido por China, esta transformación institucional era un paso importante en cuanto a la situación que le antecedió, dado que sin romper de “tajo” con un mecanismo donde la propiedad continuaba siendo “de todos” se autorizaba la apropiación privada (individual y colectiva). Mediante un análisis retrospectivo es comprensible el pragmatismo en la utilización del concepto de propiedad según las “características chinas”, aunque, desde el punto de vista clásico, haya conflictos y contradicciones. En el cuadro IV.6 se observan las diferencias y semejanzas en los derechos de propiedad derivados de una definición clásica y su aplicación en China, en ella se definen con claridad, los derechos de propiedad, los derechos de control sobre la propiedad, los ingresos residuales generados y la alienación de la propiedad. Durante la fase temprana de la reforma en China, a diferencia de la definición clásica, no existía la propiedad privada en su sentido estricto, los derechos de propiedad en términos de derechos residuales de control y de ingreso no estaban claramente definidos, no existía ninguna posibilidad de alienar la propiedad o asignarla por voluntad del propietario “privado”, incluso en algunas ocasiones se exigían ciertos requisitos de desempeño para continuar disfrutando de los beneficios que la propiedad dispone, etc. La definición de derechos en la estructura de propiedad era muy ambigua, sin embargo, fue extremadamente útil ya que permitía establecer una cierta continuidad con el pasado reciente y, a la vez, justificaba con su indefinición los cambios hacia una nueva concepción, todo ello en una aparente normalidad. Desde el punto de vista de la teoría neo-institucional una estructura de la propiedad sobre reglas claramente definida proporciona una mayor seguridad al propietario con respecto a sus derechos sobre el recurso, consecuentemente, reduce los costos de transacción e incentiva el desarrollo de actividades productivas<sup>332</sup>. Lo contrario es también válido, las fallas que se presentan en la asignación de los derechos de propiedad pueden conducir a ineficiencias en las empresas, incrementar los “costos de transacción”, y como consecuencia, generar un

---

<sup>331</sup> Naughton Barry, *Reforming Asian socialism: the growth of market institution*, University of Michigan Press, USA, 1996, p.111

<sup>332</sup> Ayala Espino José, *Instituciones y Economía. Una introducción al neo-institucionalismo económico*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.. 242

desempeño económico negativo. El hecho de que en China la propiedad sea atribuida “para todos” o para “la comunidad de residentes”, y que los derechos de propiedad y control no recaigan en las mismas manos, implicaba que no había una clara asignación en los derechos de propiedad, por lo que se esperaba que los incentivos generados mediante este tipo de propiedad no serían suficientes para impulsar la debilitada economía china. Sin embargo, la experiencia vivida por este país ha demostrado que sin poseer una privatización completa y con una variedad de arreglos en los derechos de propiedad, fue posible mejorar los incentivos de los directores, empleados y trabajadores e incrementar el desempeño de las empresas (estatales y colectivas) al menos durante la etapa inicial de la reforma.

Cuadro IV. 6

**Los derechos típicos de propiedad y su aplicación en China**

Características generales derivados en una definición clásica	Características de su aplicación en China
La propiedad es formalmente privada con los atributos de: propiedad, control, posesión de residuales y alienación	La propiedad es formalmente pública (de “toda la gente”) pudiendo el Estado transferirla a individuos privados y/o a las comunidades locales
Los derechos exclusivos sobre la propiedad están claramente definidos teniendo como base un respaldo jurídico	Los derechos sobre la propiedad son ambiguos no existiendo un respaldo jurídico- legal
El Propietario tiene la capacidad de:	La apropiación privada (colectiva o individual)
Apropiarse de los derechos residuales derivados de los bienes	Ese derecho lo otorga el Estado sobre la base de un acuerdo o mutuo entendimiento que puede ser estipulado en un contrato.
Controlar o determinar el uso (o no) de los bienes existentes	Tiene la capacidad de controlar el uso de la tierra y/o la producción excedente
De alienar los bienes (vender, rentar o destruir)	El derecho sobre los bienes no puede ser transferido privadamente

Elaboración propia con base en: Naughton Barry, *Reforming Asian socialism : the growth of market institution*, University of Michigan Press , USA, 1996, p.198

#### 4.5.3.1 Derechos de propiedad en la estructura Industrial en China

En consideración del gradualismo aplicado por el gobierno para la transición económica, se favoreció en China, la conformación de un medio ambiente institucional que fue diferenciando el tratamiento para las unidades económicas más grandes y estratégicas (empresas estatales) y las unidades económicas más pequeñas (empresas del sector agrícola y empresas colectivas). Las empresas colectivas, por el hecho de no tener una gran relevancia desde el punto de vista económico y social, fueron las mas favorecidas por la transferencia en los derechos de propiedad, mientras tanto, se dispuso en menor grado para las empresas estatales. Lo anterior, con un doble objetivo, por un lado aliviar las tensiones originadas por la carencia de empleo y oportunidades en el sector rural e iniciar la aplicación de la reforma en un sector más permeable a las propuestas reformistas y con ello, prevenir a la economía de cambios bruscos en las reglas del juego. Durante la era de la reforma el hecho de coexistir varias formas organizacionales y derechos de propiedad servirá como lubricante para reducir las fricciones causadas por le reemplazo de un sistema económico por otro.<sup>333</sup> Este medio ambiente institucional diferenciado será un factor determinante en la gobernación de estas empresas, y como antes se señalaba, va a jugar un papel altamente significativo en el desempeño económico por cada tipo de empresas industriales. La transferencia de los derechos de la propiedad pública, durante la primera fase de la reforma, mas que dirigidas hacia el establecimiento de instituciones de “mercado” per se lo que se pretendía con esa política era la de estimular la actividad productiva industrial en China.<sup>334</sup> Sin la pretensión de cambios sustanciales en los mecanismos de propiedad, se estableció un sistema de incentivos diferenciado para estas empresas tomando en consideración la ubicación (en la ciudad o en el campo), el tamaño y el tipo de la empresa. Amén de estos incentivos diferenciados se pretendía una separación real entre los derechos de propiedad y los derechos de control para lo cual se fueron experimentando toda una serie de prácticas reforzándose los mecanismos de descentralización y autonomía aunque en la práctica se presentaron dificultades que se fueron tornando imposibles de superar.<sup>335</sup>

---

<sup>333</sup> Ibid., p. 209

<sup>334</sup> Ten-tung Hsueh, *The economic of Industrial Development in the PRC*

<sup>335</sup> Yingyi Qian, “Issues of Enterprise in China”, *Center for Economic Policy Research*, Marzo de 1994



Durante este periodo de reformas tempranas se fueron distinguiendo dos grandes grupos de empresas industriales: las empresas públicas (estatales y colectivas) y las empresas individuales. Las primeras abarcaban casi la totalidad de la producción industrial durante casi toda la década de 1980, mientras tanto las individuales, aunque con una tendencia creciente, tuvieron una participación apenas significativa para la década.<sup>336</sup> La ubicación de estas empresas en el contexto de los tipos de propiedad se expresan en el siguiente esquema:

Cuadro IV.7

**China: Tipos de Propiedad en las Empresas**

	Empresas de Propiedad Estatal	Empresas de Propiedad no Estatal			
		Colectivas		Individuales	Otras
Urbanas	Empresas Controladas por los gobiernos: Central, Provincias y Condados	Empresas vecinales y de distrito	Cooperativas Urbanas	Urbanas Individuales	Privadas Joint Ventures
Rurales	N/A	Empresas de Poblados y Villas	Cooperativas rurales	Rurales Individuales	Participación de acciones Extranjeras
	Empresas Públicas		Empresas Privadas		

Fuente: Elaborada en base a: Yingyi Qian, *Issues of Enterprise Reform in China*, Center For Economic Policy Research, Marzo de 1994, p.56

<sup>336</sup> Statistical Yearbook of China's Industrial Economy, 1992, p.34, 36; *Statistical Survey of China*, 1993, p. 70

#### 4.5.3.1.1 Empresas Públicas

En esta categoría se ubicaban, fundamentalmente, las Empresas Propiedad del Estado (EPE) y las empresas colectivas urbanas y de los Poblados y Villas (ECPV), estas últimas, por su participación en el valor bruto de la producción industrial, fueron las empresas de mayor relevancia desde la reforma. Las empresas estatales se encontraban subordinadas al gobierno central y a los gobiernos de las provincias, ciudades y/o condados, mientras tanto, la mayoría de las empresas de propiedad colectiva (excluyendo las cooperativas) eran controladas por los gobiernos de Poblados y Villas (o aldeas). En términos de propiedad, las Empresas estatales eran legalmente “propiedad de toda la nación”, lo que daba al gobierno central la autoridad de asignar los derechos de control sobre los bienes y los ingresos y se reservaba el último derecho en la reasignación de los bienes y flujos de efectivo cuando los derechos de control habían sido delegados y asignados a los gobiernos locales.<sup>337</sup> En contraste las Empresas colectivas eran propiedad de los residentes de la comunidad local, por lo que los gobiernos de los Poblados y Villas, como representantes de la comunidad, disponían de la autoridad necesaria para: asignar los derechos de control y manejo de los bienes e ingresos provenientes de esas empresas, la dirección y la forma en la operación de sus negocios, en la selección de administradores (o determinar el método para tal selección), en establecer la tasa de distribución de las utilidades después del pago de impuestos entre los propietarios y la empresa, y tenían el derecho a decidir sobre uniones y fusiones de la empresa, detener las operaciones, cerrar la empresa o declararse en bancarrota, etc. Congruentes con los mecanismos de propiedad las empresas estatales gozaban de un apoyo financiero total e irrestricto del gobierno central mediante un mecanismo denominado de “suave restricción presupuestal” dado que ante cualquier dificultad económica por la que pasaba la empresa era de inmediato atendida por el gobierno quien disponía del control de las agencias financieras y a través de las cuales otorgaba créditos preferenciales y proveía de servicios

---

<sup>337</sup> Siendo el Estado el responsable de administrar los recursos que son propiedad “de todos” será en el Estado en quien recaerá la propiedad de facto de esas empresas, por lo tanto, dispondrá de la autoridad necesaria para asignar derechos de control sobre los bienes e ingresos de las empresas que son propiedad de “todos”. Son estos mecanismos de propiedad el que permite entender la función social que desde siempre se le ha atribuido a las empresas estatales

baratos, subsidios, etc. Por su naturaleza, eran estas empresas de gran relevancia, dado que el gobierno central se valía de ellas para la consecución de los objetivos de planificación, en términos de la consecución de los montos de producción y generación de fuentes de empleo. Ello explica, también, las múltiples interferencias del gobierno central y/o provincial en la determinación de sus políticas de producción, manejo y administración; por lo que era frecuente que se interpusieran objetivos no económicos (políticos y sociales) en lugar de la búsqueda de maximización de utilidades;<sup>338</sup> A diferencia de estas empresas propiedad del Estado, las empresas colectivas sufrían lo que se denominaba “fuerte restricción presupuestaria” dado que no recibían ningún apoyo del gobierno central para salir de sus apuros financieros y tenían que enfrentarse a la competencia y a las diversas situaciones de mercado.<sup>339</sup> Lo anterior llevaba a que los líderes locales, no solamente estuvieran obligados a mejorar la eficiencia de las empresas colectivas bajo su control y a no desviar la atención de los objetivos de rentabilidad, sino a establecer, con mayor autonomía, proyectos propios de crecimiento económico para su región. La innovación en la estructura de propiedad de estas empresas colectivas fue acompañada por el establecimiento de un conjunto de “arreglos institucionales” que tuvieron un efecto significativo en su evolución: su funcionamiento sobre la base de un sistema de “mercado”, la liberalización del mercado de bienes, la remoción de las barreras de entrada de estas empresas al mercado, la liberación de las fuerzas de la competencia, las fuertes restricciones presupuestarias a que estaban sujetas, su “autonomía administrativa”, etc. hizo que estas empresas colectivas jugarán con reglas diferentes a las “empresas estatales”. Es este cambio en las reglas del juego lo que explica el crecimiento tan acelerado de las empresas colectivas durante el periodo inicial de la reforma.<sup>340</sup> En consideración del sistema prevaleciente y de las políticas subyacentes durante este periodo, las transformaciones de las empresas públicas fueron el objetivo prioritario, la privatización y las reformas a los derechos de propiedad en estas empresas, nunca fueron el objetivo principal de los líderes gubernamentales. Antes bien, el gobierno

---

<sup>338</sup> Yinhuai Mai y Frances Perkins, “China’s State Owned Enterprises. Nine case studies”, *East Asia Analytical Unit, briefing Paper*, Num. 7, 1997, p.12

<sup>339</sup> Rawski Thomas G. “Chinese Industrial Reform: Accomplishments, Prospects, and Implications” en *The American Economic Review*, The American Economic Association, Mayo de 1994, p. 273

<sup>340</sup> Naughton Barry, “Chinese Institutional Innovation and Privatization from below” en *The American Economic Review*, Enero 3-5, Mayo 1994

central se resistía, al menos explícitamente, a la implementación de las políticas de privatización, declaraban que los objetivos fundamentales de la reforma estaban en: salvaguardar la autoridad del gobierno comunista, la estabilidad política y la dominancia de la propiedad pública (propiedad estatal y propiedad colectiva) sobre otros tipos de propiedad. Consideraban que los mercados deberían funcionar sobre la base de una estructura socialista y ratificaban la dirección del Estado en todos aquellos sectores de importancia estratégica. Una continuidad en los arreglos prevalecientes en estas empresas daba una cierta seguridad a la preeminencia del socialismo sobre el mercado.

En consideración de estas transformaciones en las empresas de “propiedad pública”, el gobierno central jugó un rol dual, que solo se pueden comprender en el contexto de la situación política que se vivía entonces en China. Mientras defendía las características principales del sistema socialista (mantener el dominio de la propiedad pública en consideración de su protección y apoyo a las empresas estatales) jugó un rol activo. Sin embargo, al ser forzado a conceder gradualmente permiso para que ciertas entidades “públicas” (colectivas) fueran sometidas a las “reglas del juego” que establecía el mercado, jugó un rol pasivo. La coexistencia de estas formas organizacionales y derechos de propiedad durante el periodo de la reforma permite reducir las fricciones causadas por el reemplazo de un sistema económico por otro. Asimismo permite responder a las presiones políticas de quienes tenían una rápida privatización de la economía.

**Diferencias estructurales en las empresas de propiedad pública**

Característica	Empresas Propiedad del Estado (EPE)	Empresas Colectivas Propiedad de Poblados y Villas (ECPV)
Composición	Constituyen la columna vertebral de la economía. Incluye la mayoría de las industrias básicas	Por lo general son industrias pequeñas, intensivas en trabajo, contratan la fuerza de trabajo mas joven y barata.
autonomía	Producen y venden su producción de acuerdo a los planes estatales por lo que su autonomía es reducida	Disfrutan de autonomía respecto del gobierno central. Están expuestos a la competencia y a la disciplina del mercado
Restricción Presupuestal	Disponen de una “Restricción presupuestal suave”, es decir, el Estado les proporciona a estas empresas un acceso mas fácil a los recursos centrales de crédito, apoya con subsidios y establece programas de inversión.	Operan bajo una fuerte restricción presupuestal por lo que las empresas están obligados a ser más eficientes. Sus fondos de inversión resultan de las utilidades retenidas.
Políticas de Bienestar	Tienen la responsabilidad de otorgar seguridad en el empleo, seguros médico y de vida, y pensión a los trabajadores. Las empresas son responsables de proporcionar habitación, alimentación, cuidados médicos y, en algunos casos, educación elemental.	No existe una regulación estatal para otorgar bienestar a los trabajadores. Al no existir ninguna obligación estatal para proporcionar beneficios sociales, cada empresa dispone de sus propias reglas para hacerlo.
Prácticas de empleo	Un trabajador no puede ser despedido por razones económicas, en cambio puede serlo solo por razones políticas o por cuestiones de disciplina	Los empleados pueden ser despedidos o contratados sobre bases contractuales.
Cultura Cooperativa	En virtud de ser la empresa “propiedad del pueblo” y de que no existen derechos de propiedad para los trabajadores y administradores no tienen incentivos para maximizar el valor de la empresa, al mismo tiempo, el Estado falla en monitorear la conducta administrativa de la empresa.	En consideración del tamaño, relativamente pequeño de estas empresas y de que la seguridad en el trabajo depende del desempeño de la empresa, existe una cultura de mayor cooperación en el trabajo. La empresa opera como si los derechos de propiedad estuviesen bien definidos.

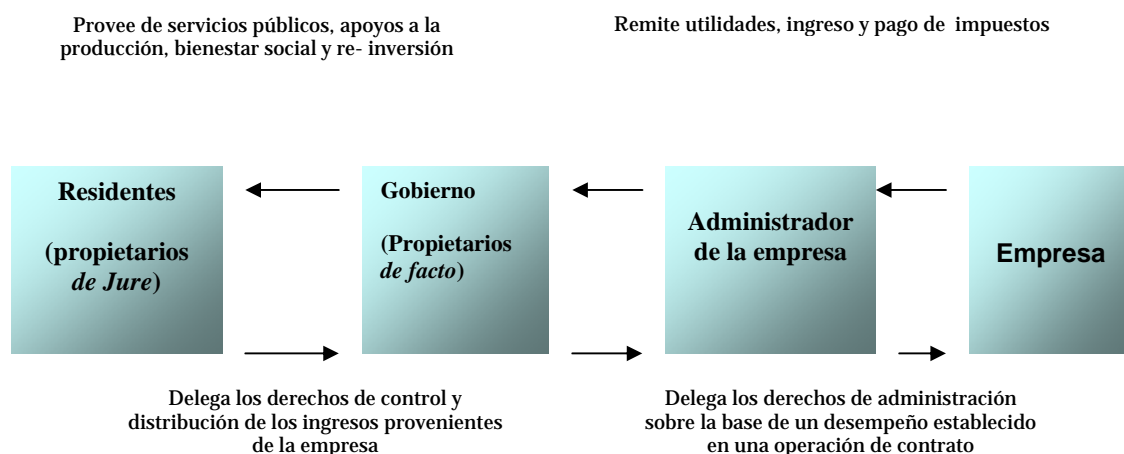
Elaborado con base en: Qian Yingyi y Barry R. Weingast, “Institution State Activism, and Economic Development: A Comparison of State- Owned and Township Village Enterprises in China”, en Aoki Masahiko et al, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Clarendon Paperbacks, Great Britain, 1996, p. 258 y Jefferson Gary, *Enterprise Reform in China*, A World Bank Research Publication, p.153

#### 4.5.3.1.1.1 Gobernación de las Empresas Públicas

A fin de incrementar la eficiencia y el desempeño industrial el gobierno resolvió aplicar un conjunto limitado de incentivos y arreglos institucionales con el objetivo de fomentar al incipiente mercado: se impulsaron transformaciones en el medio ambiente institucional y se indujeron transformaciones profundas en la estructura de gobernación de las empresas, propiciando con ello una reducción en los costos de transacción y un incremento en el desempeño económico. Siendo las empresas públicas las que jugaron el rol más relevante en la transformación industrial durante este periodo es conveniente destacar semejanzas y diferencias en la estructura de derechos de propiedad y en los mecanismos de gobernación que presentan esas empresas: a pesar de que tanto las EPE como las ECPV funcionan, en lo general, sobre la base de una estructura como la que se presenta en el esquema 2 y de que ambas disponen de una misma forma de “propiedad pública”, existen entre ellas diferencias muy importantes en el control de sus derechos y el papel jugado por la burocracia administrativa en la gobernación de las empresas. En términos gráficos los derechos de propiedad de las empresas públicas se ilustran en el siguiente esquema

Esquema IV. 1

#### Principales vínculos sobre derechos de propiedad entre las diversas instancias burocráticas en una empresa



Elaborado con información de: Chen Hongyi, *The institutional Transition of China's Township and Village Enterprises*, Ashgate Publishing Ltd, England, 2000, p. 22

- Tanto las empresas estatales como las empresas colectivas son responsabilidad directa del gobierno. Las primeras del gobierno central (o provincial), las segundas de los gobiernos comunitarios de las localidades (Poblados y Villas). Ambos gobiernos actúan como los propietarios de facto de las empresas públicas, sin embargo, el gobierno comunitario está sujeto al control y regulación que sobre él mantienen las autoridades del gobierno central (o provincial), además de su obligación de responder como representante de la comunidad local.
- Las diversas funciones gubernamentales impiden que ambos gobiernos puedan atender directamente a la empresa por lo cual, mediante el establecimiento de una “relación contractual” delega parte de sus derechos del control de la empresa a una “burocracia empresarial”. Esta burocracia será la responsable directa del funcionamiento diario y del desempeño de la empresa. A diferencia del gobierno central, el gobierno comunitario dispone de una responsabilidad menor, en cuanto a jurisdicción, tareas políticas y de control social por lo que la supervisión sobre las empresas colectivas en el cumplimiento de objetivos es más directa y estrecha. Las empresas estatales, en virtud de su importancia estratégica (dados sus volúmenes de producción y empleo) sufren frecuentes interferencias por objetivos políticos y sociales es en este sentido que la autonomía administrativa de estas empresas es mas restringida y la responsabilidad en su desempeño es más difusa.
- En virtud de que se aplica una “fuerte restricción presupuestaria” para las empresas colectivas, los gobiernos comunitarios, sobre la base de su influencia y capacidad de negociación, se ven en la necesidad de “negociar” con las autoridades del gobierno central apoyos de inversión en infraestructura, créditos, formación de capital humano, acceso a tecnología, etc. En el caso de las empresas estatales, en virtud de su importancia económica y social, se aplica una “restricción presupuestal suave” el gobierno central otorga mayor seguridad a los trabajadores y apoyos a la empresa mediante: facilidad en el otorgamiento de créditos, subsidios, formación de capital humano, etc.

#### 4.5.3.1.2 Empresas no públicas

Si bien el sector de las empresas públicas jugó un rol central, las empresas privadas, mas que estimuladas, fueron fuertemente discriminadas durante este periodo. Para este tipo de empresas no había confianza ni seguridad en sus derechos de propiedad, se aplicaban fuertes restricciones y obstáculos administrativos para su establecimiento, carecían de apoyo financiero y abastecimiento de materia prima e insumos, etc<sup>341</sup>. Sin embargo, los avances logrados en el ámbito experimental en regiones costeras y el éxito habido en las empresas colectivas, indujeron a que las “reglas del juego” que establecía el mercado se fuesen generalizando, y con ello, de manera gradual se fuese estimulando el establecimiento de este tipo de empresas. Como empresas de propiedad privada se consideraban: las empresas cooperativas, las empresas individuales, las privadas y otras:

- a. Empresas Cooperativas: Son aquellas que se establecían con una inversión de campesinos o trabajadores los que fungían como accionistas. A la vez eran ellos quienes laboraban al interior de la empresa. Algunas veces estas empresas ampliaban su participación a campesinos locales y/o empleados. La participación podía hacerse en: efectivo, con bienes fijos, habilidades técnicas o trabajo. Los derechos de propiedad pertenecían a todos los accionistas. Estas empresas, generalmente, no acumulaban dado que todas las utilidades, después de impuestos, eran distribuidas entre los inversionistas de acuerdo al tamaño de su participación. Como se observa una sociedad de este tipo era una forma intermedia entre empresa colectiva y de propiedad privada.<sup>342</sup>
- b. Empresas privadas e individuales: En términos de propiedad no había una diferencia real entre las empresas de propiedad individual y las empresas de propiedad privada, dado que en ambas los bienes son privados. Sin embargo, se distinguían en función de la cantidad de trabajo que empleaban. Las empresas

---

<sup>341</sup> Chen Hongyi, *The Institutional Transition of China's Township and Village Enterprises. Market liberalization, contractual form innovation and privatization*, Ashgate Studies in the Economic Reform of China, USA, 2000, pp. 54-56

<sup>342</sup> Chunlai Chen *et al*, “One State- Two economies: Current Issues in China's Rural Industrialization”, *Chinese Economy Research Unit*, University of Adelaide, February 1990, p.11



individuales operaban como si fuese un negocio familiar y podían emplear un número reducido de trabajadores externos ( por definición no más de 7 personas). Las empresas privadas, en cambio, son aquellas que podían contratar de 8 a más trabajadores por fuera de la familia. Las empresas de propiedad privada eran, prácticamente inexistentes a fines de la década de 1970 y principio de 1980, sin embargo, fueron extendiéndose con rapidez conforme los campesinos fueron tomando el control sobre su propio trabajo, aunque su importancia económica ha estado muy por debajo respecto de las que mantienen las empresas públicas. Como antes se señalaba, por cuestiones ideológicas las empresas privadas fueron fuertemente discriminadas durante un gran periodo de la reforma: se les dificultaba la contratación de créditos, se les discriminaba en el uso de la tierra, se les negaba el uso de la energía eléctrica y el uso del transporte público, etc. Por lo que para poder desempeñarse muchas de estas empresas fueron promovidas por sus propietarios como EPE; otras en cambio, aprovechando los vínculos personales con funcionarios de los gobiernos locales y las oportunidades que ofrecía la descentralización registraban sus empresas como cooperativas individuales o empresas colectivas para asegurarlas políticamente y garantizarles los beneficios que se les concedían a aquellas empresas. A quienes adoptaron estos arreglos para ocultar su situación real se les denominó: “empresas de sombrero rojo”. Con ello se les permitía: acceso a créditos, créditos bancarios, energía eléctrica, derechos en el uso de la tierra y les daba una mayor seguridad en la comunidad local. A cambio de estas garantías estaban obligadas a apoyar el desarrollo de la economía local y al cumplimiento de ciertos objetivos económicos de la comunidad. Con la participación de estas empresas privadas con “sombrero rojo” al interior de la economía local los líderes apoyaban el crecimiento económico de la comunidad sin la necesidad de grandes esfuerzos y erogaciones adicionales de la comunidad local. La presencia de las empresas privadas de “sombrero rojo” en el contexto de una estructura institucional “socialista”, era por lo tanto, un mecanismo de beneficios mutuos para ambas partes. Basándose en este mecanismo se explica como es que pudieron sobrevivir las empresas privadas y del porqué tuvieron una débil participación en la

producción industrial durante este periodo. No fue sino hasta 1988 cuando el Consejo Estatal les concedió un Status Legal<sup>343</sup>, iniciándose para estas empresas, un periodo de crecimiento extraordinario, como generadora de empleo y en su participación en la producción industrial total<sup>344</sup>.

- c. Además de las empresas privadas, existió un número creciente de empresas que caen en una tercera categoría incluyendo compañías de responsabilidad limitada, compañías de Joint- stock y Joint- Ventures, de las cuales el Estado controlaba mas del 50% de las participaciones. Estas empresas “no estatales” eran catalogadas frecuentemente como “empresas privadas” dado que no empresas estatales ni colectivas, sin embargo, una clasificación así era engañosa dada la fuerte participación del Estado en dichas empresas.

#### **4.6. El sistema de planificación y el mercado en el contexto de las nuevas políticas**

Este periodo puede ser caracterizado por el reconocimiento del gobierno de las fallas e ineficiencias resultantes de la aplicación de un sistema de planeación centralmente dirigido, sin embargo, había el convencimiento de que el sistema podía ser mejorado y hacerse mas eficiente si se aplicaban los ajustes necesarios en los mecanismos de planeación y si se estimulaba la actividad de los actores económicos sobre la base del establecimiento de un sistema de incentivos eficaz. Primero el sector agrícola, y posteriormente, el industrial fueron reformados, se estableció una política de “puertas abiertas”, se inició un periodo de profundas transformaciones “institucionales” que descansaban en una redefinición de los “derechos de propiedad”, se implementó un sistema de descentralización de responsabilidades financieras y administrativas entre las autoridades centrales y locales, así como, la aplicación, a nivel experimental, de una política a “tientas” (“Groping for stone to cross river”) que no obedecía a una estrategia

---

<sup>343</sup> Gore Lance L.P. *Market Communism: The Institutional Foundation of China's Post Mao Hyper Growth*, op. cit. p.145 - 147

<sup>344</sup> Jefferson Gary y Rawski Thomas, “Ownership Change in Chinese Industry” en Jefferson Gary e Inderjit Singh ed., *Enterprise reform in China: ownership, transition, and performance*, Published by Oxford University Press, New York, 1999, p.25

prevista “*ex ante*”,<sup>345</sup> lo único que se necesitaba planear consistía en remover las restricciones y efectuar las innovaciones institucionales necesarias que permitieran avanzar en una trayectoria definida, listos siempre a retroceder en caso necesario.<sup>346</sup> En este proceso el mercado, en cuanto institución, empezó a jugar un rol clave. El Sistema de Responsabilidad Familiar en el campo y el Sistema de Participación de Utilidades en las empresas requirieron de un sistema parcial de mercado que vinculara el sistema de incentivos establecido con los nuevos arreglos institucionales. Con la finalidad de ser atractivas a la recepción de capitales del exterior, las Zonas Económicas Especiales se manejaban con las “reglas del juego” de un sistema de mercado. Aplicarlas, aunque fuese en el ámbito regional, era una condición necesaria para el logro de sus objetivos.

A pesar de la creciente importancia del mercado para el buen desempeño de estas políticas, solo se le atribuyó a esa “institución” un rol subsidiario, complementario al Plan. En consideración de los resultados prácticos, sin embargo, la aplicación de las medidas y arreglos institucionales propios del “mercado” dejaban constancia, de que eran éstas, y no las que correspondían a un sistema de planificación central, las que explicaban el rápido crecimiento económico logrado por China durante este periodo. Los resultados alentaban la profundización en la aplicación de este tipo de arreglos institucionales, y entre mas se aplicaban, se estimulaba el caminar hacia adelante. Cada paso dado tornaba más difícil dar marcha atrás y retroceder. El avance de este proceso no significaba que el viejo sistema de planeación e intervención estatal hayan detenido su expansión, o que su nivel de participación haya decrecido, sino que las nuevas prácticas se ampliaban, y al hacerlo, se ofrecía una menor resistencia a la profundización en esos cambios. En esta vía el mercado fue adquiriendo una mayor presencia, interactuando con el plan, y de manera paulatina, sustituyéndolo. El encogimiento de los objetivos de los

---

<sup>345</sup> Por ejemplo el sistema de responsabilidad contractual, que mas tarde se transformó en una de las mas importantes medidas de la reforma, fue negado por el gobierno en 1979, sin embargo, fue adoptado mas tarde después de que había sido ampliamente practicado por los campesinos. La expansión de la autonomía de las empresas públicas, sin cambios en la propiedad, se consideraba como la mejor forma de resolver los problemas de las empresas públicas, por lo que se hizo un gran esfuerzo en la reforma del sector estatal, en cambio, se dejaron a las empresas del sector no estatal crecer “espontáneamente” por si mismas. sin embargo, al ser estas últimas las que lograron un crecimiento mas rápido se continuó con la profundización en la aplicación de políticas “de mercado” para fomentarlas, etc.

<sup>346</sup> Gang Fan, “Incremental changes and dual- track transition: understanding the case of China” en *Economic Policy. A European Forum*, p. 105

planes estatales y la creciente importancia del sector “no estatal” en la economía se observa en los siguientes indicadores:

- La creciente participación de las empresas “no estatales” contrasta con la decreciente participación de las empresas estatales en el valor de la producción industrial. El valor generado por las empresas estatales redujo su participación de 81.4% en 1978 a 74% en 1983 y 69.9% en 1984, mientras tanto las empresas “no estatales” participan con el 18.6%, 26.6 y 30.1% respectivamente para esos mismos años. Una tendencia similar se observa para la participación del empleo de las industrias “no estatales” respecto de su participación en el empleo total; la participación de estas industrias a los ingresos del presupuesto total y su participación en las ventas al menudeo, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla IV. 3

**El desarrollo del sector no estatal**

%	1980	1981	1982	1983	1984
Valor de la producción de la industria no estatal como % del total	24.0	25.3	25.6	26.6	30.1
Empleo no estatal como % del total	81.1	80.9	80.9	81.1	82.1
Ingresos presupuestarios del sector no estatal como % del total de ingresos estatales	18.0	21.2	21.3	22.3	23
Ventas al menudeo del sector no estatal como % de las ventas totales	48.6	50.1	51.3	53.0	54.5

Fuente: State Statistical Bureau of Republic of China, *China Statistical Yearbook*, varios años (1991,1992)

- Antes de la reforma económica el rubro mayor de intervención estatal se daba en el presupuesto de fondos asignados para proyectos de construcción de capital, en la década de 1980 se observa una franca declinación en este rol distributivo del gobierno. En este sector el Estado contabilizaba por arriba del 78% en 1977, para 1981 era ya del 50.2% y de 49.8% para 1983<sup>347</sup>.
- Una creciente disminución de la inversión de capital provista por la autoridad central para todas las empresas. Siendo del 62% en 1978 cayó al 44.7% para 1980 y de solo

<sup>347</sup> Jeffrey Henderson, Karoly Balaton and Gyorgy Lengyel *Industrial transformation in Eastern Europe in the light of the East Asian experience*, Publicado por St. Martin's Press, New York, 1998, p. 175

al 16% para 1985. Contrario a esta tendencia las fuentes de inversión provistas por el capital acumulado de los gobiernos y las empresas locales se incrementaron de 31.9% para 1978, 36.5% para 1980 y de un 60.3% en 1985. Estas cifras permiten deducir un incremento en la responsabilidad de las localidades y las empresas en la modernización de sus instalaciones y en su equipo de producción.<sup>348</sup>

- Durante este periodo se muestra una tendencia creciente en el grado de participación en el mercado de las empresas estatales lo que supone su búsqueda por optimizar su propia asignación de recursos y de la presencia de canales, por fuera del Estado, que permitan ese vínculo.

Las transformaciones institucionales que se fueron aplicando permitieron un incremento significativo de recursos por las localidades y las empresas no estatales, consecuentemente, la autoridad central vio disminuidos sus ingresos provenientes de estos sectores, originándose los siguientes efectos: por un lado, una mayor intervención de las empresas no estatales en la actividad económica e industrial, y por otro lado, una disminución creciente de la autoridad central en la promoción industrial. La lógica de este proceso conduce a un fortalecimiento de las instituciones que, hasta entonces, se habían considerado propias del “mercado”, y consecuentemente, un debilitamiento, de las instituciones “socialistas”, predominantemente, de aquellas que se soportan en un sistema de planeación central.

#### **4.7. Evaluación del desempeño industrial**

Este es un periodo que se distingue por romper con los viejos tabúes ideológicos y posibilitar las grandes transformaciones en la estructura industrial y la aplicación de “arreglos institucionales” que serán la base para el despegue económico que se intensificara en fases posteriores. Los alcances más notorios se sintetizan en:

---

<sup>348</sup> *China Statistic Yearbook*, 1990, p.27

a).\_ Crecimiento del Producto Interno Bruto total y por sector:

Durante este periodo se inició la aplicación de arreglos institucionales en el sector agrícola y el industrial, por lo que serán estas experiencias las que permitirán explicar el importante crecimiento en ambos sectores. Durante el periodo de 1978 a 1983, la economía creció con un promedio anual del 7.5%, un crecimiento realmente extraordinario si consideramos las tasas negativas obtenidas durante los años previos, mientras tanto el sector agrícola tuvo una tasa de crecimiento promedio de 6.1%. El crecimiento del sector industrial fue del 7.8% para ese mismo periodo, apenas un poco superior al crecimiento promedio de la economía, sin embargo, desagregado este sector, se observa como la industria rural, con una tasa promedio de crecimiento de 13.5%, es el sector que tuvo el crecimiento mas acelerado comparado con la tasa para el sector urbano que fue del 6.8%.

Tabla IV. 4

**Tasa de crecimiento anual del PIB total y por sector**

Año / periodo	Economía Total	Agricultura	Industria		
			Total	Rural	Urbana
1979-83	7.5	6.2	7.8	13.5	6.8

Fuente: ZTN, 1992, p.31 en Harry X. Wu, *Rural Enterprises in China*, St Martin's Press, 1994, p.41.

b).\_ Cambios en la estructura de la producción industrial:

La estructura en la producción industrial se modificó sustancialmente en China a partir de 1978, periodo durante el cual la industria liviana participaba con el 42.8% de la producción total, para 1982 su participación había crecido al 56.1%. La

industria pesada, en cambio, había crecido solo a una tasa del 14.8%. Dadas las cifras anteriores la participación de la industria liviana había incrementado su participación a un 50.5%<sup>349</sup>. En este periodo de observa también un crecimiento importante en la participación de las industrias colectivas e individuales en la producción de ambos sectores, aunque el crecimiento en la producción de bienes de la industria liviana bienes es más rápido que el correspondiente al sector de la industria pesada, tal y como es posible observarlo en la tabla IV.5

Tabla IV. 5

**Participación de empresas estatales y colectivas en la  
producción de bienes de la industria liviana y pesada**

(Mil millones de yuan de 1980)

	1978	1982	Índice 1982 (1978=100)
<b>Estado</b>	<b>343</b>	<b>434</b>	<b>127</b>
Industria Liviana	135	201	149
Industria pesada	208	233	112
<b>Colectiva e Individual</b>	<b>78</b>	<b>124</b>	<b>158</b>
Industria Liviana	46	81	177
Industria Pesada	32	43	133

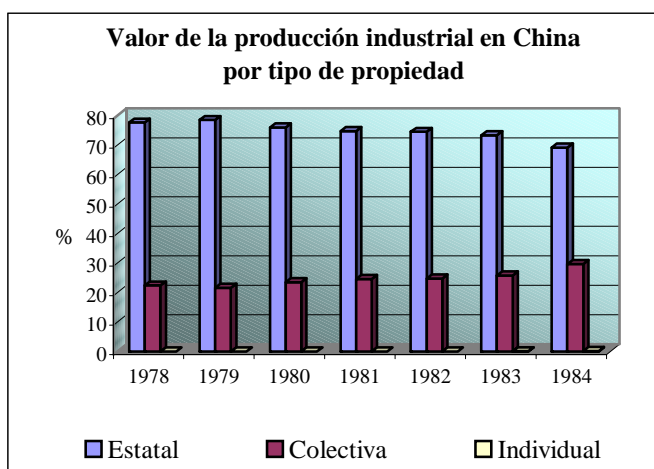
Fuente: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 1989b, pp. 30-31, 52-54

<sup>349</sup> Field Robert Michael, "Changes in Chinese Industry Since 1978", op. cit. p.750

c).\_ Cambios en el valor de la producción por tipo de propiedad:

Como resultado de las transformaciones dadas al tipo de propiedad se inicia durante este periodo el fortalecimiento de las empresas “no estatales” tendencia que se irá fortaleciendo con la ampliación y profundización de las reformas en periodos posteriores.

Gráfica IV.5



Fuente: : State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 1993, p. 414

d).\_ Desempeño de las empresas por tipo de propiedad:

Las empresas “estatales” y “no estatales” van a disfrutar de ciertos incentivos que les había permitido un mejor desempeño durante este periodo, entre los más importantes destacan: los cambios en los mecanismos de propiedad y administración de las empresas y el sistema de responsabilidad económica. La diferenciación en el desempeño de las empresas estará en función del sistema de incentivos y de los mecanismos de propiedad que las rigen y se va a mostrar en el índice de crecimiento del valor de la producción. Este índice para las empresas



estatales con relación a las empresas de propiedad colectiva muestra una tendencia decreciente. Considerando como índice 100 el año precedente el crecimiento fue del 114.4% para la industria de propiedad estatal para el año de 1978 y de 110.5 para las empresas de propiedad colectiva. Con relación al año precedente para 1983 el índice en las empresas estatales había decrecido a 109.3 y para las industrias colectivas se había incrementado a 115.5.<sup>350</sup>

e).\_ Tasa de crecimiento de la producción y productividad de los factores:

Las empresas “estatales” como las “no estatales” respondían a diversas estructuras de incentivos, ambas mejoraron los niveles de eficiencia, sin embargo, las empresas “no estatales”, en consideración de la desregulación en el control administrativo a que se vieron sujetas y por el hecho de no disponer de preferencias especiales por parte del gobierno central y no gozar, consecuentemente, de subsidios tuvieron la necesidad de responder con mayor eficiencia para competir y permanecer en el mercado. Lo anterior explica el porque esas empresas tuvieron un mayor ímpetu en la optimización en la asignación de sus recursos y lograron mayores niveles en su tasa de crecimiento de la producción y en la productividad total en el uso de los factores.

---

<sup>350</sup> State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 1998, p. 443

Tabla IV.6

**Tasa de crecimiento de la Producción y de la  
Productividad Total de los factores**

	1980-1984	1980-1988
<b>Sector estatal</b>		
Producción	6.77	8.49
Productividad Total de los factores (TFP)	1.80	2.40
<b>Sector Colectivo</b>		
Producción	14.03	16.94
Productividad Total de los factores (TFP)	3.45	4.63

Fuente: The World Bank, *Reform and the Role of the Plan in the 1990s*, The World Bank, Washington D.C. 1992.

f).\_ Crecimiento en el empleo industrial rural y urbano

La dinámica que se observaba para el PIB, y en consideración de las mismas circunstancias, se justifica el hecho de que el sector industrial rural haya crecido más rápido que su contraparte urbana y sea quien haya hecho la mayor contribución en la generación de fuentes de empleo durante este periodo. La tasa de crecimiento promedio de la economía en el empleo total para el periodo de 1979 a 1983 fue del 3%. En consideración del promedio, el sector industrial tuvo una tasa de crecimiento superior al promedio, sin embargo, al desagregar se observa como la tasa de crecimiento promedio para la industria rural, de 6.5%, prácticamente duplicó esa tasa, mientras tanto en la industria urbana apenas se ubicó por encima con un 3.8%.

Tabla IV.7

**Tasa de crecimiento anual en el empleo total y por sector**

Año	Total de la economía	Agricultura	Industria		
			Total	Rural	Urbana
1979	2.2	1.1	3.9	1.2	4.9
1980	3.3	1.7	6.8	12.5	4.8
1981	3.2	2.2	3.8	2.5	4.3
1982	3.6	3.6	4.3	4.3	2.9
1983	2.5	0.9	4.0	8.4	2.3

Fuente: ZTN, 1992, p.31 en Harry X. Wu, *Rural Enterprises in China*, St Martin's Press, 1994, p.41.

g).\_El establecimiento de las empresas “no estatales” dio mayor consistencia en el aprovechamiento de las ventajas comparativas en la industria

El mayor dinamismo mostrado por las empresas no estatales y por el hecho de ubicarse por fuera de la estructura económica tradicional va a presionar a las empresas industriales en su conjunto para que amplíen y profundicen en sus arreglos institucionales. Mientras las empresas estatales se vieron obligadas a experimentar diversas estrategias para hacerse más eficientes y competitivas, las empresas no estatales buscaron potenciar al máximo sus ventajas comparativas. Dado que estas últimas respondían a situaciones de mercado fueron inducidas a una reasignación más eficiente de los recursos y dado que disponían de niveles más bajos en tecnología y capital que las empresas estatales, privilegiaron la producción de bienes intensivos en trabajo.<sup>351</sup>

<sup>351</sup> Yifu Lin Justin, Fang Cai y Zhou Li, “Why China’s economic reforms have been successful: Implications for other reforming economies”, , *Working Paper for Center for Economic Research* , Peking University, 1995, p. 9

#### h).\_ Altas pérdidas financieras en las empresas estatales

Uno de los problemas más serios que enfrentaban las empresas estatales radicaba en las persistentes pérdidas financieras que equivalía de entre el 6 y el 8% de las utilidades ganadas<sup>352</sup>. Entre otras, se consideraba la ineficiencia del sistema administrativo, como una de las causas más importantes que explicaba dichas pérdidas. Como parte de la reforma administrativa y la reorganización de la industria, el gobierno buscaba reducir, y de ser posible, eliminar esas pérdidas presionando a los administradores a ser eficientes con la amenaza del despido (como incentivo negativo).<sup>353</sup> Aunque el problema no fue resuelto del todo, esta amenaza resultó ser altamente efectiva. Los primeros nueve meses de 1983 el número de empresas con pérdidas se redujo a la mitad y la cantidad de pérdidas disminuyeron en un 40%<sup>354</sup>.

#### 4.8. Conclusiones

En consideración de lo explicado anteriormente, desde la perspectiva teórica neo-institucional, es factible llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las transformaciones en el “medio ambiente institucional” durante la reforma estuvieron fuertemente influidas por circunstancias económicas, políticas y sociales, las que se fueron haciendo presentes en cada una de las diversas fases. Esta influencia se observa en como los cambios políticos y la lucha por el poder debilitaron el control del liderazgo gubernamental postmao y posibilitaron la emergencia de una “nueva” elite política, cuya propuesta institucional propiciaba cambios relevantes en el entorno económico y promovía “arreglos” que alentaban

---

<sup>352</sup> Field Robert Micjael, “Changes in Chinese Industry since 1978”, *op. cit.* p.758

<sup>353</sup> Lo que ciertamente no resultó ser solo una amenaza. A fines de 1983, en la Provincia de *Liaoning*, 80 líderes de empresas habían sido despedidos.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 759

un sistema de incentivos de “mercado”. Dado al contexto político y social se propiciaba la instauración de una reforma gradual, que si bien, no intentaba romper de tajo con las políticas precedentes, servía como punto de partida para el establecimiento de las nuevas estrategias, con un objetivo claro: “mientras se ganaba acceso a las oportunidades y beneficios de las nuevas estrategias, se daba seguridad con el viejo sistema a las burocracias industriales que pudiesen salir perjudicados”.

2. Esta etapa se distingue por la búsqueda de la autoridad gubernamental de un sistema de incentivos que “anime” y “reoriente” la economía a fin de revertir las distorsiones que se habían generado durante el periodo Maoísta. Es una fase en que, sin pretender modificar las reglas impuestas por las viejas estructuras institucionales, se pretendía encontrar alternativas viables para un mejor desempeño. Con ese propósito la autoridad gubernamental fue transformando las reglas del juego de esas provincias, más afines con las un sistema de incentivos y arreglos institucionales de mercado. La aplicación de estas medidas tuvo un éxito extraordinario repercutiendo directamente en un incremento de las tasas de crecimiento económico una fuerte participación del sector industrial en dicho crecimiento.
3. A fines de la década de 1970, era claro de que el problema central de la economía planificada en china era un problema de “incentivos”. Durante el periodo de reorientación, el nuevo liderazgo era conciente de la necesidad de “aflojar” el sistema de planeación y del reestablecimiento de un sistema de incentivos individuales que propiciara mejores resultados prácticos. Generar incentivos individuales y colectivos con la finalidad de incrementar las iniciativas, entusiasmar y motivar a los gobiernos locales, empresas e individuos era uno de las principales objetivos de la nueva política que establecía la reforma<sup>355</sup>. En un primer momento se aplicaron incentivos con un criterio experimental en un

---

<sup>355</sup> Chen Yun, “Economic Situation and Lessons”, en *After the Third Plenum Selection of Important Documents*, Beijing, 1982, p.605

espacio delimitado geográficamente, y luego, haciéndose extensivo a otras localidades, se introdujeron, de manera gradual, un sistema de incentivos, individual, familiar y provincial, que establecía la promesa de mayores ingresos a cambio de mayor trabajo, responsabilidad y eficiencia. Estos incentivos fueron implementados sobre la base<sup>356</sup>:

- Las medidas descentralizadoras que establecieron unas nuevas relaciones entre los gobiernos central y locales. La concesión de una mayor autonomía a los gobiernos de las localidades y a las empresas en la toma de decisiones, mayores concesiones a la propiedad individual en el campo, la liberalización limitada de precios para algunos bienes industriales y agrícolas, el establecimiento de mecanismos de excepción comercial y de inversión en las regiones costeras aledañas a los países de reciente industrialización, etc. fueron solo algunos de los mecanismos institucionales adoptados por el gobierno central para generar un medio ambiente institucional propicio para la implementación de un sistema de incentivos eficiente que permitiera a la economía china alcanzar mejores niveles de crecimiento y bienestar.
- Del establecimiento de una separación presupuestal entre el centro y las provincias. A través de esta medida se otorgaba mayor autoridad y autonomía a los gobiernos locales a fin de incentivarlos para responder con mayor eficacia en la resolución de las necesidades de crecimiento y desarrollo de sus economías locales sobre la base de un interés particular.
- Distribución de las utilidades por la vía de los precios. El ajuste y/o liberalización en los precios funcionaba como un mecanismo para la distribución del ingreso entre los diversos sectores de la economía y generar mayores incentivos. Así por ejemplo, al dejar el control de los excedentes en manos de los campesinos permitía que un incremento en los precios de esos productos agrícolas los motivara a incrementar su producción.
- La participación en las utilidades. Mediante este mecanismo institucional se pretendía incentivar el trabajo y las iniciativas empresariales. Se consideraba

---

<sup>356</sup> Wang Hui, *The Gradual revolution. China's Economic Reform Movement*, op. cit. p. 56

que un incremento en la producción estaba en función directa de un incremento en las utilidades, por lo tanto, el estímulo habido para producir por encima de las cuotas exigidas permitiría al Estado cubrir los objetivos de producción planeada y las empresas trabajarían con mayor eficiencia.

Este sistema de incentivos, al menos durante una primera fase, no pretendía una transformación radical de la economía, antes bien, al establecerse en un contexto de economía planificada, donde aún se preservaban sus instituciones básicas, buscaba generar un sistema de incentivos de los que se carecían en el sistema centralmente planificado. Sin embargo, conforme se iba experimentando y difundiendo la experiencia en la aplicación de estos “incentivos” y eran evaluados positivamente basándose en la eficiencia y a sus resultados prácticos, mas que por consideraciones de tipo ideológico, se fortalecía la confianza en la selección y el desarrollo de las nuevas instituciones económicas que ese sistema de incentivos generaba.

4. El establecimiento de cambios graduales promovió un mecanismo de doble vía en los inicios de la reforma. Permitía, por un lado, la aplicación de una estrategia que continuaba el derrotero establecido por el sistema de planificación central, y que por lo tanto se establecían políticas y se desarrollaban acciones “dentro del plan”. A la vez se privilegiaban los incentivos de “mercado”, que siendo regidos por la competencia, se ubicaba por “fuera del plan”. Esta estrategia de “doble vía” si bien planteaba numerosos problemas de tipo económico era muy exitosa políticamente, dado que conjugaba las dos visiones predominantes durante ese periodo al interior del grupo gobernante. El avance o el retroceso de cada una de esas vías dependía del éxito o fracaso que resultaba de la aplicación de cada una de esas políticas. Se habla en este periodo de la aplicación de una filosofía pragmática debido a que aduce la validez de sus propuestas a los resultados que se obtienen de su aplicación.. Dado que se fue poco sistemático en la aplicación de las nuevas propuestas el gobierno central fue extremadamente precavido en la aplicación de la reforma gradual: “dando un paso adelante y mirando alrededor

antes de dar cualquier otro paso”<sup>357</sup>. Esta situación explica la política experimental con que se inició la aplicación de la reforma.

5. En consideración del esquema establecido por el nuevo liderazgo: “Tocando piedras mientras se camina a través del río”, la aplicación de una reforma gradual, la creciente instauración y expansión, de las nuevas instituciones, así como, los éxitos de esta política en la práctica fueron trastocando la creencia dominante durante la primera fase de que era posible mejorar al sistema de planeación central. Después de haberse establecido un sistema institucional dual, mixto, con predominancia de las viejas instituciones, a mediados de la década de 1980, el viejo sistema de planeación central, empieza a ceder dado el fuerte impulso de las nuevas instituciones económicas. La evidencia empírica daba la razón a quienes propugnaban por establecer un nuevo sistema de incentivos con una orientación hacia el “mercado”. Con ese cambio, además, se evidenciaba el recambio en el liderazgo político de China y se avizoraban cambios económicos radicales para el futuro inmediato de China.
6. El gobierno central en su búsqueda de incrementar una mayor eficiencia y competitividad industrial, primero de manera experimental, aplicará una reforma gradual, consistente en: atorgar una mayor autonomía a las empresas, descentralizar las funciones administrativas del Estado, conceder mayores incentivos a las empresas, la transferencia en los derechos de propiedad a los gobiernos locales e incentivar los mecanismos de competencia. La diferenciación en la aplicación de medidas, con relación al sector, tamaño y propiedad, va a generar diversos grupos de empresas, entre las cuales por su importancia durante este periodo van a destacar: las empresas estatales y las empresas colectivas.

---

<sup>357</sup> Shirk L. Susan, *The Political Logic of Economic Reform in China*, op. cit. p. 129



7. Un mejoramiento en el desempeño económico de las empresas que resulta del establecimiento de nuevos “arreglos institucionales” estimula la difusión de esos arreglos a otras empresas. Las diversas innovaciones institucionales, en un proceso acumulativo, pueden llegar a afectar la estructura de propiedad vigente e inducir nuevas reformas institucionales. En un proceso continuo y gradual se establecen nuevas “reglas del juego” institucional, que se aplican parcialmente, y que, sobre la base de su desempeño, se difunden hacia otras empresas y sectores para crear, remodelar o modificar las viejas instituciones.
8. Los arreglos institucionales para cada uno de los grupos de empresas inducen diferencias relevantes en la estructura de propiedad y en los mecanismos organizacionales, los que van a obstruir o alentar el establecimiento de un sistema de incentivos eficaz. La estructura de los derechos de propiedad de las empresas colectivas han permitido una forma organizacional mas vigorosa que las empresas estatales en razón de dos circunstancias fundamentales: la concesión a las burocracias locales del control y supervisión directa de las empresas, la imposición de fuertes restricciones presupuestarias y la sujeción a una dinámica de mayor competencia las obligan a mejorar la eficiencia y rentabilidad para poder mantenerse en el mercado y competir.
9. En consideración de la aplicación de una reforma incremental se intensifica la competencia entre ambos grupos de empresas en el mercado. De acuerdo con su posición y las ventajas que presentan, cada grupo emitirá una serie de respuestas con relación a los cambios que se van operando en el medio ambiente económico. En este sentido se elegirán estrategias que lleven a una reestructuración de sus operaciones a través de la innovación técnica, económica e institucional demandando, consecuentemente, mayor libertad en los negocios y autonomía en sus operaciones.

10. El gobierno central, con relación a las EPE, como los gobiernos locales, para las ECPV en consideración de los cambios en el entorno económico que se han generado por motivo de la reforma, buscarán garantizar a las empresas de su ámbito, tanto una mayor autonomía, como un sistema de incentivos que permita mejorar la eficiencia a fin de mejorar la posición competitiva de la empresa, y por tanto, la maximización de sus utilidades. En consideración de lo anterior, las burocracias gubernamentales, en cada uno de los diversos niveles, propiciará un control directo y permanente sobre las empresas a través de una “burocracia empresarial”. El estrechamiento de los vínculos y el reforzamiento continuo de los compromisos entre las autoridades gubernamentales y la “burocracia administrativa” a través de los diversos “sistemas de responsabilidad” o “firmas de contratos” permite delimitar las responsabilidades y compromisos entre ambas instancias. La burocracia gubernamental, reducirá su intervención directa en la empresa, y confiará a los administradores una parte de los derechos e control mientras tanto los administradores, tendrán una supervisión directa en la empresa y deberán cumplir con los objetivos establecidos en el contrato. La definición en el control de derechos por parte de la burocracia administrativa será un elemento determinante para determinar el desempeño en las EPE y las ECPV.
11. A diferencia de la economía neoclásica que no le concede gran importancia a las formas organizacionales internas de la empresa y que considera la seguridad en los derechos de propiedad privada, como requisito indispensable para el crecimiento industrial, la experiencia exitosa en China de las empresas colectivas se plantea como un reto enorme contra esa visión, y deja constancia de la necesidad de revisar el “medio ambiente institucional” que se genera durante la reforma y su influencia determinante en la gobernación de las empresas.

## **5. Segunda Etapa (1884-1988): La coexistencia de arreglos institucionales en la transición hacia una economía de mercado**

### **5.1. Introducción**

En consideración de las lecciones del Plan de 10 años y de sus frustrados objetivos, el nuevo gobierno se propone continuar en lo esencial con la política económica e industrial del periodo de reorientación, por lo que al aprobarse el Sexto Plan Quinquenal (1981-1985) el gobierno es cauteloso y moderado en sus previsiones, máxime que se había iniciado la aplicación de ciertos arreglos institucionales en el sector agrícola y en la industria, cuyos resultados, aunque exitosos en su primera fase, eran todavía inciertos para su generalización. A inicios de este periodo (1984) se había recuperado la confianza en un nuevo liderazgo y reinaba un gran optimismo en la burocracia partidaria, gubernamental y en la sociedad en su conjunto, dado que con la política de reorientación y la aplicación de los “arreglos institucionales” de inicios de la reforma se había logrado un significativo avance en el crecimiento económico y se habían rebasado ampliamente los objetivos trazados en el Sexto Plan, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla V.1

#### **Sexto plan quinquenal: Objetivos y Resultados** (1981-1985)

Objetivos	Planeados	Resultados alcanzados
Tasa de Crecimiento Anual del Producto Social Bruto	4.0%	11.1%
Tasa de Crecimiento Anual del Valor de la Producción agrícola	4.0%	8.1%
Tasa de Crecimiento Anual del Valor de la Producción en la Industria Liviana	5.0%	13.5%
Tasa de Crecimiento Anual del Valor de la Producción en la Industria Pesada	3.0%	10.7%
Tasa de Crecimiento Anual del Ingreso Nacional	4.0%	10%
Tasa de Crecimiento Anual del Consumo Per-Per	4.1%	9.6%

Fuente: State Statistical Bureau of Republic of China, *China Statistical Yearbook*, 1992 pp. 18-23, 1996, pp. 22-29

En consideración del principio de que: “la práctica es el único criterio para verificar la verdad”. La descolectivización en el campo y los experimentos en algunas industrias y regiones habían mostrado que la única manera que había para estimular a las empresas y desarrollar su potencial radicaba en no depender más de los viejos métodos de planificación central y profundizar un proceso de reforma orientada hacia el mercado.<sup>358</sup> Para nadie era desconocido que el éxito logrado durante la fase anterior había sido gracias a los resultados obtenidos por la aplicación de una reforma institucional que había incentivado las fuerzas del mercado por lo que se despertó un enorme interés por establecer nuevas y mas radicales reformas que permitieran continuar por ese sendero de crecimiento. En consideración del método de “caminar a tuestas sobre piedras al cruzar el río” se distinguen dos etapas continuas que van a empujar hacia la profundización en la aplicación de los “arreglos institucionales” que tienden a alentar al mercado:

- La primera etapa, va de 1984 a 1986, cuyas características esenciales consistieron en: la aplicación cautelosa de medidas incrementales dirigidas a fortalecer al mercado y la presencia de un lenguaje ambiguo en sus postulados que fue adoptado por el gobierno con la finalidad de no romper abruptamente con la vieja concepción ideológica<sup>359</sup>.
- La segunda etapa, se ubica posterior a 1986, se caracterizará por una mayor aceleración en la aplicación de la reforma trayendo como consecuencia una ampliación del mercado y un severo encogimiento del plan. Es una etapa en que el objetivo de la reforma se definió explícitamente como: “el establecimiento de una economía de mercado socialista” basándose en el principio práctico de que: “al Estado le corresponde regular al mercado (regular la relación entre la oferta y la demanda) y a éste le corresponde orientar a las empresas (a tomar decisiones para su gestión)”.<sup>360</sup> Características que se irán observando a través de la exposición de los

---

<sup>358</sup> Shanquan Gao, *China's Economic Reform*, p. 3

<sup>359</sup> Se dejan entrever en este lenguaje ambiguo los mecanismos de negociación que se van gestando entre los diversos grupos de poder al interior del PCCh

<sup>360</sup> Wenmin Su (redactor), *XIII Congreso del Partido Comunista y la reforma de China*, Beijing informa, República Popular de China, 1987, p. 43

principales arreglos que se fueron sucediendo para cada uno de los diversos sectores industriales.

## **5.2 Las transformaciones institucionales. Un proceso continuo en dos fases**

Desde el punto de vista de las transformaciones institucionales es factible dividir este periodo en dos fases:

### **5.2.1. Primera Fase: 1984 a 1986.**

Fue éste un periodo en el que no solamente coexistían ambas propuestas, sino que los arreglos institucionales de “mercado” se van a oficializar y se va a incrementar su participación a expensas de los elementos mismos de la “planeación”.<sup>361</sup> Es un periodo en que a la vez que se fortalecían las prácticas institucionales de mercado, el viejo orden no había sido sustituido, como tampoco había sido reemplazado del todo el sistema centralmente planificado por una “economía de bienes”.<sup>362</sup> La coexistencia de ambos arreglos se justificaba por la búsqueda de una política de consenso entre los grupos antagónicos. Moderados y reformistas habían triunfado sobre el conservadurismo maoísta, sin embargo, entre estos grupos persistían diferencias importantes:

- El grupo reformista moderado se identificaba aún con el espíritu del “socialismo” y abogaba para que al “plan” se le continuara dando prioridad, por lo que el “mercado” debería seguir siendo subsidiario de aquel. En términos concretos proponían que la planeación debería establecerse e incrementarse en los sectores clave de la economía, mientras tanto, las fuerzas del mercado deberían alentarse solo en aquellos sectores que no eran de relevancia económica, por ejemplo: en la pequeña industria, en las empresas agrícolas y rurales.

---

<sup>361</sup> Naughton Barry, *Growing out the plan*, op. cit., p. 180

<sup>362</sup> Susan L. Shirk en su interesante libro *The Political Logic of Economic Reform in China*, (p.224) hace el comentario de que se hablaba de una *economía de bienes* mas que de *mercado* en virtud de la connotación ideológica que aún mantenía este término.

- Los reformistas radicales, en cambio, sin menospreciar la importancia del Estado, consideraban que debería alentarse al mercado, aún a costa de la planeación dirigida y obligada, por lo que rechazaban la separación de la economía al interior de los sectores y la existencia de diferentes mecanismos de operación para cada uno de ellos y propugnaban por el establecimiento de medios económicos y jurídicos, más que administrativos, como el mecanismo más idóneo de intervención del Estado para guiar a la economía<sup>363</sup>.

Todo apuntaba como de hecho sucedió, que la balanza se inclinaría por la visión reformista radical. El éxito logrado en el sector agrícola (gracias a la aplicación del Sistema de Responsabilidad Familiar), el crecimiento industrial (gracias a los esquemas de participación de utilidades y la presencia inobjetable del sector “no estatal” y privado en la economía), la apertura hacia el exterior (el éxito en la inversión extranjera gracias al establecimiento de zonas de excepción), etc. eran un aval indiscutible para la extensión y profundización de estas políticas reformistas. A pesar de que todo apuntaba en esa dirección no se había establecido un rumbo definido y único para China. El hecho de que la experiencia de este país sea inédita y de que se haya carecido de modelos teóricos a seguir o de experiencias a imitar, permitió que la política pragmática de “tocando piedras mientras se camina para cruzar el río” prevaleciera y de que la discusión sobre el rumbo que debería seguir la economía no quedara resuelto del todo. Por lo tanto las luchas y conflictos ideológicos sobre el quehacer en la práctica cotidiana fue un distintivo del desarrollo mismo de la reforma. Los antagonismos entre los diversos grupos de poder fueron un elemento siempre presente durante todo este periodo.

La visión de consenso, que había caracterizado el quehacer político, dio origen a un cierto “eclecticismo” en las propuestas; Fueron postulados que se caracterizaban por no romper de tajo con el “socialismo”, sin embargo, abrían las puertas a la aplicación y profundización de los planteamientos del mercado. Con las propuestas eclécticas se evidenciaba la falta de seguridad en el derrotero que seguiría la economía y dejaba abierta la posibilidad de una reversión en caso de que los efectos prácticos de las nuevas

---

<sup>363</sup> Naughton Barry, *Growing out of the Plan, Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press, 1995, p.176

propuestas pudiesen haber representado algún peligro al status quo político, no fuesen en la dirección deseada o no se tuviese el desempeño esperado<sup>364</sup>. Por las razones anteriores:

- En la nueva propuesta no se dejaba fuera al sistema de planeación, sin embargo, se hacía un replanteamiento del mismo. Su replanteamiento consistía en que, además de la planeación dirigida, debía de considerarse la planeación guiada que, en términos concretos, significaba la sustitución de una planeación dirigida por otra que dependía más del uso de medios económicos que administrativos.
- Se definía al sistema económico como una “economía de bienes planificada con un mecanismo de propiedad pública como la forma básica”. Aparentemente esta formulación era una concesión a los defensores del sistema de planeación central dado que se atribuía al Estado la responsabilidad de controlar las variables más importantes de la economía y de no permitir que las fuerzas espontáneas del mercado determinasen la asignación de los recursos, sin embargo, a la vez suponía de manera implícita, la presencia del “mercado”, dado que una economía de bienes es inimaginable sin el mercado.<sup>365</sup>
- Consideraba el mecanismo de propiedad pública como la forma básica en el sistema socialista lo que suponía la presencia de tipos de propiedad diferentes a la propiedad pública, en ese sentido se institucionalizaba los diversos tipos de propiedad.
- Bajo la consideración explícita de una economía donde coexisten el “plan” y el “mercado” se requiere del establecimiento de una “doble vía”, en ese sentido se oficializó un sistema dual de precios a fin de que regulara la asignación de recursos para cada una de esas vías.
- El hecho de que se formalicen diversos tipos de propiedad presupone la producción y el intercambio de bienes diversos mismos que deberán intercambiarse en el mercado. En tal sentido la “ley del valor”, que otrora se había

---

<sup>364</sup> El avance de la reforma estuvo fuertemente imbuido de estos conflictos de tipo ideológico por lo que sus dirigentes tuvieron que hacer concesiones a fin de lograr el consenso en su aplicación por lo que éstas quedarán implícitas en la resolución de políticas adoptadas por el gobierno. Esta reversión en lo ideológico y político se puede observar en la crisis política que siguió posterior a la crisis de Tiananmen.

<sup>365</sup> Gao Shangquan, *China's Economic Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p.98

considerado como producto del intercambio capitalista, busca su aplicación en el contexto de una economía socialista de mercado y es requerida para que el intercambio pueda proceder.

A pesar de esta ambigüedad y de no disponer de un proyecto integral que dirigiese sus políticas los reformistas sabían con precisión lo que deseaban: transformar el sistema de planeación central tradicional en un sistema de mercado, y en esa lógica, la necesidad de crear las instituciones necesarias para ello. Aunque no tenían la certidumbre de las consecuencias de cada paso que daban, seguían considerando la importancia de la estabilidad y fortaleza del Estado en ese proceso. Su pretensión era, por un lado, avanzar en el cambio económico, y por el otro, preservar las funciones del Estado, en cuanto guía, organizador y administrador de la actividad económica. A diferencia de otras experiencias de países socialistas en diversos lugares del mundo este mecanismo no pretendía que el mercado operara libremente y sin restricciones de ninguna naturaleza, y que por lo tanto, pudiese conducir a la economía hacia direcciones no deseables, antes bien se consideraba que el Estado debía seguir jugando un rol altamente participativo interviniendo con medios económicos para conducir la actividad económica. Se buscaba, en síntesis, establecer un sistema de mercado, regulado, orientado y moldado por la planeación. Estos postulados reformistas, que como se afirmaba anteriormente, presentaban una cierta ambigüedad en su exposición, van a ser ratificados y aprobados en su contenido en la 3ª Reunión Plenaria del 12º Comité Central del PCCh, celebrado en octubre de 1984, en el que se adoptó una “Resolución sobre la Reforma del Sistema Económica” y se reiteró que “la economía socialista es una economía de bienes planificada basada en la propiedad pública”.

#### 5.2.2. Segunda Fase: 1986 a 1988.

Durante esta etapa se dio un salto cualitativo en lo que respecta a los vínculos que se presentaban entre la reforma y el mercado, y en este contexto, el significado que se asignaba, por vez primera, a una reforma industrial. Sabiendo que no había un documento



programático que sirviera de guía a la reforma, esos planteamientos se pudiesen concretar en los siguientes puntos<sup>366</sup>:

- El reconocimiento del sistema económico en China como de una economía que avanza hacia un mercado socialista con características chinas, dejándose de lado la otrora primacía del plan y se hace un reconocimiento explícito de que el “plan” y el “mercado” no son irreconciliables y que éstos pueden ínter penetrarse y combinarse.
- El reconocimiento de múltiples formas de propiedad en los medios de producción, y aunque se reconocía la predominancia de la propiedad social, se autorizaba y se promovía la presencia del sector privado como parte importante del crecimiento económico y del desarrollo social.
- Se propuso una reducción, aunque no una eliminación total, del gobierno en la asignación de planes y del control en la distribución de insumos, factores productivos y recursos naturales en las empresas estatales.
- Se considera que el Estado debe regular al mercado (la relación entre la oferta y la demanda), crear un ambiente económico y social apropiado utilizando primordialmente medios económicos y jurídicos necesarios para orientar a las empresas a tomar decisiones para su gestión.
- Se considera que los objetivos contenidos en el plan deben de ser flexible y marcar solo la pauta del crecimiento sin que la cúpula gubernamental exija a las empresas de montos y cuotas fijas de producción. Sin embargo, para la ejecución del plan el Estado se propone recurrir a los medios económicos y jurídicos.
- Se busca eliminar la forma de administración directa del gobierno hacia las empresas, cuya expresión mas clara estriba en la imposición, de arriba hacia abajo, de planes obligatorios. Se considera que dicha administración debe ir transformándose, de manera paulatina, en una administración indirecta, es decir, una mayor autonomía administrativa y la exigencia del cumplimiento de objetivos sobre la base de diversas modalidades de responsabilidad y formas de contratos.

---

<sup>366</sup>Wenmin Su, *XIII Congreso del Partido Comunista y reforma de China*, op. cit., pp. 39-56 y *Managing Economic Reforms in Post- Mao China*, op. cit. pp. 35-36

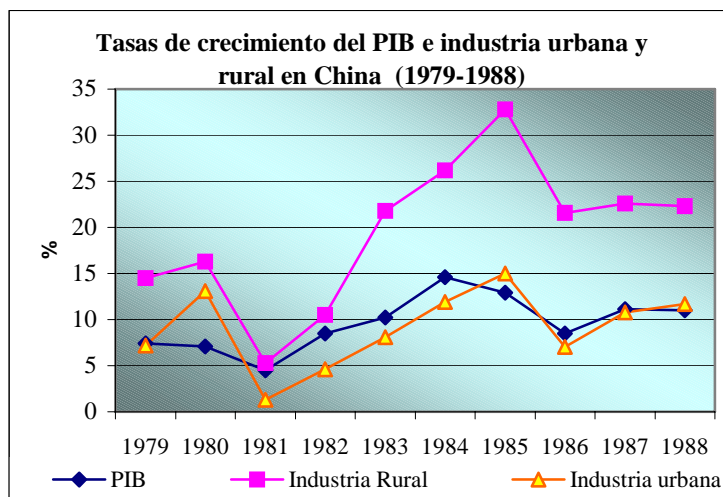
- Sobre la base de la aplicación de un “sistema de contratación de utilidades”, durante esta fase se impulsa una separación entre la administración gubernamental y la supervisión del Partido de la dirección en las empresas propiedad del Estado, lo que permite, no solo liberar a las empresas del control de la administración estatal, sino que les da el derecho de decidir con respecto a sus operaciones, en la participación de utilidades y el control de sus asuntos administrativos. Los vínculos entre los propietarios y los gestores será en base al establecimiento de unos sistemas de responsabilidad en la gestión mismos que deberán definirse mediante un sistema de contratos y por medios jurídicos.
- Se promueve el establecimiento formal de un “sistema de doble vía”, es decir, la coexistencia de los mecanismos de planeación central y de mercado (una vía para cada mecanismo). Ello incluye la coexistencia de precios planeados y de mercado, asignación y distribución de recursos planeados y de mercado, empresas estatales, “no estatales” y privadas, joint ventures, etc. Aunque la pretensión estriba en que el Estado solo deba tener bajo su control un pequeño número de mercancías y servicios laborales y deje que los precios de la gran mayoría de los bienes restantes sean regulados mediante el mercado.

### **5.3. Industrialización y Producto Interno Bruto**

Este periodo se caracteriza por las grandes y profundas transformaciones que se fueron operando en la economía china y de la importante repercusión del sector industrial en ese desempeño. Durante el periodo de 1984 y 1988 se logró una tasa promedio de crecimiento anual de cerca del 11.6% en su PIB y del 14.3% en su sector industrial, porcentajes que ubicaban a China entre una de las economías con mayores tasas de crecimiento a nivel mundial. Para efectos del presente trabajo es importante destacar que el crecimiento del sector industrial se ubica por encima de esa tasa de crecimiento tan espectacular de la economía lo que induce a pensar en la importancia de este sector para el crecimiento de la economía en su conjunto. Las causas que explican ese crecimiento tan acelerado del sector industrial tiene que ver con las transformaciones que se fueron

operando como resultado de la profundización y extensión en la aplicación de las reformas institucionales que repercutieron, tanto en la organización y administración interna de las empresas, como en los vínculos que se fueron estableciendo con el mercado.

Gráfica V.1



Fuente: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Varios años

Como se observa en la gráfica V.1 la tasa de crecimiento promedio de las empresas rurales de 25.1% se encontraba muy por arriba de la tasa de crecimiento promedio del PIB (11.6%) y del sector industrial total (14.3%)<sup>367</sup>. Obviamente el sector industrial como un todo era el que mayormente contribuía al crecimiento del PIB durante este periodo. En este mismo orden de ideas habría que señalar que la tasa promedio de crecimiento de la industria estatal, del 11.2%, que si bien no se comparaba con el obtenido por la industria no estatal casi se equipara con el crecimiento tan espectacular del PIB (ver gráfica 11). En consideración a su eficiencia, las empresas propiedad del Estado, fueron menos eficientes que las empresas colectivas, sin embargo, son menos ineficientes de lo que comúnmente se afirma, dado que su dinámica de crecimiento era comparable al extraordinario crecimiento del PIB.<sup>368</sup>

<sup>367</sup> Harry X. Wu, *Rural Enterprises in China*, St Martin's Press, 1994, p.41

<sup>368</sup> Antes de la reforma la productividad de las empresas estatales se había prácticamente estancado (crecía a una tasa promedio anual del 0.4% entre 1957 y 1978), sin embargo, diversos estudios muestran que con la

De estos simples indicadores económicos se puede desprender una conclusión importante: las empresas industriales propiedad del Estado, contrario a lo que pudiese pensarse, tuvieron un crecimiento extraordinario durante este periodo, que si bien no fue de la magnitud que tuvieron las empresas “no estatales”, como se observa en la gráfica, no significaba que el sistema de incentivos aplicados no haya sido el adecuado o de que las instituciones elegidas, para este sector en particular, no hayan sido las correctas, antes bien, de acuerdo a las condiciones particulares que se vivían en China en los social y lo político, las innovaciones institucionales elegidas probaron ser notoriamente efectivas en la promoción del crecimiento económico durante esta segunda fase de la reforma. En tal sentido surge una diversidad de inquietudes que buscarán ser respondidas en el presente capítulo, principalmente sobre aquellas causas que han permitido a las empresas rurales lograr ese crecimiento tan acelerado, y como consecuencia, detectar aquellos factores que han hecho que las empresas estatales tengan un desempeño, que si bien fue muy sobresaliente, no lo fue tanto en comparación por el logrado por las empresas colectivas y privadas. Si durante la reforma, la industria estatal y la no estatal, tuvieron en común el ser sujetas a un sistema de incentivos, surge la pregunta de cómo incidieron los arreglos respectivos tanto en su desempeño como en el logro de esas tasas de crecimiento tan aceleradas. *Ex ante* se pudiese adelantar una conclusión: la industria en China no es homogénea, como consecuencia, los “arreglos institucionales” no se hicieron extensivas a todo el sector ni se aplicaron con la misma intensidad, al hacerlo, fue imprescindible tomar en consideración el tipo de industria y la región donde éstas se ubican: las notables diferencias en las tasas de crecimiento entre los diversos grupos industriales habría que atribuirlos a sus particularidades en términos de sus derechos de propiedad, los mecanismos de organización interna, del sistema de incentivos adoptado, los vínculos habidos entre la autoridad central y la local, etc. En otras palabras las diferencias en el desempeño tenido solo pueden ser atribuidas a las transformaciones institucionales que se experimentaron en los diversos tipos de industrias.

---

reforma la productividad en las empresas estatales se incrementó de manera significativa alcanzando una tasa de crecimiento del 4.5% entre 1980 y 1989. McMilan y Brry Naughton editors, *Reforming Asian Socialism. The growth of Market Institutions*, op. cit., p. 167-168

#### **5.4. Las transformaciones institucionales en las industrias propiedad del Estado**

Hasta antes de 1984 las principales reformas e innovaciones institucionales se habían desarrollado en el sector rural y si bien en el sector industrial se habían aplicado algunas reformas estas habían sido solo parciales, de manera experimental y localizada regionalmente. No fue sino hasta en mayo del año de 1984 cuando el Consejo Estatal promulgó las: “Regulaciones provisionales para la ampliación del poder en la toma de decisiones para las empresas industriales del Estado”, en que se formalizó el inicio de una auténtica reforma industrial evidenciando como este sector se estaba moviendo hacia una nueva etapa<sup>369</sup>. A través de estas regulaciones: se expandía la autonomía de las empresas, se modificaban los vínculos entre la empresa y las autoridades gubernamentales, se adoptaba un sistema de incentivos que vinculaba salarios con utilidades, se establecían reformas institucionales relacionadas con la dirección de las empresas se reconocía al mercado como un mecanismo idóneo para las transacciones de bienes<sup>370</sup>.

##### **5.4.1 Autonomía de las empresas**

En consideración de la experiencia tenida por un sistema de planificación central que había mostrado su incapacidad para alentar la producción y la productividad de las empresas y el éxito tenido por las prácticas experimentales de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, se había logrado un consenso, casi unánime, en los líderes gubernamentales por reducir la intervención directa del Estado en los asuntos económicos y producir un sistema económico más dinámico, competitivo y eficiente. Sobre esta base uno de los principales objetivos de la reforma para las empresas estatales consistió en la delegación de una mayor autonomía a las empresas por la vía de la descentralización de las funciones administrativas sin efectuar mayores modificaciones a los derechos de

---

<sup>369</sup>Leong Liew, *The Chinese economy in transition : from plan to market*, Cheltenham, UK ; 1997, p. 64

<sup>370</sup> Donald Hay [et al.], *Economic reform and state-owned enterprises in China, 1979-1987*, Oxford University Press, New York , 1994,

propiedad. En otras palabras, sin dejar de lado los objetivos de la planeación obligada y dirigida por el Estado y sin hacer cambios en la estructura de la propiedad se les concede una mayor autoridad a la burocracia administrativa de las empresas en la asignación y administración de los recursos y se intenta redistribuir la participación de las utilidades de la empresa entre los diversos actores económicos. Estas medidas se pueden visualizar en las “Regulaciones provisionales para la expansión en los poderes de auto-administración en las empresas estatales”:

Cuadro V.1

### **Regulaciones provisionales para la expansión en la autonomía de las empresas estatales en China**

(mayo de 1984)

1. Una empresa puede producir bienes a su discreción siempre y cuando haya alcanzado los objetivos previamente contratados con el Estado.
2. Los productos, si no están regulados por el Estado, podrán venderse en el mercado abierto.
3. Los precios de los bienes en el mercado abierto pueden estar en un rango del 20% con relación a precios guiados.
4. Una empresa puede seleccionar los proveedores a su discreción.
5. La empresa tiene el derecho de decidir el uso que dará la participación de sus utilidades sea en expandir la producción, proceso de producción de nuevos productos, fondo de reserva, fondo de bienestar para los trabajadores y bonos. Tienen el derecho de retener hasta el 70% de los fondos de depreciación.
6. El capital fijo que no es utilizado por unas empresas puede ser rentado o vendido.
7. Una empresa puede decidir sus asuntos organizacionales y de personal a su discreción.
8. El director de la empresa es asignado por la autoridad gubernamental y tiene el derecho de contratar a los delegados que estén por abajo de él, sin embargo, esa elección debe estar sujeta a la aprobación de sus superiores del gobierno. El director tiene el derecho de premiar o castigar a sus trabajadores y staff, con promociones, aumentos de salarios y despidos disciplinarios.
9. Una empresa puede decidir su propio esquema salarial y el director está autorizado para determinar incentivos incluyendo incremento salarial y pago de bonos.
10. Una empresa puede participar e integrarse en corporaciones más allá de los sectores y regiones.

Fuente: Elaborado en base a: Watanabe Toshio, *Asia its Growth and Agony*, East-West Center, Honolulu, Hawaii, 1992, p. 139

Desde el punto de vista institucional, el objetivo de estas novísimas provisiones en China consistía en:

- Reducir la participación del Estado en la actividad industrial;
- Otorgar una mayor autonomía a las empresas en consideración a la administración, organización y control de personal;
- Favorecer los mecanismos de mercado, por la vía de una introducción gradual de los precios y de la competencia.

Estos objetivos, que en un primer momento se aplicaron con la intención de mejorar la eficiencia de las empresas, van a propiciar un efecto en cadena y van a inducir, paso a paso, al establecimiento de nuevos arreglos institucionales. Así vemos, por ejemplo, como la liberalización gradual en la adquisición de insumos, fuera de un mecanismo de provisión planeada, va a alentar las operaciones en el mercado abierto, éstas a su vez, alentarán la competencia y la exigencia de capital de trabajo. La competencia va a exigir se amplíe el ámbito de bienes producidos y ofertados y presionará a las empresas a desvincularse progresivamente del plan. La exigencia de capital, en cambio, va a exigir la racionalización del sistema financiero y bancario por lo que las empresas deberán basarse en los principios de maximización de sus ganancias y buscarán hacerse más eficientes en sus operaciones. La expansión en la autonomía induce, pues, al establecimiento de una serie de reformas institucionales referidas al mercado y a la administración de las empresas<sup>371</sup>.

#### 5.4.2. Reforma en la administración de las empresas

En consideración de las prácticas experimentales habidas y de la dinámica gradualista de “caminar a tientas sobre piedras al cruzar el río”, los reformadores estaban claros de que una de las mayores fuentes de ineficiencia en el sistema económica estribaba en la confusión habida entre los derechos de propiedad y los mecanismos de gestión en la propiedad pública generada por una aplicación rígida de los principios del socialismo, y

---

<sup>371</sup> Watanabe Toshio, *Asia its Growth and Agony*, op. cit., p. 139

en ese sentido, daba lugar a una ambigua responsabilidad en el funcionamiento de las empresas estatales. En virtud de lo anterior se instrumentaron diversas reformas administrativas con la finalidad de lograr una separación efectiva de los derechos de control y administración con respecto a los derechos de propiedad en las empresas del Estado, es decir, separar a las empresas de la burocracia gubernamental para fortalecer la autonomía y hacerlas más responsables, tanto de las utilidades como de las pérdidas habidas.<sup>372</sup> Uno de los primeros pasos en el sentido de conceder una mayor autonomía de las empresas estaba directamente vinculado al establecimiento de un Sistema de Responsabilidad Administrativa con la que se pretendía otorgar una mayor autoridad al responsable de la dirección de la empresa y evitar al máximo se diluyera la responsabilidad en el proceso de la toma de decisiones.

Cuadro V.2

**Ampliación en el poder de toma de decisiones en las empresas**

Aspecto	Medidas de la Reforma	Requisitos
En la planeación de la producción	Las empresas se hacían responsables de sus propios planes de producción considerando nuevos productos y desarrollarse según su capacidad	Cumplir previamente con las exigencias que habían sido establecidas en un proceso de negociación previo gobierno- empresas  Esta política era posible para aquellos bienes que no estaban sujetos a una política de control de precios.
Capacidad para la compra y venta de productos en el mercado	Las empresas podían comprar los insumos requeridos o vender sus productos directamente en el mercado y/o negociar s directamente con empresas comerciales.	
El poder de fijar precios	Las empresas podían fijar los precios de sus propios productos de acuerdo con los costos y las condiciones del mercado. Para ciertos productos se adoptaba una política de precios flotantes en un rango estipulado por el Estado	
El derecho en la utilización de los fondos	La proporción de fondos retenidos por las empresas se incrementaba anualmente. Los fondos retenidos se dividían en fondos para: producción, desarrollo, desarrollo de nuevos productos, bienestar, bonos y reservas. Se dio a las empresas capacidad para manejar	Las empresas tienen la capacidad de retener hasta un 70% en fondos para depreciación

<sup>372</sup> Kuotsai Tom Liou, *Managing economic reforms in post-Mao China*, editado por Greenwood, Westport, Conn., 1998, 107



	sus propios fondos de depreciación	
Derecho en la asignación de fondos y bonos	Las empresas tenían el derechos de asignar fondos y bonos de acuerdo con los rangos estipulados por el Estado. Cuando se excedían los límites se estipulaba un impuesto para contrarrestar el exceso.	El Estado estipulaba el rango de incrementos permisibles y determinaba los objetivos de promoción
Libertad para establecer asociaciones	Las empresas tienen el derechos de establecer asociaciones entre estas demarcaciones permitiendo el intercambio de capital y tecnología, cooperación n materia de producción y personal calificado.	
El derecho de controlar el empleo	Las empresas tienen el derecho de reclutamiento de trabajadores dependiendo de los requerimientos del trabajo en la producción.  Determinar los niveles de calificación y habilidades demandas por un trabajo particular.	Con excepción de las grandes empresas los directores de las empresas son electas por responsables de la empresa y/o los trabajadores.

Fuente: Elaboración propia en base a: Shangquan Gao, *Chinas economic reform*, publicada por St. Martin's Press, New York :, 1996, p. 70-73

Las principales características de este sistema consistieron en que:

- Se presenta una separación de la burocracia del Partido y del gobierno con respecto a las diversas actividades administrativas y del proceso de toma de decisiones al interior de la empresa.
- El gobierno, sobre la base de un concurso de méritos, nombra a un administrador en quien se hace recaer la responsabilidad, tanto del funcionamiento como de los resultados obtenidos por la empresa. Mediante este sistema el director tiene la absoluta responsabilidad de elegir su propio equipo de trabajo, y dada la separación del secretario del partido de las actividades administrativas y de decisión de la empresa, es quien dispone de mayor poder y autoridad.
- El administrador tiene el derecho de retener utilidades y, dadas las limitaciones establecidas por el gobierno central, se le concede la autoridad para decidir sobre inversión y distribución de bonos.

Este sistema de responsabilidad administrativa va a evolucionar al grado que para 1987 se establece lo que se denominó un Sistema de Responsabilidad Contractual bajo el cual se firma un contrato entre la agencia supervisora (típicamente el buró industrial) y el administrador de la empresa, con la responsabilidad de éste último de remitir al gobierno la cantidad de ingresos contratada por la vía de impuestos y utilidades, sin embargo, tienen el derecho de disponer de la parte excedente para reinversión o para el pago de bonos a los trabajadores, asimismo se le concede el derecho de decidir sobre las operaciones diarias de la empresa. Mediante este sistema el gobierno no solo busca garantizar a las empresas estatales, al menos nominalmente, de una mayor autonomía administrativa,<sup>373</sup> sino el de hacerlas responsables de sus propias pérdidas y utilidades.

#### 5.4.3. Reforma al sistema de incentivos en las empresas estatales

Los cambios que se presentaban en la estructura del proceso de toma de decisiones al interior de la empresa y las reformas en el sistema administrativo exigían adecuaciones del sistema de incentivos que soportara esos cambios y posibilitaran una asignación mas eficiente de los recursos. En virtud de que la reforma no modificaba los derechos de propiedad de las empresas estatales y por el hecho de haberse introducido nuevos mecanismos para la gestión de las empresas era de esperar que se experimentaran, y posteriormente se generalizara, la aplicación de un nuevo sistema de incentivos que garantizara una separación efectiva en la separación de los derechos de propiedad y de control de las empresas estatales.

Se experimentaron durante este periodo dos mecanismos con el propósito de garantizar una separación efectiva de los derechos de propiedad y de control de las empresas estatales: el “sistema de contratación de utilidades” y el “sistema del pago de impuestos por utilidad”. Como una continuación del “Sistema de participación de utilidades” el “sistema de contratación de utilidades” consistía en que cada empresa individual negociaba con el Estado los niveles en la participación de utilidades mismas que quedaban establecidos en un contrato. El sistema del pago de impuestos por utilidad,

---

<sup>373</sup> Jun Ma, *The Chinese economy in the 1990s*, St. Martin's Press, New York, 2000, p. 94

en cambio, buscaba convertir la remisión de utilidades en impuestos. Con esta última propuesta buscaban darle una mayor seguridad a los montos financieros que serían remitidos al gobierno central, a la vez, que les concedía a las empresas mayor autonomía financiera después de cubierto el pago de impuestos correspondiente. Durante este periodo se aplican ambas modalidades. El sistema de pago de impuestos por utilidades reemplazó al sistema de participación de utilidades a partir de junio de 1983, sin embargo, en 1986 el sistema de contratación de utilidades fue traído y de nuevo oficializado para ser aplicado por las empresas estatales.<sup>374</sup> En este apartado se habrán de analizar brevemente, desde el punto de vista institucional, los límites y alcances de ambas propuestas

Cuadro V.3

**Ventajas en la aplicación de un sistema de pagos de impuesto por utilidades  
sobre el sistema de participación de utilidades**

Sistema de Participación de utilidades	Sistema de pago de impuestos por utilidades
La tasas de pagos de las empresas al Estado no son uniformes, éstas se basan en la negociación entre las empresas y las autoridades gubernamentales, por lo tanto, se introducen elementos de arbitrariedad.	Al ser los impuestos por utilidades uniformes se elimina la arbitrariedad y se fortalece la objetividad en el sistema de incentivos
Al ser los pagos inestables introduce elementos de incertidumbre en las expectativas de la empresa por lo que se puede sentir temor en revelar su capacidad productiva real dada la exigencia a un incremento futuro en la tasa de pagos al Estado	Los impuestos no son solo uniformes sino que son estables al menos por un determinado número de años. Por lo tanto se reduce el elemento de incertidumbre y las empresas podrían esperar ser motivadas para revelar su producción real sin temor

<sup>374</sup> Susan L. Shirk en su libro *The Political Logic of economic Reform in China*, op. cit. pp. 221-279 presenta un análisis muy interesante respecto de estas dos propuestas. La autora considera que la discusión en torno al sistema de “contratación de utilidades” y “pagos de impuestos por utilidades” no fue solo un debate técnico acerca de los alcances y limitaciones de cada uno de esos acercamiento, sino fue mas bien un conflicto de tipo burocrático- institucional entre dos facciones que luchan por la sucesión al poder. *Zhao Ziyang* (como Premier) abogaba por el “sistema de pago de impuestos por utilidades”, dado que, mediante este sistema se forzaría a las empresas a no evadir su responsabilidad y hacerlos responsables de las ganancias y pérdidas. *Hu Yaobang* (Secretario General del Partido), y sus seguidores, argumentaban que el “sistema de contratación de utilidades” enlazaba de manera efectiva el interés material y la responsabilidad de la empresa..

Las utilidades son el principal indicador de éxito de una empresa y dado que existe un sistema de precios irracional una maximización de utilidades puede reforzar efectos negativos	Se aplican algunos impuestos específicos para eliminar los efectos negativos de un sistema de precios arbitrarios. Por ejemplo, se incluyen impuestos sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, se aplica un impuesto al producto para eliminar el exceso de utilidades que resultan del establecimiento de altos precios fijos; un impuesto municipal para mantenimiento y construcción para eliminar con ello las ventajas que disfrutaban las empresas que disponen una mejor localización, infraestructura y medio ambiente, etc.
Se podrían exacerbar los problemas de un sobre- descentralización respecto de los recursos financieros de un país.	Bajo este sistema se mantiene un mayor control desde el centro y se evita el descontrol de las relaciones entre el centro y las localidades.
La intermediación de los gobiernos locales entre las empresas estatales y la autoridad central resulta necesaria y con ello se incrementan los costos de transacción e intermediación	Se evitaría la intermediación entre los gobiernos locales y las empresas para el pago de impuestos. La agencia local no exigiría ingresos residuales de la empresa. Con menos incentivos para supervisar a la empresas se incrementaría la autonomía de la empresa

Fuente: Elaborado con información de: Shirk Susan, *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, USA, 1993, pp. 245- 278

#### 5.4.4. De un sistema de participación de utilidades a un sistema de pago de impuestos por utilidades

Un sistema de contratación de utilidades era expresión fehaciente de la coexistencia del plan y el mercado, que si bien aplicaba incentivos que alentaban el desempeño laboral y administrativo, incorporaba también los vicios que otrora habían sido expresión de la ineficiencia en el sector industrial, tales como: el particularismo en la aplicación de políticas, la negociación empresa por empresa, el influyentismo, la corrupción, y lo más importante, no permitía una separación real y efectiva entre el aparato gubernamental y la burocracia administrativa de las empresas. En consideración de las limitaciones de un sistema de contratación de utilidades, el sistema de pago de impuestos por utilidades pretendía:

- Darle una base legal a las relaciones financieras entre el Estado y las empresas mediante la aplicación de impuestos objetivos y estandarizados;
- Reforzar la autonomía e independencia de las empresas con respecto de los controles del aparato gubernamental dado que su responsabilidad consistiría solo en cubrir el pago de impuestos directos del gobierno;
- En un contexto de responsabilidad limitada la empresa tendría la capacidad de tomar decisiones propias con respecto a la administración, el uso de las utilidades después del pago de impuestos, etc.
- La autoridad gubernamental no tendría ninguna responsabilidad directa sobre el desempeño de la empresa ni tendría la obligación de cubrir, mediante subsidios, las pérdidas contraídas por las empresas.
- Estandarizar las reglas del juego que van a regir el funcionamiento de los diversos tipos de empresas en el mercado.
- Conceder al gobierno la capacidad de la utilizar medios económicos para el desarrollo de una política industrial, es decir, la aplicación de políticas fiscales, comerciales, de inversión, etc. que permitieran favorecer aquellos sectores considerados como prioritarios para el desarrollo económico y social.

Como se observa, desde el punto de vista de la dirigencia gubernamental. el sistema de pagos de impuestos por utilidades sería el mecanismo idóneo para la transición de una economía planificada a un sistema de mercado y el que mejor propiciaba una separación efectiva de los derechos de control y administración con respecto a los derechos de propiedad. A pesar de lo anteriores razones, su aplicación enfrentó múltiples resistencias. Los conflictos en la cúpula gubernamental dejaban ver interés burocráticos encubiertos atrás de cada uno de esas propuestas, al grado de que el planteamiento original, en la búsqueda del consenso tuvo que ser modificado. Un sistema de pago de impuestos por utilidades, presentaba un doble efecto:

- a) Fortalecía al viejo liderazgo y reforzaba las finanzas centrales a través de asegurar flujos de las empresas al gobierno por la vía de una responsabilidad fiscal.

Lo anterior puede ilustrarse por el hecho de que el sistema de participación de utilidades había despertado un creciente temor del gobierno central de perder su posición hegemónica, dado que la aplicación de ese sistema le había significado una creciente disminución de los ingresos provenientes del sector industrial. Asimismo este mecanismo, favorecido por la política de descentralización, había fortalecido a los gobiernos locales en su relación con la autoridad central. Es por lo anterior que el grupo más conservador de los reformistas brinda su apoyo a quienes sustentan la bandera de un sistema de pagos de impuestos por utilidades en lugar de un sistema de contratación de utilidades, y es que este sistema, además de fortalecer la posición directora de la autoridad central en el contexto económico de la reforma, vincula de manera automática los niveles de crecimiento de las empresas con su aportación a las finanzas centrales a través del pago de impuestos lo que le asegura al gobierno central los ingresos necesarios que le permitirán cubrir sus responsabilidades, máxime de que, durante este periodo, se presenta una fuerte dependencia de los ingresos fiscales del gobierno central que provienen de la industria.

- b) Alentaba a las empresas al logro de una mayor autonomía e independencia con respecto a la burocracia gubernamental. Cubierto su compromiso prioritario del pago de impuestos, los directores adquirirían una mayor responsabilidad con respecto a las ganancias y pérdidas de la empresa, eliminaba el mecanismo de “negociación” para la remisión de utilidades y creaba una distancia “sana” entre las autoridades gubernamentales y las empresas. Dado que esas acciones productivas quedaban por fuera del ámbito gubernamental se dirigían por fuera de la planeación, generando una situación que fomentaba la competencia entre las empresas y alentaba el surgimiento de instituciones propias del mercado

En el contexto de la transformación de una economía planificada a una de mercado una propuesta de esta naturaleza presentaba grandes ventajas y serias limitaciones. Si bien es cierto que desde el punto de vista institucional fortalecía una estructura financiera que se caracterizaba por su centralización y el rol activo del gobierno central en la dirección de las finanzas y, a la vez, se lograba una mayor autonomía, sobre todo de

aquellas empresas que mantenían una solvencia financiera después del pago de impuestos. También lo era el hecho de que aquellas industrias que se encontraban fuertemente vinculadas al sistema de planeación y cuyo desempeño estaba influido por factores externos (precios irracionales, por ejemplo) se verían sumamente debilitadas por lo que a las burocracias de esas empresas no se les podía exigir la aplicación de reglas que les llevara a tomar bajo su propia responsabilidad los beneficios y pérdidas en las empresas.<sup>375</sup> Para estas empresas era una necesidad que el Estado interviniera activamente a fin de resolver sus dificultades financieras y les apoyara para enfrentar situaciones de insolvencia y crisis. Habría que precisar que la mayoría de estas empresas, herencia del viejo régimen, continuaba siendo las más y de mayor importancia desde el punto de vista económico, político y estratégico en China. En virtud de las circunstancias anteriores, de la desigualdad manifiesta en el sector industrial y en razón de las reglas informales que subyacen en el quehacer político en China, que se expresa en la búsqueda del consenso en la aplicación de la reforma, era de esperarse que el sistema de pago de impuestos por utilidades en su versión original sufriera una serie de modificaciones, de manera que su aplicación, no rompiera desde el punto de vista político, el equilibrio de fuerzas existente y no desencadenase mayores riesgos ni afectara la estabilidad política y social. Es lo anterior lo que permite entender porque la propuesta original del sistema de pago de impuestos por utilidades no correspondió a la versión final lo que dejaba constancia del difícil compromiso entre los conflictivos intereses burocráticos<sup>376</sup> y explica el porque en un primer momento se exigió a las grandes y medianas empresas un sistema mixto, es decir, que parte de sus obligaciones fueran cubiertas con un pago de impuesto estandarizado del 55% sobre las utilidades además de mantenerse un sistema individualizado de participación de utilidades para la porción restante.<sup>377</sup> En cambio, el tratamiento para las pequeñas empresas, cuya rentabilidad no dependía tanto de factores externos ni eran tampoco sectores estratégicos desde el punto de vista económico y político, tuvieron un tratamiento muy diferente dado que a ellas si se les exigió que sus obligaciones financieras al Estado fuesen en la forma de pago de impuestos progresivos

---

<sup>375</sup> En estas empresas habría de considerar a las empresas más débiles; tales empresas se concentraban en la industria pesada y en las industrias estatales del interior de las provincias.

<sup>376</sup> Shirk Susan L., *The political Logic of Economic Reform in China*, op. cit., p. 246

<sup>377</sup> Esta porción debería de garantizar que las empresas retuvieran, al menos, los montos obtenidos en el año de 1982

al ingreso generando para esas empresas un sistema de incentivos que les exigía mayor eficiencia y rentabilidad. Aunque se había establecido que en una segunda fase (iniciada en octubre de 1984) todas las obligaciones de las empresas se habrían de convertir al sistema de pago de impuestos por utilidades y de que el sistema fiscal se descentralizaría con la asignación de impuestos para cada nivel de gobierno, el desigual desempeño de las diversas empresas no permitió que la propuesta original se aplicase y se llegó a una solución de compromiso, que si bien garantizaba la estabilidad y el equilibrio social, limitaba el avance de la reforma.<sup>378</sup> La aplicación de una tasa de ajuste sobre utilidades después de impuestos fue adoptada con la finalidad de cancelar esta desigualdad, y como veremos, en la práctica funcionó como un mecanismo de franco retroceso dado que mediante la aplicación de este arreglo no se resolvieron los vicios a que se había incurrido con el anterior sistema de participación, dado que con ella:

- Se protegía a las industrias mas atrasadas y se favorecía a determinados grupos industriales;
- Al buscarse reducir la brecha entre las diversas empresas industriales lo que hacía era limitar su eficiencia y su potencial por lo que favorecía a las empresas más ineficientes y discriminaba las más dinámicas<sup>379</sup>;
- Al ser establecida una tasa de ajuste mediante un mecanismo similar al de la contratación de utilidades, no se eliminaba la negociación individual ni la discrecionalidad lo que estimulaba la simulación, el intercambio de favores, el influyentismo y la corrupción;
- Se alentaban los viejos arreglos institucionales que se querían evitar por lo que, en la práctica, se oponía a los nuevos arreglos que buscaban estimular al mercado.

Como resultado de estas severas limitaciones institucionales en la aplicación del sistema de impuestos por utilidades se cayó en un debilitamiento en la captación de utilidades del

---

<sup>378</sup> Que amenazaba con abrir una brecha en la participación de los ingresos y desencadenar conflictos entre aquellas empresas que habían sido alentadas a desenvolverse en un medio ambiente de mercado y las que seguían sujetas a los dictámenes del “plan”.

<sup>379</sup> Para 1985, 5,837 empresas eran consideradas como medianas y grandes, la mayoría pertenecían la sector de la industria pesada.. Estas empresas constituían el 2% del total del número de empresas y participaban con el 47.1% del valor de la producción nacional y entregaban el 65.7% de los impuestos y utilidades que percibía el Estado.



gobierno central comparado con los ingresos habidos por concepto de impuestos durante la aplicación de un sistema participación de utilidades, y aunque resultaba ser una medida efectiva para el logro de una política de consenso y dejaba constancia de ser un intento serio por parte del gobierno central por aplicar medios económicos para guiar a las empresas al logro de una mayor eficiencia; desde el punto de vista institucional quedaba de manifiesto que para que un sistema de impuestos por utilidades funcionara eficientemente se requería de otros arreglos previos que permitieran a esas nuevas medidas funcionar de una manera mas eficiente.

#### 5.4.5. Reconsideración en la política. De un sistema de pagos de impuestos por utilidades a un sistema de contratación de utilidades

Los límites a los que se hizo mención con anterioridad, la incapacidad del gobierno de establecer un sistema racional de precios que soportara un sistema de mercado eficiente, los conflictos ínter burocráticos que condujo a una aplicación tergiversada de un sistema de pago de impuestos respecto de la propuesta original, etc. no permitieron que el sistema de pago de impuestos por utilidades fuese una solución efectiva a los problemas que se intentaban resolver en la transición de una economía planificada a una de mercado, tampoco fue un mecanismo efectivo para que el gobierno central incrementara sus recursos financieros, ni fue un instrumento eficaz para que las empresas logaran una mayor autonomía y hacerse responsable plenamente de su desempeño, ni mucho menos permitió una clara separación entre los derechos de control y administración respecto de los derechos de propiedad. Al contrario, dado que no había reglas claras y uniformes acerca de los impuestos, el establecimiento de una tasa de ajuste alentó la negociación individual y protegió a las empresas menos eficientes, llevó a que muchas empresas aprovecharan los huecos del sistema para evadir su responsabilidad en el pago de impuestos, alentó a los gobiernos locales a continuar interfiriendo en la administración de las empresas por lo que no se propició una efectiva separación entre administración y derechos de propiedad en las empresas de propiedad estatal.<sup>380</sup> En razón de lo anterior

---

<sup>380</sup> Los gobiernos locales tenían un fuerte incentivo por estrechar los vínculos con los administradores de las empresas dado que les era mas beneficioso reducir la carga de los impuestos en las empresas para

los líderes gubernamentales se vieron presionados por encontrar un sistema de incentivos cuya aplicación respondiera mejor a las exigencias de la transición y a pesar de que el sistema de contratación de utilidades no era considerado como el mecanismo más idóneo para mejorar la eficiencia industrial con relación a una reforma al sistema de precios o al de un pago de impuestos estandarizado que obligara a las empresas a tomar su responsabilidad plena con respecto a los beneficios y pérdidas de la empresa, en consideración de las siguientes razones fue finalmente adoptado por la burocracia gubernamental:<sup>381</sup>

- La incapacidad manifiesta del sistema de pago de impuestos por utilidades por lograr los objetivos previstos de captación de fondos y de mayor autonomía y responsabilidad en las empresas.
- La falta de consenso en la aplicación del sistema de impuestos por utilidades, que fue manifiesta por la fuerte presión ejercida por las empresas grandes y medianas, sobre todo por las empresas mas dinámicas de la región de la costa, las que fueron más severamente afectada por la aplicación de una tasa impositiva de ajuste progresiva que les impedían obtener recursos para inversión, desarrollo y renovación de su equipo.
- El establecimiento de un sistema impositivo muy elevado propiciaba una baja retención de utilidades, por lo tanto, había muy pobres incentivos para las empresas medianas y grandes<sup>382</sup>, mientras tanto, las empresas más pequeñas disponían de un sistema impositivo menos absorbente y más flexible que les posibilitaba aprovechar mejor las situaciones de mercado y tener un mejor desempeño.
- Además del alto sistema impositivo la tasa de ajuste impedía que las empresas dispusieran de recursos internos para su propio desarrollo. La tasa de ajuste era

---

conservar fondos en la localidad. En razón de lo anterior se estima que cerca del 70% de las empresas practicaban alguna forma de evasión fiscal.

<sup>381</sup> En consideración que la lucha por la sucesión se había inclinado a favor de Zhao Ziyang fue posible retomar alternativas que habían sido fuertemente cuestionadas por él en años anteriores (dado que eran banderas de la oposición encabezada por Hu Yaobang)..

<sup>382</sup> Por ejemplo las empresas pagaban entre un 50 y 55% de impuesto por ingresos netos por impuestos por producto, impuesto al valor agregado, impuestos a los negocios, por construcción y mantenimiento, cargos adicionales por educación, etc. Además las empresas deberían pagar tasas de ajuste que iban de un 5 a un 25%. Ver: Shirk Susan, *The Political logic of Economic Reform in China*, op. cit. p.290

criticada por el hecho de que eran una medida que, según un viejo refrán chino: “golpeaba a los bueyes más rápidos”, es decir, en razón de estos mecanismos de “redistribución” se castigaba a las empresas que mayormente contribuían con recursos para la economía.

- La descentralización administrativa incrementó el control de la autoridad local sobre las actividades de las empresas propiciando una fuerte interferencia no solo en la administración sino en el uso de los fondos propios de la empresa por lo que se diluía la responsabilidad y se distorsionaba su funcionamiento.

Por lo que el 5 de diciembre de 1986 el Consejo Estatal en sus “Decisiones para intensificar la reforma y revitalizar a las empresas” propuso tres medidas para hacer mas racionales las decisiones económicas<sup>383</sup>:

- a) Arrendar y/o vender todas las pequeñas empresas y todas aquellas empresas medianas que operan con pérdidas o con pequeñas utilidades.
- b) Implementar un sistema de responsabilidad administrativa en empresas grandes y medianas por la vía del establecimiento de contratos de responsabilidad.
- c) Experimentar con un sistema de participación de acciones para un determinado número de empresas grandes y medianas en algunas ciudades.

De estas medidas el establecimiento de contratos de responsabilidad tuvo el propósito de separar al gobierno de las operaciones diarias de la empresa, mientras tanto, las ventas de las empresas pequeñas y la participación de acciones pretendían modificar las relaciones de propiedad. Siendo que el sistema de participación de acciones fue considerado solo experimentalmente, el sistema de contratación fue el mecanismo que tuvo la mayor relevancia durante este periodo<sup>384</sup>.

#### 5.4.6. El papel de los contratos

---

<sup>383</sup> Hay Donald et.al., *Economic reform and state-owned enterprises in China, 1979-1987*, Oxford : Clarendon Press, New York , 994, p. 21

<sup>384</sup> Ya para fines de 1988 cerca del 90% de las empresas estatales habían adoptado el sistema de contratación.

Por primera vez en la reforma se consideraba el establecimiento de contratos formales en un sistema de participación de utilidades en el sector industrial como un mecanismo institucional que buscaba favorecer una separación efectiva entre los derechos de propiedad y los derechos de control y administración en las empresas. Sin embargo, habría que tomar en consideración que esta propuesta no fue unívoca durante este periodo. Reformistas radicales y moderados consideraban la importancia del papel de los contratos, sin embargo, las apreciaciones con respecto al rol que este arreglo pudiese tener se diferenciaba profundamente entre ellos:

- Los reformistas del ala radical consideraban que el papel de los contratos debería jugar un rol transitorio en la reforma de los derechos reales de propiedad y eventualmente promover un cambio de propiedad a mediano y largo plazo<sup>385</sup>.
- Mientras tanto los reformistas del ala moderada abogaban por la contratación como un mecanismo para separar propiedad y administración, es decir, conceder a las empresas, a través de sus burocracias directivas, autoridad y responsabilidad, preservándose sin cambios, los derechos de propiedad del Estado sobre las empresas.

La primera versión mas acorde con los cambios radicales en la transición hacia el mercado, por su propia naturaleza era proclive a promover cambios, no solo en la estructura de la propiedad, sino en la estructura política y en el sistema de participación democrática, por lo que fue severamente cuestionada por la burocracia gubernamental.<sup>386</sup>

La última más acorde con la visión gradualista no buscaba romper de tajo con las viejas instituciones sino que se basaba en ellas para levantar una nueva estructura de interacciones sociales y económicas sin modificar radicalmente la estructura de propiedad vigente. Esta última fue la visión adoptada por el liderazgo gubernamental mismo que habrá de continuarse hasta la década de 1990 y marcará la pauta que definirá los límites y los avances de la industria estatal. Independientemente del propósito que se perseguía

---

<sup>385</sup> Wu Jinglian et al., *Explorations in Questions on Economic Reform*. Citado por Shirk L. Susan, *The political Logic Of Economic Reform in China*, op. cit. p.297

<sup>386</sup> Hu Yaobang, líder de los reformistas radicales, después de haber sido uno de los líderes más relevantes del Partido Comunista fue acusado de promover reforma (democrática) no permisibles al interior del Partido por lo que fue destituido del cargo de Secretario General del Partido a fines de 1987

con el establecimiento de un contrato, por el hecho de ser adoptado por la vía de la negociación entre las partes y que haya fijado por escrito las reglas del juego entre las empresas y al gobierno fue un mecanismo que sirvió para delimitar la responsabilidad y los derechos entre las diversas instancias y crear un marco que permitía disminuir el riesgo y la incertidumbre con respecto a los montos exigidos por el gobierno y las participaciones destinadas para las empresas. En lo general, esta institución proporcionó mayor seguridad y confianza a la participación de los diversos actores en las actividades industriales.

Como se puede apreciar del cuadro V.4. el sistema de contratación es pueden desprender dos conclusiones relevantes:

- a. Le permite a la empresa una expansión de su autonomía dado que se delegan mayores derechos de control a las burocracias directivas y se promueve una mayor captación de utilidades al flexibilizarse los mecanismos que se pueden adoptar para la participación de los ingresos con respecto a la autoridad central.
- b. El hecho de que se contraigan contratos formales entre las empresas y el gobierno, además de clarificar las relaciones, responsabilidades y derechos entre las diversas burocracias, reconoce las limitaciones de las instituciones de mercado y se acepta que no es posible dar un tratamiento igual y estandarizado a las diversas empresas por lo que se adopta un proceso de negociación donde se analiza el objetivo del contrato y la responsabilidad dada las condiciones subjetivas y objetivas tenidas por cada una de ellas.

Cuadro V.4

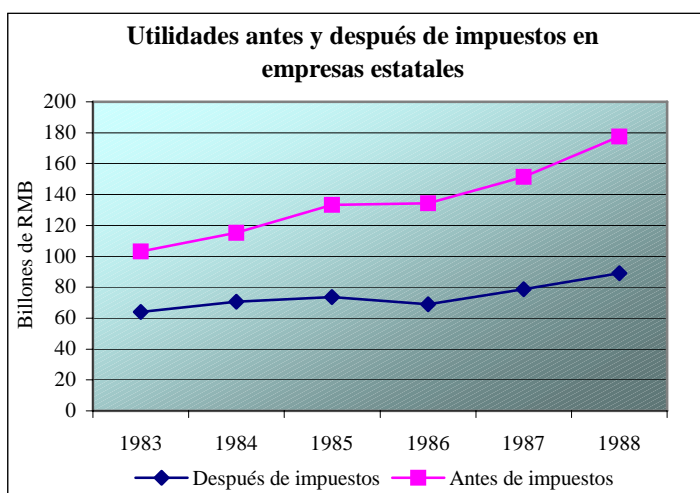
**Análisis comparativo del Sistema de Responsabilidad Económica**

Antes de 1986 (Sistema de participación de utilidades)	Después de 1986 (Sistema de contratación de utilidades)
<p>El Comité del Partido continuaba teniendo una fuerte responsabilidad al interior de la empresa por lo que la autonomía de la empresa era aún limitada</p>	<p>El director era requerido para asumir una responsabilidad plena en la toma de decisiones por lo que se acrecienta la autonomía</p>
<p>No se presentan fuertes restricciones financieras. Por lo que se hace poco énfasis en la obligación de cubrir los objetivos respecto de los montos de utilidades exigidas y no se aplican sanciones por fallas en la entrega de las cuotas</p>	<p>Las empresas se obligan a entregar montos fijos contratados de utilidades independientemente del desempeño tenido. La firma podrá retener utilidades solamente si cubre la cuota establecida de otra manera tiene la obligación de completarla sobre la base de sus propios fondos de reserva o depósitos de ahorro.</p>
<p>Los montos de las cuotas exigidas se revisan anualmente. La nueva propuesta se establecía siempre con relación al año anterior.</p>	<p>El contrato se establece para un periodo de entre tres a cinco años, sin embargo, los objetivos podrán revisarse en el transcurso de ese periodo.</p>
<p>No existían contratos formales que establecieran los arreglos entre incentivos y utilidades.</p>	<p>Los contratos son documentos legales que comprometen tanto a las empresas como a las autoridades. A las empresas en cuanto a la exigencia de los montos que deberían ser entregados a la autoridad gubernamental. Al gobierno en cuanto que las exigencias se limitan solo a las establecidas en el contrato por lo que no se permite agregar exigencias no negociadas previamente.</p>
<p>Se presenta solo en su forma simple, es decir, participación de utilidades después de cumplimiento de una cuota base fija.</p>	<p>Este sistema presenta diversas modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remisión de una cuota fija.</li> <li>- Una cierta proporción es retenida solo después de cubierta la cuota fija.</li> <li>- Al igual que la anterior una cierta proporción es tenida después de cubierta una cuota, sin embargo, es sujeta a un incremento anual.</li> </ul> <p>Se garantiza el pago de un mínimo de impuestos y remisión fijo de utilidades</p>

Fuente: Elaboración propia con base en: Hay Donald et al., op. cit.; Yingyi Qian y Barry R. Weingast, op. cit.; Handerson Jeffrey, op. cit.; ; Nathan J. Andew et al., op. cit.

En virtud de las bondades de este sistema, sobre todo al responder a los intereses de la burocracia administrativa, a diferencia del sistema de impuestos por utilidades que presentó muy fuertes resistencias para su aplicación, este sistema fue aprobado e implementado con relativa rapidez contribuyendo eficazmente al incremento de los ingresos impositivos y restaurando la motivación financiera en el ámbito de la empresa.<sup>387</sup> A partir de 1986 el monto total de utilidades como el de las utilidades después del pago de impuestos inicia una tendencia creciente, expresión de los resultados de la aplicación de estas medidas, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica V. 2



Fuente: Fuente: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, Varios años

A pesar de esta mejoría y dado que no hubo cambios en los derechos de propiedad se continuaron reproduciendo las limitaciones propias de un sistema de participación de utilidades a pesar de las ventajas que presenta el establecimiento de “contratos” al interior

<sup>387</sup> Para fines de 1987 casi el 80% y para 1989 casi todas las empresas medianas y grandes habían adoptado alguna forma del sistema de contratación. Ver: Qian Yingyi y Barry R. Weingast, “Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism With Chinese Characteristics”, *Center For Economic Policy Research Publication* , No. 391, Marzo de 1994, USA, p 19

de las empresas propiedad del Estado, por lo que lejos de ser satisfactorio, este esquema vino a reproducir los fundamentos mismos del sistema tradicional. Entre otros, se pueden destacar las siguientes limitaciones:

- El sistema de contratación de utilidades se enfocaba, principalmente, al cumplimiento de los compromisos contraídos por la empresa, sin embargo, el mecanismo de doble vía, el medio ambiente pobre de mercado y la importancia estratégica de las empresas estatales impedía que los administradores asumieran una responsabilidad total por lo que la autoridad central, a pesar de sus pronunciamientos en contra, al responsabilizarse de las pérdidas habidas en las empresas continuó jugando un rol activo por lo que, en la práctica, no se logró una separación efectiva entre la administración gubernamental y la administración de las empresas.
- Si por un lado se establecía un sistema de incentivos que alentaba a los administradores y trabajadores a ser mas eficientes y productivos, por el otro, se reforzaba un sistema de subsidios y se brindaba apoyo a las empresas que operaban con pérdidas, lo que las indujo a continuar siendo ineficientes, a no innovar, ni buscar ser más rentables<sup>388</sup>.
- Por consideraciones sociales e ideológicas el gobierno establecía límites a las compensaciones de los directivos y trabajadores de las empresas por lo que sus ingresos no correspondían, necesariamente, al desempeño tenido por las empresas<sup>389</sup>.
- Al ser el término promedio de los contratos de 3 años no se aseguraba la recuperación de la inversión para ese periodo por lo que resultaba comprensible que los administradores buscaran maximizar las utilidades a corto plazo a expensas de los intereses de la empresa a largo plazo,<sup>390</sup> y tendieran a utilizar los fondos de ahorro

---

<sup>388</sup> Los subsidios gubernamentales a las empresas estatales fueron de: 32.5, 37.6 y 44.6 mil millones de yuan para los años de 1986, 1987 y 1988 respectivamente..

<sup>389</sup> Los salarios y bonos pagados a los administradores y trabajadores de las empresas estatales eran extremadamente bajos comparado con los mismos salarios pagados en empresas privadas o *joint ventures*. Por otro lado, los salarios entre los administradores y trabajadores de las empresas exitosas y no exitosas eran prácticamente similares. Asimismo, los bonos eran igualmente distribuidos entre los empleados independientemente de su productividad. Ver: "China embraces the market: achievements, constraints and opportunities", *East Asia Analytical Unit*, Department of Foreign Affairs and Trade, 1997, p. 346

<sup>390</sup> Cheng Y.S. Joseph, *China in the post-Deng era*, Chinese University Press, Hong Kong, 1998, p. 314



mas para la ampliación de bonos o bienestar social para los trabajadores que por invertir en el mejoramiento de los procesos de producción y tecnología<sup>391</sup>.

- En consideración de que las cuotas exigidas a las empresas al Estado no eran uniformes para todas y de que éstas eran producto de un proceso de negociación entre las empresas y las autoridades gubernamentales se continuaban reproduciendo elementos de arbitrariedad e incertidumbre con respecto a las expectativas de la empresa.

### **5.5 El sistema dual de precios y la reforma industrial**

El sistema de doble vía, consiste en un mecanismo que aplica elementos tanto de una economía de mercado como de una economía centralmente planificada coexistiendo en un mismo periodo de tiempo. En la transformación de un sistema económico dirigido y planeado a un sistema de mercado los arreglos institucionales de ambos sistemas van rigiendo a una porción de la economía y se van ínter penetrando gradualmente al grado de que uno tiende a ser sustituido por el otro. Aunque el sistema dual fue reconocido oficialmente por el gobierno chino a principios de 1985, periodo en que se implementó una política acorde para hacer más racional el sistema de precios, en la práctica dio inicios en el año de 1978, cuando a la par que se continuaba con el viejo sistema en la mayoría de las empresas industriales de propiedad estatal, que se regía por la centralización y planificación dirigida, se fueron aplicando concesiones en el usufructo de la tierra generándose relaciones aún rudimentarias de un mercado incipiente. Entre otras se pudiesen considerar las siguientes experiencias que impulsaron las relaciones de mercado en una economía aún dominado por las instituciones de un sistema de planificación:

- Se aplicó un Sistema de Responsabilidad Familiar en el sector agrícola que autorizaba a los campesinos a vender por ellos mismos parte de su producción por fuera del sistema de planeación dirigida.

---

<sup>391</sup> Hay Donald, et.al., *Economic Reform and State- Owned Enterprises in China*, op. cit., p.26

- Se promovió experimentalmente en las empresas estatales un sistema de participación de utilidades que las autorizaba a establecer precios de mercado, vender y distribuir, por fuera del sistema de planeación la producción excedente a las cuotas establecidas por el gobierno.
- La reducción del número de bienes sujetos a la producción planeada por el aparato gubernamental<sup>392</sup>
- Se promovió el establecimiento de una reforma en los derechos de propiedad lo que alentó la presencia de empresas colectivas, privadas y joint ventures que se desarrollaban por fuera de los mecanismos de planificación.
- Se gestaron esfuerzos para institucionalizar las reformas a través del establecimiento de códigos y leyes para la protección de los derechos de propiedad y el desarrollo de un sistema legal que proteja los intercambios y transferencias bajo estas nuevas modalidades.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto el sistema dual tenía ya algunos años de irse aplicando y a pesar de que su presencia adquiriría una mayor relevancia en el crecimiento de la economía, devino como institución dominante solo hasta la segunda fase de la reforma periodo durante el cual se anunció una reforma comprehensiva al sistema de precios.<sup>393</sup>

A fines de 1984, como resultado del 3er Pleno del 12º Congreso del Partido Comunista, se emiten las “Decisiones de la reforma del sistema económico” donde se señala la necesidad de una reforma en los precios como la clave para el desarrollo económico del país. En esa declaración se propone incrementar el rol activo de los precios en la regulación de mercado y se plantea que el Estado debería continuar estableciendo precios fijos para los productos estratégicos y en los bienes de consumo esencial, además se considera que deberá continuar siendo el responsable en el mantenimiento de la estabilidad de todos los precios. En el siguiente cuadro se resume los dos objetivos básicos del sistema dual y sus acciones consecuentes:

---

<sup>392</sup> El número de bienes asignados por el gobierno se redujo de 256 productos en 1979 a solo 19 en 1992.

<sup>393</sup> Gang Fan, “Incremental changes and dual track transition: understanding the case of China”, en *Economic Policy: A European Forum*, Supplement 12, 1994, p. 100

Cuadro V.5

**.Objetivos y acciones del Sistema dual de precios en China**

Política del sistema dual	Acciones
El ajuste en precios de algunos productos, con el propósito de reducir la brecha entre precios y costos de producción y entre precios relativos y utilidades entre diversas ramas de la producción.	Se incrementaron algunos de los precios en los productos de la industria pesada, mientras tanto aquellos correspondientes a la industria procesadora (como maquinaria y electrónica) se redujeron con la finalidad de incrementar la productividad y reducir costos.
Una desregulación en la mayoría de los precios sujetos a control estatal	La liberalizaron en el control a los precios de los bienes ofertados por las empresas estatales después de haber cubierto las cuotas exigidas por el gobierno, el hecho de que los productores de las empresas estatales buscaran desviar la venta de sus productos del plan al mercado, los que sumados a la totalidad de la producción de las empresas no estatales, dio lugar a la presencia de un mercado que se iba fortaleciendo gradualmente, y como consecuencia, se daba una disminución creciente de la participación del sistema planeado en la economía <sup>394</sup> .

Fuente: Elaboración propia en base a Chai C. Joseph, *China. Transition to a Market Economy*, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 95-101 y Naughton Barry, *Growing Out Of The Plan*, Chinese Economic Reform 1978-1993, op. cit., p. 220- 222

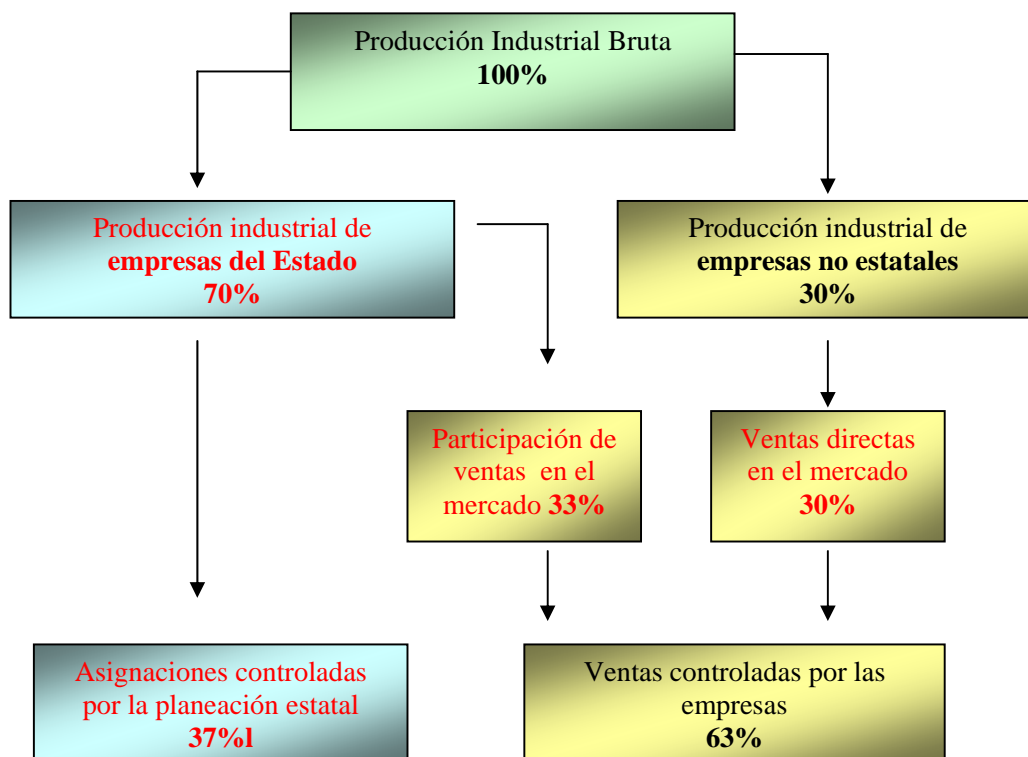
El sistema dual de precios considera la presencia de dos partes en la economía: el sector planeado cuya producción se rige por precios fijos y el sector del mercado cuyos precios a los productos están determinados por la oferta y la demanda. Entre ellos no existe una clara división en la estructura de la propiedad pues mientras la producción de las empresas de propiedad no estatal se comercia preponderantemente a mercado libre y están regidos por precios de mercado no toda la producción de las empresas estatales se

<sup>394</sup> La coexistencia de dos tipos de precios para un producto, (por un lado precios fijos establecidos por el Estado, y por el otro, los precios de mercado que eran significativamente mas altos) creaban un diferencial que buscaría ser aprovechado por los productores de las empresas estatales, situación que va provocar que la mayoría de los productores trataran vender sus productos a precios de mercado en lugar de dirigirlos hacia el sistema planeado.

rigen por el sistema de planeación<sup>395</sup> ni la totalidad de su producción está regida por precios fijos. El sistema de participación de utilidades, primero, y el sistema de pago de impuestos por utilidades, posteriormente, alentó para que una parte, cada vez más sustancial, de la producción industrial de las empresas estatales fuera comerciada en el mercado bajo las reglas que esta institución dispone. En consideración de las características del sector industrial estatal y no estatal es posible representar dicho sistema en el siguiente donde además se presentan los niveles de participación de estas industrias para el año de 1985.

Esquema V.1

#### Sistema dual en la asignación de la producción industrial 1985



Fuente: Basado en *Statistical Year Book of China*, 1985, World Bank, *China Finance and Investment*, 1989 p. 79 y Hay, *Economic Reform and State Owned Enterprises in China 1979-1987*, op. cit. p. 35

<sup>395</sup> Naughton Barry, *Growing Out of the Plan*, op. cit., p.220

En el cuadro se ilustra con relativa facilidad la presencia del sistema dual en la industria estatal, el Plan (en azul) y la del mercado (en amarillo). Por su dinámica, ambos arreglos, funcionaban con una lógica particular e incluso contradictoria que tuvieron sus efectos sobre los mecanismos de propiedad y en el desarrollo mismo de la industria. Los arreglos de mercado, por ejemplo, presionaban para que se fuesen dando cambios en la estructura de propiedad de las empresas. El hecho de que la producción de las empresas estatales, al menos en una cierta proporción, se hayan supeditado a las reglas que establecía el mercado implicaba el hacerse más competitivas, y por lo tanto, esforzarse para producir con una calidad mayor a la que tenían cuando el gobierno era el garante para toda su producción. Sin embargo este impulso se ve contrarrestado por el hecho de que las empresas estatales continuaban siendo protegidas por el gobierno y eran aún sujetas a subsidios. En caso de pérdidas el gobierno seguía siendo el garante, continuaba manteniendo una asignación de insumos a precios bajos, y si los productos eran de baja calidad, se les protegía y aseguraba el mercado. La distribución de categoría de precios en bienes industriales se presenta en la siguiente tabla:

Tabla. V.2

<b>Distribución de categoría de precios en bienes industriales</b>				
( % )	Cobertura en ventas de manufacturas			
	1978	1987	1988	1990
<b>Bienes de producción</b>				
Precios fijos	97	64	65	44.6
Precios guiados (flotantes)	0.0	23		19
Precios de mercado	3.0	13	35	36.4
<b>Bienes de Consumo</b>				
Precios fijos	100	50	40-50	29.8
Precios guiados (flotantes)	0.0	18		17.2
Precios de mercado	0.0	32	40-50	53

Fuente: State Statistical Bureau, *China Price Yearbook*, Beijing, Varios años.

La situación contradictoria que hemos descrito será una de las causas que explica porque el desempeño de las empresas estatales fue menor con respecto de aquellas que estaban sujetas a la presión que ejerce la competencia y saber que su supervivencia solamente dependía de sus propias capacidades laborales, administrativas y financieras. Sin embargo, y como resultado de la aplicación del sistema dual de precios, se fue haciendo más evidente una mayor participación del mercado en el establecimiento de los precios en los productos manufacturados, y como consecuencia, un crecimiento gradual del sector industrial por fuera del sistema de planeación como se observa en la siguiente tabla V. 2..

## **5.6. Reformas institucionales en el sector industrial no estatal**

### **5.6.1 La importancia del sector no estatal en el crecimiento económico**

El sector industrial de propiedad no estatal se encuentra conformado, en términos generales, por las empresas no estatales urbanas y las empresas no estatales rurales.<sup>396</sup> En ambos grupos de empresas se pueden considerar empresas colectivas (urbanas y rurales) y empresas de propiedad individual, privada, *joint ventures*, de capital extranjero, etc. Con el objetivo de que estas empresas contribuyeran en la generación de empleos, crecimiento del ingreso, en la producción de bienes de consumo y en el crecimiento de las exportaciones, el gobierno central las indujo a producir por fuera del plan y a funcionar en la dinámica exigida por la competencia y el mercado.

En términos generales a las empresas no estatales:

- Se les permitió tomar decisiones propias para producir lo que demanda el mercado;
- Se les concedió la libertad de abastecerse y de vender su producción en los mercados que dispongan a precios libres;

---

<sup>396</sup> Por empresa estatal se entiende todas aquellas empresas que se ubican en el ámbito de gobierno central y provincial. Debajo de este nivel de gobierno (pobladors, aldeas y villas), las industrias individuales y “otras empresas” se consideran empresas *no estatales*.

- Se autorizó que sus productos fuesen tasados a un solo precio, el precio establecido por el mercado. En contraste con las empresas estatales que funcionaban con un sistema dual de precios;
- Se les canceló todo apoyo gubernamental en términos de: concesiones financieras, protección de mercado, subsidios o apoyos para sus operaciones, etc. Por lo que estas empresas solo disponían de sus propios recursos para el desarrollo de sus actividades. El hecho de no disfrutar de facilidades financieras (tasas de interés preferencial, facilidad en la contratación de créditos), etc. les hizo padecer una fuerte restricción presupuestal
- No se les exigía dispusieran beneficios sociales para sus trabajadores similares a los que prestaban las empresas estatales. No disponían de empleo vitalicio y los servicios de bienestar social otorgado a sus trabajadores estaba en función de las posibilidades que cada empresa tenía la capacidad de otorgar.

Desde el punto de vista de sus resultados prácticos y de su capacidad de “atrapar ratones” este sector mostró una enorme vitalidad, superando con mucho, los niveles de crecimiento alcanzados por la industria estatal. Crecimiento que no fue solo relevante para el sector industrial en sí sino que le dio un impulso inusitado al crecimiento económico en su conjunto. Desde el punto de vista del valor de la producción, niveles de empleo y remisión de ingresos presupuestarios de la industria al gobierno la presencia del sector no estatal fue mas que elocuente durante este periodo. Como se observa en la tabla V. 3.

- La tasa de crecimiento promedio anual del sector industrial no estatal casi duplica su participación en el valor bruto de la producción industrial en un periodo menor de 10 años al pasar del 26% en 1983 a 43.9% en 1989.
- Mantiene una participación de más de las tres cuartas partes en la generación de fuentes de empleo en el sector industrial para cada uno de los años durante casi todo este periodo;

- El gobierno por su lado, que percibía un 22.3% de sus ingresos provenientes de este sector los ve incrementados a 33.2% para 1989.
- Finalmente, se puede observar un crecimiento en la participación de estos bienes en el mercado al menudeo al pasar de una participación de 53% en 1983 a 60.9% en 1989.

Tabla V. 3.

**Desarrollo industrial del sector no estatal**  
(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Valor de la producción industrial no estatal	26.6	30.9	35.2	37.7	40.3	43.2	43.9
Empleo del sector con relación al empleo total	81.1	82.1	82.0	81.8	81.7	81.6	81.7
Ingresos presupuestarios del Estado con relación al % de ingresos totales del Estado	22.3	23.0	29.6	25.4	28.6	31.6	33.2
Ventas al menudeo con relación a las ventas totales	53.0	54.5	59.6	60.6	61.4	60.5	60.9

Fuente: State Bureau of People's Republic of China, **China Statistical Yearbook**, 1991, 1992

Si bien es cierto que en conjunto el sector industrial no estatal muestra indicadores de una importancia económica innegable en el contexto del crecimiento económico seguido por China, la dinámica seguida por los diversos grupos industriales que la conforman no fue del todo homogénea, ni siguieron una tendencia única:

- El sector industrial estatal decreció en su participación, siguiendo una tendencia contraria, la industria no estatal mostró una participación creciente. Sin embargo, el hecho de que la industria no estatal urbana haya mostrado una tendencia similar a la



industria estatal permite concluir que el éxito en la industrialización fue gracias al desempeño tendido por las industrias rurales.

- Con respecto a la industria no estatal rural la participación de la industria colectiva rural mostró un crecimiento extraordinario en su participación en el valor de la producción industrial. De esta industria es interesante destacar la dinámica seguida por las industrias pequeñas surgidas por lo equipos de producción del periodo maoísta y que antiguamente se concentraban en los Poblados y Villas, siendo éstas las que mostraron un dinamismo, con mucho, mayor que el resto de las empresas no estatales.
- Las industrias privadas e individuales, que eran prácticamente inexistente a fines de la década de 1970, son las que presentaron una dinámica de mayor crecimiento relativo, en cuanto al número de empresas y en la participación del valor de la producción industrial.

Como se analizará mas adelante en la presente unidad las características que asumió cada uno de esos grupos industriales, el sistema de incentivos que operó sobre ellas, los mecanismos de propiedad que las rigieron, su organización interna, ubicación geográfica etc. fueron conformando un medio ambiente económico e institucional que tuvo una influencia significativa en su desempeño y darán razón del porqué de esas diferencias.

#### 5.6.2. El sector urbano no estatal

##### 5.6.2.1 La industria colectiva urbana

La industria colectiva urbana es aquella que se estableció en las grandes ciudades urbanas en distritos y provincias, producían bienes de la industria ligera y requerían del uso intensivo de trabajo no calificado. Desde el punto de vista formal estas empresas disponían de una estructura de propiedad donde los trabajadores de la empresa eran los responsables de la administración y del control de sus ingresos, tenían la capacidad para tomar decisiones sobre que y como producir, así como, el de disponer respecto de las utilidades después del pago de impuestos y utilizarlos para actividades de reinversión, bonos u otros propósitos. A pesar de sus aspectos formales, en la práctica, eran una base

de apoyo para las empresas estatales dado que las proveían de aquellos bienes que otras empresas estatales no producían, además de generar empleos no calificados para aquellas personas, frecuentemente jóvenes, que la industria estatal no tenía la capacidad de incorporar o que para ser incorporados requerían de cierta capacitación y experiencia.<sup>397</sup> Es por lo anterior que la industria colectiva urbana estaba fuertemente ligadas a la industria estatal y de que incluso, su funcionamiento, dependiendo de su nivel, estaba supervisado por la autoridad central. Lo anterior mostraba una realidad en esas empresas diferente a sus propósitos dado que disfrutaban de una “autonomía limitada” en el ejercicio de su “propia iniciativa”<sup>398</sup>. Era este vínculo tan estrecho con las empresas estatales lo que las inducía a producir de acuerdo al “plan”, por lo tanto, no tenían la capacidad de elegir las líneas de producción de manera autónoma ni determinar los precios a sus productos<sup>399</sup>. Esta práctica ambigua, de estar fuertemente ligadas a las empresas estatales y de no depender formalmente de la autoridad central, no les permitía gozar de los privilegios y apoyos que las empresas estatales recibían del mismo Estado. Así por ejemplo, los salarios para los trabajadores, los servicios de apoyo y bienestar social eran muy bajos, los trabajadores podían ser despedidos sin indemnización y a pesar de que formalmente tenían la capacidad de elegir a sus trabajadores, en la práctica, se les asignaba a través del sistema estatal de empleo. La seguridad en el trabajo, sí existía, era en peores condiciones que en el sector estatal; en muchas empresas los trabajadores no recibían pagos por retiro ni beneficios similares.

Desde el punto de vista institucional las empresas colectivas urbanas desarrollaron un sistema de incentivos similares a los establecidos para la industria estatal,<sup>400</sup> por lo que los alcances tenidos, producto de estas innovaciones, fueron en mucho, muy similares al

---

<sup>397</sup> Lee Keun, “Making Another East Asian Success in China” en OECD, *From Reform To Growth: China and other Countries in Transition in Asia and Central and eastern Europe*, Development Centre Documents, Paris, 1994, p. 191

<sup>398</sup> Habría que distinguir entre industria urbana pequeña e industria urbana grande. Las últimas se desempeñaban de una manera muy similar a las empresas estatales por lo que los beneficios laborales y salarios tendían a ser similares. Las industrias colectivas urbanas mas pequeñas eran mas frágiles, los salarios y los beneficios eran mas bajos y la inseguridad en el trabajo mayor.

<sup>399</sup> Locket Martin, “The Urban Collective Economy”, en Feuchtwang et al., *Transforming China's Economy in the Eighties*, Westview Press, USA, 1988, p. 126

<sup>400</sup> Para junio de 1984 se calculaba que el 70% de las empresas colectivas del sector de la industria liviana utilizaban el Sistema de Responsabilidad Contractual para la participación de utilidades. Locket Martin, *Ibíd.* p.132

tenido por las empresas del Estado. Desde el punto de vista institucional, uno de los aspectos distintivos de este sector, consistía en la incorporación de arreglos de las empresas cooperativas. Se asumió, por ejemplo, un sistema de auto- responsabilidad con respecto a las ganancias y pérdidas de la empresa, se alentó la participación de los trabajadores como parte integrante de la empresa en la toma de decisiones y se indujo una reducción en el control administrativo. Al igual que las empresas colectivas rurales estaban sujetas a una fuerte restricción presupuestaria en el desarrollo de sus operaciones y para enfrentar sus dificultades financieras. Este híbrido entre empresa estatal y empresa cooperativa se diferenciaba de estas últimas por su fuerte vínculo con las empresas estatales y su sujeción a las determinaciones del “plan”. Un sistema de incentivos tan ambiguo no podía sino depender del desempeño tenido por las empresas estatales. El desempeño de la industria colectiva urbana confirmaba que su destino se encontraba muy ligado al de la industria estatal. Su tasa de crecimiento del 2% de 1985 a 1988 y su declinación en la participación con respecto al valor de la producción industrial, que cayó de 15.9% en 1985 a 13.9% en 1989, fue, en términos proporcionales, casi idéntica a la experimentada por las empresas estatales durante ese periodo.<sup>401</sup>

#### 5.6.2.2 La naturaleza institucional de la industria privada urbana

A pesar del avance tenido en la aplicación de la reforma la persistencia de los viejos prejuicios ideológicos, propios de las prácticas “comunistas”, no había sido erradicada del todo del aparato gubernamental ni de algunos sectores del Partido. En la práctica se daba un trato discriminatorio y se continuaban aplicando restricciones administrativas y financieras en contra de las empresas de propiedad privada. No fue sino hasta enero de 1987 cuando apareció por primera vez en un documento del Partido el término “empresas privadas”, sin embargo, no fue sino hasta abril de 1988 cuando la industria basada en la propiedad privada fue aceptada oficialmente al ser modificado el artículo 11 de la Constitución en la que se estipulaba que se autorizaba la “economía privada” de acuerdo

---

<sup>401</sup> La importancia del sector estriba en su contribución a la economía nacional, en 1988 contabilizaba con el 14.3% del valor de la producción industrial de China y generaba empleos para 18.2 millones personas en el sector industrial urbano. Ody Anthony J., *Rural Enterprise Development in China, 1986-1990*, World Bank Discussion Papers, No. 162, 1992, p. 43

a la estructura provista por la ley. En esta modificación el Estado garantizaba los derechos e intereses de la economía privada en conformidad con la ley.<sup>402</sup> Durante este periodo la industria urbana privada era reconocida oficialmente como “empresa individual” y como tal se denominaba a toda empresa que contrataba hasta 8 trabajadores. Es por ello que durante esta etapa la industria consistía en pequeños talleres o de industrias muy pequeñas, muchas de las cuales se establecieron sobre la base de una estructura familiar, con bajos niveles de capital, intensivas en trabajo y dedicadas a al procesamiento y la manufactura de bienes con un bajo valor agregado. Estas pequeñas empresas dependían de los insumos provistos por las grandes empresas estatales los que eran adquiridos a precios de mercado y a la vez ellas se transformaban en proveedores de esas grandes empresas. Este estrecho vínculo entre los administradores de ambos tipos de empresas propiciaba “arreglos” que eran blancos de fuertes ataques por los opositores a este sistema de propiedad.

Durante la primera fase de la reforma estas empresas fueron consideradas solo como suplementarias a la economía planificada dada la necesidad que se tenía de mejorar la distribución de los bienes de consumo y de proveer empleo a los campesinos que emigraban del campo a la ciudad, a los ancianos y a los militares retirados que no encontraban lugar en la industria estatal. Conforme se fue desarrollando el mercado libre y se fueron generalizando las relaciones de mercado, a la par se fueron ampliando las posibilidades para incorporarse a este sector<sup>403</sup>. A mediados de la década de 1980 se dio una proliferación de empresas privadas establecidas por personas con una alta capacitación provenientes de las empresas estatales y que no veían en ese sector amplias posibilidades para obtener altos niveles de ingreso y que buscaban por ellos mismo elegir un mejor nivel de vida. Muchos de estos empresarios eran gente altamente exitosa que poseía habilidades, contactos, experiencia, conocimientos necesarios y, sobre todo, los contactos políticos, todos ellos cualidades necesarias para el buen éxito de estas empresas. En abril de 1988 el gobierno emitió el documento “Estipulaciones Tentativas

---

<sup>402</sup> Young Susan, “Private Business and the State in China’s Reforming Economy”, *Chinese Economy Research Unit*, No, 91/12, University of Adelaide, 1991, p. 2

<sup>403</sup> A partir de 1984 al ser removidas las limitaciones al establecimiento de estas empresas y debido al éxito en la aplicación de la reforma, la creciente profundización de las medidas institucionales, la elevación de los precios y el incremento en el consumo sugerían un prometedor futuro para estas empresas.

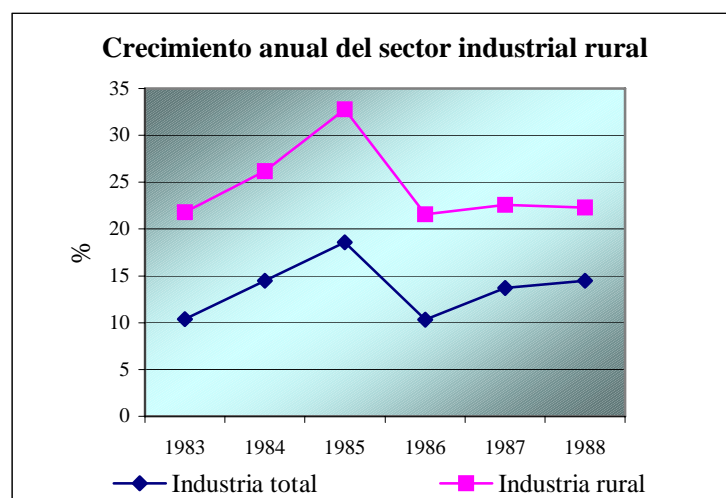
sobre la Industria Privada” en él se establecían las características y la administración que debería regir a esas empresas y se reconoció la importancia de este tipo de propiedad en el crecimiento económico del país. El hecho de que se haya emitido un reconocimiento explícito de la empresa privada alentó a una gran cantidad de trabajadores y empresarios a incursionar en el sector generándose altas tasas de crecimiento tanto en su número como en sus niveles de producción.: El crecimiento de la producción industrial bruta para las empresas individuales (privadas) urbanas fue de 3.3 mil millones de yuan en 1985 a 6.8 mil millones de yuan en 1988 y en número su crecimiento fue de 33,000 empresas para 1985 a 452,800 para el año de 1988.

### 5.6.3 El sector industrial rural

#### 5.6.3.1 Importancia del Sector Industrial Rural

Si bien la implementación de la reforma en las empresas estatales había tenido un desarrollo notable durante este periodo de ninguna manera es comparable con el tenido por las empresas rurales. El crecimiento de estas empresas ha sido el motor, no solamente para el crecimiento del sector industrial, sino para la economía en su conjunto. En la gráfica siguiente se constata una tasa de crecimiento promedio anual del sector industrial rural de 25.1% notoriamente superior a la tasa de crecimiento del sector industrial, que tomado de manera conjunta, fue de solo el 14.3% durante el periodo de 1984 a 1988.

Gráfica V. 3



Fuente: State Bureau of People's Republic of China, *China Statistical Yearbook*, Varios años

Esta participación de las empresas industriales rurales en la economía es solo una muestra del cambio habido en el patrón de crecimiento y cambio estructural de la industria en China consecuencia misma de las transformaciones institucionales que se fueron aplicando en las zonas rurales.

#### 5.6.3.2 Composición del sector Industrial Rural no Estatal

Las empresas industriales del sector rural no estatal están compuestas principalmente por las empresas industriales colectivas rurales, las individuales o privadas, las empresas de *joint ventures*, y las industrias de capital totalmente de extranjeros. Después de un periodo de experimentación durante la fase previa, estas industrias serán adoptadas por el gobierno central como parte relevante para la industrialización. Al ser reconocidas oficialmente van a encontrar un ambiente económico e institucional propicio que va a estimular su crecimiento, y de una manera inusitada, va a incrementar su participación en la economía. Según se observa (en la tabla 25) se fueron dando cambios relevantes en la participación de los diversos tipos de industrias en el valor de la producción industrial bruta: mientras la industria estatal muestra una participación importante pero decreciente,

las industrias del sector no estatal muestran una participación creciente, de manera particular, es importante destacar la importancia de la participación de las empresas industriales rurales no estatales de los sectores colectivo, de la industria individual y las *Joint Ventures*<sup>404</sup>. Estos cambios dejan ver las grandes transformaciones que se fueron operando en el sector durante este periodo.

Tabla V.4

**Producción Industrial Bruta por tipo de propiedad  
(Participación porcentual)**

Categoría	1985	1986	1987	1988	1989
Estatad	64.9	62.3	59.7	56.8	56.1
Industria No estatal rural	17.7	20.9	23.1	25.6	26.4
De poblados	7.8	8.8	9.3	10.1	10.0
De villas	6.8	7.5	8.4	9.3	9.6
Individual	.5	2.5	3.3	4.0	4.8
Joint Ventures Rurales	1.6	2.0	2.1	2.2	2.0

Fuente: State Bureau of People's Republic of China, *China Statistical Yearbook*, Varios años

### 5.6.3.3 Las empresas colectivas de Poblados y Villas (ECPV)<sup>405</sup>

Estas empresas oficialmente designadas como “Empresas colectivas de Poblados y Villas” tuvieron su origen en la aprobación que hiciera el Comité Central del PCCh del “Reporte sobre la creación de la nueva situación de las empresas de comunas y brigadas” en el año de 1984. En este documento, al eliminarse todas las regulaciones al desarrollo de las empresas colectivas, se originó una fuerte aceleración en el crecimiento y el tamaño de estas empresas, y por ende, su incremento en la participación en la economía.<sup>406</sup> El crecimiento de las empresas colectivas de poblados y villas se confirma,

<sup>404</sup> Jefferson Gary H., y Thomas G. Rawski, “Ownership Change in Chinese Industry” en Jefferson Gary H., y Inderjit Singh, *Enterprise Reform in China* World Bank Research Publication, ..., p.26-27

<sup>405</sup> Por sus siglas en inglés ( *TVEs* =Townships and Villages Enterprises)

<sup>406</sup> Otsuka Keijiro et al., *Industrial Reform in China. Past Performance and Future Prospects*, op. cit. p. 46

no solo por el número de empresas y la cantidad de trabajadores que se han ido incorporando a la industria<sup>407</sup>, sino por su participación en el valor generado por estas empresas industriales:

- Las empresas colectivas industriales de poblados y villas que se contabilizaban en aproximadamente 800,000 y que empleaban a 23.7 millones de personas en el año de 1984 se van a incrementar a casi un millón de empresas con la generación de 33.4 millones de empleos para el año de 1988<sup>408</sup>. El incremento en las oportunidades de empleo, superior al número de empresas, es un indicador de que el número promedio de trabajadores por empresa es creciente.<sup>409</sup>
- En 1978 estas empresas colectivas participaban con solo el 9% de la producción industrial en el país, ya para 1985, su participación había crecido a 14.6% y a 19.4% para el año de 1988, siendo su tasa de crecimiento anual de casi el 35% durante este periodo.<sup>410</sup> En términos absolutos el valor de la producción industrial bruta tuvo un crecimiento de 49.5 millones de yuan en 1978 a 275.5 millones en 1985 y 958.1 millones de yuan para 1990.
- En lo que se refiere al crecimiento de la productividad un número importante de estudios demuestran que las empresas colectivas tuvieron un desempeño superior que el resto de las empresas. Para el periodo de 1984-1988 la tasa de crecimiento anual de la Productividad Total de los Factores (FTP) fue del 6.6% para estas empresas, comparado con un 3% en las industrias estatales. Jefferson et al, por su lado, al efectuar un análisis del periodo de 1978 a 1988 encuentra que el FTP fue de 4.6% para las empresas no estatales y solo de un 2.4% para las empresas del sector estatal<sup>411</sup>.

---

<sup>407</sup> Un éxito innegable de la industrialización rural es debido al enorme número de Condados (2,000), Poblados (40,000) y casi un millón de Villas.

<sup>408</sup> State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Varios años, y State Statistical Bureau, *China Industrial Economic Statistics Yearbook*, Beijing, 1991

<sup>409</sup> Para el año de 1984 había un número de empleados promedio por empresas de 29.7 trabajadores. Para 1988 ese número de empleados promedio se había incrementado a 34.4

<sup>410</sup> Ody Anthony J., *Rural Enterprise Development in China, 1986-1990*, op. cit. p. 6

<sup>411</sup> Whiting Susan H., "Contract Incentives and Market Discipline in China's Rural Industrial Sector" en Mc Milan y Barry Naughton, *The Growth of Market Institutions*, op. cit. p. 65



Con estos indicadores estamos hablando de un crecimiento sin precedentes en la participación industrial de empresas colectivas de propiedad pública en el mundo. Crecimiento que solo que solo puede ser explicado por las transformaciones institucionales a que fueron sujetas estas empresas, fundamentalmente, en los cambios habidos en el sistema de propiedad y en la organización a su administración.

#### 5.6.3.3.1 Las transformaciones institucionales de las ECPV en el desempeño del sector industrial

Las empresas colectivas de los Poblados y Villas (ECPV) aunque son empresas de propiedad no estatal se consideran de carácter público. No son de propiedad estatal porque su administración es autónoma de la autoridad central; es de carácter público, porque la propiedad de jure se deposita sobre las colectividades locales y no en el Estado, ni en las familias individuales o en particulares. El hecho de que la responsabilidad administrativa de las empresas no pueda recaer sobre la colectividad en su conjunto hace que ésta se deposite en manos de los gobiernos locales quienes fungen como responsables del control, administración y el desempeño de la empresa. Dado que la propiedad de facto recae en los gobiernos locales y no en la autoridad central hace que estas empresas se consideren por fuera del “plan” por lo que están obligadas a responder por sí solas a sus compromisos y estén sujetas a la competencia, no solo con empresas estatales, individuales o privadas, sino con empresas de poblados y villas de otras localidades, por lo que se les impone una disciplina de mercado. Son empresas de carácter público que juegan con las reglas que establece el mercado. El hecho de que la responsabilidad de la empresa recaiga en las burocracias gubernamentales locales permite que éstas tomen medidas a fin enfrentar la competencia y la de amortiguar un tanto las restricciones presupuestarias que enfrentan, les aseguren el acceso a créditos locales y condiciones mínimas de infraestructura y negocien con las autoridades del gobierno central mayores apoyos crediticios para sus empresas, así como un trato preferencial con relación a las políticas fiscales, formación de capital humano y acceso a

tecnología.<sup>412</sup> Las empresas colectivas, aunque de carácter público, dados los mecanismos de descentralización administrativa y financiera, el establecimiento de nuevos arreglos institucionales y de la aplicación de una fuerte restricción presupuestaria fueron exigidas a jugar con las nuevas reglas que establece el mercado. El hecho de que estas empresas adoptaran su nuevo rol en un periodo en transición les resultó altamente favorable:

- El no ser privadas sino colectivas les permitió no chocar de frente con un ambiente ideológico y social que había emergido y se había impuesto años atrás ni enfrentarse a la práctica comunitaria de los viejos arreglos institucionales.
- Siendo empresas de propiedad pública, y por el hecho de que su administración recae en los gobiernos comunitarios, les permitió: asegurar los derechos de propiedad, ganar el acceso a recursos y absorber algunos de los riesgos de la inversión. Asimismo enfrentó con mayor éxito los problemas que resultaban de la competencia y las diversas imperfecciones que enfrentaba el mercado.
- En la transición de una economía planificada a otra de mercado no son las empresas estatales ni las privadas las que disfrutaban de las mejores perspectivas. En la experiencia china las empresas estatales habían mostrado sus limitaciones desde las fases previas de la reforma, las privadas, en cambio, enfrentaron un medio ambiente hostil, producto de las campañas anticapitalistas del maoísmo y post maoísmo, por lo que sufrieron fuertes discriminaciones para el acceso a la tierra, de recursos materiales y financieros y la inseguridad en el derecho de propiedad. En cambio, dado que los gobiernos comunitarios locales eran parte de la gran institución gubernamental, las empresas colectivas estaban protegidas en contra de la discriminación y eran proveídos de tierra, recursos materiales, créditos adicionales y, lo que es fundamental, les generaba una mayor certidumbre en sus derechos de propiedad.

---

<sup>412</sup> Para algunos autores estas acciones de los gobiernos locales sugiere una suave restricción presupuestaria a nivel de las empresas colectivas rurales sin embargo no es posible tasar de la misma manera las restricciones en las empresas estatales y colectivas dado que en estas últimas los gobiernos de los poblados y villas tienen una capacidad de maniobra mas limitada, la exigencia y vigilancia en el desempeño de las empresas es mas estrecha, amén de que no pueden incurrir en déficit presupuestarios para apoyar a determinadas empresas.

A diferencia de las otras empresas, son estas circunstancias las que permiten explicar el porque las empresas colectivas rurales enfrentaron con mayor ventaja y menos riesgo las reglas que establecía el mercado y se desarrollan con mayor éxito.

Durante este periodo varios son los factores que van a explicar el notable desempeño del sector industrial en las zonas rurales, sin embargo, la aplicación de nuevos arreglos institucionales será lo más significativo, así vemos como:

- El establecimiento de un sistema de responsabilidad familiar, surgido “desde abajo” basado en la experiencia y el legado histórico y cultural del pueblo, tendrá efectos importantes desde el punto de vista ideológico y material. En lo ideológico dado que cuestionaba, de manera implícita, los principios del comunismo y propiciaba la emergencia de nuevos mecanismo de propiedad diferentes a los establecidos. En lo material dado que este arreglo, al incentivar el trabajo, generaba mayores niveles de ingreso familiar y propiciaba altos niveles de ahorro los que, a su vez, permitía la acumulación de capital requerido para el establecimiento de estas empresas industriales en el sector rural,<sup>413</sup> máxime que en este periodo de innovación institucional los poblados y las villas se habían convertido en centros para las actividades industriales.
- El desmantelamiento del sistema de comunas y su sustitución por empresas de poblados y de villas en el año de 1984 fue una expresión fehaciente de la flexibilidad del gobierno a los nuevos cambios institucionales en los mecanismos de propiedad y su permisividad a las nuevas formas de organización industrial.
- El haber considerado la pertinencia de la propiedad individual, no como supletoria a la propiedad estatal, sino como un elemento central para la transición a una economía de mercado dejaba ver los cambios favorables en la percepción que tenía la autoridad

---

<sup>413</sup> Siendo las cooperativas de crédito rural las únicas instituciones de crédito permitidas por abajo del nivel de condados la cantidad de depósitos recibidos por ellas es una buena aproximación para conocer la cantidad total de ahorros de las familias en las áreas rurales. Así vemos como para 1978 los depósitos de las familias representaba el 34% del total de los depósitos, sin embargo, para 1984 representaba ya el 70% y para 1988 el 82%. Ver Yifu Lin Justin, *Chinese Rural Industrialization in the context of the East Asian Miracle*, China Center for Economic Research, Beijing, p. 8:

gubernamental con respecto al carácter de la propiedad y por ende se abrieron los caminos para transformaciones mas sustanciales en un futuro cercano.

- El establecimiento de un medio ambiente institucional que estimula el crecimiento del sector, como fue: la profundización en las medidas de descentralización administrativa y financiera, el establecimiento de contratos de responsabilidad, la extensión de las transacciones de mercado, la mayor permisividad para el establecimiento de empresas no estatales, el establecimiento de un sistema dual de precios, la flexibilización en las regulaciones para el establecimiento de empresas<sup>414</sup>, etc.
- El hecho de que estas empresas sean públicas les permite disfrutar de las ventajas que resultan del apoyo recibido por los gobiernos locales en cuanto a: políticas impositivas, inversión en infraestructura, vínculos internos y externos, abastecimiento de insumos, etc.
- Una mayor liberalización del mercado permitió que las empresas colectivas hayan podido efectuar sus transacciones sin la presión que les significaba un mercado regulado por el Estado. Sin este arreglo institucional las empresas colectivas rurales no podrían haber adquirido sus insumos, ni vender sus productos libremente a precios de mercado, y como consecuencia, no hubieran tenido la manera de aprovechar las ventajas comparativas que resultan de la abundante mano de obra disponible ni de las ventajas de localización para algunas regiones, ni mucho menos, adaptarse a las exigencias que impone la competencia en el mercado.
- El regirse por las reglas que impone el mercado les permitió dirigir esfuerzos hacia la maximización de las utilidades sin desviar sus esfuerzos por satisfacer otro tipo de objetivos.

Serán estas características de tipo institucional las que van a explicar el porque del notable crecimiento tenido por las empresas colectivas.<sup>415</sup> El establecimiento de estas empresas permitió:

---

<sup>414</sup> Como fueron las modificaciones respecto de el empleo de por vida, la provisión obligatoria de programas de bienestar social y a un sistema de salarios fijos, entre otros.

<sup>415</sup> Naughton Barry, "Chinese Institutional Innovation and Privatization from below" en *The American Economic Review*, Enero 3-5, Mayo, 1994, p.266-67

- Romper con el viejo esquema de propiedad centralizado y monopolizado por la autoridad central que en los periodos previos había mostrado grandes limitaciones y deficiencias y propiciar una innovación en los derechos de propiedad. De ser altamente centralizados se propicia una mayor difusión de las responsabilidades hacia los gobiernos locales para que sean éstos quienes tomen las mejores decisiones para las empresas de acuerdo al cambiante entorno económico e institucional.
- Generar un sistema de incentivos basados en el trabajo y el esfuerzo individual donde el salario y los pagos diversos (dividendos de fin de año, bonos en función de las utilidades, etc.) estén en estrecha relación con el desempeño tenido por la empresa.
- Que sean los gobiernos locales quienes asuman la responsabilidad total con respecto a las ganancias y las pérdidas de las empresas bajo su jurisdicción.
- Una mejor asignación de los recursos dado que las empresas locales, al estar sujetas a una mayor competencia, tienen que producir haciendo el mejor uso de sus recursos naturales, humanos y financieros.
- La entrada de estas empresas va a promover una mayor competencia por lo que se va a alentar la promoción de las instituciones del mercado, y como consecuencia de lo anterior, a desalentar las viejas instituciones de un sistema de planeación dirigida.
- Una elevación en el nivel de vida de las áreas rurales que se explica por: un incremento creciente del ingreso vía salarial y por la creciente aportación de las empresas para gastos de bienestar de la empresa y la comunidad<sup>416</sup>.

---

<sup>416</sup> El promedio salarial en las ECPV se incrementó de 697 yuan anuales en 1985 a 911 y 1,106 yuan para los años de 1987 y 1988 respectivamente. Con respecto a los pagos en apoyo para el bienestar de la comunidad las ECPV aportaban 11.3 Mil millones en 1985, para 1988, se había casi duplicado a 21.4 Mil millones. Finalmente las utilidades remitidas de estas empresas a los gobiernos de los Poblados y Villas era de 6.8 Mil millones en 1985 y para 1988 se había incrementado a 9.4 Mil millones. Consultar: Whiting Susan H., "Contract Incentives and Market Discipline in China's Rural Industrial Sector" en McMillan John y Barry Naughton, *Reforming Asian Socialism. The Growth of Market Institutions*, The University of Michigan Press, USA, 1999, p.66

#### 5.6.3.3.2 Impactos de las transformaciones institucionales de las empresas industriales de Poblados y Villas en el sector rural

Las transformaciones institucionales a que se ha hecho alusión, y como consecuencia, la aplicación de “nuevas reglas del juego” a las que se vieron sujetas las ECPV van a impactar de manera muy significativa el derrotero seguido por la industrialización en China, originándose:

##### a. Una creciente industrialización en el sector rural:

La importancia creciente de las ECPV en la industrialización de la economía rural será uno de los alcances mas importantes tenidos por la reforma. Para 1978, año en que da inicio la reforma, la economía rural era predominantemente agrícola, sin embargo, desde mediados de 1984 se dio la transformación del perfil agrícola, hasta entonces característico del sector rural en china, a otro de tipo industrial. Para los años siguientes se observa una tendencia irreversible en el sector rural hacia la industrialización. (Tabla V.5)

Tabla V. 5  
**Estructura de la producción bruta rural**  
**(Mil millones de yuan)**

Año	Total	ECPV (%)	Agricultura* (%)
1978	189.01	26.0	74.0
1980	257.95	25.5	74.5
1984	492.40	34.7	65.3
1985	634.79	43.0	57.0
1986	755.39	46.9	53.1
1987	944.00	50.5	49.5
1988	1,236.10	52.5	47.5
1989	1,396.31	53.2	46.8

\* Agricultura incluye: labranza, ganadería y pesca

Fuente: SSB, *China Statistical Yearbook*, various años

En el mismo sentido de estas transformaciones se fue dando un cambio en la estructura del empleo. El empleo industrial en el sector rural en el año de 1978 participaba solo con un 4.6% de la fuerza de trabajo total, ya para 1988 su participación se había incrementado a un 8.9% del empleo total. En el caso del sector agrícola se observa una tendencia contraria, mientras en el año de 1978 participaba con el 70.5% de la fuerza de trabajo total, para 1988 su participación era solo de un 59.3% de la fuerza de trabajo total. Para el periodo comprendido entre 1984 y 1988 se observa un promedio en el sector agrícola de 61.3% (inferior a un 68.7% promedio de 1978 a 1983). Mientras tanto en el sector industrial para ese mismo periodo el promedio es de 8.1% (superior al 5.0% promedio para el periodo de 1978 a 1983).<sup>417</sup>

b. Una participación creciente del sector industrial rural en la industrialización

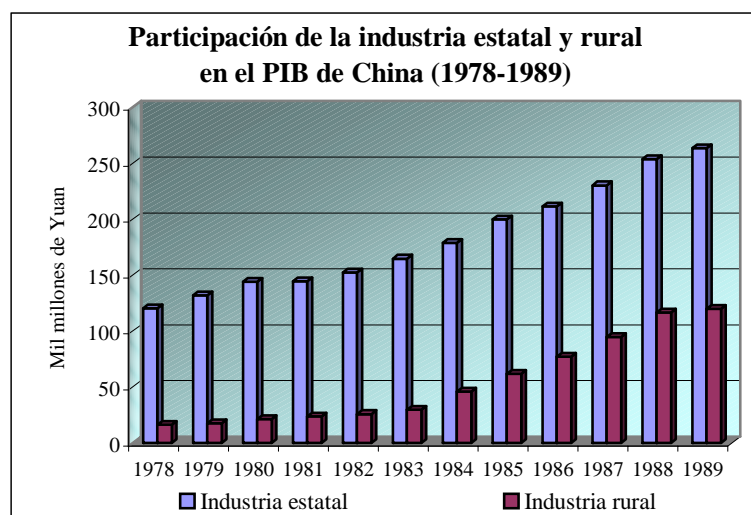
Durante este periodo la industrialización en China tuvo un crecimiento extraordinario: Si bien el sector de la industria estatal tuvo un crecimiento sin precedentes de aproximadamente un 14.2% de crecimiento promedio anual, y en términos absolutos, un incremento en el valor de producción industrial de 179.22 Mil millones de yuan en 1984 a 263.58 Mil millones en 1989, y como se observa en la gráfica 14, una creciente participación en el componente del Producto Interno Bruto. Sin embargo, el crecimiento de la industrialización en el sector rural y su participación en el Producto Interno Bruto de China ha mostrado una tendencia de crecimiento mayor que la observada por las empresas estatales. Para este periodo los niveles de crecimiento promedio anual del sector de la industria rural fue del 31.9% y sus niveles de participación en el valor de la producción industrial se incrementó de 45.99 mil millones de yuan en 1984 a 120.02 mil millones para el año de 1989. La velocidad de este crecimiento es posible observarlo en la gráfica 14. Para el año de 1984, en términos porcentuales, el sector industrial rural participaba solo con el 17% del PIB y ya para 1989 había incrementado su participación a un 24.9%, mientras en ese periodo las empresas industriales estatales habían decrecido su participación porcentual de

---

<sup>417</sup> State Statistical Bureau, *China TVE Yearbook*, Beijing China, 1992, p.97 a 101

66.2% en 1984 a 54.8% en 1989 lo que indica la importancia creciente de este sector en la industrialización general de China<sup>418</sup>.

Gráfica V. 4



Fuente: State Statistical Bureau, *China TVE Yearbook*, Beijing China, 1992, p.31

#### c. Una nueva estructura industrial

Como consecuencia de estas transformaciones se va a alentar una nueva estructura industrial para las empresas colectivas. Antaño se había privilegiado la aplicación de una economía planeada, dirigida por el Estado, que había impulsado una estrategia de industrialización orientada hacia la industria pesada, acorde con los objetivos propuestos por el aparato gubernamental, sin importar las ventajas comparativas disponibles ni los costos que implicase la elección de esa estrategia. Debido a los cambios institucionales que se fueron operando a partir de la reforma y por el hecho de que a las empresas colectivas se les exigía jugar con las reglas que establece el mercado eran presionadas para que, de acuerdo a sus ventajas comparativas, lograran una asignación mas eficiente de los recursos, y en ese sentido, a configurar una estructura industrial que mejor responda a esas nuevas exigencias. En consideración

<sup>418</sup> Los datos estadísticos provistos en esta parte del trabajo fueron tomados de: Anthony J. Ody en *Rural Enterprise Development in China, 1986-1988*, op. cit. p. 69



de la evolución seguida por la industrialización en china las empresas colectivas rurales pudieron disponer de su ventaja comparativa solo después de las transformaciones institucionales a las que fueron sujetas a partir de la reforma. Serán estos cambios y el medio ambiente institucional generado los que expliquen la nueva configuración de la industria colectiva rural. Dadas las nuevas circunstancias, provistas a mediados de la década de 1980, las empresas colectivas rurales dispusieron de su ventaja comparativa consistente en una abundante dotación del factor trabajo con relación al capital,<sup>419</sup> por lo que su producción en condiciones de mercado, al menos durante esta fase inicial, utilizaba intensivamente ese factor. Esta ventaja se puede distinguir del análisis de la participación de los siguientes subsectores del sector industrial en el PIB de china para el año de 1988. Como se observa en el cuadro V.5 anexo se pueden desprender las siguientes conclusiones:

- En cada uno de los subsectores las industria colectivas rurales se inclinaban a la producción de aquellos bienes que eran relativamente intensivos en trabajo;
- En la industria metalúrgica y química, que corresponde al sector de la industria pesada, las industrias colectivas rurales producían los bienes con mayor intensidad en trabajo, es el caso de: maquinaria pequeña y herramientas no especializadas y plásticos;
- Se presenta una predominancia en la producción de bienes que corresponden al sector de la industria liviana y que requerían el uso intensivo del factor trabajo. Es el caso de la industria textil, manufacturas de la industria liviana y materiales de construcción cuya participación es superior a la de los otros sectores.

---

<sup>419</sup> Según estimaciones provistas por Anthony J. Ody en *Rural Enterprise Development in China, 1986-1988*, op. cit. p. 11 el valor histórico de los bienes fijos por trabajador en las empresas estatales era de 20,800 yenes mientras en las ECVS era solo de 3,240 yenes. Respecto del capital de trabajo el capital por trabajador era de 26,860 yenes en las empresas estatales y de solo 6,385 yenes en las empresas colectivas rurales lo que indica el bajo nivel en la intensidad de capital en las empresas colectivas.

Tabla V.6

**Participación de principales subsectores industriales en el PIB de China  
según empresas de propiedad pública**

Industria (Subsector)	Participación	Descripción	Características
	EPE	ECPV	
Metalúrgica	36.5	28.3	La industria colectiva rural produce bienes del subsector relativamente incentivos en trabajo, tales como: maquinaria pequeña y herramientas de baja precisión. Las empresas estatales en los bienes clásicos de la industria pesada: material de fundición, acero y metales no ferrosos.
Química	15.5	10	La industria colectiva rural se vincula en actividades mas intensivas en trabajo del subsector, tales como: plásticos
Textil y vestido	12.6	19	Para estos subsectores que se distinguen por ser intensivos en trabajo las empresas colectivas estatales tienen una participación muy significativa con relación a las empresas de propiedad estatal
Manufacturas de la industria liviana intensivas en trabajo	3.6	14	
Materiales de construcción	3.2	13.3	

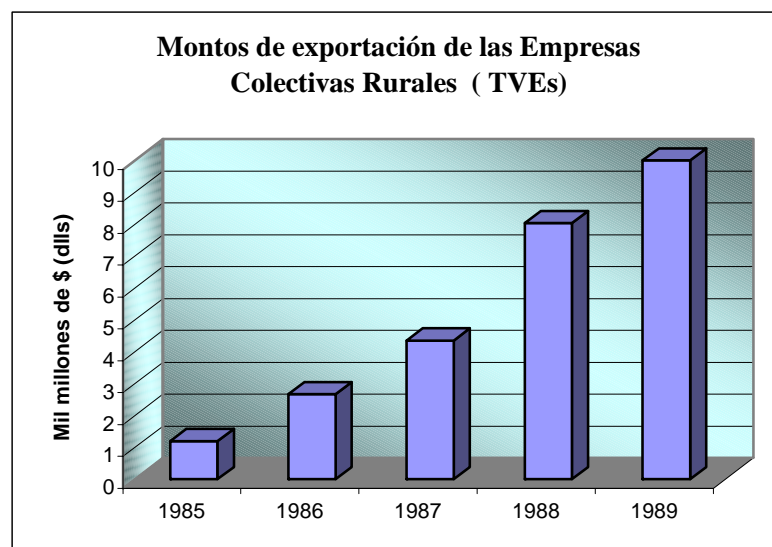
Elaboración propia con datos de: Liu Xiaogu, op. cit. p. 65

d. Una mayor presencia de los bienes producidos en los mercados mundiales

A mediados de la década de 1980 se confirma el potencial exportador de las empresas colectivas rurales. Como se muestra en la gráfica el crecimiento es muy notable durante este periodo. De exportar 1.20 mil millones de dólares con una participación del 4.4% del total de las exportaciones en el año de 1985 se incrementa a 8.03 mil

millones de dólares con una participación del 16.9% del total de las exportaciones chinas para el año de 1988. Este crecimiento tiene su expresión en el número de las empresas colectivas que se han orientado hacia las exportaciones el que se ha incrementado aceleradamente: para 1985 solo se contabilizaban 8,500 orientadas a la actividad exportadora, sin embargo, para 1987 oscilaban ya de 18,000 a 20,000 empresas y para 1990 eran de 56,000 empresas colectivas<sup>420</sup>.

Gráfica V. 5



Fuente: SSB, *Township and Village Enterprise Yearbook*, Beijing, 1989

Este crecimiento solo puede ser explicado, además de las transformaciones institucionales aplicadas al sector y al comercio, por la creciente competitividad de los productos chinos en los mercados mundiales, sobre todo, en aquellos bienes intensivos en trabajo y en materiales procesados de productos primarios. Entre los bienes de exportación más relevantes destacan: el sector textil que participa con el 15.5% de las exportaciones totales, cerámicas el 13.5%, ropa el 12.63%, productos alimenticios el 9.2%, químicos el 5.2%, minerales el 4.5% y ganado el 4.05%<sup>421</sup>.

<sup>420</sup> Ody, Anthony J., *Rural enterprise development in China, 1986-90*, World Bank Bank Discussion Papers, Washington, D.C., c1992, p. 9

<sup>421</sup> *Ibíd.*, p.9

#### 56.6.3.4 El sector privado rural<sup>422</sup>

A diferencia de la industria urbana, que estaba dominada por la industria estatal pública, la industria rural se caracterizaba por una pluralidad en los derechos de propiedad. Para 1978 prácticamente no había empresas de propiedad privada, y si bien estas se hicieron presentes durante la primera fase de la reforma, fueron toleradas más que alentadas por el gobierno, a pesar de lo cual su número empezó a incrementarse con excesiva rapidez. A pesar de su creciente presencia económica, no fue sino hasta que se abolió el sistema de comuna en el año de 1984 cuando el establecimiento de empresas privadas se aceleró drásticamente como se puede observar en el siguiente cuadro:

Tabla V.7

#### Patrones de Crecimiento del sector de la industria privada en áreas rurales 1985-1989

Año	Número de empresas industriales (Millones)	Número de empleados (Millones)	Promedio de empleados por empresa	Valor de la Producción Industrial Bruta (Mil Millones de Y)	Participación en el Valor de la Producción Industrial Total (%)
1985	3.76	12.1	3.2	14,636	1.5
1986	5.18	16.0	3.1	27,941	2.5
1987	5.74	18.0	3.1	45,212	3.3
1988	6.39	20.3	3.2	72,200	4.0
1989	6.29	20.6	3.3	96,796	4.4

Fuente: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, 1990, 1995, 1996.

<sup>422</sup> En esta parte del trabajo se habrá de considerar la propiedad individual como parte de la propiedad privada en virtud de que la distinción radica en la consideración del número de trabajadores por empresa y no por los derechos que se derivan de la propiedad, por otro lado, durante este periodo las estadísticas no distinguen entre uno y otro tipo de propiedad.

A partir del año de 1984 se aceleró el crecimiento de las empresas industriales privadas. En un periodo de apenas tres años casi se duplicó el número de empresas industriales privadas rurales al pasar de 3.76 millones en 1985 a 6.39 millones para el año de 1988. Una tendencia similar presenta el total del número de trabajadores durante este periodo al ir de 12.1 millones de trabajadores en 1985 a 20.3 millones de trabajadores para 1988 y 20.6 millones para 1989. Sin duda es muy interesante destacar el bajo promedio de trabajadores por empresa (de 3.2) lo que indica que las empresas privadas son empresas familiares pequeñas, individuales, y de un bajo nivel de desarrollo tecnológico con reducidos niveles de producción, cuya actividad productiva se dirige al consumo local o para abastecer de partes o productos intermedios a las grandes empresas estatales<sup>423</sup>. Finalmente, en la tabla 28, se destaca el crecimiento extraordinario en el valor de la producción industrial bruta al pasar de 14,636 Mil millones en 1985, con una participación de apenas un 1.5% en el valor de la producción industrial total, a 76,200 mil millones en 1988 y 96,796 mil millones para el año de 1989 con una participación de 4.0% y 4.4% respectivamente para esos mismos años. A diferencia de las ciudades, donde el sector industrial estatal tenía una presencia dominante y la industria privada disponía de una participación apenas significativa, en la economía rural las empresas industriales privadas van a jugar un rol más relevante. Esta situación solamente puede ser explicada si se consideran las transformaciones institucionales que se fueron aplicando en el campo y que hicieron más favorable la difusión de estas empresas. Se pudiesen sintetizar en dos las razones fundamentales:

1. El establecimiento de una reforma rural había alentado las instituciones de mercado por lo que se había generado un medio ambiente institucional propicio para la emergencia de empresas privadas. De manera particular el Sistema de Responsabilidad Familiar proporcionó las bases económicas e institucionales que le dieron impulso a este tipo de empresas.<sup>424</sup> Por otro lado habría que considerar la descentralización administrativa y financiera de las empresas rurales, los cambios habidos en la aplicación de los derechos de propiedad en el campo, la

<sup>423</sup> Otsuka Keijiro et al., *Industrial Reform in China. Past Performance and Future Prospects*, op. cit. p.19

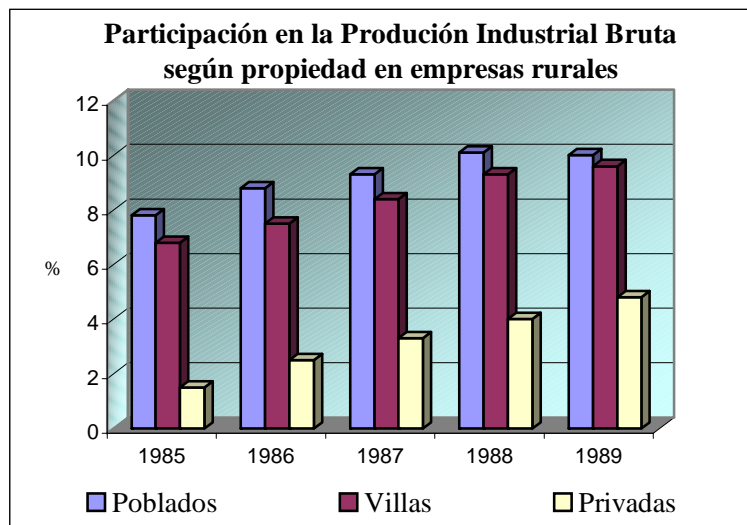
<sup>424</sup> World Bank, *Regional Handbooks of Economic Development: Prospects onto the 21st Century*. World Bank, 2000

ampliación en las transacciones de mercado generadas por la reforma rural, etc. fueron estableciendo las bases para su extensión.

2. La descentralización administrativa y financiera de las empresas colectivas rurales había propiciado una orientación de las burocracias gubernamentales locales hacia una maximización de utilidades, por lo que se veían obligados a promover un incremento a sus utilidades, aunque para ello fuese necesario, alentar y establecer vínculos con las empresas privadas.

Lo anterior no implica que se hayan eliminado todas las barreras al establecimiento de estas empresas en el campo, al contrario, el hecho de que las empresas privadas rurales, al igual que las estatales, hayan sido consideradas como “supletorias” a los sectores estatal y colectivo y de que se haya limitado el número de empleados implicaba que aún no se había superado del todo la ideología del “socialismo” ni superado los viejos arreglos institucionales, por lo tanto, el apoyo hacia las empresas privadas era limitado y condicionado siempre a su propósito suplementario. Esta situación explica el porqué durante este periodo se dio una proliferación de empresas individuales familiares de pequeña dimensión y la casi nula presencia en las estadísticas oficiales de empresas privadas cuyo número de empleados haya rebasado el provisto para las empresas individuales; y las pocas que estuvieron dispuestas a conservar este estatus y no perder los beneficios que se otorgaban a las empresas públicas se vieron obligadas a aprovechar los resquicios en las localidades y los intereses de las burocracias gubernamentales locales para que fuesen registradas como colectivas o “negociar” un trato similar a las empresas públicas por la vía del pago de altos precios, sobornos, comisiones, regalos y favores. Por otro lado hemos de tener presente que las burocracias gubernamentales eran evaluadas sobre la base del cumplimiento de objetivos económicos se les otorgaba una gran discrecionalidad en el desarrollo de sus operaciones administrativas, en tal sentido, frecuentemente flexibilizaban sus exigencias en el registro de empresas si ello les resultaba ventajoso desde el punto de vista económico

Gráfica V. 6



Fuente: State Bureau of People's Republic of China, *China Statistical Yearbook*, Varios años

A pesar de estas limitaciones y conforme se van ampliando las relaciones de mercado el sector de la industria privada va a presentar una dinámica de crecimiento mayor que el resto de las empresas en las zonas rurales como se muestra en la gráfica siguiente. Durante el periodo que va de 1985 a 1989 la participación en el valor bruto de la producción industrial de las empresas privadas tendrá un crecimiento del 220%, un nivel con mucho superior al demostrado por las empresas industriales colectivas, de un 28% para empresas de poblados y de un 41% para empresas de las Villas. Esta tendencia se verá continuada para años posteriores máxime que para junio de 1988<sup>425</sup> el Consejo Estatal al aprobar las “Regulaciones provisionales para las empresas privadas” va a legitimar este tipo de empresas, por lo que se garantiza el compromiso del Estado a proteger los derechos legales e intereses de las empresas privadas. Entre otras estas regulaciones garantizan los derechos de propiedad y los derechos de herencia<sup>426</sup>.

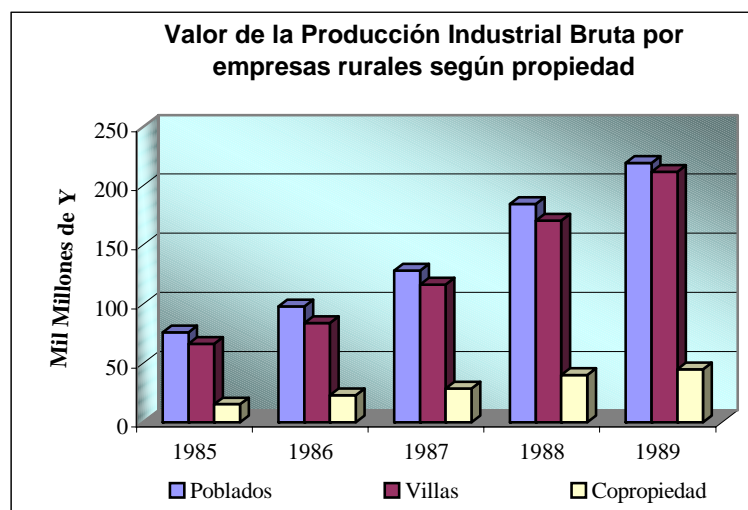
<sup>425</sup> Periodo en el que la dirigencia gubernamental encabezada por Zhao Ziyang establece el fin de la “etapa inicial del socialismo” y dado que el desarrollo económico era base del socialismo, a la propiedad privada le corresponde jugar un rol positivo en este proceso.

<sup>426</sup> Parris Kristen, “The Rise of Private Business Interests” en Goldman Merle y Roderick Macfarquhar, *The Paradox of China's Post- Mao Reforms*, Harvard Contemporary China Series, No.12, England, 1999, p.266

#### 5.6.4. Otras experiencias

Las transformaciones en la estructura institucional y organizativa de las empresas, así como, las interacciones que se presentaron entre los diversos mecanismos de propiedad creó un medio ambiente favorable a la aplicación de nuevos mecanismos institucionales y nuevas prácticas con respecto a los derechos de propiedad. Es así como a mediados de la década de 1980 surgieron en China las empresas de propiedad conjunta y solo de manera experimental, sin carácter legal y con severas restricciones en términos de derechos de propiedad, las empresas de participación de acciones<sup>427</sup>.

Gráfica V. 7



Fuente: State Bureau of People's Republic of China, *China Statistical Yearbook*, Varios años

Mediante este mecanismo de propiedad se pretendía el establecimiento de mecanismos de complementariedad entre empresas privadas y empresas públicas. El interés de los empresarios privados o extranjeros de establecer vínculos con las empresas

<sup>427</sup> Aunque en su parte experimental solo se permitía que mediante este sistema se pudiera a la venta el 10% de las participaciones a particulares, su instrumentación era expresión fehaciente de la búsqueda de los reformistas por: separar la propiedad del gobierno del control en la administración de la empresa; La movilización y asignación racional de los recursos financieros a las empresas públicas y la de proveer a las empresas de una mayor eficiencia y dinamismo dadas las cambiantes transformaciones del mercado. Ver: Bell Michael W., et al., *China at the Threshold of a Market Economy*, International Monetary Fund, Washington DC, Septiembre de 1993, p. 14



públicas era con el fin de disfrutar de mayor seguridad y obtener las prerrogativas que los gobiernos otorgaban a las empresas públicas. Mientras tanto, las empresas públicas buscarán mediante esta unión hacerse de insumos y/o recursos que les permitieran enfrentar los problemas de costos y allegarse de nuevos y mayores recursos financieros. Aunque la participación de estas empresas de copropiedad no era relevante desde el punto de vista económico, dada que solo participaba con el 2.2% en el valor bruto de la producción industrial para 1989<sup>428</sup>. Con las empresas bajo el esquema de participación, el Estado daba pasos hacia la privatización de las empresas estatales, sobre todo en aquellas empresas no estratégicas de pequeña dimensión, en las que los bienes, relativamente bajos, eran ofrecidos, en una primera instancia a los trabajadores de la empresa, posteriormente a otras empresas o en última instancia al público.<sup>429</sup> Los cambios que se operaban durante este periodo eran solo los primeros pasos hacia transformaciones más relevantes en los mecanismos de propiedad para las empresas públicas en el futuro.

a. Profundización en la política de “puertas abiertas”

A diferencia de la política de “puertas abiertas”, instrumentada en la fase previa, en la que más que una ruptura con las viejas instituciones y de la aplicación de políticas orientadas hacia el mercado se buscaba romper con la concepción ideológica de las políticas de “puertas cerradas”, este periodo se va a caracterizar por la aplicación de medidas y arreglos institucionales que van a incidir en las transformaciones necesarias para la transición gradual de una economía centralmente planificada, a otra, donde el mercado habrá de jugar un rol importante. Es un periodo donde la autoridad gubernamental, en consideración de los resultados económicos alcanzados durante la fase previa, es conciente de que solo mediante la extensión e intensificación de políticas preferenciales y arreglos institucionales de mercado que inducen al fortalecimiento de los

---

<sup>428</sup> State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, 1990.

<sup>429</sup> De acuerdo a estadísticas de 30 provincias, a fines de 1988 había 3,800 empresas experimentales bajo el programa de participación de acciones de las cuales 85% de las empresas fueron vendidas a los empleados, 13.5% a otras empresas y 1.5% al público. “China’s Economic Reform in 1988 Situation and Problems of Enterprise Reform”, en *Almanac of China’s Economy*, 1989, III.5. citado por Wang Hui, *The Gradual revolution. China’s Economic Reform Movement*, op. cit. p. 170.

vínculos con el exterior permitirán que los cambios habidos en la estructura económica e industrial interna se potencien y se continúe con el crecimiento económico.<sup>430</sup>

b. El desarrollo de las Zonas Económicas Abiertas

Como se anotaba en la primera parte del presente capítulo los cambios en la política de “puertas abiertas” fueron graduales y experimentales, por lo tanto, las “nuevas reglas del juego” se habían limitado a cuatro zonas económicas especiales (ZEE) cuyos objetivos consistían en ser “puentes” del mundo exterior con respecto a China y de “ventanas” de China para con el exterior. Eran espacios limitados geográficamente cuya característica fundamental radicaba en la aplicación de políticas preferenciales y arreglos institucionales “de mercado” con un triple propósito: promover la entrada de los productos chinos en el mercado mundial, adoptar del mundo tecnología avanzada y atraer inversión extranjera.<sup>431</sup> Con el éxito en la aplicación de estas medidas y arreglos institucionales se le dio un reconocimiento explícito a estas políticas alentándose con ello su difusión hacia otras regiones y ciudades. Para 1984, además de continuarse con las pasadas experiencias, se establecieron 14 ciudades abiertas costeras, seguidas, en el año de 1985, por el establecimiento de tres zonas económicas triangulares<sup>432</sup> y la incorporación en 1988 de las penínsulas de Shandong y Liaoning en la estrategia de desarrollo abierto costero. En este mismo año la isla de Hainan fue designada como una Zona Económica Especial y elevada al rango de Provincia.

---

<sup>430</sup> En el contexto de la aplicación de una política gradual y de “ir tocando a tantas piedras mientras se cruza el río” la política de puertas abiertas había mostrado su viabilidad. Después de cuatro a cinco años de experimento en las zonas especiales, éstas y las áreas adyacentes se habían transformado en las regiones mas dinámicas y de crecimiento más rápido en toda China. *Shenzhen*, por ejemplo, la zona económica especial más grande tuvo un crecimiento en su producción de 270 millones de yuan en 1980 a 3.3 mil millones en el año de 1985 y sus exportaciones crecieron de 11 millones de dólares a 563 millones de dólares durante ese periodo. Wang Hui, *The Gradual Revolution. China's Economic Reform Movement*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) y London (U.K.), 1994, p.120

<sup>431</sup> Chung H. Lee edit., *From Reform to Growth: China and other Countries in Transition in Asia and central and eastern Europe*, op. cit. p. 156

<sup>432</sup> Las 14 ciudades costeras abiertas son: *Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qindao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang* y *Beihai*. Las zonas triangulares son: Delta del río Yangzi, la delta del río Perla y el área del sureste de la Provincia de *Fujian*.

### Principales características de las Zonas Abiertas

- A. Transferencia a los gobiernos locales del poder en la toma de decisiones;
- B. Capacidad de utilizar la Inversión Extranjera Directa para mejorar la calidad de viejos proyectos o construir nuevos proyectos de producción;
- C. Tratamiento fiscal preferencial para proyectos de tecnología avanzada o en IED que rebase los 30 millones de dólares;
- D. Excepción en el pago de impuestos a las exportaciones e importaciones de industrias de capital extranjero cuya actividad productiva está destinada a actividades de exportación;

Fuente: Elaborado en base a: Wei Yehua, *Regional Development in China. States, Globalization and Inequality*, Routledge, 1994, p. 113

No es casual que durante este periodo las diversas zonas abiertas ubicadas en casi la totalidad de la costa este con el pacífico hayan sido elegidas para la aplicación de estos nuevos arreglos. El establecimiento de una nueva estructura regional y de un patrón de industrialización en la región de la costa, además de la aplicación de un sistema de incentivos a la inversión, de una política comercial preferencial y de la proximidad geográfica, fue el resultado de las transformaciones institucionales aplicadas en esa región. Entre las principales transformaciones institucionales de ese periodo destacan:

- El rol declinante del “plan” en el desarrollo regional contrasta con la aplicación de una estrategia de desarrollo costero que privilegiaba la introducción de mecanismos de mercado para promover los flujos de capitales del exterior e incrementar el comercio. Habría que precisar, que la reducción del “plan” no significaba un debilitamiento del Estado, dado que ha sido éste quien de manera explícita proveyó de políticas para el desarrollo de esta región, por otro lado, gracias a la

descentralización, fueron los gobiernos locales los que promovieron de manera activa el desarrollo de sus localidades.<sup>433</sup>

- Las medidas de descentralización administrativa y financiera significaron una transferencia a los gobiernos locales del poder en la toma de decisiones para la promoción y negociación de inversión extranjera, así como, en su capacidad de establecer políticas preferenciales y la de proveer de tierra, infraestructura, y entrenamiento de la fuerza de trabajo para atraer a los inversionistas.
- El establecimiento de una estructura legal de mayor confiabilidad, etc. son todos ellos cambios, en las “reglas del juego” institucional, que van a impactar el desarrollo seguido en las zonas económicas especiales y en las ciudades abiertas costeras al permitir, por un lado, darle una mayor seguridad y confianza a la inversión proveniente del exterior, así como, optimizar en la utilización de las ventajas comparativas disponibles.
- La flexibilidad de la autoridad central para promover y aplicar un sistema jurídico que permite regular a las empresas, y por lo tanto, concederle mayor seguridad a la inversión extranjera en el establecimiento de empresas conjuntas con participación equitativa, contractuales, de propiedad total de extranjeros y de cooperación.
- Los contrastes en el crecimiento económico habido entre las provincias de la costa este de china con respecto a sus países vecinos de reciente industrialización (Hong Kong y Taiwán), presionaron a la autoridad gubernamental a fin de establecer políticas que llevaran a una reducción de la brecha en los niveles de ingreso y bienestar entre ambas regiones, lo que solo era posible si se flexibilizaban las instituciones de la parte china. La proximidad geográfica, social y cultural fue la base para el éxito en la aplicación de esas políticas.

---

<sup>433</sup> Wei Yehua Dennis, *Regional Development in China. States, Globalization, and Inequality*, Routledge Studies on China in Transition, London, p.136

#### 5.6.5. Alcances económicos de la reforma en el sector industrial

La aplicación de la Reforma durante este periodo permitió un acelerado crecimiento económico, coadyuvando el sector industrial para la obtención de ese resultado. Los principales alcances pueden ser sintetizados en los siguientes puntos:

- Durante el periodo que va de 1984 a 1988 la economía tuvo una tasa de crecimiento promedio anual del 11.6%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual del sector industrial fue del 14.3%. En este contexto habría que hacer énfasis en la tasa sobresaliente de crecimiento promedio anual de la industria rural del 25.1%. contrastando con la tasa de crecimiento del sector industrial que fue de solo 11.2%<sup>434</sup>
- La producción industrial bruta de las empresas estatales mantuvieron una tasa promedio de crecimiento real de 6.9% en el periodo de 1985 –89, sin embargo, su participación con respecto a otros tipos de empresas mostró una tendencia decreciente de un 62.3% en 1985 al 56.8% en 1988 y 56.1% en 1989<sup>435</sup>.
- El rápido crecimiento de China puede ser atribuido principalmente al desarrollo dinámico del sector no estatal. De ser 45.9 mil millones de yuan en 1984 se incrementó a 116.9 mil millones para 1988 y 120.02 Mil millones para 1989. En términos relativos su participación en el valor de la producción industrial se incrementó de un 24% en 1980 al 30.1% en 1984 y el 35.5% del total en 1985. Con respecto al empleo su participación porcentual fue del 81.1% del total en 1980 y de un 82.0% en 1985, finalmente los ingresos presupuestarios del Estado provenientes del sector no estatal industrial se incrementaron de un 18% en 1980 a un 23% en el año de 1984 y de un 29.6% para 1985.<sup>436</sup>
- De la industria no estatal fueron las empresas colectivas de poblados y villas las que mantuvieron una participación mayoritaria en el valor de la producción industrial

---

<sup>434</sup> Wu Harry X. “Rural Enterprise Contribution to Growth and Structural Change” en Watson Andrew y Harry X. Wu, *Rural Enterprises in China*, op. cit. p. 39

<sup>435</sup> State Statistical of the People’s Republic of China, *China Statistical Yearbook*, Beijing, Varios años, p. 414

<sup>436</sup> Gang Fan, “Incremental changes and dual track transition: understanding the case of China”, en *Economic Policy: A European Forum*, Supplement 12, 1994, p. 100

total. Las empresas de propiedad individual y privada, así como la del rubro de “otras”, que hasta antes de 1984 mantenían una participación apenas significativa, presentan una dinámica de crecimiento acelerado. La industria privada cuya participación era de 0.12% en 1983 se va a incrementar a 4.0% para el año de 1988 y al 4.4% para 1989. Las *joint ventures* y empresas propiedad de extranjeros (catalogadas en el rubro de “otras”) de ser 0.78% en 1983 van a incrementar su participación a 2.7% y 3.4% para 1988 y 1989 respectivamente<sup>437</sup>.

- El rápido crecimiento de las empresas industriales rurales, cuya producción se dirige, fundamentalmente al sector de la industria liviana, va a explicar las transformaciones en la composición de la producción industrial durante este periodo. En 1984 este sector participaba con el 47.4% de la producción total con una tasa de crecimiento del 16.1% promedio anual, para 1988 su participación se había incrementado a 49.3% y su tasa de crecimiento al 22.1%. En consonancia con lo anterior la producción de bienes de consumo industrial y los bienes de consumo duradero crecieron con mayor rapidez, mientras tanto, los bienes del sector de la industria pesada mostraron tendencias decrecientes<sup>438</sup>.
- El empleo en el sector industrial presenta un crecimiento acelerado durante este periodo. En 1978 se contaba con 60.9 millones de trabajadores industriales, para 1988 se había incrementado a 96.6 millones. La tasa de crecimiento promedio anual del empleo industrial entre 1984 y 1988 fue del 7%, superior al 3.8% que presentaba el resto de la economía. Congruente con el crecimiento tenido por la industria urbana y rural, esta última presenta una tasa de crecimiento promedio anual (de 14%) mayor que la que presenta la industria urbana (3.6%)<sup>439</sup>
  - Durante este periodo se incrementó el nivel de vida de la población. Expresión de ello fue el incremento en el ingreso per cápita con una tasa de crecimiento anual del 8.4% en el periodo 1980-1990. Se dio un incremento en el salario promedio de los trabajadores de la industria estatal y colectiva urbana en un 11.0% entre 1978 y 1988, mientras que el tenido por los trabajadores de las industrias colectivas fue del 13.7%. Si esos incrementos se comparan con el incremento anual en el costo de la vida, que

---

<sup>437</sup> Ibid.

<sup>438</sup> Byrd William A. *Chinese Industrial Firm under Reform*, op. cit. p.19

<sup>439</sup> Derivado de la información provista por Wu Harry X. *Rural Enterprises in China*, op. cit., p. 46

fue del 6.6%, se tuvo un incremento de cerca del 4% para los trabajadores de la industria estatal y colectiva y una tasa, todavía mayor, para la industria rural.<sup>440</sup>

## 5.7. Conclusiones

1. Este periodo se caracteriza por un gran optimismo e interés por la autoridad gubernamental de difundir y profundizar los nuevos arreglos y la coexistencia de las propuestas propias de una economía planificada y de aquellas que son inherentes al “mercado”. Este hecho significaba un salto extraordinario en el pensamiento ideológico y en el quehacer práctico, que hasta entonces, había prevalecido en la historia de la nueva República. Se dejaba de lado la primacía del plan y se hacía un reconocimiento explícito de que el “plan” y el “mercado” no eran irreconciliables y de que podían actuar conjuntamente.
2. El fortalecimiento del mercado en un medio ambiente institucional donde aún prevalecían los viejos arreglos fue posible gracias al consenso logrado entre los diversos grupos políticos que estaban atrás de esas visiones. Entre ellos se sabía de la necesidad de cambios a fin de lograr mayores niveles de crecimiento económico y bienestar social, sin embargo, no había un proyecto claro ni un plan preconcebido que definiera un rumbo definido y único para China. La frase: “caminar a tientas sobre piedras mientras se cruza el río” reflejaba tal inseguridad, se sabía muy bien lo que se pretendía: transformar el sistema de planeación central tradicional en un sistema de mercado, sin embargo, se desconocían los pasos necesarios para su consecución. De ahí la práctica experimental e incremental que va a caracterizar la aplicación de arreglos institucionales durante la reforma y del papel insustituible del Estado para supervisar esas experiencias y para “guiar” y “regular” al mercado.

---

<sup>440</sup> State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, 1990 1989, pp. 142, 146 y 240

3. En este contexto el sistema económico es definido con el término de: “economía planificada de bienes”, con el cual se encubre la ambigüedad propia que esconde la síntesis “planificación” y “mercado”. Por un lado, se hace explícito el concepto de “planificación” lo que denota una concesión a los defensores de las viejas prácticas del socialismo que hacían de la planeación central su principal eje. A la vez se reconocía una “economía de bienes”, lo que implícitamente presupone el “mercado”, dado que es inimaginable una economía de bienes sin el mercado.
4. Dado su carácter transitorio se presupone la coexistencia de arreglos institucionales del sistema planificado y otros que corresponden al mercado. Es por lo anterior que el sector industrial, que dependía en lo administrativo y financiero del Estado, y que estaba sujeto a un sistema de planificación sobre la base de planes quinquenales y objetivos obligados, dado el nuevo contexto económico y el medio ambiente institucional prevaleciente, va a reflejar esas transformaciones en su estructura, su funcionamiento administrativo y en los mecanismos de propiedad. Como una expresión de estos arreglos se observa que:
  - a. Las empresas estatales seguirán sujetas a las directrices establecidas por la autoridad central y continuarán funcionando sobre la base de un sistema de planificación central y obligada. Por sus características serán éstas las empresas industriales del viejo orden. Por el hecho de estar sujetas al “plan”, y dada su importancia estratégica, continuarán siendo las industrias predominantes dado que en ellas recaerá la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos gubernamentales en lo que se refiere a producción y empleo al interior del sector. Dada la presencia de una mayor competencia con empresas que operan con diferentes mecanismos de propiedad y en la búsqueda de una mayor eficiencia, la autoridad central va a promover en estas empresas una separación real entre administración y propiedad con la finalidad de hacerlas más eficientes y competitivas, por lo que se va a aplicar un sistema de incentivos cuyo fundamento básico estriba en otorgar una mayor autonomía y responsabilidad a la burocracia empresarial en el funcionamiento de la empresa y promover una diferenciación en



- el ingreso, entre empresas y trabajadores, sobre la base del esfuerzo personal y el cumplimiento de los objetivos propuestos mediante un sistema de responsabilidad económica.
- b. En el otro orden el sector industrial no estatal al disponer de una relativa autonomía con respecto al Estado en el que, como, cuanto y para quien producir, y por el hecho de regirse por un sistema de precios de mercado, estas empresas industriales se colocarán por “fuera del plan”. Su funcionamiento tendrá como base la competencia y se regirá por las fuerzas que establece el mercado. Este tipo de empresas industriales va a operar con la lógica de la eficiencia y la competitividad dado que su supervivencia va a depender de su rentabilidad económica. El motivo utilidad, será por lo tanto, el denominador común para este tipo de empresas.
5. En el contexto de la reforma, y en consideración del mecanismo gradual y experimental utilizado en la aplicación de las innovaciones institucionales, las empresas industriales probaron ser notoriamente efectivas en la promoción del crecimiento económico durante la reforma. Ambos tipos de empresas industriales (estatales y no estatales) van a mostrar, durante el periodo que va de 1984-1988 un desempeño altamente significativo. La industria urbana con una tasa de crecimiento promedio del 11.2% y la industria rural con un crecimiento promedio anual del 25.1% dejan constancia, en la práctica, de que las instituciones cuentan para el logro de ese resultado. Sin embargo, estas tasas de crecimiento en la participación del PIB para los sectores industriales urbanos y rurales sugieren una diferenciación de los impactos en la aplicación de las diversas estrategias institucionales en su interior y que solo puede explicarse por la lógica que prevalece en su organización y administración, en la estructura institucional que las rige, y como tal, en el sistema de incentivos que las impulsa y los mecanismos de propiedad.

6. La diferenciación en los niveles de desempeño y participación en el valor de la producción industrial no es privativa para estas industrias. Al interior del sector industrial no estatal se observan diferencias importantes: las industrias de poblados y villas han sido con mucho las que mayormente se han visto favorecidas durante este periodo con una tasa de participación promedio en la producción industrial de 33.2%, las empresas industriales de propiedad individual con solo el 2.5% y “otras industrias” con solo el 1.6% del total. Los datos anteriores sugieren que: la descentralización administrativa y financiera, la autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones, el establecimiento de una estructura organizacional que responde a los mecanismos de supervisión administrativa, una fuerte restricción presupuestaria y el dejar que las empresas estén sujetas a la disciplina que establece el mercado, van a ser las transformaciones institucionales, que al aplicarse a las ECPV, tendrán un mayor impacto durante este periodo.
7. En este periodo, en que coexisten arreglos del “viejo” y del “nuevo” orden, serán las Industrias de Poblados y Villas las que mejor van a responder a las condiciones de la transición que se vive en China. Estas empresas se ubican en una posición intermedia entre las industrias propiedad del Estado, propias del viejo orden, y las industrias privadas, propias de una economía de mercado. Se identifican con las empresas propiedad del Estado en que son empresas públicas, sin embargo, se distinguen de éstas en que, al igual que las empresas privadas, están sujetas a las exigencias y a la disciplina que impone el incipiente mercado. En ese sentido serán empresas capaces de aprovechar las ventajas que ofrece el ser empresas con un carácter público y a la vez recibir el impulso que significa el regirse por un sistema de precios competitivo y las fuerzas que establece el incipiente mercado en China.
8. Los arreglos institucionales aplicados a las empresas industriales en su conjunto tuvieron un efecto positivo en su desempeño logrando alcanzar tasas de crecimiento extraordinario contribuyendo grandemente en el crecimiento

económico tenido. Fueron, sin embargo, las empresas no estatales las que lograron un crecimiento mayor, y de éstas, las empresas de Poblados y Villas, dado su carácter de empresas públicas que jugaban con las reglas que establece el mercado fueron las que mejor aprovecharon las ventajas que ofrecía la transición de una economía planificada a otra de mercado.

## **6. Tercera Etapa (1989-1992): Debilitamiento en el avance de la reforma**

### **6.1 Introducción**

Este periodo viene a ser un “parteaguas” en el desenvolvimiento económico e institucional seguido por china desde los inicios en la aplicación de la reforma. El avance en el establecimiento de instituciones de mercado se había mostrado eficaz para el logro de un crecimiento económico y posibilitado una mejora en el nivel de vida de la población, sin embargo, contrastaban con los viejos arreglos que persistían y gozaban aún de una gran influencia en las esferas económica y política. Conforme las instituciones de mercado ampliaban su marco de acción y extendían sus efectos sobre el conjunto de la economía, las viejas instituciones se iban conformando como una camisa de fuerza que impedía su acción, razón por lo cual se tornaba inevitable el conflicto entre las viejas y las nuevas instituciones, y por ende, el antagonismo entre las burocracias políticas que estaban atrás de esas visiones. Este antagonismo quedó de manifiesto en virtud de las altas tasas de inflación que sacudieron a la China de principios de la década de 1990 y que amenazaban con desestabilizar la economía y dar término a la fase de estabilidad alcanzada durante la reforma.

Debido a una serie de factores políticos, tanto internos como externos, y los problemas asociados con el crecimiento económico y la modernización, esta tercera etapa, que va de fines del año de 1989 al inicio de 1992, se caracteriza por un debilitamiento en el avance y profundización de los “arreglos institucionales” propios de la reforma, y como consecuencia, el agravamiento en las fricciones entre el plan y el mercado. A inicios de este periodo la crisis económica tornaba con profundizarse, amén de las persistentes exigencias políticas de los grupos radicales que amenazaba con desbordar los límites establecidos por el Partido Comunista Chino. Estas circunstancias pusieron entre la “espada y la pared” al liderazgo reformista y fortaleció las dirigencias de quienes propugnaban por reevaluar la reforma, hacerla más lenta o, en su caso, dar marcha atrás. La represión en la plaza de Tiananmen, fue la expresión más fehaciente de la debilidad del gobierno de la reforma e hizo patente su incapacidad de lograr un nuevo consenso que evitara rupturas mas profundas al interior del Partido. Por lo que llegó al

poder un grupo político de tendencias más conservadoras, y con ellos, se hizo inevitable la revisión de la reforma y el establecimiento de nuevos arreglos que tenían por finalidad revertir el camino de la crisis, revisar el grado de avance de la reforma y rectificar el rumbo hacia la consecución del socialismo. Es en esa lógica se aplicaron políticas que buscaban evitar el caos y fortalecer los mecanismos de planificación y recentralización. Sin embargo, los avances durante la reforma habían sido incuestionables. El establecimiento de instituciones de mercado le había dado un impulso innegable a la economía y habían hecho posible elevar los niveles de vida de la población, sobre todo, en las localidades rurales y en las provincias ubicadas en la costa este de China. Mantener esos avances, en un contexto de medidas más conservadoras, significaba un enorme reto que había de enfrentar la nueva dirigencia. Las instituciones propias de la reforma y la organización económica, sobre todo en las localidades y provincias, se encontraban muy fortalecidas y era difícil dar marcha atrás, so pena de caer en crisis más profundas y propiciar mayores niveles de desempleo, déficit fiscal y presupuestal, caída de la productividad y de la producción industrial, etc. El nuevo gobierno, se mostró, en la práctica, incapaz de revertir el esquema institucional de la reforma y de resolver los problemas más acuciante de crecimiento y bienestar social. Paradójicamente, fue esta incapacidad, lo que a la postre, fortaleció lo que pretendían revertir. A fines del periodo se privilegiaron las instituciones de mercado y se establecieron “reglas” donde se daba al “mercado” una participación más consistente y segura.

## **6.2. Las raíces de la crisis económica y las “nuevas” instituciones**

Durante el periodo de transición la coexistencia de arreglos institucionales había sido un fuerte impulsor de la economía, en esta nueva etapa, la extensión y difusión de nuevos mecanismos institucionales de mercado se tornaban una imperiosa necesidad para continuar por el sendero del crecimiento y el desarrollo económico. Sin embargo, la transformación en algunos sectores, fuertemente enraizados en la sociedad y en la economía, mostraban los límites para el avance y consolidación de la reforma. El sector

industrial, y de manera muy particular, las empresas estatales permiten ilustrar dichos límites

Dada la ineficiencia de estas empresas el Estado había aplicado variados mecanismos institucionales para superar lo que se consideraba su principal obstáculo, el carecer de una separación efectiva entre los derechos de administración y de control de las empresas con esas medidas se pretendía otorgarles una mayor autonomía, y por ende, hacerles responsables en el funcionamiento y el desempeño de la empresa. Sin embargo, con esas medidas solo se atacaba la forma y no el fondo del problema dado que no había una cesión efectiva de los derechos ni se afectaba la estructura misma de la propiedad. Como consecuencia los resultados fueron limitados y de una manera o de otra, se perpetuó la dependencia administrativa, pero sobre todo, financiera, de esas empresas con respecto al Estado. El continuar con la aplicación de estas políticas ambiguas en el sector de la industria estatal tuvo costos elevados y fuertes repercusiones desde el punto de vista económico y social, mismas que se van a sintetizar en presiones de tipo inflacionario coadyuvando al entallamiento de una primera gran crisis en el cenit mismo de la reforma económica, debido a que:

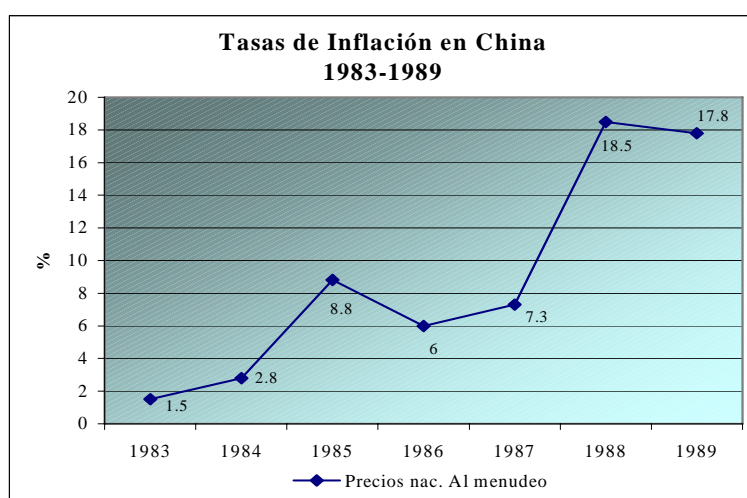
- En el marco de las nuevas reglas que establece el mercado, el ajuste relativo de precios y la competencia entre empresas de diversos tipos de propiedad, va a reducir la rentabilidad de las empresas estatales y se van a incrementar sus pérdidas.<sup>441</sup> Dado que en esas empresas persiste la dependencia hacia el Estado, las burocracias administrativas van a responder solicitando mayores créditos al gobierno para enfrentar esas pérdidas. Paradójicamente, el aparato gubernamental es exigido de mayores créditos cuando sus ingresos se han reducido drásticamente dado que su fuente principal de ingreso dependía, precisamente, de sus empresas. Sin embargo, y contrario a una política racional pero congruente a un esquema socialista, el Estado, no solo va a seguir subsidiando las crecientes pérdidas de sus empresas sino que

---

<sup>441</sup>Lichtenstein Peter M. China at the brink : the political economy of reform and retrenchment in the post-Mao era, Praeger Press, New York, 1991, p. 78

continuará con una política de inversión expansiva.<sup>442</sup> Esta situación condujo a presiones inflacionarias dado que la reducción en los ingresos del Estado no fue acompañada por una reducción en los gastos comprometidos, especialmente en los gastos de inversión. El resultado directo es un incremento en el déficit el cual es financiado por saldos bancarios, los cuales conducen a un crecimiento excesivo de la liquidez<sup>443</sup>.

Gráfica VI. 1



Gráfica 18

Fuente: Chinese State Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, Beijing, varios años

La ambigüedad institucional en las empresas estatales, fue de las causas más relevantes, aunque no la única, que propicio esas fuertes presiones inflacionarias. Adicional a estas prácticas habría que tomar en consideración: el crecimiento acelerado de la producción industrial que incrementó la demanda de insumos productivos por encima de la oferta disponible en el mercado doméstico. Por otro lado, el crecimiento económico de mediados de 1980 tuvo un efecto positivo en el ingreso disponible de la población lo que

<sup>442</sup> Esta política de gastos del Estado fue posible gracias al creciente déficit presupuestal, el cual se incrementó en casi un 50% en el año de 1988, y una fuerte expansión del circulante. Lichtenstein Peter M., op. cit. p.78

<sup>443</sup> Huang Yasheng, *Inflation and Investment Controls in China. The Political economy of Central- Local relations During the Reform Era*, Cambridge University Press, 1999, p. 319

repercutió en una creciente demanda de bienes de consumo por encima de la capacidad que se tenía la economía de producirlos.<sup>444</sup>

El fenómeno de una inflación acelerada y sin control, de fines de la década de 1980, primera en su género desde que fue constituida la República Popular, se va a constituir en un factor detonante para la definición del nuevo rumbo sugerido para este país. Su presencia fue la señal inequívoca de una crisis que, necesariamente, replanteaba las transformaciones institucionales que se fueron sucediendo a partir de la reforma.

#### 6.2.1 Posiciones en torno a la crisis

En orden a reducir la inflación y evitar el caos económico, a fines de 1988, se presentaba una disyuntiva a las burocracias política y gubernamental: se profundizaban las reformas y liberaban precios o se disminuía la extensión y aplicación de la reforma. En torno a su resolución se vislumbraban posiciones encontradas mismas que eran soportadas por diversos grupos en pugna por el poder. **La autoridad gubernamental**, encabezada por Zhao Ziyang, fuertemente comprometida con la reforma, se caracterizaba por una posición de *zigzag*. Durante los primeros años abogó por una aceleración en las medidas de las reformas y por una mayor liberalización en la estructura de precios.<sup>445</sup> Sin embargo, dada la profundidad de la crisis y después de una serie de encuentros y negociaciones al interior de la cúpula del Partido Comunista, el gobierno al buscar una propuesta de consenso, modera sus propuestas y, aún bajo el mandato de Zhao, se aplica un “plan de austeridad” para enfrentar esos desequilibrios. Las medidas

---

<sup>444</sup> Gang Fan, “Industrial Reform as a Major Cause of Inflation” en Kueh, Joseph, et al., *Industrial reform and macroeconomic instability in China*, Clarendon Press, Oxford University Press; New York, 1999.

<sup>445</sup> En su libro, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Susan L. Shirk hace referencia a una serie de entrevistas hecha a oficiales chinos quienes le manifiestan que los responsables de iniciar la discusión respecto a la necesidad de acelerar la reforma a los precios fueron precisamente Deng Xiaoping y Zhao Ziyang. Cita el documento de Deng titulado “Deng Discusses Price Reform” publicado en 1988 en el que declara que si bien aplicar la reforma a los precios implica riesgos: “...es mejor sufrirlos a corto plazo que a largo plazo”; mientras Zhao agrega “... estamos preparados para hacerlo y enfrentarlos”. Op. cit. p. 325



que componen este plan, aunque contraccionistas y de impasse en la aplicación de la reforma, no significaba que ésta se hubiese descartado, al contrario, se consideraba que la inflación era solo un problema de “ajuste de precios” que para ser resuelto de manera satisfactoria solo era necesario efectuar algunos recortes presupuestarios y moderar la inversión de gobierno para con ello reducir las presiones inflacionarias en un tiempo relativamente corto. Como parte de este plan se propuso la aplicación de un “programa de ajuste” cuyos objetivos: mejorar, rectificar y profundizar el medio ambiente económico y la reforma permitirían recuperar la estabilidad perdida en un periodo de 2 años.<sup>446</sup> Sin embargo, la inflación y la austeridad contribuyeron para que la atmósfera política se enrareciera y las posiciones se fuesen radicalizando. En torno a la propuesta gubernamental, la discusión se polarizaba entre el grupo conservador y los reformistas radicales. **El grupo conservador**, conformado principalmente por viejos cuadros revolucionarios fuertemente a la estructura del Partido Comunista, basados en el criterio de que la práctica era el único medio para verificar la verdad, cuestionaban la reforma en consideración de la crisis. Para ellos la introducción desordenada de los mecanismos de mercado había sido la principal causa del caos. **Los reformistas radicales**, muchos de ellos intelectuales y universitarios, con el respaldo que les significaba la caída de los sistemas económicos socialistas autoritarios en la Unión Soviética y en Europa del Este, consideraban que:

El desorden económico es causado no solo por una pobre administración sino también porque se carece de poder auto restrictivo en el sistema económico – dado que se carece de una reforma comprehensiva en lo económico, en lo legal y en la estructura política. El cambio que favorezca la creación de una nueva estructura que permita la creación de un nuevo sistema será sin duda un progreso importante para la investigación de la economía de China<sup>447</sup>

---

<sup>446</sup> Ibid., p. 82

<sup>447</sup> Han Zhiguo, Wei Jie, “In depth thinking challenged, Commentary on Study of Economic Theories in 1988”, *Guangming Ribao*, 28 January, 1989 reproducido por Moody Peter R. *China Documents Annual*, 1989, Academic International Press, 1992, p. 153

Por lo que proponían, no solamente la profundización de la reforma y la aceleración en la liberalización de los precios para enfrentar la crisis, sino además consideraban que debería incluirse la apertura política como una parte fundamental en el programa de la reforma.

#### 6.2.2. La subversión del orden institucional

En consideración de las propuestas anteriores, para la autoridad gubernamental, como para el grupo conservador, los cambios económicos solo serían posibles bajo un esquema que no rompiera de tajo con el legado de las viejas instituciones políticas. Desde esta posición la reforma solo debería constreñirse al ámbito de las instituciones económicas. Extenderla mas allá de este ámbito pudiese generar fuertes resistencias, desequilibrios y amenazar el consenso difícilmente logrado en la fase previa. Los reformistas radicales, en cambio, no solo cuestionaban la aplicación de políticas “tibias” y la permanencia de las viejas estructuras económicas institucionales sino que proponían además, cambios abruptos en las instituciones políticas.<sup>448</sup> La polarización de estas propuestas fue cada vez mayor. La debacle de los sistemas socialistas en Europa del Este y el éxito de la reforma alentaban la propuesta reformista radical razón por lo cual su propuesta se extendió con relativa facilidad hacia diversos sectores de la población generando fuertes temores en los sectores moderados y conservadores del Partido al grado de que las autoridades llegaron a calificar como “contrarrevolucionarias” y de “ingerencia extranjera” todas aquellas propuestas que cuestionaban el liderazgo de un partido único y las que proponían una mayor apertura política. El fortalecimiento de las propuestas conservadoras se tornaba inevitable, conservadores y moderados habían unificado su planteamiento a fin de atacar esas fuertes “desviaciones burguesas” y evitar la “disrupción del orden social”.<sup>449</sup>

---

<sup>448</sup> Kluver Alan R., *Legitimizing the Chinese Economic Reform. A Rhetoric of Myth and Orthodoxy*, State University of New York Press, 1996, p. 98

<sup>449</sup> El consenso entre moderados y radicales de principios de la década de 1980 había posibilitado la aplicación de la reforma. Sin embargo, al cuestionarse, durante este periodo, el papel jugado por el liderazgos estatal y al exigirse una redefinición del papel del Partido, se amenaza con provocar una disrupción del orden social. A fin de enfrentar un conflicto cuyas consecuencias son impredecibles, los reformistas moderados se alían con los conservadores y les ceden la dirección estatal.

El movimiento de masas, dirigida por intelectuales y estudiantes universitarios chinos en la plaza de Tiananmen, vino a confirmar esas sospechas. Del resultado de ese movimiento se definiría la permanencia de las viejas instituciones políticas, que se negaban a morir, o la emergencia de unas nuevas más *ad hoc* a las aplicadas en el ámbito de la esfera económica. En consideración de los líderes, el “socialismo” y sus instituciones estaban en juego. Deng Xiaoping, que de ninguna manera pudiese considerarse como conservador, había declarado: “... ellos quieren subvertir nuestro país y subvertir nuestro Partido: esta es la (verdadera) naturaleza del problema”. El movimiento fue brutalmente reprimido la noche del 3 de junio de 1989. Desde la perspectiva gubernamental, era justificada, dado que el gobierno tenía todo el derecho de dar los pasos necesarios en contra de una rebelión que, supuestamente, no representaba las aspiraciones del pueblo. La consecuencia política inmediata posterior a la represión en la plaza de Tiananmen fue una reducción significativa en la confianza y credibilidad de la dirigencia gubernamental lo que condujo al reemplazo de la dirección reformista, encabezada por Zhao Ziyang, siendo acusado de “apoyar al liberalismo burgués” y “llevar la reforma a la órbita del capitalismo”.<sup>450</sup>

### 6.2.3. La reformulación institucional como resultado de la crisis de Tiananmen

Desde el punto de vista político, el despido de Zhao como Secretario General del partido y como miembro del Comité Central,<sup>451</sup> representaba el triunfo del ala conservadora al interior del Partido. Por primera vez, después de la muerte de Mao, se consolida el grupo conservador en el poder quienes con la justificación de mantener el “orden y la estabilidad” buscaron revertir aquellas medidas de la reforma que, desde su óptica, condujeron a la economía china al caos y la anarquía. Su diagnóstico era muy simple: si

---

<sup>450</sup> Kang Chen, *The Chinese Economy in Transition. Economic Changes and Macro Implications*, 1995 Kent Ridge, Singapore University Press, Singapore, 1995, p. 83

<sup>451</sup> Se le responsabilizó de cometer serios errores, como fueron: el de apoyar el desorden, escindir al Partido y no cumplir con sus responsabilidades para evitar el conflicto y el desorden. Se le criticó por su pasividad en adherirse a los principios cardinales del Partido, en no oponerse a la liberalización burguesa y no apoyar al Partido en la construcción de una civilización espiritual, ideológica y política. Para mayor detalle analizar: “El Comunicado de la cuarta sesión Plenaria del Comité Central” del Partido Comunista Chino adoptado el 24 de junio de 1989. Una transcripción de este documento se puede encontrar en: Moody Peter R. *China Documents Annual*, 1989, Academic International Press, 1992, p. 54

la pérdida del control de la economía, que se había iniciado desde los inicios mismos de la reforma, había sido la principal causa de los desequilibrios macroeconómicos y estructurales, como consecuencia, se tendría que establecer un programa de “rectificación” para revertirlo.<sup>452</sup> Desde el punto de vista institucional significaba una reformulación de los arreglos prevalecientes sobre la base a una reconsideración de las viejas estructuras de antes de la reforma y un rechazo total a una transformación democrática de las instituciones en la esfera política.

La lucha contra la liberalización burguesa debe ser continuada por largo tiempo y debe ser combinada con educación y fortalecimiento de concepto de espíritu del Partido. Es necesario corregir todas las ideas y puntos de vista que se han confundido por el despliegue de la liberalización burguesa<sup>453</sup>

En lo económico las propuestas más relevantes se expresaron en la resolución que aprobó el Comité Central del Partido Comunista a fines del mes de noviembre de 1989, documento conocido como de “los 39 puntos”, en él se expresan con claridad medidas de “rectificación económica”.<sup>454</sup> En términos muy generales, este documento expresa la intención del aparato gubernamental por fortalecer la planificación central e incrementar la intervención del gobierno en la economía. En términos concretos las transformaciones económicas más importantes sugeridas por esta dirigencia fueron::

A. El reestablecimiento de la centralización en la economía:

- Se ejerció un control riguroso en el sistema de precios. Mientras los mecanismos de liberalización de precios fueron suspendidos, se aplicó un rango a los precios en bienes de consumo y de producción, además de controlar el precio en algunos bienes

---

<sup>452</sup> Naughton Barry, *Growing Out Of The Plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press, United States of America, 1998, p. 275

<sup>453</sup> Jiang Zemin, “Speech at a National Meetings of heads of CPC Organization Departments”, *Renmin Ribao* (overseas edition), 29 July 1989 publicado por Moody Peter R. *China Documents Annual*, 1989, Academic International Press, 1992, p. 63.

<sup>454</sup> “CCP Decisión on Improving Economy”, *China Daily Report*, January 18, 1990, pp. 24-37

de consumo. En muchas ciudades el incremento a los precios por los productores requería de la aprobación de las burocracias locales.

- Se limitó el crédito bancario a través del establecimiento de cuotas estrictas y se incrementaron las tasas de interés.
- Se aplicó un estricto control sobre la inversión fija mediante el establecimiento de cuotas de inversión para provincias y sectores prioritarios.
- Todo proyecto de inversión fija, para ser aprobado, requería de la aprobación de los gobiernos provincial y central, en caso contrario, era rechazado.
- El gobierno dio a conocer sectores y categoría de productos que serían alentados con incentivos especiales (concesiones fiscales, cooperación de las empresas estatales, etc.) a fin de guiar e influir en la estructura de la inversión extranjera directa

#### B. Fortalecimiento de los mecanismos de planificación

La Comisión Estatal de Planeación señalaba: “La integración de la planeación central y la regulación del mercado es un principio básico en el quehacer de la economía política, pero los dos no tienen igual estatus. La planeación central es de primera importancia. La regulación del mercado es suplementaria. La economía nacional debe ser construida sobre la base de la planeación y un desarrollo bien proporcionado”.<sup>455</sup>

Entre las principales medidas destacan:

- Una limitación del sistema dual de precios. Se pretendía incrementar el número de bienes de la economía planeada respecto de los bienes sujetos a precios de mercado, simultáneamente, se establecía un control indirecto sobre el resto de la economía.

---

<sup>455</sup> Jingji daobao, Noviembre 5, 1990 citado por Lam Willy, *China after Deng Xiaoping: The Power Struggle in Beijing Since Tiananmen*, Hong Kong: PA Professional Consultants, 1995 p. 56

- Contrario a lo que presupone un sistema de precios de mercado, como principal mecanismo en la asignación de los recursos, el Estado reasume su responsabilidad para guiar al mercado hacia los objetivos previstos por el plan. Asimismo asume la responsabilidad en la aplicación de políticas a fin de mantener un equilibrio económico y alentar a los sectores prioritarios. Para ese propósito se van a utilizar medidas similares a las que se habían instrumentado antes de la reforma para guiar a la economía y promover el desarrollo económico, entre las que destacan: medidas administrativas para alentar o desalentar sectores, tratamiento discriminatorio a empresas, política fiscal diferenciada, utilización de créditos bancarios y tasas preferenciales diferenciales, etc.
  
- Por primera vez en la historia de este país se va a considerar una política industrial nacional como el mecanismo idóneo de que dispone el Estado para dirigir al mercado, y encauzar los recursos disponibles para favorecer a los sectores que son prioritarios. En el documento: “Decisiones en torno de una política industrial” emitido por el Consejo Estatal en marzo de 1989 se reconocen algunos de los problemas que por los que atraviesa el sector industrial, se establecen sectores prioritarios y se presentan los principios fundamentales que van a soportar esta política. En dicho documento se definen, además, las áreas de producción que serían suprimidas (productos de baja calidad, bienes de consumo que requieren mucha energía para su producción, bienes de consumo de lujo, aquellos que gastan mucha energía y que son contaminantes, etc.), asimismo se enlistan aquellos que serían apoyados por el Estado. Dicha propuesta se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

Cuadro VI. 1

**Características de la Primera Política Industrial Nacional dirigidas a reforzar el  
mecanismo de planificación**

(Marzo de 1989)

Diagnóstico del sector	Principios de la política industrial	Sectores prioritarios
<p>La capacidad de producción de las industrias manufactureras era demasiado grande con relación a los sectores agrícolas, de energía y transporte</p> <p>La distribución de las industrias entre regiones no era racional por lo que no se aprovechaban las ventajas comparativas regionales</p> <p>Organización y vínculos deficientes entre empresas y concentración industrial muy baja</p> <p>Bajo nivel tecnológico en la mayoría de las industrias manufactureras</p>	<p>Establecimiento de una política de Mercado guiado</p> <p>Coordinación entre demanda y oferta agregada,</p> <p>Reducir la inconsistencia entre la estructura industrial y estructura de consumo</p> <p>Reducir y suprimir la producción e inversión en bienes de oferta excedente y expandir la producción donde hay escasez.</p> <p>Alentar la producción de granos, algodón, carbón, electricidad, transporte y otros productos livianos escasos</p> <p>Las prioridades y restricciones deben basarse en consideración de la demanda, progreso tecnológico, incremento de divisas y en la eficiencia económica</p>	<p>Sector agrícola</p> <p>Productos de la industria ligera e industria textil</p> <p>Infraestructura e industrias básicas ( transporte e insumos)</p> <p>Sector energético (carbón, electricidad y petróleo)</p> <p>Materia prima importante (acero, metales no ferrosos, químicos)</p> <p>Maquinaria e industria electrónica.</p> <p>Industrias de alta tecnología,</p> <p>Bienes de exportación especialmente bienes manufacturados</p>

Elaboración propia en base a Ding Lu y Zhimin Tang, *State intervention and business in China : the role of preferential policies*, Published by Cheltenham, UK ; 1997, pp. 68-70

**C. Políticas preferenciales a las industrias propiedad del Estado**

La intención explícita de la autoridad gubernamental de reducir el “crecimiento por fuera del plan” y controlar el crecimiento del mercado tuvo su expresión en la política industrial y su efecto inmediato en las empresas. Mientras las empresas propiedad del

Estado recibieron un decisivo apoyo por parte del gobierno se aplicaron fuertes restricciones a las empresas no estatales.

Las principales características de esta política consistieron en:

- Fortalecer a los pilares de la economía (industrias medianas y grandes) por la vía de políticas preferenciales. De manera particular se aplicó un sistema de doble garantía”, es decir, el Estado les garantizaba el abastecimiento necesario de insumos y materia prima, mientras tanto, las empresas garantizaban la entrega de montos de producción, utilidades e impuestos al Estado.<sup>456</sup>
- En consideración del restablecimiento de un sistema planificado se consideraba prioritario el abastecimiento de insumos y materia prima a las empresas estatales, dado que en esas empresas recaía la responsabilidad del sector industrial y el cumplimiento de los objetivos nacionales.<sup>457</sup>
- A diferencia de otras empresas, el Estado garantizaba a las empresas de su propiedad el acceso a los insumos y materia prima a precios bajos.<sup>458</sup> Dado que estas empresas fueron las mayormente beneficiarias de políticas preferenciales se incrementó la interferencia gubernamental en ellas. Se reconstituyó el aparato del Partido al interior de las empresas y se reforzaron los mecanismos de supervisión administrativa. Lo que contrariaba la esencia de la “ley de las empresas estatales” de 1988 en la que se daba plena autoridad a los directores en el control y administración de las empresas estatales.<sup>459</sup>
- Se establecieron medidas administrativas para “rectificar” el desarrollo de las industrias rurales, que aunque eran el pilar de la economía rural, desde la perspectiva de la autoridad central presentaban problemas serios, tales como: producir bienes de pobre calidad, generar reducidos beneficios económicos, competir por el

---

<sup>456</sup> Fewsmith Joseph, *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, Cambridge University Press, United States of America, 2001, p.38

<sup>457</sup> Naughton Barry, *Growing Out Of The Plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, op cit. p.277

<sup>458</sup> Ibid.

<sup>459</sup> *Financial Times*, Oct. 17, 1989



abastecimiento de materias prima y energía con las empresas que se consideraban “pilares” del sector industrial, etc.<sup>460</sup>

- En virtud de la importancia de las empresas privadas (para fines de 1988 empleaban 23 millones de personas) se aplicaron medidas a fin de desincentivar su proliferación.<sup>461</sup> Dichas medidas iban desde el establecimiento de un mayor control central (inspecciones, relicenciamiento de los negocios privados, mayor control en el pago de impuestos, etc.) hasta el establecimiento de nuevas regulaciones que limitaban el establecimiento de negocios privados (en algunas provincias, por ejemplo, no se permitía el establecimiento de empresas privadas si competían con las empresas estatales o colectivas por insumos o materias primas o si contrataban personal capacitado de empresas estatales o colectivas).<sup>462</sup>

#### 6.2.4. Reconsideración en torno a las nuevas propuestas

Al asumir el gobierno se le planteaban nuevos retos a la nueva dirigencia: recuperar el equilibrio económico, responder a las nuevas exigencias económicas y sociales del pueblo y alcanzar un nuevo consenso social. En la práctica, la burocracia conservadora solo pudo responder al primero de estos objetivos,<sup>463</sup> en los otros dos, su incapacidad fue manifiesta. El deterioro en el crecimiento económico e industrial, el incremento en los niveles de desempleo, el deterioro en el nivel de vida de la población, etc. mostraban lo limitado de sus propuestas para incentivar la actividad económica y elevar los niveles de bienestar. Por otro lado, las inercias generadas por la aplicación de arreglos institucionales de mercado durante la reforma difícilmente podían ser frenadas. Vemos, por ejemplo como los mecanismos de descentralización habían permitido que las provincias acumularan recursos considerables incrementando con ello el poder e

---

<sup>460</sup> Ody Anthony J., “Rural Enterprise Development in China, 1986-1990”, *World Bank Discussion Papers* China and Mongolia Department Series), 1992, p. 30

<sup>461</sup> “Private Businesses Need Protection”, *Beijing Review*, November 6-12, 1989, pp. 11-12

<sup>462</sup> Goodman y Hooper, *China's Quiet Revolution*, St. Martin's Press, New York, 1994, p. 120 y Kane Anthony J. *China Briefing, 1990*, Westview Press (published in cooperation with the China Council of The Asia Society), Boulder, San Francisco & Oxford, 1992, p. 45

<sup>463</sup> Para la autoridad conservadora era vital demostrar que la gravedad de la crisis era el resultado de las erróneas políticas de la reforma, ello explica que, a pesar de que la crisis estaba prácticamente controlada ya a fines de 1989, se hayan prolongado las medidas extremas de un “plan de austeridad” que lo único que lograba era el de contraer aún más a la economía.

independencia de sus gobiernos respecto de la autoridad central. De ahí que el redimensionamiento de las propuestas conservadoras de centralización y planificación, tarde que temprano, entrarían en conflicto con los intereses de los gobiernos de las provincias y explica el insistente desacato de los gobiernos locales a las disposiciones de la autoridad central cuando consideraban que esas propuestas contrariaban sus intereses.<sup>464</sup> Circunstancia que hacía difícil alcanzar un nuevo consenso.

A principios de la década de 1990, a la par que la economía se equilibraba y los índices de crecimiento se recuperaban del bache económico, las empresas propiedad del Estado, que el gobierno en turno buscaba apuntalar, se colapsaban dramáticamente, se va a presentar un fuerte antagonismo ideológico al interior del Partido en la búsqueda de un nuevo consenso. A diferencia de otros periodos, las transformaciones internas, así como un medio ambiente externo hostil al socialismo, tornaban particularmente difícil acceder a puntos de acuerdo. Para algunos estudiosos con tendencias conservadoras la elección entre “capitalismo o socialismo” parecía ser la única alternativa sobre la que se debía definir la estrategia a seguir.<sup>465</sup> Por lo que consideraban necesario reforzar las instituciones del “socialismo” a fin de proteger la “evolución pacífica” seguida por china y enfrentar con dureza las fuerzas hostiles provenientes del exterior.<sup>466</sup> Desde esta óptica, las instituciones que evocan al “mercado” se contraponen a los pilares institucionales del socialismo. Otros, sin embargo, consideraban que las políticas contraccionistas soportadas en las viejas instituciones de planificación y centralización eran precisamente las que obstaculizaban el desarrollo de las instituciones que habían mostrado un mayor éxito para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico. Para ellos la

---

<sup>464</sup> Es este un periodo de enfrentamientos frecuentes entre la autoridad gubernamental y los gobiernos locales, sobre todos con los gobiernos de las regiones que se habían beneficiado con la reforma, de manera particular, de aquellos de la región de la costa. Por ejemplo, Ye Xuanping (gobernador de Guandong), Zu Rongyi (Secretario del Partido de Shangai) y Zhao Zhihao (gobernador de Chandong) virtualmente e rebelaron en contra de la autoridad del gobierno central. Esta “rebelión de las provincias” se hizo manifiesto en la Conferencia de Trabajo Económico celebrado en septiembre de 1990. Consultar: “Ye Xuanping while discussing control and adjustment that at the same time Guandong will continue develop its outward- oriented economy” , *Renmin Ribao* (overseas edition), 21 march 1989, reproducido por Moody Peter R. *China Documents Annual*, 1989, Academic International Press, 1992, p. 159-160

<sup>465</sup> Qin Si, “Asking Capitalism or socialism?”, *Guangming ribao*, Agosto 7, 1991, p. 3 citado por Fewsmith Joseph, *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, op. cit. 52

<sup>466</sup> La debacle del socialismo en la URSS y los países del este de Asia, así como, el fortalecimiento del capitalismo a escala internacional cuestionaban, no solo el poder político y el papel del Partido, sino la experiencia de desarrollo económico seguido por China.

definición entre el “socialismo” y el “capitalismo” era una discusión falsa. Las diferencias irresolubles entre estas propuestas hacían inviable un nuevo consenso sobre la base de las propuestas conservadoras. A principios de la década de 1990 emergió, no sin conflictos ni divergencias, la habilidad y el poder político de Deng Xiaoping, quien se apoyó en las fuerzas de provincia, principalmente de la región de la costa, para promover y profundizar en la aplicación de la reforma y lograr el rápido desarrollo de las “fuerzas productivas”. En concordancia con la reforma y en clara oposición a la propuesta gubernamental, Deng declaraba que:

Una economía planificada no es socialismo – hay planificación también bajo el capitalismo, y una economía de mercado no es capitalista, hay mecanismos de regulación de mercado también en el socialismo. Las regulaciones por la vía del mercado o de la planeación son ambos medios para controlar la actividad económica. El énfasis que se le dé a las regulaciones de mercado o a la planeación no es una distintiva esencial entre el socialismo y el capitalismo<sup>467</sup>

Después de un arduo trabajo político e ideológico, que encontró fuerte oposición por la propuestas conservadoras encabezadas por Chen Yun,<sup>468</sup> Deng y sus seguidores reformistas se va a imponer en el 14º Congreso del Partido Comunista en octubre de 1992 culminando con la adopción del documento económico más liberal en la historia de la joven República Popular, y se va a establecer un nuevo consenso que va a marcar de manera definitiva el derrotero de la economía para el futuro inmediato. En dicho Congreso:<sup>469</sup>

---

<sup>467</sup> Xiaoping Deng, “Puntos esenciales de las pláticas en Wuchang, Shenzhen, Zhuhai y Shanghai” en *Deng Xiaoping Wenxuan*, Vol. 3, pp. 370-83 citado por Fewsmith Joseph, *China since Tiananmen*, op. cit. p.57

<sup>468</sup> Chen Yun, líder de gran relevancia en China, en contraposición de Deng, planteaba que: “en los tiempos presentes hay una tendencia peligrosa que estimula a la que economía para que se deshaga de la planeación central. Es una grave tendencia. Hacerlo ciertamente creará caos, afectará a la economía nacional en su conjunto y conducirá a un desequilibrio social. La principal causa de la agitación política de 1989 fue una economía nacional sobrecalentada y descarrilada la cual resultó en una intolerable inflación”. Citado por: Marti Michael, *China and the legacy of Deng Xiaoping. From Communist Revolution to Capitalist Evolution*, Brassey’s, Inc., Washington, D.C., p.165

<sup>469</sup> Consultar: Jian Zemin, “Speed up the pace of reform, opening, and modernization and win greater victories in the cause of socialism with chinese characteristics”. *Report to the 14th CPC National Congress*, Beijing, 12 october, 1992

- Se plantea la creación de un “sistema económico de mercado socialista”. Se establece al mercado como el factor fundamental en la asignación de los recursos;
- Se afirma la coexistencia entre capitalismo y socialismo. Se asegura que en un esquema de “mercado socialista” el capitalismo puede crecer y desarrollarse;
- Se establece que la economía planeada y la economía de mercado no son características distintivas de los sistemas socialista y capitalista, sino que son solo medios para la regulación de la economía;
- Se establece que la diferencia entre un sistema socialista y uno capitalista estriba en la predominancia de la propiedad. En un sistema socialista la propiedad pública es predominante mientras la propiedad privada es secundaria;
- Se ubica a la competencia como el mecanismo idóneo para maximizar la producción de las empresas y maximizar su eficiencia. Por lo tanto la empresa pública (estatal como colectiva), debe de ser forzada a competir con las empresas privadas en el mercado;
- Se induce a las industrias de propiedad pública a sujetarse las fuerzas que moldean la economía privada. Por lo tanto, las empresas públicas deben de actuar como si fuesen privadas;
- Se considera pertinente aprovechar las acciones y mecanismos que se identifican con el sistema capitalista para optimizar los recursos y asegurar la inversión.
- La empresa privada y el capital extranjero son calificados como “patriotas” dado que colaboran en la modernización del país. En tal sentido se garantiza la honorabilidad a empresarios y capitalistas;
- Si bien se elimina la planeación central como el mecanismo idóneo para la asignación de los recursos no se toca las estructuras organizacionales del Partido ni se cuestiona su papel, al contrario, se legitima como la “vanguardia” que guía al pueblo hacia la consecución del socialismo. Con respecto al papel que se le asigna al Partido, Jiang Zemin declara en el 14º Congreso: “Debemos mantener la estabilidad de largo plazo y hacer nuestro país próspero y fuerte. La clave de todo en nuestro Partido, un partido

armado con la teoría del Camarada Deng Xiaoping de construir el “socialismo con características Chinas”<sup>470</sup>

### **6.3. Desempeño económico e industrial**

En consideración del desempeño industrial es posible distinguir dos fases claramente definidas durante este periodo. La primera tiene como punto de partida la crisis económica y culmina con la pronta recuperación de principios de la década de 1990, periodo que se va a caracterizar por el redimensionamiento de las viejas propuestas institucionales y el establecimiento de una política claramente conservadora. Con el 8º Plan Quinquenal (1991-1995) se puede dar inicio a una segunda fase que se va a distinguir por una mayor flexibilización en las políticas conservadoras. En esta fase se vive una lenta recuperación culminando con la definición de la estrategia a seguir en el 14º Congreso del Partido Comunista China celebrado en octubre de 1992.

#### **6.3.1. De la crisis al equilibrio macroeconómico**

Las políticas de contracción económica que aplicó el grupo conservador, encabezado por Li Peng, fueron exitosas con respecto a la reducción de la inflación.<sup>471</sup> A pesar de ese logro, y dado que esta crisis había servido como justificación para reasumir el control central de la economía y aplicar nuevas políticas, en la 5ª Sesión Plenaria del Comité Central se decidió extender el programa de austeridad por tres años más lo que contribuyó para que se continuara con un crecimiento decreciente de la economía.

---

<sup>470</sup> Jian Zemin, “Speed up the pace of reform, opening, and modernization and win greater victories in the cause of socialism with Chinese characteristics” op. cit.

<sup>471</sup> De una inflación del 25.8% en abril de 1989 para septiembre esta había disminuido a solo un 13% y durante la primera mitad de 1990 era de solo un 3.2%. Fewsmith Joseph, *China since Tiananmen*, op. cit. p. 39. .

Tabla VI. 1

**Tasas de crecimiento de la economía en China 1983-1990**

Año	% PIB	% inflación
1984	14.5	2.8
1985	13.0	8.8
1986	8.8	6.0
1987	11.4	7.3
1988	11.3	18.5
1989	4.1	17.8
1990	3.9	2.1

Fuente: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 1995, pp. 31-35

Como se observa en la tabla la economía se contrajo con rapidez con un crecimiento del PIB, de solo 4.4% y 3.9% para los años de 1989 y 1990 respectivamente, muy por debajo de las tasas logradas durante el periodo de la Reforma que en promedio oscilaba por arriba del 10%. Para algunos estudiosos ese decrecimiento tan desastroso; mas que por la aplicación de la reforma, como lo aparentaba el gobierno; consideraban que debería explicarse por la extensión y profundidad en la aplicación de las políticas de contracción y la continuación de “viejos arreglos institucionales” que, en la práctica, habían mostrado su incapacidad para dar respuesta a los nuevos desafíos. Contrario a toda política racional al brindarle el gobierno un fuerte apoyo a las empresas de propiedad estatal, que desde años atrás habían mostrado bajos índices de productividad y un alto grado de ineficiencia; y al aplicar fuertes restricciones al crédito para las empresas de propiedad colectiva y desalentar la expansión de las empresas privadas, va a originar: una drástica reducción en las tasas de crecimiento industrial, una reducción significativa de las utilidades de las empresas propiedad del Estado (EPEs) en el presupuesto estatal, un incremento en los niveles de desempleo, fuertes desacuerdos y ruptura con los gobiernos locales afectados por esas medidas, y por ende, en un incremento de las presiones sociales. La

reconsideración de las viejas estructuras institucionales, no obstante, ser impedimento para una pronta recuperación económica se convirtió en una carga muy onerosa para el gobierno en lo económico, en lo político y en lo social.

Los efectos de estas políticas en las empresas se sintetizaban en que::

- Las empresas estatales, que se habían convertido en el sector industrial privilegiado por las autoridades gubernamentales y que habían sido fuertemente apoyadas con créditos, subsidios, etc., habían mostrado tasas de crecimiento decrecientes, tanto en su participación en el PIB como en su producción industrial bruta, a las que habían logrado alcanzar en los periodos precedentes. Estas empresas no solo no habían incrementado su rentabilidad sino que ya para 1989 la participación de las utilidades en el presupuesto estatal había decrecido un 57%, y al mismo tiempo que los inventarios se disparaban las ventas al menudeo cayeron en un 1.9% con respecto al año anterior,<sup>472</sup> y aunque las pérdidas siempre existieron en estas empresas nunca habían sobrepasado el 1% del PIB, sin embargo, en solo dos años (1989 y 1990) las pérdidas sobrepasaron el 2% del PIB.<sup>473</sup>
- Las empresas colectivas fueron, durante este periodo, el principal flanco de ataque de la autoridad gubernamental conservadora, dado que en ellas se hicieron recaer los principales costos del plan de austeridad. Entre otras medidas: les fueron recortados los apoyos en términos de impuestos y créditos, el Estado estipuló que el dinero necesario para el desarrollo de las ECPV debería provenir solo de los campesinos.<sup>474</sup> Estas acciones dirigidas por la autoridad central se pueden justificar por razones económicas y políticas. Desde el punto de vista económico dado que se consideraba que el apoyo brindado a estas empresas había significado la desviación de recursos de sectores estratégicos debilitando la economía y contribuyendo a la escasez de

---

<sup>472</sup>Fewsmith Joseph, *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, Cambridge University Press, United States of America, 2001, p.39

<sup>473</sup> Naughton Barry, *Growing Out Of The Plan*, op. cit. p. 286

<sup>474</sup> Jingchao Geng, "Managing Growth of Township and Village Enterprises in Guangdong: Lessons Learned and Opportunities" en Tung X. Bui et al., *China's economic powerhouse*, Palgrave, New York, 2003, p. 115

insumos y materia prima para las empresas estatales.<sup>475</sup> Desde el punto de vista político dado que la creciente influencia y poder de las burocracias en sus localidades cuestionaba a la autoridad central por lo que la re-centralización y la planificación permitirían, no solo una reasignación más eficiente de los recursos escasos, sino reducir ese creciente poder económico y político a favor de la autoridad central. En términos concretos las medidas en contra de estas empresas revirtieron su tendencia creciente tenida durante los últimos 10 años. En 1989, el peor año de la crisis, 3 millones de empresas fueron a la bancarrota o fueron asimiladas por otras empresas, entre 1988 y 1989 se perdieron 1.7 millones de empleos y 1.3 millones entre 1989 y 1990, de dejaron de establecer 2 millones de nuevas empresas y de crearse entre 7 y 8 millones de nuevos empleos.<sup>476</sup> En 1990 esas empresas no recibieron ningún crédito. Algunas empresas colectivas cerraron o se unieron a otras ECPV y cambiaron sus negocios por lo que millones de trabajadores de estas empresas se vieron forzados a regresar a la agricultura. A pesar de esas cifras, este sector mantuvo una tasa de crecimiento de alrededor del 10% para 1989 y 1990 muy por arriba de las tasas de crecimiento de las empresas estatales y del nivel promedio del sector industrial. Por el lado de las utilidades mantuvieron una leve disminución durante este periodo de ajuste, contrario a las empresas de propiedad estatal cuya reducción en sus utilidades fue notoriamente superior.<sup>477</sup> Las cifras anteriores hacían constar que las empresas colectivas, orientadas hacia el mercado, a pesar de recibir fuertes restricciones del gobierno, se ajustaron con mayor rapidez que otras empresas con diferentes tipo de propiedad.

---

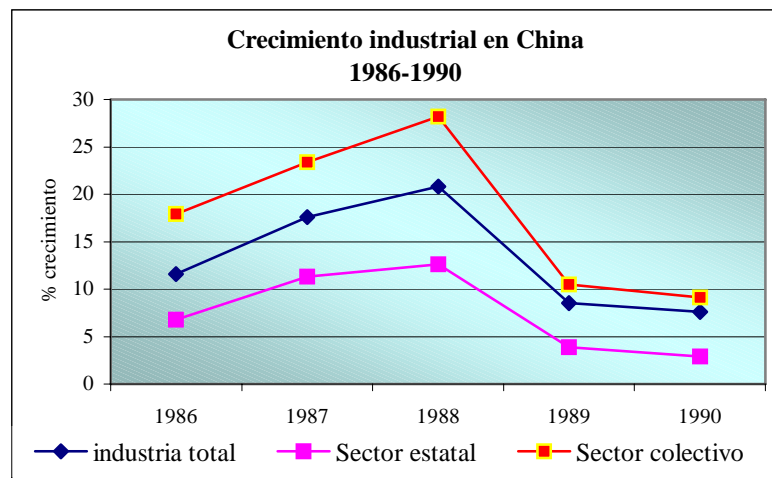
<sup>475</sup> Ibid., p. 38

<sup>476</sup> Yingyi Qian y Barry R. Weingast, "Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism With Chinese Characteristics", *Center For Economic Policy Research*, Publication No. 391, Stanford University, Marzo 1994, p. 23 y Ody Anthony J., *Rural Enterprise Development in China*, 1986-90, op. cit. p. 32

<sup>477</sup> La reducción en las utilidades para las empresas colectivas (en mil millones de yuan) fue de 25.9 para 1988, 24.01 para 1989 y 23.2 para 1990, mientras tanto para las empresas estatales fue de 89.2, 74.3 y 38.8 para esos mismos años. Ver: Choe Chongwo y Xiangkang Yin, "Contract management responsibility system and profit incentives in China's state- owned enterprises", *China Economic Review*, 11, 2000, 100



Gráfica VI. 2



Fuente: Comprehensive Department, State Bureau of Statistics, *A Collection of Historical Statistical Materials of All Provinces, Autonomous Regions, and Municipalities of the Nation*, China Statistics Press, Beijing, 1990, p.4

- Las empresas de propiedad privada sufrieron un retroceso dados los cambios abruptos en la atmósfera política después de los sucesos de Tiananmen. De haber sido legitimadas y promovidas en la fase previa, durante este periodo van a recibir fuertes restricciones de la autoridad gubernamental para desalentarlas. Por un lado, se les restringe el crédito, el abastecimiento de materia prima y energía y se les va a imponer un control excesivo para evitar la evasión en el pago de impuestos y la corrupción. Asimismo el gobierno se reserva el derecho de decidir la aceptación o el rechazo del establecimiento de nuevas empresas privadas. Aunque estas medidas van a evitar su proliferación e impactar en su crecimiento no van a lograr dismantelarlas del todo; así vemos como las empresas individuales de ser 14.5 millones para 1988 se redujeron a 12.4 millones para 1989,<sup>478</sup> mientras tanto durante la primera mitad de 1989 el número de empresas privadas decreció en un 15% y la población empleada en ellas en un 17%.<sup>479</sup> A pesar de la persistencia de los ataques de la autoridad central en contra de las empresas privadas, un gran número de gobiernos locales, no solo se

<sup>478</sup> Christopher Hudson, *The China handbook*, Fitzroy Dearborn Publishers, Chicago, 1997, p. 161

<sup>479</sup> Yu-Shan Wu, *Comparative economic transformations: mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*, Stanford University Press, California, 1994, p. 37

resistió a ellos, sino que aplicaron medidas para contrarrestarlos o encubrir su presencia.<sup>480</sup>

Dada la aplicación de políticas diferenciadas en todo el territorio chino durante la reforma el establecimiento de instituciones de mercado se fortaleció de manera desigual, tanto en el ámbito regional como sectorial; por lo mismo las “nuevas” políticas conservadoras no lograron imponerse con la misma intensidad. Los gobiernos locales, por ejemplo, respondieron a esas nuevas políticas y muchos de ellos se opusieron al establecimiento de unas “reglas” que contrariaban sus intereses; incluso las mismas autoridades gubernamentales no intentaron desacreditar aquellas experiencias regionales exitosas, dado que hacerlo, les pudo haber significado una oposición de tal envergadura que hubiese puesto en entredicho la economía del país, y por ende, su posición de liderazgo. Esta última aseveración se acentúa en aquellas regiones, como la de la costa del pacífico. El haber jugado mas intensamente con las reglas que establece el mercado les había permitido un mejor aprovechamiento de sus ventajas comparativas y alcanzar un mayor desarrollo económico y un crecimiento industrial sin precedentes, asimismo a los gobiernos central y local les había posibilitado un mayor acceso de capital y tecnología extranjera. Lo anterior explica porque estas experiencias sobrevivieron, no solo a la reforma en los precios y a las políticas de austeridad, sino a la misma crisis de Tiananmen y a las subsecuentes supresión política y recesión económica. Al contrario de lo que pudiese haberse esperado, las políticas de apertura en la región de la costa, no solo no se contrajeron sino que se profundizaron. En la 5ª Sesión Plenaria del 13º Comité Central en noviembre de 1989, si bien es cierto que se introdujeron restricciones políticas internas, se tomaron medidas para activar y alentar el uso de capital extranjero y promover la importación de tecnología avanzada, se implementaron leyes y regulaciones para mejorar el medio ambiente para la IED,<sup>481</sup> se alentó el desarrollo exportador en las áreas costeras y hubo un compromiso explícito del gobierno por mantener las políticas

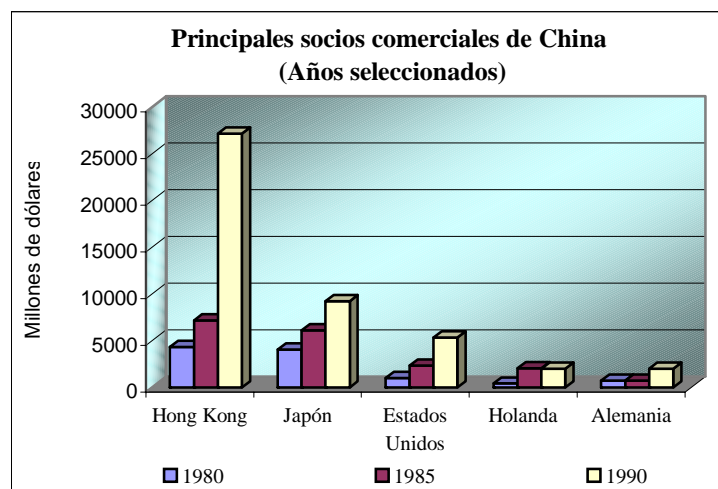
---

<sup>480</sup> En Xingji, por ejemplo, a estas empresas se les cambió de nombre (empresas municipales), en otras localidades se les exentaba del pago de impuestos, especialmente a aquellas empresas productoras de nuevos productos o que proveían fuentes de empleo a los jóvenes, asistencia con créditos, etc.

<sup>481</sup> Una de las principales regulaciones se aplicaron a las Joint Ventures (JV). Las principales modificaciones consistieron en: Permitir a extranjeros actuar en la junta directiva de las empresas de JV, la eliminación de los tiempos límites de duración de la JV y no aplicar nacionalizaciones a las JV, pero si es estrictamente necesario, la autoridad se compromete a otorgar una compensación adecuada

básicas de las Zonas Económicas especiales. A pesar de las sanciones económicas de occidente y contrario a lo que se pudiese esperarse, estas acciones reforzaron el entrelazamiento productivo y comercial con Hong Kong y Taiwán y permitieron un mayor acercamiento económico con los países de Asia continental, lo que a la postre fue fundamental para el logro de una rápida recuperación económica.<sup>482</sup> La importancia de Hong Kong se deja ver en la gráfica:

Gráfica VI. 3



Fuente: Asian Development Bank, *Key Indicators of Development Asian and Pacific Countries 1994-2002*

### 6.3.2 Del equilibrio a la aceleración de la Reforma

Como se había señalado anteriormente la política industrial discriminaba a la industria no estatal con la finalidad de liberar recursos para canalizarlos al sector estatal y estimular su desempeño. Contrario a lo proyectado, el resultado no fue el esperado. Mientras las empresas del sector no estatal se adaptaban con mayor facilidad a las políticas restrictivas, las empresas estatales, protegidas de la competencia real mediante una “suave restricción presupuestaria”, se tornaban en industrias más rígidas e ineficientes, siendo una carga, cada vez más onerosa, para la autoridad central. Esta

<sup>482</sup> Cook Ian G.y Yongjiang Wang, “Foreign Direct Investment in China: Patterns, Processes, Prospect” en Ian G. Cook, [et al.], *Dynamic Asia: business, trade and economic development in Pacific Asia*, publicado por Ashgate Aldershot, England , 1998, 192

situación va a mostrar una situación paradójica: las industrias no estatales, menos favorecidas con la política industrial, mostraban un mejor desempeño que las industrias estatales privilegiadas con esa nueva política. En 1990 el sector estatal creció un escaso 2.9% comparado con 9.1% de las empresas colectivas y un 21.6% de las empresas privadas y 56% de las otras tres empresas con capital extranjero. La participación de las empresas estatales en la producción industrial bruta cayó de 7.6% en 1980 a 64% en 1985 y 54.6% en 1990.<sup>483</sup> En términos del valor de la producción industrial bruta la recuperación de las industrias no estatales es más rápida que en las industrias de propiedad estatal. Las empresas estatales participaban con el 56.06% en 1989, y a pesar del apoyo estatal, esa participación había decrecido a un 52.9% para el año de 1991 y 48.9% para 1992. Mientras tanto la participación de las empresas colectivas, las empresas privadas y las empresas con participación de capital extranjero mostraban tasas crecientes.<sup>484</sup>

Tabla VI. 2  
**Valor de la Producción industrial bruta  
por tipo de propiedad (%)**

Año	EPE	ECPV	Individual	Otras
1988	56.80	36.15	4.34	2.72
1989	56.06	35.69	4.80	3.44
1990	54.60	35.62	5.39	4.38
1991	52.94	35.70	5.70	5.66
1992	48.09	38.04	6.76	7.11
1993	43.13	38.36	8.35	10.16

Fuente: State Bureau of Statistics *China Statistical Yearbook*, 1993, p. 414

<sup>483</sup> State Bureau of Statistics *China Statistical Yearbook*, Beijing, 1993, p. 414

<sup>484</sup> Ibid, p. 414

Como se puede observar en Tabla VI. 2 la declinación de la producción “socialista” en razón de la del “mercado” y la transformación en la estructura de la propiedad, de ser cada vez más privada y menos pública, evidenciaban la incapacidad de los viejos arreglos para revertir los pasos dados con la reforma. Los indicadores económicos cuestionaban la preeminencia de las viejas estructuras institucionales y cuestionaban la legitimidad del liderazgo conservador.

Debido a estos resultados, amén de los cambios que se daban en Europa del Este donde los viejos regímenes comunistas eran derrocados de manera violenta, impulsaron al gobierno a relajar algunas de las restricciones impuestas a las empresas no estatales a la vez que se reconsideraban las políticas hacia las empresas estatales. En diciembre de 1990 el Partido Comunista aprobó el esbozo para el 8° Plan Quinquenal (1991-1995) en el que se incluía una sección sobre reforma económica, en ese documento se observan medidas, que no solo marcaban un retroceso con respecto a los llamados 39 puntos, sino que se planteaban propuestas que marcaban el reinicio del movimiento hacia una economía de mercado. Entre otras medidas, el esbozo del 8° Plan hacía un llamado por la eliminación del “sistema dual de precios” y se sugería un retorno gradual a un sistema de precios de mercado. Por otro lado, Zou Jiahua, ministro de la Comisión Estatal de Planeación, en febrero de 1991, hacía un llamado por una reducción del plan obligado a fin de empujar a las empresas estatales hacia el mercado.<sup>485</sup> Sin embargo, no fue sino hasta septiembre de 1991, en la Conferencia de Beijing, donde se dio por terminado el periodo de reajuste y se lanzó una renovada reforma industrial en el sector estatal, se relajaron algunas de las restricciones que habían sido impuestas a las empresas no estatales, al grado incluso de acelerar el establecimiento de Zonas especiales en regiones fuera de la costa.<sup>486</sup> El liderazgo se alejaba firmemente del programa conservador y empezaba por aplicar medidas para reformar la economía y mejorar sus operaciones. Los reformadores disfrutaron de un empujón adicional cuando Deng Xiaoping en su visita a Shenzhen, Zhuhai y Shangai a fines de 1992, en el que se denominó “viaje imperial”, se

---

<sup>485</sup> Reform (Annual), *Yearbook of China's Economic System Reform*, citado por Naughton Barry, *Growing Out of The Plan*, op. cit. p.288

<sup>486</sup> Durante los primeros nueve meses de 1992 casi 2,000 zonas de desarrollo se establecieron, la mayoría de ellas al interior del país. A principios de 1993 la prensa reportaba que “nadie sabe exactamente cuantas zonas de desarrollo existen, ni de los atractivos de inversión que disponen, de exenciones de impuestos o de que otras políticas favorables se aplican...”. Ver Skirk Susan L. *How China Opened Its Door.*, op. cit. p. 41

anunciaba que la reforma era el único medio que tenía el país para no quedar rezagado y alcanzar a los países de industrialización reciente. Entre otros puntos Deng abogaba por: reducir el “plan”, promover la regulación de mercado vs. planeación obligada, reforzar la autonomía de las empresas, imponer una mayor disciplina financiera a las empresas estatales, cerrar las empresas ineficientes y reforzar una estructura de precios de mercado. En otras palabras se alentaba la continuación e intensificación de los arreglos propios de la reforma.

#### **6.4. Repercusiones del 14º Congreso del Partido Comunista en el sector industrial**

Como se había señalado antes emerge en el 14º Congreso una propuesta de cambio institucional radical y definitivo. Las viejas propuestas mostraban su incapacidad para detener las inercias de la reforma y de responder a las nuevas circunstancias económicas y políticas en que se circunscribía China a principios de la década de 1990. Se había probado en la práctica la importancia del papel jugado por el Estado en alentar las transformaciones institucionales de mercado cuando éstas aún no habían madurado lo suficiente, y con ello alcanzar niveles de crecimiento económico y desarrollo industrial inusitados, sin embargo, se había mostrado también, el impacto negativo cuando sus acciones buscaban sofocar y suplantar la acción del mercado cuando había logrado un cierto grado de madurez. La reconsideración de las viejas propuestas solo sirvió para mostrar, en la práctica, de que no había una “marcha hacia atrás” para China.<sup>487</sup> El 14º Congreso marcó la ruptura con el viejo régimen y estableció las bases de un crecimiento económico soportado en instituciones adhoc a las particularidades de la experiencia china. Sus principales efectos para cada uno de los sectores industriales se muestran a continuación:

##### **6.4.1. En el sector de la industria estatal**

Contrario a una política conservadora en la que el Estado, además de proteger a las EPEs de la competencia, le concedía privilegios y asumía la responsabilidad de sus

---

<sup>487</sup> Naughton Barry, *Growing out of the plan, Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge University Press, 1998, p. 288

pérdidas, lo que a la postre le redituaba una onerosa carga financiera; En el nuevo contexto, donde se le da una preeminencia a una economía de mercado, la autoridad gubernamental aplicó una nueva política que pretendía hacer de las empresas estatales unidades que operaran como entidades económicas más independientes, bajo el supuesto de que, al asumir una mayor responsabilidad en sus operaciones, podrían competir con las empresas no estatales. Con ese propósito se buscaba incidir en una separación real de los derechos de propiedad y los derechos de control de las empresas, por lo que se van a privilegiar dos mecanismos institucionales: Por un lado, en ampliar las regulaciones que le permitan una mayor autonomía a los administradores en la dirección de las EPEs y evitar la interferencia del poder gubernamental en sus decisiones internas, y por otro, promover cambios en la estructura de gobernación.

Con respecto al primero de estos puntos, garantizar una mayor autonomía de las empresas, en julio de 1992 el Consejo Estatal publicó las Regulaciones para transformar los mecanismos de operación de las empresas de propiedad estatal en el que se establecían 14 derechos para las empresas de propiedad estatal. Dichos derechos consistían en: administrar la producción y capacidad para tomar de decisiones; decidir sobre los precios de sus productos en el mercado, vender sus productos, comprar bienes y materiales, exportar e importar, tomar decisiones para inversión, determinar la aplicación de los fondos de reservas; disponer de los bienes de la empresa, operar *joint ventures* o establecer uniones, despedir y contratar trabajadores, elegir al personal administrativo, determinar la distribución de bonos y salarios, decidir la organización interna de la empresa y rechazar gastos no autorizados.

Con respecto al segundo de los puntos, cambios en la estructura de gobernación de las empresas, la autoridad central va a impulsar el establecimiento de *joint ventures* con inversionistas de capital extranjero. En esta lógica en noviembre de 1993 se implementa una estrategia de corporativización y se impulsa la transformación de las empresas estatales en empresas de “participación de acciones” (Shareholders).<sup>488</sup> A esta política se

---

<sup>488</sup> Este forma de organización consiste en establecer un sistema de “participación” en el que diversos tenedores de acciones puedan ser coparticipes de la propiedad de la empresa cuya responsabilidad se limita

le denominó sistema de modernización de las empresas estatales, con la que se buscaba una separación efectiva de las funciones de propiedad de las empresas con respecto a su administración en una estructura organizativa de mayor autonomía y responsabilidad. Es esta estructura corporativa, similar a la que se seguía en las prácticas internacionales, se permite clarificar los derechos de las empresas en tomar decisiones concernientes a los bienes que les son confiados por propietarios e inversionistas.<sup>489</sup> Esta propuesta se concretó a principios del año de 1994 en que el Consejo Estatal lanzó un experimento en 100 empresas estatales en las que se estableció este “sistema de empresas modernas”, luego fue seguido por los gobiernos locales quienes involucraron a casi 2,500 empresas.<sup>490</sup> Las empresas estatales que habían gozado de la protección del Estado, dadas las nuevas condiciones, se ven forzadas a adaptarse a las condiciones que exige el mercado, y por lo tanto, en aplicar medidas para ser más competitivas.

Si bien ambos planteamientos tenían como claro objetivo mejorar la eficiencia de las empresas estatales, hasta antes de 1993, no se había logrado ese objetivo. Persistió el control de precios, no se eliminó del todo el sistema de producción de cuotas para ventas al Estado, las empresas continuaron siendo abastecidas con materia prima barata, persistieron los altos crédito para inversión, el presupuesto continuó proveyendo las pérdidas de las empresas, etc. En otras palabras, las empresas continuaron con una “suave restricción presupuestaria”.<sup>491</sup> Por el lado en las empresas de “participación de acciones”, si bien fue un avance significativo en la diversificación de la propiedad y se expandieron en número,<sup>492</sup> carecían de una estructura legal coherente que las rigiera, y dado que el Estado había asumido una posición cautelosa en expandirlas, las reformas no lograron impactar los niveles de productividad de las empresas propiedad del Estado.

---

al valor de su participación. El Estado dejará de ser el único propietario y estará sujeto a los estatutos de la nueva empresa, por lo tanto, el administrador ya no tendrá la obligación de responder a la autoridad gubernamental sino al cuerpo directivo de la empresa, y dado que la empresa opera bajo condiciones fiscales normales, no tendrá que operar bajo sistemas de responsabilidad contractual.

<sup>489</sup> Tseng Wanda, Hoe Ee Khor et al. “Economic Reform in China. A New Phase”, *Occasional Paper del Fondo Monetario Internacional*, Noviembre de 1994, p. 43-444

<sup>490</sup> Zhang Chunlin, “Revisiting China’s SOE Reform Strategy”, en: Institute of World Economics and Politics Chinese Academy of Social Sciences, *China & World Economy*, v. 2, No. 2, 2002, p. 12

<sup>491</sup> Charles Harvie. Ed., *Contemporary developments and issues in China's economic transition*, St. Martin's Press, New York, 2000, p. 51

<sup>492</sup> Harrold Peter y Rajiv Lall, *China: Reform and Development in 1992-1993*, World Bank Discussion Papers (East Asia & Pacific Region Series), 1993, p. 42



Tabla VI. 3

**Desempeño de las empresas industriales estatales en China**

(Mil millones de yuan)

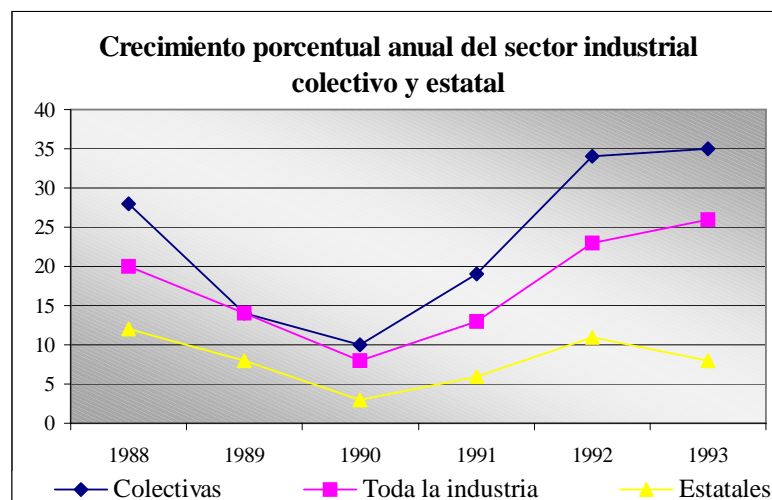
	1990	1991	1992	1993
Producción Industrial	1,306.4	1,495.5	1,782.4	2,620.1
% del total	54.6	52.9	48.1	43.1
Pérdidas de las EPE <sup>a</sup>	34.9	36.7	36.9	45.3
Subsidios directos <sup>b</sup> al déficit de las EPE	12.4	57.9	50.6	84.4
% del total	0.7	2.7	1.9	2.4

Fuente: <sup>a</sup> State Statistical Bureau, Statistical Yearbook of China, 1997 y <sup>b</sup> World Bank "Reform and the Role of the Plan in the 1990s", *World Bank Country Study*, Washington, D.C. 1995

6.4.2. En la industria del sector no estatal

Estas empresas, desde su creación, habían estado sujetas a un medio ambiente de mercado, y aunque se encontraban fuertemente fragmentadas, las reglas del juego en las que operaban, les había permitido alcanzar un crecimiento extraordinario, tanto en la generación de empleos como en los niveles de producción industrial. Es por ello que al eliminarse las restricciones a que estaban sujetas, principalmente al crédito, al reforzarse los mecanismos de desregulación en el sistema de precios y al extenderse la liberalización del mercado de bienes y factores productivos les permitieron gozar de una posición privilegiada dado que disponían de una experiencia de mercado sin igual y de una estructura organizacional *ad hoc* para el mejor aprovechamiento de estas nuevas condiciones. Lo anterior explica el empuje tenido por estas empresas y su gran contribución al enorme crecimiento en la economía de China durante este periodo.

Gráfica VI.4



Fuente: China Statistical Yearbook, 1999, Tablas 13.3

#### 6.4.2.1. En la industria colectiva de Poblados y Villas

Las empresas colectivas de Poblados y Villas fueron consideradas en los tres elementos básicos para la construcción de la economía socialista con características chinas por lo que el Partido Comunista y el Consejo Estatal emitieron nuevas directrices, reafirmaron, nuevamente, su importancia en la economía y dieron marcha atrás a las políticas discriminatorias que habían sido aplicadas en contra de ellas. Estas empresas fueron, en el conjunto de las empresas estatales, las más dinámicas debido a su enorme capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias. El hecho de haber tenido que enfrentar, desde su creación, las fuertes presiones que impone el mercado y las duras restricciones presupuestarias les impusieron una mayor disciplina y les proporcionaron una mayor experiencia y capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia exigidas por el mercado.

Entre otros se pudiesen considerar los siguientes logros de las industrias de Poblados y Villas:

- A mediados de 1990 participaban con el 20.2% de la producción industrial total y para el año de 1993 su participación de había incrementado a un 26.5% del total y de un 30.5% si nos extendemos al año de 1994.<sup>493</sup>
- En términos de creación de empleos, después de haber mostrado un decrecimiento en su número en el periodo 1988 –1989 de mas de un millón de empleos se van a generar 30.8 millones de nuevos empleos en el periodo de 1990 a 1993.<sup>494</sup>
- Con respecto a su desempeño en el sector exportador, después de que las TVEs habían tenido un decrecimiento de 2.5 puntos porcentuales durante el periodo de 1988-89 para el periodo de 1990 a 1993 se va a incrementar en 28 puntos porcentuales, participando con el 44.4% del total de las exportaciones de China.<sup>495</sup>

Contrario a la tendencia de estas empresas, los indicadores de las empresas estatales van a mostrar un fuerte decrecimiento: su participación en los niveles de producción industrial se redujo de 54.6% para 1990 a un 43.1% y 34.1% para los años de 1993 y 1994. En virtud de los fuertes vínculos entre las empresas estatales, las empresas colectivas urbanas presentaban una tendencia de decrecimiento similar. Un elemento adicional que va a explicar el crecimiento el sector colectivo va a ser su ubicación geográfica. Si bien es cierto que las empresas colectivas no se restringían a una región en particular, los arreglos institucionales con los que operaba y las ventajas que ofrecía, le habían permitido un desempeño más eficiente en las regiones donde se habían instituido “reglas del juego” de excepción.

---

<sup>493</sup> Harvie Charles, “China’s SMEs: Their Evolution and Future Prospects in an Evolving Market Economy” en Harvie Charles y Boon- Chye Lee, *The Role of SMEs in National Economies in East Asia*, Edward Elgar Cheltenham, UK Northampton, MA, 2002, p. 59

<sup>494</sup> Ibid

<sup>495</sup> Ibid., p. 61

Tabla VI.4

<b>Producción Industrial en Empresas estatales y colectivas</b> (mil millones de Yuan)					
	1990	1991	1992	1993	1994
Total	2, 392.4	2, 824.8	3,706.6	5,269.2	7,690.9
Empresas Estatales	1, 306.4	1,495.5	1,782.4	2,272.5	2,620.1
% del total	54.6	56.1	48.1	43.1	34. 1
Empresas Colectivas Urbanas	368.7	414.9	514.4	626.3	801.1
% del total	15.4	14.7	13.8	11.9	10.4
Empresas Colectivas De Poblados y Villas	483.5	593.5	895.7	1,395.0	2,342.3
% del total	20.2	21.0	24.2	26.5	30.5

Fuente: State Statistical Bureau, *TVE Statistical Yearbook*, 1995 y años previos

Dadas la extensión de estas reglas los nexos se van a profundizar:

- Para el año de 1990 el 19% del total de la producción industrial en la región de la costa se atribuía a las empresas colectivas rurales, para 1994, dicha participación se había incrementado en más de un 150%. Para este mismo año el 84% la producción industrial de las empresas colectivas rurales se va ubicaba en esa región.<sup>496</sup>
- Va a permitir un exitoso vínculo del sector industrial con el exterior. Durante el periodo de 1988 a 1993 las exportaciones de las Empresas de Poblados y Villas se incrementaron de 8.02 mil millones de dólares a 38.1 mil millones con un crecimiento en la participación de las exportaciones totales del 16.9% para 1988 a un 41.5% para el periodo de 1993.<sup>497</sup>

El desempeño tan notable de las empresas colectivas, principalmente el que se refiere a las de Poblados y Villas, en un periodo en que se reconvierte la política institucional hacia el mercado, permite comprender que el desempeño de una empresa no radica tanto en si sus derechos de propiedad se definen sobre la base de la “propiedad privada” sino

<sup>496</sup> Ibid. p. 79

<sup>497</sup> State Statistical Bureau, *Editorial Committee of China's TVEs*, No.20, 1996, p. 102-3

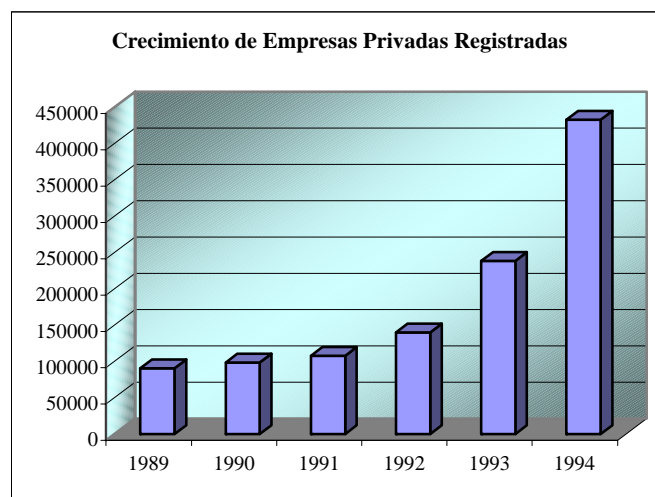
en la estructura interna de esas empresas que permita, por un lado, incentivar a los actores, y por otro, lograr una mejor adaptación a las cambiantes circunstancias del medio ambiente económico e institucional. Dado que esas empresas, desde su origen, han sido dispuestas a jugar con las reglas del juego que impone el mercado, a pesar de que el mecanismo de propiedad de las empresas no es privado, una extensión de esas reglas a la mayoría de los ámbitos de la economía, permite que, al menos en un primer momento, su posición se refuerce y se vea altamente estimulada.

#### 6.4.3. En la industria del sector privado

Desde antes que el 14º Congreso del Partido Comunista autorizara oficialmente el desarrollo simultáneo de diferentes formas de propiedad y eliminara la idea de considerar la propiedad privada como “suplemento necesario”, el fracaso de los viejos arreglos institucionales, fue el mejor argumento para el reimpulso y profundización de la reforma. El viaje que hiciera Deng Xiaoping al sureste de China en el año de 1992 marcó esa ruptura. A partir de entonces el discurso y la práctica gubernamental se fueron transformando y se fue creando un medio ambiente propicio para la emergencia de un nuevo consenso. Es en este contexto que surge una nueva etapa para el desarrollo de la industria privada y aparecen nuevas políticas para alentar su crecimiento. Estas políticas incluían, desde las provisiones para mejorar el acceso privado al crédito y a la tecnología, hasta el impulso al establecimiento de negocios privados desde todos los niveles de gobierno. En esta vía los gobiernos provinciales y municipales establecieron regulaciones para alentar su desarrollo, especialmente en los campos de exportación, tecnología e industria, sin embargo, no fue sino hasta el Tercer Pleno del 14º Comité Central celebrado en noviembre de 1993 donde los líderes chinos asumieron la plena responsabilidad de la consecución de un “mercado socialista” por lo que yendo mas allá de las declaraciones establecieron medidas inequívocas hacia su consecución. En dicho pleno: se establecieron medidas a fin de abandonar la discriminación contra el sector privado y se aprobaron una serie de leyes y regulaciones para avanzar en una reforma real del sistema de propiedad. Se establecieron nuevas leyes sobre las empresas, se legalizó el sistema de responsabilidad limitada en las empresas y se autorizó un sistema de

participación de acciones. En ese mismo sentido se estableció un régimen fiscal que asumía la variedad de mecanismos de propiedad y se establecieron medidas para facilitar la inversión pública y privada conjunta.<sup>498</sup> Los resultados en la aplicación de estas políticas al impulso a estas empresas no se hicieron esperar, se ampliaron las oportunidades de mercado, y por ende, se dio un inusitado crecimiento en su número, en la generación de empleos y en los niveles de participación en la producción industrial. A finales de 1992, China contaba con 139,633 empresas de propiedad privada que generaban 2.3 millones de empleos, y ya para 1994, el número de empresas se había más que duplicado (siendo 432,240) mientras tanto el número de empleos se había casi triplicado al incrementarse a 6.5 millones.<sup>499</sup>

Gráfica VI. 5



Fuente: State Statistical Bureau, *State Yearbook of China Industrial and Commerce Administrative Management (1992-1998)* y *China Statistical Yearbook, (1982-98)*, Beijing, 2000.

Mientras tanto el valor de la producción industrial se había incrementado de 200.6 mil millones de yuan para 1992 a 386.1 y 708.2 mil millones de yuan para los años de 1993 y 1994 respectivamente, asimismo se observa una creciente participación del sector en el

<sup>498</sup> Young Susan, "The Private Sector in China's Economic Reforms" en Hudson Christopher ed., *The China handbook. Prospects onto the 21<sup>st</sup> Century*, Fitzroy Dearborn Publishers, Chicago, 1997, p.158

<sup>499</sup> State Statistical Bureau, *State Yearbook of China Industrial and Commerce Administrative Management (1992-1998)* y *China Statistical Yearbook, (1982-98)*, Beijing, 2000

total de la producción industrial.<sup>500</sup> Mientras que para 1991 participaban con el 4.8% de la producción industrial total para 1993 habían alcanzado un 8% y para 1994 la habían casi duplicado (tabla 33)

Tabla VI.5

**Producción Industrial en las empresas de propiedad privada**  
(mil millones de Yuan)

	1990	1991	1992	1993	1994
Total	2,392.4	2, 824.8	3,706.6	5,269.2	7,690.9
Propiedad Privada	129.0	128.7	200.6	386.1	708.2
% del total	5.4	4.8	5.8	8.0	9.2

Fuente: State Statistical Bureau, *TVE Statistical Yearbook*, 1995 y años previos

Sin embargo, el crecimiento y extensión de la industria privada no fue homogénea en todo el territorio. Al igual que las empresas colectivas se dio una diferenciación en su crecimiento y extensión en términos de su geografía. Las industrias privadas se concentraban en aquellas regiones que habían experimentado un cierto grado de autonomía y en las que se había dispuesto arreglos institucionales y políticas de excepción. Debido a que la propiedad privada se rige por los mecanismos de mercado, la región de la costa fue mayormente privilegiada con la proliferación de este tipo de empresas en relación con aquellas regiones del interior o en las áreas urbanas donde el sector estatal permanecía aún dominante. Para los años de 1992 y 1993 casi el 70% de las

<sup>500</sup> Fewsmith Joseph, *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, Cambridge University Press, United States, 2001, p. 173

empresas privadas se ubicaban en la región de la costa y el 65% del total de los trabajadores se ubicaban en este sector.<sup>501</sup>

#### 6.4.4. En las empresas con participación de extranjeros

La adopción explícita de una economía de mercado en el programa de las reformas le dio una mayor transparencia a las “reglas del juego” que prevalecían en aquellas regiones que se habían visto favorecidas con políticas de excepción, por lo que con ello, no solo se alentó la inversión extranjera, sino que, al ampliarse las posibilidades de mercado, se vieron incrementadas sus posibilidades de negocios.<sup>502</sup> En consideración de lo anterior el crecimiento de las empresas en las que interviene capital de extranjeros se va a ver fuertemente estimulada ampliando su influencia sobre la economía en su conjunto. Para el año de 1990 las empresas con capital de extranjeros participaban con el 4.4% de la producción industrial total, sin embargo, ya para 1993 ésta se había incrementado a un 10.2% y a un 13.5% para el año de 1994.<sup>503</sup> El crecimiento de los montos de producción industrial muestra, en términos absolutos, un incremento sustancial: de ser 104.7 mil millones en 1990 se va más que duplicar en cada uno de los años subsecuentes. Sin embargo, este crecimiento tan extraordinario en la producción industrial de empresas con participación de capital extranjero se va a concentrar en la región de la costa, casi un 90% de los montos de inversión extranjera fue canalizado a esta región, mientras tanto, la influencia extranjera en las empresas de las regiones central y del oeste seguían manteniendo una participación reducida.<sup>504</sup>

---

<sup>501</sup> En esa region se consideraban: Liaoning, Hebei, Beijing, Tianjin, Shandong, Jiangsu, Shanghai, Zhejiang, Fujian y Guandong. Ver: State Statistical Bureau , *Yearbook of China Industrial and Commerce Administrative Management*, Beijing, 1992-1998.

<sup>502</sup> Desde el punto de vista de Castells el principal objetivo de las multinacionales al establecerse en China consistía, mas que en obtener ventajas en costos, penetrar en el enorme mercado chino. Castells Manuel, *La era de la información. Fin de Milenio*, (Vol. III), Editorial Siglo XXI, 1999, p. 325

<sup>503</sup> State Statistical Bureau, *TVE Statistical Yearbook*, 1995 y años previos

<sup>504</sup> La distribución geográfica de la inversión extranjera va a modificar la importancia de los centros industriales que antaño habían prevalecido. *Jiansu, Shandong y Guandong* provincias ubicadas en la costa se transformaron en las regiones de mayor producción industrial, *Shanghai*, que había sido el centro industrial por excelencia, cayó al cuarto lugar. Ver: Wei Yegua, *Patterns of Regional Inequality in China: Globalization, The State and Localities*, *Tesis para obtener el Ph D*, por la Universidad de los Angeles, 1998, pp. 89-94



## **6.5. Conclusiones**

1. Es este un periodo de contrastes institucionales, de ruptura, avance y continuidad de la reforma. De contrastes institucionales dada la emergencia de una visión conservadora cuyas políticas no solo obstaculizaron el avance de las instituciones de la reforma sino que rompieron con los criterios de esta visión y cuestionaron sus alcances. Desde esta óptica la crisis de fines de la década de 1980 no es otra cosa que la manifestación del desorden que resulta del establecimiento de instituciones de mercado, la descentralización y la anarquía en el comportamiento de los diversos actores sociales.
2. El temor de la burocracia política a ser rebasada por las presiones del exterior y de un rompimiento con la estructura de poder hasta entonces vigente va a marcar una ruptura y obligar a un retroceso en la aplicación de la reforma. Sin embargo, la grupo conservador que accedió al poder no tuvo la capacidad de enfrentar los grandes retos económicos ni fue capaz de romper de tajo con las inercias generadas, por lo que se vio sujeta a fuertes presiones sociales y políticas, a la postre, fue obligada a dar marcha atrás y reconocer la necesidad de un regreso a las nuevas instituciones. La reconsideración de las viejas propuestas sirvió solo para mostrar en la práctica de que no había una “marcha hacia atrás” para China.
3. Gracias a la experiencia de la reforma se habían logrado avances concretos. Se alentó la emergencia de nuevos actores, se diversificaron derechos de la propiedad que no se podían trincar de la noche a la mañana, se experimentó un sistema de incentivos que respondía a los criterios de trabajo y esfuerzo, se aplicaron políticas preferenciales para ciertas regiones, etc. En otras palabras, en base a la aplicación de políticas graduales y experimentales y de buscar la verdad por la vía de los hechos, se habían transformado radicalmente la mentalidad y la práctica de los diversos actores sociales, sobre todo la de quienes habían vivido de cerca esa experiencia.

4. Al acceder al poder el grupo conservador y habiendo aprendido la lección de momentos políticos del pasado, no fueron categóricos ni radicales en la determinación de “sus” políticas. Algunas de las prácticas reformistas siguieron presentes en el quehacer de la economía, sobre todo, en aquellas regiones donde el éxito de esas prácticas les había significado altos índices de crecimiento y, por lo tanto, se habían ampliado la influencia y el poder político de las burocracias locales, al grado de disponer de una capacidad tal como para cuestionar y rechazar las “nuevas” propuestas gubernamentales. Esta incapacidad del grupo conservador de establecer un nuevo “consenso” entre los diversos actores políticos y sociales sobre la base de los viejos arreglos institucionales y de alcanzar altos niveles de crecimiento y desarrollo económico, hacían predecible un “regreso” a las propuestas de la reforma y una nueva “ruptura” con las viejas visiones. Las prácticas del mercado se venían venir con un ímpetu mucho mayor, dado que se había evidenciado, en la práctica, la incapacidad de las viejas instituciones de responder a las nuevas exigencias y al momento histórico que se vivía. Al hacerse evidente la inoperancia de las viejas estructuras se anularon todas sus posibilidades de continuar jugando un rol preponderante en el crecimiento futuro por lo que se había llegado a su fin.
5. A principios de la década de 1990 resurgió la presencia indiscutible de Deng Xiaoping quien, apoyado por las fuerzas de provincia, principalmente de la región de la costa este, que habían emergido durante la reforma, rompió con los viejos tabúes del “socialismo”, y sin cuestionar el papel del Partido como vanguardia del pueblo hacia la consecución del socialismo, definió sin ambigüedades una política con una clara orientación hacia el mercado. Las principales características de esta política consistieron en: el establecimiento de una economía de mercado socialista con características chinas, con lo que quedaba explícito el rol preponderante del “mercado” sobre la “planificación” en la asignación de los recursos, la distinción de una economía planeada y una de mercado solo como medios para la regulación de la economía, el reconocimiento de la importancia de las empresas

privadas y extranjeras en el sector industrial, la profundización en los procesos de apertura y la integración a la economía mundial, etc.

6. En la práctica una economía de mercado socialista llevó al desmantelamiento de las viejas reglas del juego y de la coexistencia indefinida entre el “plan” y el “mercado” por el establecimiento de las nuevas reglas que dan la preeminencia al mercado como mecanismo único para la asignación de los recursos. El fin de un sistema dual de precios, la reforma a los derechos de propiedad, el impulso a la privatización de las empresas estatales, los cambios habidos en la organización de las empresas, la apertura a la inversión extranjera, la integración productiva y financiera a los mercados internacionales, la modernización del sistema financiero, etc. son solo algunos ejemplos de los pasos que se dieron en esa dirección.
7. Con respecto a los mecanismos de propiedad en el sector industrial: se reconoció el papel jugado por las empresas estatales, sin embargo, se propusieron mecanismos modernos para la gobernación de esas empresas, fue reconsiderada la importancia de las empresas de Poblados y Villas en la industrialización del país por lo que se dio marcha atrás a todo tipo de políticas en contra de ellas, se abandonó la discriminación en contra de las empresas privadas y se aprobaron toda una serie de regulaciones para avanzar en una reforma real a la propiedad, se alentó el establecimiento de empresas de capital de extranjeros, etc.
8. El avance en la aplicación de los arreglos institucionales de mercado durante la reforma no fue uniforme en todo el sector industrial, ni mucho menos, en todas las regiones, lo que impedía la aplicación de estas nuevas “reglas del juego” por igual en la presente etapa, por lo que:
  - Las empresas propiedad del Estado, a pesar de disponer de mayor autonomía y gozar de un sistema de incentivos sobre la base del esfuerzo y el trabajo,

continuaban siendo de suma importancia, en términos económicos y sociales, para la autoridad central, por lo que la separación efectiva de los derechos de control y administración no fue del todo exitosa, de ahí que en gran medida hayan seguido dependiendo del Estado y fuesen sumamente permeables a sus políticas sociales.

- Por otro lado, el papel jugado por las empresas de capital extranjero, así como, la presencia mayoritaria de las empresas colectivas y privada en la región de la costa, va dar lugar a una estructura dual de la industria con una clara delimitación regional. Por un lado, la región de la costa va a experimentar un crecimiento económico inobjetable, regido por instituciones propias de una economía de mercado. En ella el papel del Estado, como guía y rector en la asignación de recursos, se irá reduciendo paulatinamente. A la par en aquellas regiones, del centro y oeste, donde la aplicación de la reforma fue mas lenta seguirán siendo soportadas por industrias de corte tradicional con una predominancia de empresas estatales, en ellas prevalecerán aún los viejos arreglos institucionales, por lo tanto, se les presentarán enormes dificultades, no solo para revitalizarse, sino para ajustarse a la emergente economía de mercado. En estas regiones el papel del Estado seguirá jugando un papel determinante en la conducción de la economía. En razón de lo anterior será posible distinguir una diferenciación institucional entre estas regiones, al grado que algunos estudiosos van a hablar durante este periodo de “un país dos sistemas” expresión que hace énfasis en el papel jugado por las instituciones de mercado en las prácticas de las diversas zonas.
- Contrario a la reforma, en que se equiparaba el “plan” y el “mercado”, la coexistencia de ambas instituciones en virtud de la diferenciación regional, dado el nuevo contexto, implica una intervención temporal del Estado mientras maduran las fuerzas del mercado. So pena de ajustes radicales y violentos, y no sin desequilibrios de tipo político y social, el mercado por si solo sería incapaz de establecer mecanismos propios de regulación sobre todo

en aquellas regiones donde la experiencia de instituciones de mercado es escasa y donde el Estado, y sus empresas, han jugado un rol de alto significado. En este sentido se puede hablar del fin de la reforma y del inicio de un nuevo sistema con metas y objetivos bien definidos dirigidos hacia el establecimiento de una economía de mercado en toda China.

## 7. Cuarta etapa (1993-2000): La aceleración de la reforma. El establecimiento de una economía de mercado socialista

### 7.1 Introducción

Este periodo tiene como punto de referencia obligada el 14º Congreso del Partido Comunista dado que fue ese evento el que marcó la pauta del desarrollo institucional durante la década de 1990.<sup>505</sup> El hecho de haberse adoptado formalmente un sistema de “economía socialista de mercado” denota el reconocimiento de una economía de mercado capitalista bajo condiciones socialistas, es decir, el establecimiento de las “reglas del juego” capitalista en un contexto donde se mantiene el liderazgo del Partido Comunista y persiste la dominancia de la propiedad pública de los medios de producción.<sup>506</sup> Como se había mencionado en el apartado anterior en el 14º Congreso se había definido con claridad que el objetivo principal de la reforma económica iba a consistir en el establecimiento de una “economía de mercado socialista”.<sup>507</sup> Con esta propuesta, además de hacer explícito el rol preponderante de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos, se daba un cambio radical en la historia económica de la joven Republica: por primera vez después del triunfo de la revolución comunista, el debate entre planeación y mercado se había inclinado hacia el mercado. En la práctica se había validado la inoperancia de los viejos arreglos institucionales y se habían establecido las

---

<sup>505</sup> Las nuevas políticas aprobadas fueron consecuencia del viaje que hiciera **Deng Xiaoping** al sureste del país a fin de rescatar la estrategia reformista. Su campaña que abogaba por el establecimiento de una “economía de mercado socialista” culminó con su aprobación en el XIV Congreso. Posteriormente Deng cae delicado de salud y se retira de la actividad política activa y muere en febrero de 1997. En el XV Congreso del Partido, en septiembre del año de 1997, Jiang Zemin, Presidente de la República y Secretario General del Partido propuso elevar a la categoría de Teoría la interpretación hecha por Deng con el nombre de “**socialismo con características chinas**”. En marzo de 1999 en la segunda reunión plenaria de la Novena Asamblea Popular se incorporó dicha teoría a la Constitución.

<sup>506</sup> Gore Lance L.P., *Market Communist. The Institutional Foundation of China's Post Mao Hyper- Growth*, op. cit. p.76

<sup>507</sup> En el año de 1985 el Comité Central del Partido Comunista propuso en el 7º Plan Quinquenal desarrollar un sistema de “mercado socialista de bienes” a fin de perfeccionar el sistema de mercado. Sin embargo no fue sino hasta 1992 cuando el término de “economía de mercado” fue adoptado abiertamente. Ver: Shanquan Gao, *China's Economic Reform*, Cambridge University Press., p. 99

nuevas “reglas del juego” en la que operaría la economía y sobre las cuales no se podía dar marcha atrás.<sup>508</sup>

## **7.2. Las nuevas “reglas del juego” para una “economía de mercado socialista” con características chinas**

Entre otras las principales acciones encaminadas a su consecución fueron las siguientes:

- a. El reemplazo de un “sistema dual de precios” por un sistema basado en el mercado

Siendo el sistema dual de precios uno de los principales mecanismos del periodo de transición el virtual establecimiento de un sistema de precios de mercado y el desmantelamiento acelerado de los precios de los bienes que anteriormente se habían mantenido fuertemente protegidos por el Estado, introdujo una señal inequívoca y sin ambigüedades de la firmeza de estas nuevas transformaciones institucionales. Con ello la autoridad central daba pasos firmes para caminar hacia “fuera del plan”. El establecimiento de precios de mercado era, no obstante, no solamente el primer paso, sino el mas importante para una “racional” asignación de los recursos en el sector industrial.<sup>509</sup>

- b. El establecimiento de un nuevo balance entre centralización y descentralización

La nueva propuesta hace énfasis en un balance explícito entre centralización y descentralización sobre la base del mercado. Difiere de la reforma en cuanto que el buen

---

<sup>508</sup> La validez de la práctica había sido establecida por Deng con relación al cumplimiento de tres criterios que esas reglas deberían de cumplir: promover el desarrollo de la productividad, fortalecer el poder nacional y mejorar el nivel de vida

<sup>509</sup> En la producción industrial los bienes sujetos al plan contabilizaban el 11.6% mientras que el 70% del abastecimiento de insumos y materias primas se efectuaban por la vía de las transacciones en el mercado. Ver Shanquan Gao, *China's Economic Reform*, Cambridge University Press, 1996, p. 1-10

funcionamiento de una economía de mercado unificado se opone a la “economía de ducado”, es decir, al hecho de que los gobiernos locales monopolicen su mercado, se protejan a sí mismos de la competencia y eviten la libre movilidad de los factores en la región.<sup>510</sup> El nuevo sistema considera un medio ambiente de fuerte competencia regional con una mayor supervisión del centro en aspectos referentes a la macroeconomía, mientras tanto, la responsabilidad de las autoridades provinciales y locales se reduce a los aspectos micro.

- c. Una economía de mercado socialista no presupone el fin del liderazgo del Partido Comunista

El establecimiento de una economía de mercado no significa necesariamente cambios en la estructura del gobierno ni lo priva de seguir jugando un rol altamente significativo en la economía. Dadas las circunstancias particulares de China, la preservación del liderazgo del PCCh, que fue una condición necesaria para el establecimiento de un nuevo consenso, no se contrapone a la nueva propuesta, al contrario, la complementa: “...el Estado regula al mercado, el mercado decide los precios y los precios la asignación de los recursos”. En una economía donde el mercado no está lo suficientemente desarrollado el Estado sigue jugando un rol clave en la regulación del mercado.

- d. Una economía de mercado socialista no presupone una exclusiva forma de propiedad

La esencia de una economía de mercado socialista consiste en que la propiedad pública es la base de la economía, por lo tanto, hablar de una economía de mercado no significa necesariamente privatización y capitalización. Sin embargo, la economía de mercado socialista no va a tener a la propiedad pública como su único componente en ella puede coexistir diferentes tipos de propiedad y cada una de ellas jugar sus propios roles.

---

<sup>510</sup> Yingyi Qian y Narry R. Weingast, “Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism With Chinese Characteristics”, *Center For Economic Policy Research*, No. 391, Stanford University, March 1994, p.26



- e. En el sector de la industria estatal la promoción de una mayor autonomía y el impulso a un sistema de empresas moderno

Las empresas estatales, que en una economía planificada estaban sujetas a las directrices y objetivos establecidos por el Estado, dada las nuevas condiciones, la connotación de “mercado” le va a significar que, si bien las empresas públicas son las que juegan el rol dominante, se van a desempeñar bajo la competencia que exige el mercado, por lo que estarán obligadas a mantener mecanismos económicos flexibles, y en ese sentido, establecer un sistema de empresas moderno<sup>511</sup> que las haga más eficientes y competitivas. Exige que las empresas tengan la obtención de utilidades como su principal objetivo y de que asuman la total responsabilidad de las utilidades y pérdidas que resulten de su ejercicio.

- f. La continuación y profundización del proceso de “apertura” al exterior en la búsqueda de una mayor integración a la economía mundial

A una economía de mercado les es inherente su integración a un sistema de mercado abierto y le induce a reforzar sus vínculos en el mercado doméstico y con el mercado internacional. En este sentido la adopción de este sistema es seguida rápidamente por iniciativas de nuevas políticas, tales como: La unificación del tipo de cambio, la promulgación de una nueva ley y mayor apertura en comercio exterior, modernización del sistema bancario, apertura del sector financiero a bancos del exterior, la vuelta a las negociaciones para el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio, etc. En este mismo sentido China se les exige jugar bajo reglas unificadas en el ámbito internacional por lo que son necesarias las reformas a su régimen legal, que tradicionalmente se había volcado responder a las necesidades internas, a uno que permita una mejor integración al entorno internacional.

---

<sup>511</sup> Shangquan Gao, *China's Economic Reform*, Cambridge University Press, 1996, p. 7

g. La extensión de las “políticas preferenciales” hacia regiones del interior de China

Mientras las nuevas reglas del juego iban prevaleciendo se extendió la aplicación de las “políticas preferenciales” hacia regiones del interior de China. Además de las Zonas Económicas Especiales, de las Zonas de Desarrollo Tecnológico y Ciudades Abiertas Costeras, cuyo establecimiento se había originado desde principios de la década de 1980; a partir de 1992 se van a establecer 22 Ciudades Abiertas del Interior, 13 Ciudades Abiertas de Frontera, 13 Zonas de Cooperación Económica y 52 Zonas de Desarrollo de Alta Tecnología.<sup>512</sup>

### **7.3. La gran prueba institucional**

Fue este un periodo contrastante. El establecimiento de una economía de mercado y el impulso decidido a sus instituciones permitió un crecimiento inigualable de la economía y del sector industrial: el PIB tuvo un crecimiento del 13.2% para el año de 1992 y del 13.4% para 1993, mientras tanto, el crecimiento industrial fue del 27.5% para 1992 y por arriba del 20% para 1993. Sin embargo, a la par que se generaban tendencias crecientes en los indicadores de crecimiento económico, a partir de 1992, se fueron presentando desequilibrios en el desarrollo de la infraestructura y en las industrias básicas, amén del desorden en el sector financiero, que empujaban a la economía a altos niveles de inflación.<sup>513</sup> Para junio de 1993 la tasa de inflación en las grandes ciudades se había incrementado a un nivel récord del 22% y de 21.7% para el año de 1994<sup>514</sup>.

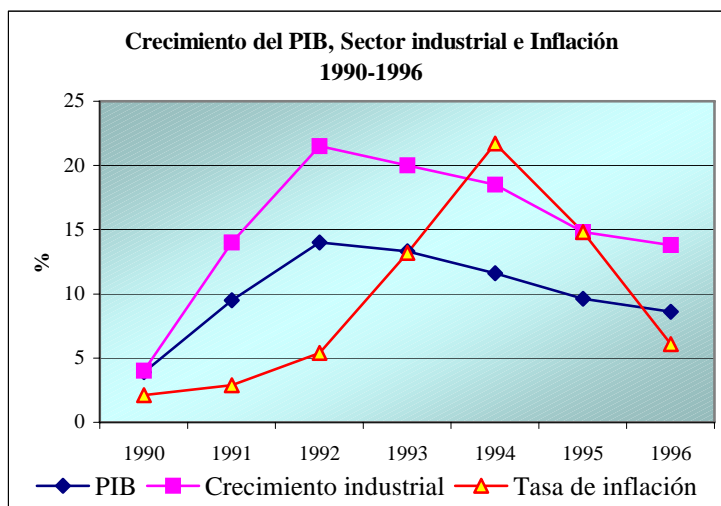
---

<sup>512</sup> Lu Ding y Zhimin Tang, *State intervention and business in China: the role of preferential policies*, Publicado por Cheltenham, Gran Bretaña, 1997, pp. 42-43

<sup>513</sup> El 8° Pan Quinquenal y la Estrategia de Desarrollo para 10 años estimaban que para que no hubiese presiones inflacionarias se requería crecer a una tasa del 6%. Consideraban que una tasa mayor induciría fuertes presiones inflacionarias.

<sup>514</sup> Chinese State Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, Beijing, varios años..

Gráfica VII. 1



Fuente: Chinese State Statistical Bureau, Chinese Statistical Yearbook, Beijing, 1996

Bajo tales circunstancias era inevitable la aplicación de un programa de austeridad que restaurase el equilibrio macroeconómico y rectificara el desorden en el sistema financiero, y aunque un programa de esta naturaleza dificultaba la nueva orientación hacia el mercado y estimulaba el retorno a viejas propuestas, la determinación del gobierno fue clara, el programa de austeridad de ninguna manera significaba una reversión a la reforma ni era el intento por sujetar la economía a un recontrol administrativo. Una de las medidas más importantes, que asumió la autoridad gubernamental encabezadas por Zhu Rongji,<sup>515</sup> para enfrentar la inflación consistió en el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para el sistema bancario congruente con las nuevas reformas.<sup>516</sup> A diferencia de 1989 en que se buscaba resolver los problemas nuevos con los viejos esquemas, durante este periodo se implementaron medidas en el contexto de las políticas económicas orientadas hacia el mercado.<sup>517</sup> La más importante

<sup>515</sup> Entonces fungía como Vice- Premier y gobernador de la banca central estatal

<sup>516</sup> Entre estas medidas pudiesen considerarse: la recentralización del sistema bancario a fin de disminuir la influencia de los gobiernos locales en las decisiones de la banca y otorgarles una mayor autonomía en la toma de decisiones con respecto a la aplicación de créditos y al uso de su dinero. Asimismo se establecieron nuevas restricciones para limitar la flexibilidad de los bancos y evitar acciones especulativas.

<sup>517</sup> Naughton Barry, *Growing Out Of The Plan. Chinese Economic Reform*, op. cit. p. 305

tarea en esta fase consistió en mejorar el medio ambiente institucional -legal y regulatorio- a fin de permitir a los actores desempeñarse con reglas del juego claras, para con ello enfrentar el desorden en las conductas de los actores económicos, generar confianza y reducir las distorsiones en la economía.<sup>518</sup> El hecho de que se haya reducido la inflación a 8.3% para el año de 1996 es una muestra de que esas políticas jugaron un rol altamente significativo y de que, a diferencia de la crisis habida en 1989-90 en que se había puesto en duda la reforma y se retornaba a la aplicación de viejas estructuras institucionales, la congruencia de las acciones con la promesa de “construir una economía de mercado socialista” había impactado positivamente la conducta de los actores políticos y económicos<sup>519</sup> con ello se había superado la gran prueba a que las nuevas medidas habían sido enfrentadas.

#### **7.4 La política industrial en el contexto de una economía de mercado socialista**

En el documento “Algunos aspectos Concernientes al Establecimiento de un Sistema Económico de Mercado” aprobado por la Tercera Sesión Plenaria del Comité Central del Partido Comunista Chino, celebrada en noviembre de 1993, se dejan ver las principales “reglas del juego” en que se enmarca este inédito sistema y establece las pautas que se consideraban para los diversos actores económicos:<sup>520</sup>

- Se establece que en una economía de mercado socialista el “mercado” era el factor fundamental para la asignación de los recursos.
- Se considera como prioritaria la propiedad pública, sin embargo, se exigen cambios en los mecanismos de administración de las empresas estatales. Se propone el establecimiento de un sistema de empresas moderno que se adecue al contexto de una economía de mercado y defina con claridad los derechos de

---

<sup>518</sup> Naughton Barry, “China: Domestic Restructuring and a New Role in Asia” en Tempel T.J. edit, *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Cornell University Press, Unite State of America, 1999, p.213

<sup>519</sup> Woo Wing Thye, “China’s Economy: Confronting Restructuring and Stability” en Wong John y Lu Ding, *China’s Economy into the New Century. Structural Issues and Problems*, p. 13

<sup>520</sup> CPC Central Committee, “Decision on some issues concerning the establishment of Socialist Market Economic structure” en *China Documents annual, 1993* publicado por Peter R. Moody, Academic International Press, 1996, p. 131-135

- propiedad y responsabilidad. A fin de evitar presiones diversas se plantea una transformación gradual de las empresas sobre bases experimentales.
- Se establece la necesaria competencia, en términos iguales, entre las diferentes formas de propiedad de las empresas.
  - Se propone el establecimiento de un mercado unificado y abierto que vincule: mercados urbanos y rurales, mercados domésticos e internacionales y promueva una distribución óptima de los recursos.
  - Se considera la necesaria transformación de las funciones del gobierno en la administración económica y en el establecimiento de un buen sistema de control macroeconómico, que por medios indirectos, apoye y asegure las operaciones para el logro de una economía saludable.
  - Se considera el establecimiento de un sistema de distribución que parta del principio de que “a cada cual de acuerdo a su trabajo”. Asimismo se hace un llamado, tanto a las personas como a las localidades a buscar primero su prosperidad mientras se adhieren al logro de una prosperidad común.
  - Se hace necesario el establecimiento de un sistema legal para reforzar las propuestas anteriores con la finalidad de que soporten, desde el punto de vista jurídico e institucional, cada uno de los pasos que se vayan dando en la promoción del desarrollo económico.

Este concepto de “economía de mercado socialista” presupone un sistema económico donde coexisten e interactúan, en un mismo momento histórico, dos instituciones fundamentales: El mercado y el Estado. El sector industrial, sea estatal o no, público o privado, dado el nuevo contexto, estaba llamado a experimentar profundas transformaciones a fin de responder con prontitud a las nuevas condiciones. El “mercado” establece las reglas en que se habrán de enmarcar las acciones y decisiones de todas las empresas, independientemente de su tipo de propiedad. El Estado no solo vigila o es garante del buen funcionamiento de las reglas que establece el mercado, sino que, dada su debilidad interviene para guiarlo. Se habían dado ya grandes transformaciones en la economía y pasos importantes para el establecimiento de instituciones propias de una economía de mercado, sin embargo, aún no se había logrado la madurez suficiente de

esas instituciones ni se habían establecidos reglas del juego claras que regularan las acciones de los diversos actores, de ahí la necesaria intervención del Estado. En otras palabras: “una economía de mercado socialista con características chinas no presupone el antagonismo entre el Estado y el mercado, al contrario, reconoce que el mercado y el Estado pueden desempeñar un rol complementario en las actividades de coordinación industrial. Si el mercado es deficiente en la resolución de problemas de coordinación entonces se justifica una coordinación ex ante que no es de mercado:

(...) la planeación puede mantener un desarrollo conveniente para la economía racional y disponer un uso racional de los recursos mientras que la regulación del mercado puede jugar el rol de conservar lo mejor y eliminar lo inferior permitiendo un desarrollo económico más vigoroso. Una combinación de planeación y regulación de mercado nos puede aprovechar las ventajas de ambos para promover un desarrollo de la economía nacional sostenida, estable y armoniosa<sup>521</sup>

En el sentido de lo anteriormente expuesto la presencia del Estado en la economía presupone la continuidad y permanencia de las actividades de coordinación. Los planes quinquenales, por ejemplo, como legados del sistema centralizado, siguieron siendo una guía para las actividades de planeación con relación a las prioridades establecidas por la autoridad central. Su establecimiento reconocía la necesidad del Estado de “guiar” la acción del mercado hacia una dirección determinada. Como ejemplos relevantes de estas acciones pudiesen considerarse las siguientes:

1. En el 8° Plan Quinquenal (1991-1995) el gobierno central se establecieron una serie de prioridades para dar respuesta a las principales carencias y cuellos de botella del sector industrial que amenazaban en tornarse como uno de los

---

<sup>521</sup>“ CPC Central Comimittee’s Proposal For Ten Year Development Programme And 8th Five Year Plan” citado por Ram Dev Bhardwaj, *China’s Economic Liberalization*, 1985, p347

principales obstáculos para alcanzar un crecimiento económico mayor y cuyas carencias amenazaban con sobrecalentar la economía.<sup>522</sup>

2. En el mismo sentido, en junio de 1994, antes de que concluyera el 8° Plan Quinquenal, el Consejo Estatal promulgó el llamado: “Esbozo de la Política Industrial Estatal en la década de 1990” en el que, además de especificarse la dirección principal y los aspectos de la reestructuración industrial, se va a establecer una política de organización industrial estatal a fin de lograr una mejor coordinación del Estado en el establecimiento, aprobación, supervisión, evaluación y monitoreo de las políticas industriales.
3. Con la finalidad de guiar la inversión extranjera hacia sectores prioritarios, la Comisión Estatal de Planeación, la Comisión Económica y de Comercio y la MOFTEC, promulgaron en junio de 1995 la primera guía para la dirección de la inversión extranjera. En este documento el gobierno dividía los proyectos posibles de inversión extranjera en cuatro categorías de proyectos: alentados, permitidos, restringidos y prohibidos. Según la ubicación del proyecto en estas categorías se establecía un tratamiento diferencial y discriminatorio con la finalidad de alentar o desalentar su ejecución.
4. En marzo de 1996 en el “esbozo del noveno Plan Quinquenal para la economía nacional y los objetivos de largo plazo para el año 2010”, emitido posterior a la cuarta sesión del 8° Congreso Nacional del Pueblo, se definió la nueva dirección de la intervención del Estado en el siglo XXI. En dicho documento se hizo explícito el rol predominante de la propiedad pública en el establecimiento de una economía socialista de mercado. Se planteó la necesidad de privatizar a las empresas pequeñas propiedad del Estado y aplicar estrategias de empresas modernas en las empresas medianas y grandes. Se estableció el papel de liderazgo del Estado en aquellas industrias que no son competitivas y de un soporte selectivo para aquellas empresas industriales, que siendo competitivas, son consideradas como “industrias pilares” o que eran claves para el crecimiento

---

<sup>522</sup> Se le concedió prioridad a los siguientes sectores: agricultura y economía rural, sector de irrigación y conservación de agua, industria energética, transportes y telecomunicaciones, industria productora de insumos, geología y pronósticos del tiempo, industria electrónica, industria en maquinaria avanzada, industria de la defensa e investigación, ciertos productos de la industria ligera y textil, sector de la construcción y ciertos servicios comerciales

económico, es el caso, por ejemplo, de las industrias de alta tecnología, electrónica, construcción de maquinaria, automóviles, etc. Asimismo se le atribuyó al Estado la responsabilidad plena en proveer de fondos para aquellas industrias que se relacionan con el bienestar de la población.<sup>523</sup>

5. Se patrocinó una estrategia de desarrollo de coordinación regional mediante esta estrategia se regionalizó a China en siete zonas sobre la base de su localización. Para cada una de esas zonas se identificó su vocación industrial y se establecieron políticas diferenciales para su promoción. La finalidad de esta política estaba dirigida a reducir gradualmente las brechas entre las diversas regiones. Para alcanzar ese objetivo el Estado se planteaba una intervención decidida en inversión de proyectos para desarrollar la infraestructura y reubicar industrias procesadoras, intensivas en trabajo, de las regiones de la costa hacia las regiones del centro y oeste. En este sentido se promovieron mecanismos para la transferencia de recursos fiscales, se otorgaron políticas preferenciales para dirigir la IED hacia las regiones más pobres, se promovió asistencia económica y tecnológica, etc.

Los mecanismos de que dispone el Estado para “guiar” al mercado, lejos de ser coercitivos u obligatorios, como se dio durante periodos anteriores, van a consistir en la aplicación de toda una serie de instrumentos y el establecimiento de nuevas estructuras institucionales; mediante su aplicación, la autoridad gubernamental buscaba encauzar la actividad de los diversos actores económicos, tanto locales como del exterior, del sector público y privado, hacia la dirección de los objetivos previstos y darle un soporte institucional a la nueva estrategia de crecimiento. Un mecanismo relevante, en los que la autoridad gubernamental se va a apoyar para dichas actividades de coordinación, será mediante el establecimiento de una política industrial. En este nuevo contexto la política industrial estaba llamada a jugar un rol novedoso hasta ese momento.

---

<sup>523</sup> Zhong- Liang Shi, “Outline of the Ninth Five Year Plan for National Economic and Social Development and the Long Term Goals to the Year 2010” en Suliman Osman, edit., *China’s Transition to a Socialist Market Economy*, Quorum Books, Westport, Conn 1998, p. 127



Cuadro VII.1

**Principales instrumentos de Política Industrial en China**

Instrumentos	Acciones
Inversión y Asistencia directa	Inversión directa en proyectos de infraestructura; Asistencia financiera y presupuestaria en proyectos de regiones atrasadas.
Medios administrativos	Intervención administrativa de la autoridad central en sus empresas para: cerrar, establecer joint ventures, fusión de empresas, etc.
Política de precios	Control de precios sobre insumos básicos ( por ejemplo, energía y abastecimiento de agua).
Apoyos de tipo financiero	Financiamiento directo y de largo plazo para empresas claves; Favorecer la asignación de capital a empresas por la vía del mercado de capitales sobre todo para empresas nuevas o que buscan incrementar su desarrollo tecnológico.
Protección comercial a industrias nacientes	Establecimiento de aranceles y medidas no arancelarias, cuotas de importación, licencias y barreras locales a importaciones.
Restricciones sobre negocios a empresas extranjeras	Prohibición a las empresas extranjeras para distribuir otros productos que no hayan sido producidos en China, así como, la de controlar sus propias redes de distribución
Financiamiento por la vía de Tasas de interés e impuestos favorables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajas tasas de interés en bancos estatales y créditos discriminatorios a diferentes industrias;</li> <li>- Incentivos fiscales a empresas orientadas hacia la industria;</li> <li>- Reducción en tasas impositiva a empresas de alta tecnología en Zonas Industriales de Desarrollo Tecnológico</li> <li>- Cero impuestos a empresas de “urgencia necesaria para el Estado” (inversión en capital fijo para el sector agrícola, conservación de agua, transportación, sistema postal, telecomunicaciones, ciertos proyectos médicos y en maquinaria y electrónica, etc.)</li> </ul>
Aprobación o restricción a proyectos de inversión	Promulgación del Estado de una Guía para la Inversión Extranjera Directa mediante la cual se establece proyectos que serán alentados, permitidos, restringidos y prohibidos.

Fuente: Elaborado en base a Ding Lu, “China’s Industrial Policy and Long term Structural Planning” en John Wong, Lu Ding, China’s economy into the new century: structural issues and problems, Singapore University Press, Singapore, 2002, p. 90 y Masuyama Seiichi, Industrial Restructuring in East Asia, NRI, Tokyo, 2000, p. 324-5, Ding Lu Zhimin, State Intervention and Business in China, op. cit., p.72-73

De ser solo un instrumento conformado con políticas parciales en manos del Estado para coadyuvar a la re-centralización de la economía, se va a transformar en un conjunto de políticas comprehensivas dirigidas por el Estado para el logro de una mejor inserción de las empresas industriales, de manera particular las estatales, a una economía de mercado. Aunque la importancia de estas medidas se ha ido modificando de acuerdo al fortalecimiento de la estructura de mercado, en el cuadro se visualizan los principales instrumentos utilizados por el Estado para “dirigir” al sector industrial:

## **7.5 Diferenciación de políticas según el tipo de propiedad**

La intervención activa del Estado para guiar al sector industrial hacia objetivos previstos presupone políticas diferenciadas según el tipo de propiedad de las empresas. Mientras se permite que la industria no estatal juegue con las reglas que establece el mercado y que el Estado intervenga utilizando medios económicos indirectos para “guiarla” a fin de estimular la inversión en determinados sectores y/o favorecer la industrialización en diversas regiones, se dejan las puertas abiertas para que las empresas estatales, a la vez que juegan en un contexto de una economía de mercado, se soporten, en última instancia, por el Estado y sus instituciones. En virtud de lo anterior resulta necesario hacer una distinción entre esas políticas, y determinar su impacto en el desempeño de las empresas.

### **7.5.1. Las empresas estatales en el contexto de las nuevas políticas**

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por la autoridad gubernamental en la década anterior para superar las dificultades por las que atravesaban las empresas estatales, no se habían resuelto los problemas de indefinición en los derechos de propiedad, tampoco se había dado una separación real entre quien detenta los derechos de propiedad y de control de las empresas, ni se había eliminado el sistema de “suave restricción presupuestaria” que, desde siempre habían gozado estas empresas, asimismo persistían en ellas los altos costos que generaba la prestación de beneficios sociales (tales como: vivienda, educación, salud y pensiones) otorgados a sus trabajadores y se continuaba con la rigidez en los salarios y en el empleo; por lo tanto, los costos para el

gobierno en la preservación de “sus” empresas, no solo se habían continuado, sino incrementado, con los persistentes problemas de ineficiencia, tal y como se observa en los indicadores siguientes:<sup>524</sup>

- La participación de estas empresas en el valor de la producción industrial total, con respecto a las empresas no estatales, mostraba una tendencia acelerada de decrecimiento. Con una participación del 55% en 1990 pasó a un 34% en 1995 y a solo un 21.6% para el año de 1998.<sup>525</sup> A pesar de lo anterior estas empresas eran receptoras del 85% del total de los créditos emitidos por el sector bancario. Para el periodo 1990-1995, van a asimilar el 57% de la nueva inversión industrial y a controlar el 65% de los bienes fijos industriales.<sup>526</sup>
- Su participación en la generación de empleos del sector industrial mostraba una tendencia decreciente con relación a las empresas con otro tipo de propiedad. De ocuparse un 50% de la fuerza de trabajo industrial en el año de 1990 se va a disminuir a un 41% para el año de 1995. El hecho de que el decrecimiento de la fuerza de trabajo sea menor con relación a su participación en la producción industrial deja ver las prácticas rígidas de empleo que continuaban manteniendo estas empresas.
- Durante este periodo se deja ver una declinación continuada en las tasas de utilidades de estas empresas mostrando un desempeño financiero fuertemente deteriorado. La participación de las utilidades e impuestos con relación a la producción industrial bruta se disminuyó de un 21% en 1985 a un 12% en 1990 y solo al 10% para el año de 1996. A la vez que se incrementaba la proporción de empresas que, después del pago de impuestos, incurrieron en pérdidas: en 1994 el 31% habían incurrido en pérdidas, para el año de 1997 se había incrementado a un 42% y a cerca de un 50% para el año de 1998.<sup>527</sup>

---

<sup>524</sup> Una velocidad de decrecimiento en los volúmenes de producción industrial mayor al decrecimiento en los niveles de empleo aunado a una participación mayoritaria en los niveles de inversión y mayor control en los bienes fijos, se deduce *que las empresas de propiedad estatal son técnicamente ineficientes, dado que emplean mas capital y trabajo que los sectores no estatales para producir las mismas cantidades de producción.*

<sup>525</sup> China Statistical Bureau, *The Statistical Survey of China*, Beijing, Varios años.

<sup>526</sup> EAAU (East Asia Analytical Unit), *China embraces the market: achievements, constraints and opportunities*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia, 1997, p. 339

<sup>527</sup> El Banco Mundial estimaba que los servicios prestados (pensiones, habitación y salud) durante la primera mitad de la década de 1990 eran aproximadamente igual a las pérdidas en que incurrían esas

No obstante estos indicadores las empresas continuaban siendo de gran relevancia desde el punto de vista económico y político. Desde el punto de vista económico en virtud de que su contribución en la producción industrial, a pesar de su tendencia decreciente durante toda la década, continuaba siendo grande en términos absolutos y relativos. Considerando las empresas estatales y las empresas de “participación de acciones” en las que el Estado mantenía una mayoría de acciones su participación en la producción industrial era del 28% con un valor de 3,362 mil millones de yuan para el año de 1998.<sup>528</sup> Habría que considerar, por otro lado, que la producción de estas empresas se concentraban en el sector de la industria pesada, (acero, hierro, carbón, metalurgia, química, energía, exploración de petróleo, etc.) y producían cerca del 80% de la materia prima industrial y de un amplio rango de productos intermedios, por lo que las industrias de propiedad estatal eran estratégicas para el crecimiento económico e industrial del país. Desde el punto de vista de la oferta de empleo se había generado una situación de inestabilidad potencial y de grave riesgo social dado que, para el año de 1998, poco menos de la mitad de la fuerza de trabajo en las áreas urbanas (90.6 millones de trabajadores) se concentraban en esas empresas.<sup>529</sup> En términos del comercio exterior, cerca del 67% de las exportaciones y el 50% de las importaciones en 1995 eran conducidas a través de corporaciones estatales. Por otro lado, dada su cercanía al sistema financiero estatal y de la emisión de créditos hacia ellas, eran un factor importante de estabilidad para el sistema financiero, amén de su fuerte contribución, en casi una cuarta parte, de la totalidad de los ingresos recabados por la autoridad gubernamental. Su importancia desde el punto de vista político estriba en que estas empresas eran herederas del legado socialista y de la persistencia de los viejos arreglos institucionales por lo que representaban el soporte social, ideológico e institucional de la burocracia política que depositaba en el socialismo su hegemonía y su poder.

---

empresas. En otras palabras, el valor agregado por las empresas de propiedad estatal, incluido las utilidades que podían haber ido al Estado como propietario de dichas empresas eran consumidos por los trabajadores de esas empresas otorgados por la vía de salarios, bonos o servicios producidos. EAAU, *China embraces the market*, op. cit. p. 331. Para información estadística, *China Industrial Statistical Yearbook*, varios números.

<sup>528</sup> OECD, *Reforming China's Enterprises*, op. cit. p. 19

<sup>529</sup> *China Statistical Yearbook*, 1999, tabla 5.4

En consideración de estas razones las empresas estatales, y muy particularmente, las empresas medianas y grandes, al ser consideradas “pilares” de la industrialización, continuaron siendo pieza clave para el proyecto de industrialización previsto durante la década de 1990.<sup>530</sup> Por lo mismo se dio un intento serio de parte de las autoridades gubernamentales centrales y provinciales, a fin de resolver los problemas de ineficiencia que aquejaba a estas empresas, y dado el nuevo contexto, hacerlas más competitivas.

#### 7.5.1.1 La reorganización de las empresas estatales en el contexto del 9º Plan Quinquenal (1996-2000)

La expresión fehaciente de una propuesta que considera el mercado y el Estado como factores relevantes se hizo explícita en el 9º Plan Quinquenal y los Objetivos de Largo Plazo para el año 2010 adoptado en la 4ª Sesión Plenaria del 8º Congreso Nacional del Pueblo celebrado en marzo de 1996, donde se establecía:

- Transformar las empresas estatales en un sistema de empresas moderno donde los derechos de propiedad y de control deben estar claramente definidos, en ese sentido, se propone una separación real entre la administración del gobierno y el de las empresas.
- Fortalecer las instituciones del mercado haciendo que las transacciones sean mas “abiertas, limpias y justas”; asimismo, se propone perfeccionar aquellas instituciones de mercado que presentan limitaciones evidentes, como es el caso, del mercado de factores.
- Se propone el establecimiento de una “economía de mercado socialista” que sea: “abierta, competitiva, unificada e integrada”, basada en la competencia.
- Se puntualiza en el plan el compromiso del gobierno por unificar gradualmente las políticas entre las empresas domésticas y las empresas extranjeras, en tal sentido, conceder “trato nacional” a los inversionistas extranjeros.<sup>531</sup>

---

<sup>530</sup> “CPC Central Committee’s Proposals For Ten Year Development Program And 8<sup>th</sup> Five Year Plan” en Bharadwaj, Ram Dev, *China's economic liberalization*, Lancers Books, New Delhi, 1995, p. 362

<sup>531</sup> El objetivo es consistente con las reformas fiscales desde 1994 que pretende que las empresas dispongan de incentivos similares de acuerdo a su propiedad.

- Otorgar un tratamiento diferenciado a las empresas propiedad del Estado dependiendo de su tamaño y de su situación financiera. Se recomienda la privatización para las empresas pequeñas y de aquellas que resultan ser onerosas para el Estado, mientras tanto, se propone una reestructuración para las empresas medianas y grandes mediante la “diversificación de su propiedad”, vía el establecimiento de: “empresas conjuntas” (Joint Ventures.), empresas de participación de acciones (Shareholdings), arrendamientos, ventas directas, liquidación de empresas, etc.
- La autoridad gubernamental se compromete a seleccionar las empresas más eficientes y detectar las ineficientes. Para las primeras se garantiza el apoyo estatal para conservar su competitividad y su adaptación a los cambios del nuevo medio ambiente económico; mientras tanto, impulsar a las empresas más ineficientes a que se declaren en bancarrota o apliquen medidas que les permita mejorar su eficiencia.
- Se va a impulsar el establecimiento de corporaciones internacionales gigantes por la vía de la selección de un número selecto de grandes empresas y corporaciones. En el mismo sentido, se impulsará la unión de empresas en grandes consorcios a fin de que jueguen sus roles completos como columna vertebral de la economía nacional.

En términos generales, los objetivos básicos del plan con relación a las empresas propiedad del Estado se pueden sintetizar en los siguientes rubros esenciales: racionalizar el número de empresas propiedad del Estado sobre la base de su importancia estratégica, transformar estas empresas en un sistema de empresas moderno, e impulsar la conformación de conglomerados industriales para un mejor aprovechamiento de las economías de escala.

Con estas propuestas, la autoridad gubernamental:

- Retiene el control de las industrias que mantienen una posición estratégica y que son críticas para el desarrollo económico.
- Reconoce la necesidad de mantener el curso “socialista” de la economía, por lo tanto, las industrias básicas, pilares del sector industrial, continuarán siendo responsabilidad exclusiva del Estado.

- Acepta que los incentivos que resultan de las empresas que son propiedad total del Estado, en un contexto de economía de mercado, no solo limitan, sino que impiden mejorar los niveles de eficiencia por lo tanto se plantea establecer un sistema de empresas moderno.
- Privilegia la diversificación de la estructura de la propiedad o, en su caso, hacer extensivos los mecanismos de privatización.
- Reconoce una variedad de formas de propiedad, coexistiendo propiedad privada y propiedad pública. Se habla, por lo tanto, de una “economía mixta” que concede igual importancia al mercado y al Estado en esta etapa de transición
- Busca aprovechar al máximo las ventajas comparativas que presentan cada sector y cada región a fin de lograr una mejor inserción de China a los mercados internacionales

#### 7.5.1.2. Racionalización en el número de las empresas propiedad del Estado

A mediados de la década de 1990, a pesar del avance en la aplicación de la reforma y el establecimiento de diversos tipos de propiedad en el sector industrial, el Estado controlaba aún un gran número de empresas industriales pequeñas y medianas que operaban con fuertes pérdidas. Considerando que el espectro tan amplio de empresas a disposición del Estado impedía: distinguir la importancia de cada una con relación a los objetivos de crecimiento, definir cuales empresas eran estratégicas y cuales no lo eran, establecer un monitoreo directo y más efectivo en cada una de ellas e impedía la asignación eficiente de los recursos financieros disponibles; es que la autoridad gubernamental, aplicó una política que consistía en “retener las empresas grandes y dejar ir las pequeñas”. Con esta política el gobierno pretendía reducir su participación en el sector industrial y dirigirla solo hacia aquellas empresas consideradas como estratégicas para el desarrollo económico y en aquellas que disponían de una capacidad suficiente para reestructurarse y hacerse competitivas en los mercados doméstico e internacional.<sup>532</sup>

---

<sup>532</sup> Estas industrias se refieren a: servicios, energía, recursos naturales, transporte e infraestructura. Industrias que requieren inversión a gran escala, tales como: Acero, construcción de barcos y petroquímica. Ciertas industrias clave, tales como: distribución, finanzas y algunas actividades de comercio exterior

En el contexto del nuevo ambiente económico e institucional, esta política que, por primera vez fue enunciada en la Tercera Sesión Plenaria del 14° Congreso del Partido en noviembre de 1993, implementada después de su confirmación en el 15° Congreso en octubre de 1997 y en el 9° Congreso Nacional del Pueblo en marzo de 1998, buscaba, no solamente concentrar esfuerzos y recursos de las empresas pequeñas, onerosas de por sí para el presupuesto estatal en orden a reducir la carga que significaba la responsabilidad de esas empresas, sino que aprovechando esta circunstancia, inducir las hacia su privatización. Dadas las dificultades económicas que vivían las empresas industriales pequeñas y la carencia de incentivos para empresarios y trabajadores tornaron a estas empresas más vulnerables y receptivas para la aplicación de las propuestas en los cambios de estatus de una propiedad pública a otra de carácter privado.

El Estado cedió los derechos a los administradores y trabajadores de esas empresas adoptando diversos mecanismos; entre otros: contratándolas, vendiéndolas o rentándolas a unidades colectivas o individuales. Aunque, el mecanismo mayormente utilizado consistió en el establecimiento de lo que se denominó “Sistema Cooperativo de Participación de Acciones” (Shareholding cooperative system en inglés). Sistema mediante el cual los empleados y trabajadores contribuían conjuntamente con el trabajo y el capital, disponían de los medios de producción y al mismo tiempo participaban de los riesgos y beneficios según su participación. Los mecanismos que utilizaba el Estado para otorgar la propiedad era diversificada, la más novedosa tenía que ver con la compra de acciones pagando al contado o mediante créditos emitidos ex profeso para tal propósito, también se podían dar a cambio de recibir compensaciones, etc. Al igual que como antes había acontecido con el Sistema de Responsabilidad Familiar, se esperaba que con una mayor clarificación en los derechos de propiedad y el establecimiento de incentivos individuales y de mercado se mejorara la eficiencia de las pequeñas empresas y se tornaran más competitivas. En cuanto a la transferencia de los derechos de propiedad pública a privada la política de “dejar ir a las empresas pequeñas” fue muy exitosa: de 1995 al año 2000 el número de pequeñas empresas industriales se había reducido a poco



menos de la mitad, de ser 72,000 se redujeron a 34,000.<sup>533</sup> Sin embargo, el desempeño de esas “nuevas” empresas fue mixto dado que algunas empresas se hicieron rentables en un corto periodo de tiempo, otras en cambio, tuvieron enormes dificultades para sobrevivir sin el apoyo estatal por lo que continuaron produciendo con altos niveles de ineficiencia dado su equipo obsoleto, su tecnología atrasada y su pobre capacidad administrativa.<sup>534</sup> A pesar de estos problemas, en el Congreso Nacional del Pueblo celebrado en 1999, se decidió extender esta política hacia las empresas estatales medianas y aplicar un procedimiento similar al seguido para las empresas pequeñas. En consideración de estos planes de “adelgazamiento” industrial el Estado esperaba que las 75,000 industrias medianas existentes en 1999 se redujeran a uno o dos mil como máximo para el año 2005.<sup>535</sup>

#### 7.5.1.2.1 Retener a las empresas grandes

Si bien el Estado había aplicado políticas para inducir la privatización de las empresas estatales pequeñas y medianas, no podía hacer exactamente lo mismo con las empresas grandes. Dado que estas empresas captaban los mayores niveles de empleo en el sector urbano, eran la fuente más importante de ingresos percibidos por el gobierno, producían bienes estratégicos para el crecimiento industrial, amén de que muchas de ellas producían con eficiencia y eran altamente competitivas. Eran, por lo tanto, un soporte esencial para el crecimiento económico y el desarrollo industrial. La importancia estratégica de estas empresas dificultaba a la autoridad gubernamental inducir hacia ellas políticas de privatización a corto plazo, tal y como lo hiciera para las empresas pequeñas, so pena de ocasionar desequilibrios económicos y sociales. Aunado a lo anterior, el hecho de que algunos líderes gubernamentales no habían roto del todo con las viejas concepciones ideológicas haciendo que los costos posibles de la privatización de esas empresas fuese muy elevado. A pesar de ello, eran concientes de que tampoco podían quedarse inertes

---

<sup>533</sup> Chunlin Zhang, “Financing the SOE Sector: Institutional Evolution and Its Implications for SOE Reform” en *China & World Economy*, Revista del Institute of World Economics and Politics Chinese Academy of Social Sciences, No. 6, 2002, p.10

<sup>534</sup> Considerando estos problemas en julio de 1998 el gobierno central ordenó a los gobiernos locales fuesen más cuidadosos en la transformación de las pequeñas empresas estatales y diesen pasos mas lentos en su implementación.. OECD, *Reforming China's Enterprises*, op. cit. p. 57- 58

<sup>535</sup> Ibid. p. 52

ante el cambiante entorno donde la eficiencia y la competitividad empezaban a ser la norma para las transacciones en un medio ambiente de mercado cada vez más vigoroso.<sup>536</sup> De ahí la actitud asumida por la autoridad, “retener” a las empresas grandes y aplicar nuevos criterios de gobernación, sin la pretensión a corto plazo, de modificar y diversificar abruptamente la estructura de la propiedad vigente. Con la aplicación de la política de retener a las empresas grandes el Estado podría otorgarles todo el apoyo necesario para mejorar su posición económica, mediante el establecimiento de políticas preferenciales, subsidios, créditos accesibles, etc., a la vez hacerles experimentar mecanismos corporativos a fin de superar sus problemas de ineficiencia. Estaban convencidos de que mediante la aplicación de una estructura de gobernación efectiva se podría superar la persistente indefinición en los derechos de propiedad y lograr una real separación entre el gobierno y la administración de las empresas. La pretensión de no modificar ni diversificar abruptamente la estructura de la propiedad vigente, en el contexto de una “economía de mercado con características chinas”, significaba admitir explícitamente la posición dominante de la propiedad pública en industrias consideradas como el alma de la economía nacional y dejar en claro el carácter socialista de la economía.

La implementación de esta política en las grandes empresas estatales se inició en marzo de 1996 al anunciar el gobierno su política de conservar bajo el control estatal 1,000 empresas industriales grandes. La consideración de esta política se basaba en el hecho de que 800 de esas 1000 empresas industriales percibían el 63% de la inversión de capital fijo total, generaban el 70% del total de los ingresos por ventas y participaban con el 74% de las utilidades e impuestos generados por el total de las empresas. Retener el control de esas empresas permitiría al gobierno, no solo concentrar esfuerzos para apoyarlas y aplicar sobre ellas una mayor supervisión, sino continuar con una presencia determinante en el sector industrial. Para el año de 1997 ya 100 de las empresas estatales más grandes bajo la supervisión del gobierno central se habían convertido en corporaciones, a la vez, que cientos de empresas bajo control de los gobiernos locales, habían sido transformadas.

---

<sup>536</sup> Wong John, “China’s New Impetus For Reforming State- Owned Enterprises” en Xiaowei Zang Edit., *China in the Reform Era*, Nova Science Publishers, Inc. 1999, p. 44

A pesar de esa transformación y de los esfuerzos habidos el hecho de que la mayoría de estas empresas siguiera manteniendo una propiedad exclusiva del Estado no le permitió una separación real entre la autoridad gubernamental y la administración de las empresas por lo que siguieron desempeñando una función social y continuaron siendo una fuerte carga para el gobierno.<sup>537</sup>

#### 7.5.1.2.2. Transformar a las empresas grandes en un Sistema de Empresas Moderno,

Como antes se había señalado había un convencimiento de que el bajo nivel de eficiencia de las empresas grandes tenía como explicación la presencia de un problema no resuelto de autonomía. Su expresión más fehaciente se mostraba en la carencia de una clara separación entre las administraciones del gobierno y las empresas. Consideraban que, mas que un problema que encuentra su raíz en el antagonismo que resulta entre los mecanismos de propiedad, era un problema que tenía que ver con la estructura organizativa de las empresas por lo que su resolución estribaba en establecer mecanismos efectivos de gobernación corporativa.<sup>538</sup> En el 15º Congreso del Partido Comunista, celebrado en septiembre de 1997, Jiang Zhemín, Secretario General del PCCh, va a hacer explícita esa propuesta. Va a reconocer la posición dominante del Estado en aquellas industrias clave para la economía nacional, a la vez señalaba la importancia de que en las empresas industriales propiedad del Estado se implementara un sistema de empresas moderno. Al no encontrarse contradicción alguna en este planteamiento se va a justificar la presencia mayoritaria (y exclusiva) del Estado en las nuevas corporaciones industriales que se establecieron durante este periodo. Del total de las empresas corporativas en que participaba el Estado, en el 80% era el único propietario y solo en el 20% restante compartía su participación con inversionistas privados o extranjeros.<sup>539</sup> El hecho de que el Estado disponga de un alto porcentaje, o de su totalidad, en las participaciones de las

---

<sup>537</sup> Ma Jun, *The Chinese economy in the 1990s*, St. Martin's Press, New York, 2000, p. 100-101

<sup>538</sup> La responsabilidad del funcionamiento de las empresas queda en manos de una junta directiva que, si bien representa los intereses de los propietarios, funciona con relativa autonomía. Tiene la capacidad de nombrar entidades corporativas separadas para la supervisión de las empresas individuales, y de acuerdo con la Ley de las Empresas, se establece una junta supervisora, con personal capacitado, que a su vez va a asegurar que los directores no cometan actividades ilegales o que obstaculicen los intereses de la compañía.

<sup>539</sup> Guoqiang Tian & Hong Liang, "What Kind of Privatization" en Nathan Andre, Zhaohui Hong y Steven R. Smith, *Dilemmas of reform in Jiang Zemin's China*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1999, p. 81

empresas corporativas, durante esta primera fase, van a presentar a las empresas grandes como corporaciones públicas. Las corporaciones públicas se presentan, por lo tanto, como empresas corporativas en una fase intermedia entre las empresas gubernamentales “de viejo cuño” y aquellas que se rigen con las reglas que establece la propiedad privada. Son empresas que buscan incorporar un sistema moderno con respecto a la gobernación de las empresas, sin embargo, la burocracia gubernamental sigue jugando un papel decisivo en la Junta Directiva como en la Junta de Supervisión por lo que no se dan cambios reales en la administración.<sup>540</sup> Se trata de que se desempeñen bajo fuertes restricciones presupuestarias, sin embargo, la administración está segura de la intervención estatal ante cualquier eventualidad. En otras palabras, en las corporaciones públicas se van a perpetuar las prácticas que resultan de la persistencia de los viejos arreglos institucionales de las empresas. Haciendo alusión a esta vieja práctica algunos autores la van a sintetizar en la frase: “viejo vino en odres nuevos” dado que se plantean nuevas prácticas corporativas sobre la base de un funcionamiento al viejo estilo.<sup>541</sup> Son inercias que impiden que las instituciones económicas cambien con rapidez y dificultan alcanzar los objetivos de la privatización.<sup>542</sup> En virtud de lo cual, y como se deduce del cuadro VII. 1, en la práctica se va a presentar una “irreal” separación definitiva entre quien detenta la propiedad de las empresas, el Estado, y de quien dispone los derechos de control de las mismas. Esta situación de indefinición en las corporaciones públicas, a pesar de los enormes esfuerzos hechos durante la década, persiste como uno de los problemas más relevantes aún no se resuelve para las empresas estatales todavía a principios del siglo XXI.

---

<sup>540</sup> De entre otras, los principales aspectos que presentan las experiencias corporativas públicas durante este periodo son las siguientes: Tanto en el ámbito central como provincial la mayoría de las empresas han adquirido la forma de empresas corporativas de propiedad exclusiva del Estado, por lo tanto, la mayoría de ellas continúan estando fuertemente comprometidas con el gobierno. En muchas de las nuevas empresas corporativas los viejos comités (Comité del Partido, representantes al Congreso de los Trabajadores) coexisten con los nuevos comités (Congreso de accionistas, Consejo de Directores y Consejo de Supervisión). Los administradores de las empresas no fueron reclutados del mercado de trabajo sino propuestos por agencias supervisoras del gobierno, etc.

<sup>541</sup> Ibid., p. 83

<sup>542</sup> Chow Gregory, “China’s Economic reform and Policies at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century”, *Speech at the Fourth International Investment Forum*, Princeton University, September 8, 2000)

Cuadro VII.2  
Tres tipos de empresas estatales

Empresa	Propiedad	Objetivos	Administración	Restricción Financiera	Gobierno	Marco legal
Pública	Gobierno	Social	Gobierno	Suave	Similar al gobierno	Mismas del gobierno
Corporativa Pública	Gobierno	Económico y Social	Independiente con influencia del gobierno	Suave (Primera fase) Fuerte	Consejo directivo	Ley de Empresas (1993)
Participación de acciones conjuntas	Mixta	Económico	Independiente	Fuerte	Consejo Directivo	Ley de Empresas (1993)

Elaborado sobre la base de: Ma Jun, *The Chinese economy in the 1990s*, St. Martin's Press, New York , 2000, p. 103-112

De cómo interviene la autoridad gubernamental en apoyar y rescatar a las empresas el Premier Li Peng en su “Reporte de Trabajo gubernamental” presentando al Congreso Nacional del Pueblo en 1996 lo confirma al señalar que de esas 1000 empresas grandes solo 300 habían mejorado su posición después de la inyección de recursos frescos provenientes de la banca central y de que de éstas 57 habían formado grandes grupos modernos de empresas, amén de que año tras año el Estado haya tenido que continuar proveyéndolas de una gran cantidad de recursos para asegurar la sobre vivencia de esas empresas.<sup>543</sup> A pesar de estas transformaciones que se fueron operando en las empresas y del apoyo financiero otorgado por el gobierno, las ganancias posibles que presentaban estas empresas, en el contexto de la totalidad de las empresas, eran solo marginales dado que un número importante de empresas continuó operando con pérdidas. Para 1997 el 42% de las empresas operaban con pérdidas, para 1998, en lugar de reducirse, el número de empresas se incrementó a un 50% del total.<sup>544</sup> La separación de la propiedad y

<sup>543</sup> Wong John, “China’s New Impetus for Reforming State- Owned Enterprises”, en Zang Xiaowei, edit., *China in the Reform Era*, Nova Science Publishers, Inc., Commack, N.Y, 1999, p. 45

<sup>544</sup> *China Industrial Statistical Yearbook*, Varios números,

administración en las empresas estatales se vio mayormente limitada en consideración de la crisis financiera asiática de 1997. La crisis externa y los efectos deflacionarios golpeaban el crecimiento económico. Dadas las nuevas circunstancias el gobierno debía tomar mas en calma la transformación de las empresas estatales. Zhu Ronghi, apenas habiendo sido nombrado Premier en marzo de 1998, no solo no reforzó los mecanismos de participación de los sectores no estatales en las empresas públicas ni propició la privatización de las mismas, sino que en lugar de ello, se comprometió a fortalecer la estructura administrativa e impulsar mecanismos de supervisión de las empresas y a no ser tan radical en la aplicación de fuertes restricciones presupuestarias en las empresas grandes. Desde la perspectiva del gobierno se había avanzado en el cumplimiento de la estrategia básica dada la reducción en el número de empresas con pérdidas: de un total de 79,000 empresas estatales (las mayorías pequeñas) un 40% participaba con pérdidas, sin embargo, para 1998, de 500 grandes empresas solamente el 10% trabajaba con pérdidas.<sup>545</sup>

#### 7.5.1.2.3 Impulsar la conformación de conglomerados industriales para un mejor aprovechamiento de las economías de escala

La irreal separación entre la administración del gobierno y las empresas se evidencia, no solo en sus mecanismos de gobernación, sino que implica otros ámbitos de la política industrial, es el caso de la formación de grandes grupos de empresas industriales. Su implementación ha sido dirigida por el Estado para el cumplimiento de los objetivos de política establecidos. En un inicio el propósito de estos grupos fue el de establecer un puente entre las diversas industrias y localidades con la finalidad de abastecerse de productos claves, facilitar la especialización en la producción y coordinar actividades entre las diversas empresas y regiones. Consistió en una integración de tipo horizontal dirigido por los gobiernos de las localidades y las provincias.

A mediados de la década de 1990, en el contexto de la apertura y de un medio ambiente de mercado, el establecimiento de estos grupos fue impulsado desde arriba, por la autoridad gubernamental, con la finalidad de que las grandes empresas, propiedad del

---

<sup>545</sup> Wong John, “China’s New Impetus for Reforming State- Owned Enterprises”, op. cit., p.51

Estado, se complementarían, unirían esfuerzos y ventajas, aprovecharían sus economías de escala a fin de enfrentar la creciente competencia, sobre todo, de las empresas de capital extranjero que se dirigían al mercado doméstico. Razón por lo cual fue uno de los puntos centrales de política industrial en el 9º Plan Quinquenal (1996-2000), como lo fue en la discusión del 15º Congreso del Partido celebrado en el año de 1997. En ambos se hablaba de la necesidad que tenía el Estado de impulsar “gigantes corporaciones internacionales”, en los próximos cinco años, a fin de que jugaran un rol completo como columna vertebral de la economía. Aunque el desempeño de esos grupos no fue homogéneo, mientras unos se tornaron en fuertes competidores en los mercados internacionales otros tuvieron grandes dificultades en hacerlo, sin embargo, su importancia ha crecido de manera extraordinaria: el número de grupos de empresas creció de 57 grupos en 1991 a 120 grupos directamente bajo el gobierno central en el año de 1997. Juntos estos grupos controlaban 1.6 trillones de yuan en bienes (US\$ 192.7 mil millones o cerca del 5% de los bienes de todas las empresas grandes) y con un total de ventas de 931 mil millones de yuan (US \$ 112 mil millones).<sup>546</sup>

#### 7.5.2 Las empresas no estatales en el contexto de las nuevas políticas

Fuera de los planteamientos generales de política industrial y a pesar de los pronunciamientos y acciones a favor de una economía de mercado y de anunciarse de manera explícita un tratamiento no discriminado a los diversos tipos de empresas, durante los primeros años de este periodo, no se implementó una política que de manera particular se dirigiera a favorecer a los sectores no estatales y privados fuera de los que ya existía con anterioridad a 1993, incluso, aunque en un grado menor, se continuaron aplicando una serie de regulaciones y políticas discriminatorias en contra de estas empresas, particularmente, en las empresas de propiedad privada. Entre estas medidas destacan, por ejemplo, las trabas burocráticas para el establecimiento de empresas privadas, la persistente acción depredatoria de los gobiernos locales en contra de estas empresas, la restricción a los créditos para empresas que no son de propiedad estatal,

---

<sup>546</sup> OECD, *Reforming China's Enterprises*, op. cit. p. 56

entre otras.<sup>547</sup> En el mismo sentido no se favoreció el establecimiento de un sistema jurídico- legal que enmarcara sus acciones y definiera los derechos de propiedad de estas empresas, situación que resultaba, a todas luces necesaria para su buen funcionamiento dado que al enmarcarse en un contexto de una economía de mercado se requería que los derechos de propiedad quedasen claramente estipulados y se soportara en un marco jurídico inequívoco.

A pesar que durante casi toda la década de 1990 se continuó con un estatus de propiedad poco claro para la industria de Poblados y Villas (ECPV) y se carecía de una clara definición jurídica para las empresas de propiedad privada, el sector de la industria no estatal, fue el más dinámico durante toda esta década, lográndose los mayores niveles de participación en términos de producción, empleo y exportaciones, entre otros rubros económicos, tal y como se muestra en el apartado siguiente.<sup>548</sup>

#### 7.5.2.1. Desempeño de las empresas industriales no estatales

Entre los principales indicadores que permiten visualizar el avance incontenible de las empresas del sector no estatal se pudiesen considerar:

- La participación del sector no estatal en Valor de la Producción Industrial de ser 48.5% para 1992 se incrementó a un 71.2% para el año de 1996 y a un 79.2% para el año 2000.<sup>549</sup>

---

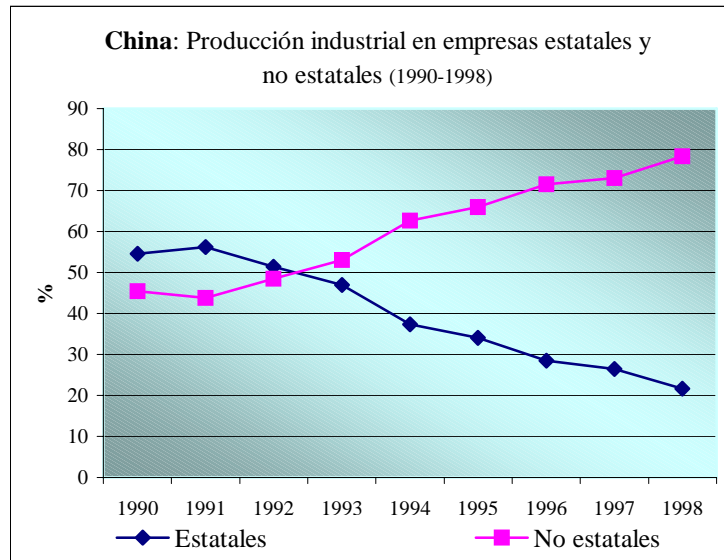
<sup>547</sup> Para 1997 el 63% de los créditos bancarios eran dirigidas a empresas estatales que contabilizaban con solo el 30% de la producción industrial, mientras tanto los pequeños negocios que contabilizaban con el 20% del valor agregado industrial recibían solo el 3% de los créditos bancarios.

<sup>548</sup> Perenboom Randall, *China's Long March toward Rule of Law*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2002, p.193-194

<sup>549</sup> China Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, 1997. 1998 y *China Statistical Abstract*, 2001



Gráfica VII. 2



Fuente: China Statistical Bureau, Chinese Statistical Yearbook 1997, 1998 y China Statistical Abstract, 2001

- De las empresas que conforman este sector las empresas propiedad de extranjeros y las empresas privadas tuvieron el crecimiento más acelerado. Las empresas propiedad de extranjeros pasó de una participación del 4.4% en 1990 al 22.9%, para 1998, mientras tanto, las industrias privadas de participar con el 5.4% en 1990 se incrementó al 17.1% para 1998. Las empresas colectivas, a pesar de disponer de una mayor participación en el total nacional (del 35.6% para 1990 y 38.4% para 1998) su dinámica de crecimiento fue menos acelerada como se observa en la tabla VII. 1.

Tabla VII. 1

**Participación porcentual en la producción industrial de empresas  
según tipo de propiedad**

	Producción (mil millones de Y)	Empresas estatales	Empresas No estatales	Empresas Colectivas	Empresas Privadas	Otras
1990	2,392.4	54.6	45.4	35.6	5.4	4.4
1991	2,662.5	56.2	43.8	33.0	4.8	6.0
1992	3,459.9	51.5	48.5	35.1	5.8	7.6
1993	4,840.2	47.0	53.0	34.0	8.0	11.1
1994	7,017.6	37.3	62.7	37.7	10.1	14.8
1995	9,189.4	34.0	66.0	36.6	12.9	16.6
1996	9,959.5	28.5	71.5	39.4	15.5	16.6
1997	11,212.8	26.5	73.5	40.5	15.9	17.0
1998	-	21.6	78.4	38.4	17.1	22.9

Fuente: China Statistical Bureau, The Statistical Survey of China, Beijing, 1997, 1999

- Con respecto a la generación de fuentes empleos, las empresas manufactureras del sector no industrial incrementaron su participación de un 34% para el año de 1986 a un 43% para el año de 1998. Con respecto al empleo total para el año de 1989, las empresas no estatales contabilizaban el 10.2% mientras las empresas estatales contabilizaban el 18.3%. Para el año 2000 la participación en el empleo total de las empresas no estatales se había incrementado a 13.5% mientras la participación del sector estatal había decrecido al 11.4%. Sin embargo la participación en la generación de empleos no fue homogénea dentro de este sector: mientras las empresas colectivas decrecían en su participación, de 6.3% en el año de 1989 a un 2.11% para el año 2000, las empresas privadas, individuales y extranjeras la incrementaban al pasar de 3.9% para 1989 a un 11.4% durante el mismo periodo. Basándose en esa tendencia,

es de esperar una mayor participación de las empresas privadas, individuales y extranjeras en el empleo total para los próximos años.<sup>550</sup>

- El sector de la industria no estatal va a dominar la industria ligera y va a generar cerca de las tres cuartas partes de las exportaciones totales y va a producir casi el 80% de la producción industrial en las provincias costeras. De hecho la preeminencia del sector no estatal en estas provincias es una de las principales fuentes de dinamismo en esa región. De este sector destaca el crecimiento de las exportaciones de las Empresas de Poblados y Villas cuya participación se incrementó de un 16.9% en 1988 a un 46.3% para el año de 1997. Por su lado, para el año de 1999, las empresas propiedad de extranjeros contabilizan el 48% del comercio externo total, que comprende el 46% de las exportaciones y un 52% de las importaciones.<sup>551</sup>

Si bien con estos indicadores se constata un mayor avance del sector de la industria no estatal con respecto a las empresas estatales, e incluso del sector privado con relación a las empresas de propiedad pública, surge la interrogante de cómo fue esto posible, dado que solo se habían aplicado mecanismos de política industrial indirectos a fin de favorecer a estas empresas industriales, no habiéndose reforzado su estatus jurídico-legal, ni mucho menos, se había establecido una clara definición en sus derechos de propiedad. El hecho de que este sector industrial haya tenido un alto desempeño a pesar de haber carecido de un apoyo explícito mediante la aplicación de una política industrial directa y de que no se hayan establecido arreglos institucionales formales ex profeso, entre otras, se puede considerar por las razones siguientes:

- La experiencia vivida por China durante la reforma y la post-reforma ha dejado de manifiesto que la práctica institucional antecede a la formalidad de la misma, es decir, antes de que la autoridad sancione una práctica esta se experimenta, después de ser sancionado como verdadera, de intensificarse y extenderse en su aplicación se le otorga un soporte legal. Este hecho alienta a los diversos actores

---

<sup>550</sup> Guiheux Gilles, "The Incomplete Crystallization of the Private Sector" en *China Perspectives*, Número 42, Julio-Agosto 2002, p.32

<sup>551</sup> Hong Kong Trade Development Council, "Market Profile on Chinese Mainland" <http://tdctrade.com/main/china.htm>.

económicos a que actúen como si se hubiesen formalizado de facto los nuevos mecanismos de propiedad.

- El “pragmatismo” que caracteriza el quehacer de la autoridad gubernamental les llevó a implementar primero los mecanismos de mercado y posteriormente, cuando esos cambios crearon sus propias exigencias, se impulsó el establecimiento de una estructura formal que soportara dichos cambios. Conforme se va ampliando la economía de mercado se van tornando más complejas las relaciones entre los diversos actores por lo que se va a demandar un sistema jurídico legal que de mayor certidumbre a los vínculos que se establecen entre ellos. Sin embargo, desde antes de que ese soporte jurídico se formalice las relaciones que se establecen presuponen como válida esa práctica.
- En virtud de los mecanismos de descentralización el sector industrial no estatal se fortaleció, fundamentalmente en las zonas rurales, motivo por el cual se estrecharon los vínculos entre industria y gobierno local. Los intereses comunes de los empresarios de empresas públicas y privadas y los funcionarios de los gobiernos locales jugaron un papel más importante que el establecimiento de políticas dirigidas por la autoridad central o por la presencia de un régimen jurídico que de soporte a la existencia de dichas empresas.
- El hecho de que la mayoría de las empresas de este sector esté conformada por micro y pequeñas empresas permite que su funcionamiento dependa mas de mecanismos informales y de una red de vínculos personales y locales que las políticas establecidas por la autoridad central o de regímenes jurídicos más complejos. Por lo tanto la inexistencia de arreglos formales no es impedimento para la proliferación de estas industrias.

Sin embargo, por su naturaleza institucional, las empresas industriales que conforman este sector no son homogéneas y aunque disponen de características comunes no responden con la misma intensidad a los criterios anteriormente descritos. Conforme se avance en la intensificación del mercado y sus “reglas del juego” se extiendan mayormente se requerirá de un soporte formal institucional que regule las interacciones entre los diversos actores económicos y políticos. Lo anterior nos lleva a efectuar un

análisis particular de cada tipo de empresas para visualizar el impacto tenido en ellas como consecuencia de la aplicación de estos arreglos institucionales.

#### 75.2.2. Las empresas colectivas

El desempeño de las empresas de propiedad colectiva ha sido altamente significativo desde la reforma. El hecho de que la propiedad de estas empresas radique de facto en los gobiernos locales, les había proporcionado privilegios no factibles para las empresas que no eran de carácter público, al mismo tiempo, el estar sujetas a los dictámenes del mercado y operar con fuertes restricciones presupuestarias hacía que su supervivencia dependiera más de su eficiencia y competitividad que del soporte estatal. Ambos aspectos, combinados con un medio ambiente económico e institucional favorable que se expresaba en una mayor descentralización, autonomía administrativa y financiera en las provincias y en las empresas, en la aplicación parcial de arreglos de mercado, en la apertura de zonas económicas especiales, etc., dieron como resultado la emergencia de este sector como uno de los más importantes y dinámicos con una importancia creciente para el desarrollo industrial y el crecimiento económico. Entre 1980 y 1995 la producción total de las empresas de poblados y villas creció a una tasa anual del 30%. Para 1995 participaban con poco menos del 40% del valor de la producción industrial total y empleaban cerca de 130 millones de personas. Sus exportaciones habían tenido un crecimiento sobresaliente al crecer su contribución del 16.9% en 1988 al 43.3% para el año de 1995.<sup>552</sup> Desde el punto de vista institucional, hasta antes de 1994, estas empresas eran las que mejor expresaban la transición y la coexistencia de mecanismos de planificación y de mercado. Al convergir en estas empresas el Estado (en su nivel local) y el mercado (aunque fragmentado) se establecieron “reglas del juego” de tipo institucional, algunas de ellas informales, que buscaban enmarcar las nuevas relaciones entre los diversos actores económicos y políticos a fin de aprovechar las oportunidades que ofrecía el nuevo contexto. Por su naturaleza las empresas colectivas se van a caracterizar por el establecimiento de mecanismos corporativistas, es decir, por la

---

<sup>552</sup>China Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, 1996, p. 388; *Statistical Survey of China*, 1996, p.103

aplicación de fuertes vínculos con los gobiernos locales. Con fundadas razones, algunos estudiosos le conceden una gran relevancia al apoyo brindado por los gobiernos locales a estas empresas en cuanto a su financiamiento, apoyos fiscales, provisión de insumos, protección contra empresas de otras provincias y del exterior, etc.<sup>553</sup> La situación de privilegio que disfrutaban estas empresas durante este periodo, gracias a este apoyo, contrastaba con el tratamiento dado a las empresas de propiedad privada muchas de las cuales, para evitar las restricciones y discriminación a que eran sujetas y ganar acceso a los beneficios, establecieron alianzas con los gobiernos locales a fin de aprovechar las ventajas de aquellas. A partir de la segunda mitad de la década de 1990 se visualizaban tiempos difíciles para las empresas colectivas. A diferencia del periodo anterior en que se habían beneficiado del carácter “transitorio” de la economía y de la “coexistencia” de los viejos y nuevos arreglos, durante esta nueva fase, al definirse el establecimiento de una “economía de mercado socialista” y la preeminencia del mercado en la asignación de recursos las empresas privadas y aquellas que son propiedad de extranjeros que juegan con las reglas que establece el mercado se vieron mayormente estimuladas, contrariamente, hubo fuertes presiones para que se reconvirtieran las empresas de carácter público. Al ir madurando el mercado y homogenizarse las reglas del juego entre las diversas empresas se incrementa la competencia entre ellas, por lo tanto, las empresas colectivas que gozaban de los privilegios de la transición fueron perdiendo paulatinamente sus ventajas iniciales, mientras tanto, las empresas de propiedad privada y extranjera fueron ganando una mayor presencia.

El análisis de algunos indicadores económicos de fines de la década de 1990 vienen a confirmar lo anterior:

- Sin dejar de considerar la importancia de su participación en el Valor de la Producción Industrial Total (VPIT) se expresa una disminución relativa de las ECPV en dicha participación. Si bien habían tenido una participación creciente durante la primera mitad de la década, su decrecimiento posterior fue significativo. Para el año de 1996 las empresas de propiedad colectivas participaban con el 39.4% de la

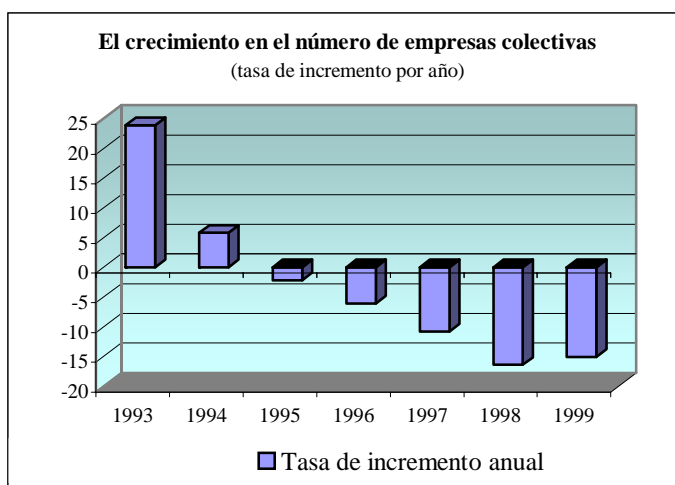
---

<sup>553</sup> Chow Gregory, “Challenges of China’s Economic System for Economic Theory” op. cit. pp. 321-327

producción industrial total, sin embargo, para el año de 1998 su participación había decrecido a un 38.4% y para 1999 al 35.37% en el VPIT.<sup>554</sup>

- Se presenta una disminución en las tasas de crecimiento del número de empresas colectivas. Después de haber mantenido tasas crecientes en el número de empresas colectivas de 2.9, 19.5 y 23.9% para los años 1991, 1992 y 1993 respectivamente. A partir de 1994 se acelerará un decrecimiento en el establecimiento de este tipo de empresas como se observa en la gráfica anexa.

Gráfica VII. 3



Fuente: Zhang Houyi, "Reporte sobre el desarrollo de empresas privadas en China" citado por Guilles Guiheux, "The incomplete Crystallisation of the Private Sector", China Perspectives, Num. 42, Julio- Agosto 2002, p.30

- Si bien la participación de las empresas colectivas (ECPV) en la creación de empleos había sido muy espectacular durante la primera mitad de la década de 1990, de generar 92.65 millones de empleos en 1990 se incrementó a 135 millones para el año de 1996, decreció en un 3.4% para 1997 y en un 3.9% para el año de 1998. Mientras tanto las empresas colectivas urbanas tuvieron un decrecimiento de 4.6% para 1997 y de un 32.6% para 1998.<sup>555</sup>

<sup>554</sup> State Statistical Bureau, *Chinese Statistical Yearbook*, Beijing, años 1997, 1999 y 2000.

<sup>555</sup> Ibidem

Las presiones generadas sobre las empresas colectivas debido a una mayor maduración del mercado y la creciente competencia van a ir más allá de lo meramente económico, les va a exigir transformaciones institucionales a fin de permitirles una mejor adecuación al entorno. Las ventajas que le significaba su carácter público, dada la maduración del mercado, tenderán a verse frenadas; en el mismo sentido, lo que antaño le significaba un avance notorio con respecto a las empresas propiedad del Estado, dadas las nuevas circunstancias, se van a expresar como fuertes limitaciones si las consideramos desde la perspectiva de la propiedad privada. Es en este sentido que las fuerzas van a empujar hacia una nueva transformación institucional de las empresas colectivas y éstas tienen que ver con la reestructuración y/o privatización de las mismas.<sup>556</sup> Entre las principales causas que las va a inducir a esta reestructuración y/o privatización son las siguientes:

- La creciente intervención de los gobiernos locales en la actividad de las empresas locales que hace que se desvíen los objetivos de maximización de utilidades por el cumplimiento de objetivos sociales.
- El hecho de que sea una propiedad colectiva limita la escala de operaciones de la empresa ya que si bien la empresa puede crecer por la vía una nueva inversión o reinversión de las utilidades resulta muy complicado atraer inversión del exterior dado que no se definen con precisión los derechos de dicho inversionista.
- Dado que la responsabilidad de la empresa recae en el gobierno y en éste la designación del administrador es factible que no sea electo quien es mas capaz para administrar la empresa sino el que posea los mayores contactos gubernamentales.
- La búsqueda de protección de los residentes originales dada la migración de fuerza de trabajo de provincias de mayor atraso había originado problemas en la expansión de las empresas.
- La conversión a empresas privadas de todas aquellas empresas que, habiendo sido privadas, habían buscado los beneficios que eran propios de las empresas colectivas.

---

<sup>556</sup> El director del Buró de Empresas de Poblados estima que el 80% de las Empresas de Poblados y Villas (TVEs) han experimentado alguna reestructuración durante los últimos 5 años. Ver: "China's Township Enterprises Face Changes", *Asia Pulse*, febrero 5, 2001.



Con la ley sobre Empresas de Poblados y Villas emitida en octubre de 1996 se va a legitimar este esfuerzo de privatización. En ella se estipula que los derechos de propiedad de las Empresas de Poblados y Villas privadas serán similares a las de las Empresas de Poblados y Villas colectivas con respecto a sus derechos de propiedad, administración y autonomía.

Cuadro VII. 3

**Ventajas y desventajas de las empresas colectivas estatales  
con relación a empresas privadas**

Ventajas con relación a las empresas estatales	Desventajas con relación a las empresas privadas
Existe una relación más directa entre el gobierno (propietario de facto) y la administración de las empresas con relación a las que se presenta en las empresas estatales	Dado que los gobiernos locales no son solo actores económicos se presentan frecuentes conflictos con los administradores de las empresas colectivas.
Una comunidad pequeña tiene mayores posibilidades de monitorear el desempeño del gobierno y administradores de la empresa	La creciente burocratización y corrupción entre gobierno y administradores, así como, la carencia de información impide un monitoreo efectivo de las empresas.
El control de las utilidades por el gobierno permite reorganizar su utilización para beneficio de la comunidad o para enfrentar dificultades en las empresas	En virtud del papel de las burocracias locales la distribución de las utilidades no siempre obedece a criterios económicos ni en la búsqueda de su maximización
Deviene de facto como una pequeña corporación dado que se facilita la toma de decisiones sobre el quehacer de la empresa bajo presiones de competencia. Facilita el consenso entre los miembros (autoridades, administrativos y trabajadores) sea para maximizar utilidades o sacrificar alguna parte del ingreso.	No existe una clara definición de los derechos de propiedad. A pesar de ser una pequeña comunidad la propietaria de los derechos de la empresa no se define los derechos para cada uno de sus miembros

Fuente: Elaboración propia con base en: Enrico C. Perotti, Laixiang Sun y Liang Zou, "State Owned versus Township and Village Enterprises in China", Working Papers No. 150, The United Nations University (WIDER), Septiembre 1998.

Las principales alternativas que se presentan a estas empresas son las siguientes:

- La conversión a empresas privadas de todas aquellas empresas que, habiendo sido privadas, habían buscado los beneficios que eran propios de las empresas colectivas,
- La reorganización como empresas privadas de aquellas empresas colectivas que resultaban ser una carga para los gobiernos locales,
- La búsqueda de los empresarios de las empresas colectivas por reconvertir las empresas colectivas a privadas o de establecer sus propios negocios privados.
- La privatización de las empresas colectivas por la vía de empresas de “participación de acciones” o del establecimiento de empresas de “responsabilidad limitada”.

Si bien es cierto que la reestructuración de las empresas colectivas presenta una tendencia hacia la privatización a largo plazo, habría que puntualizar que esa transformación institucional solo podrá ser lenta y gradual, como lo fue en el pasado.

#### 7.5.2.3. Empresas industriales privadas

El establecimiento de una “economía de mercado socialista” de manera implícita reconocía al sector privado como parte esencial para el logro de los objetivos de crecimiento, producción y generación de empleos, y aunque no se le concedió, desde el principio de la década de 1990, un estatus similar al tenido por las empresas de propiedad estatal, su importancia fue creciendo hasta convertirse en uno de los sectores más relevantes para la economía china:

- Para el año de 1985 la participación de estas empresas en la producción del sector industrial era casi insignificante, siendo de un poco menos del 2%, sin embargo, para el año de 1990 ya se había incrementado al 5.4%. Con respecto a 1990 en 1994 su participación se incrementó en casi un 100% siendo que para el año de 1998 ya participaba con el 17% de la producción industrial total.

- Si a esa participación se agrega el generado por las empresas privadas propiedad de extranjeros su aportación tendrá una relevancia mucho mayor, incluso, superior al tenido por las empresas estatales y las colectivas. Para 1998 las empresas estatales y colectivas participaban con el 21.6% y el 38.4 %respectivamente, mientras que la consideración conjunta de las empresas privadas domésticas y extranjeras, participaban con un 40% de la producción industrial total.<sup>557</sup>
- En 1998 las empresas privadas tenían registrado un capital de 122 mil millones de dólares y pagaban 8.4 mil millones de impuestos siendo el 8.5% de los impuestos comerciales e industriales de China.
- Asimismo la importancia del sector privado en la economía nacional va a quedar de manifiesto en su creciente participación en la generación de empleos. De ser prácticamente inexistente su participación a principios de la década de 1980, para fines de la década, ya participaba con el 3.5% del empleo total. Para el año 1995 el monto de su participación se había incrementado al 8.2% y para el año 2000 al 11.4% de la fuerza de trabajo total. En términos absolutos las empresas estatales prácticamente duplicaron su número entre 1996 y el año 2000 pasando de 11.7 millones de empleos a 24.07 millones. Entre 1990 y 1997 las empresas privadas creaban el 40% de los nuevos trabajos y casi el 60% de los nuevos trabajos urbanos.<sup>558</sup> Si consideramos el retroceso en la generación de empleos experimentado por las empresas propiedad del Estado, al pasar de una participación del 18.2% en 1989 a un 11.3% para el año 2000 y de las empresas colectivas al participar con el 6.3% para 1989 y un 2.1% para el año 2000. Según las tendencias observadas, bien pudiese afirmarse que para los años venideros el sector privado va a emplear un

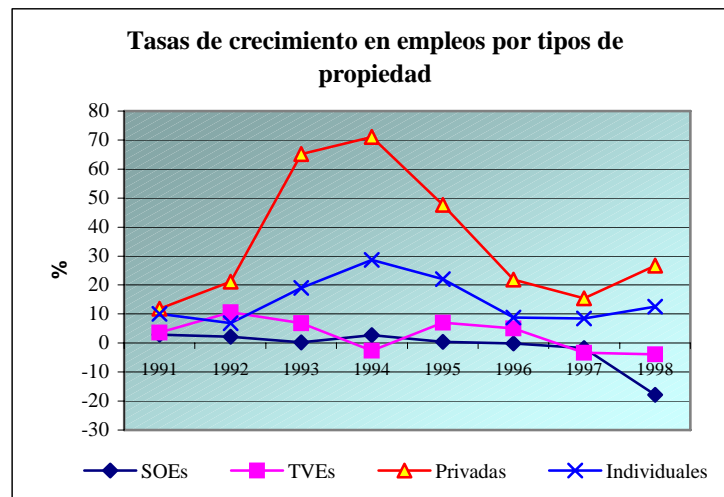
---

<sup>557</sup> Las empresas propiedad de extranjeros, que eran otro componente del sector privado, empleaban cerca de 20 millones de trabajadores que contaban con el 10% de la fuerza de trabajo no agrícola. En 1998 solo estas empresas generaban el 22.9 % de la producción industrial total y contaban con el 48% del total del comercio exterior incluyendo un 46% en exportaciones y un 52% en importaciones. Ver: China Statistical Bureau, *The Statistical Survey of China*, Beijing, varios años

<sup>558</sup> Parris Kristen, "The Rise of Private Business Interests", en *The Paradox of Post Mao reforms*, Goldman Merle y Roderick Macfarquhar, Haarvard University Press, 1999, p.267

número de trabajadores mayor que aquellos.<sup>559</sup> Como se puede observar en la gráfica siguiente es en este sector donde recaen las tasas mayores de crecimiento en el empleo durante la década.

Gráfica VII. 3



Fuente: State Statistical Bureau, China Statistical Yearbook, Beijing, 1999, Tabla 5.5, pp. 136-137

A pesar de los datos anteriores difícilmente se puede determinar el tamaño exacto del sector privado y valorar en toda magnitud su importancia dado que todavía persisten empresas colectivas del sector rural que han decidido continuar como tales en orden a cuidar políticas discriminatorias en contra de ellas. Si se define ampliamente al sector privado, incluyendo las empresas de Poblados y Villas (ECPV), es responsable de cerca del 70% del PIB industrial, ahora bien si se excluyen las empresas de Poblados y Villas el sector privado es responsable del 36% del PIB industrial, aunque algunos consideran que esta participación bien pueda ubicarse alrededor de un 51%.<sup>560</sup> En consideración del éxito logrado por las empresas privadas no es de ninguna manera casual que para septiembre de 1997 en el 15º Congreso se haya reconocido a las empresas privadas como “componente importante de la economía socialista de mercado” ni de que a fines de la

<sup>559</sup> Guiheux Gilles, “The Incomplete Crystallization of the Private Sector” en *China Perspectives*, op.cit.p.32

<sup>560</sup> Studwell Joseph y Zhong Jiyin, “The Private Economy”, *China Economic Quarterly*, 3:2, 1999, p.24

década se haya buscado establecer un sistema jurídico que mejor defina este tipo de propiedad y permita generar mayor confianza y seguridad a los propietarios privados.

A diferencia de las empresas públicas que no requerían de un marco institucional formal que les garantizara su funcionamiento, las empresas privadas, por razones ideológicas y políticas, siempre han requerido de un soporte legal que les permita subsistir. Como se ha descrito en el presente trabajo, por razones económicas y políticas se fueron abriendo espacios para el desarrollo de estas empresas, sin embargo, desde siempre, enfrentaron fuertes ataques y discriminaciones, amén de las periódicas campañas políticas en su contra cuando las burocracias gubernamentales que accedían al poder abogaban por los “viejos arreglos institucionales”. Sin embargo, su desempeño superior forzó a los gobiernos a levantar algunas restricciones, darles un reconocimiento gradual y autorizarles una mayor expansión en sus operaciones. El hecho de no disponer de un soporte legal que garantizara sus derechos de propiedad y al desenvolverse en un medio ambiente poco propicio para el desarrollo de actividades privadas obligó a los empresarios al establecimiento de vínculos “clientelistas”<sup>561</sup> con los gobiernos locales y a la aplicación de medidas que les permitiera aprovechar los beneficios otorgados a las empresas públicas o que permitiesen aminorar las restricciones impuestas en su contra.

A inicios de la década de 1990, conforme se avanzaba en el establecimiento de una “economía de mercado socialista” y en la aplicación de nuevas “reglas del juego”, los cambios institucionales de tipo formal, requeridos para darle una seguridad a los derechos de propiedad privada, aunque eran exigidos, no se dieron con la celeridad requerida a fin de no violentar los esquemas de funcionamiento anterior, antes bien, se continuó con la aplicación de una política gradual y de dejar hacer antes que legislar. Un dejar hacer, sin embargo, que se fundamenta en la propuesta de quien dispone de la autoridad. En este sentido se pueden distinguir dos fases en la transformación institucional de estas empresas. La primera tiene como punto de partida el viaje de Deng Xiaoping al sur del País en enero de 1992 cuya concreción se expresa en el 14º Congreso del PCCh. Es un periodo en que, a pesar de que no se presentan modificaciones formales alusivas directamente a este tipo de propiedad, diferentes de las propuestas en las Regulaciones

---

<sup>561</sup> El término “*clientelismo*” se refiere a que las acciones de negocios se va a desarrollar sobre la base de contactos personales y al establecimiento de “acuerdos” personales entre la autoridad gubernamental y el empresario privado.

Provisionales sobre la Propiedad Privada emitidas por el Consejo Estatal en junio de 1988, va a generar un medio ambiente favorable para que los actores económicos y gubernamentales adquieran una mayor confianza hacia la expansión e intensificación de la actividad privada.

Como siempre en el proceso de la reforma, donde la realidad precede a la adopción de un sistema jurídico- formal, durante la segunda fase se dio un proceso de formalización del sistema de propiedad privada que años atrás se había instrumentado en la práctica. Estas acciones tuvieron como punto de partida el 15° Congreso Nacional del Pueblo, celebrado a fines de 1997, en el que Jiang Zemin, Secretario General del Partido Comunista, además de considerar que las empresas de propiedad colectiva y las de “participación de acciones”<sup>562</sup> son parte de la propiedad pública, anunció una nueva enmienda a la Constitución con la finalidad de legitimar derechos e intereses del sector privado y con ello alentar su expansión. En marzo de 1999, en el 9° Congreso Nacional del Pueblo se aprobó una enmienda constitucional donde se legitiman formas de propiedad diferentes a la propiedad pública dominante. En dicha enmienda el estatus de propiedad privada, de ser calificada como un “complemento importante” de la propiedad pública, se le consideró como un “componente esencial” de la economía. Para el año 2000 no solo se reconocía la contribución del sector privado en la economía sino que se prometía poner a estas empresas en un nivel similar al de las empresas estatales.<sup>563</sup> Como una consecuencia de estas transformaciones jurídicas se concretaron cambios en la regulación de las empresas privadas con la finalidad de hacerla mas competitiva. Entre otras medidas: se redujeron y/o eliminaron impuestos especiales aplicados a estas empresas, se abrió la opción para desarrollar actividades de importación y exportación, se les garantizó un mayor acceso al crédito y al uso de la tierra, se autorizó el establecimiento de nuevos bancos privados, por lo tanto, se abrieron mayores oportunidades para la obtención de recursos, se les garantizó una mayor participación en el mercado de valores, etc. Aún y cuando se dieron estos cambios no fueron desplazadas del todo las políticas discriminatorias. Por ejemplo, en la Constitución se estipula que “la

---

<sup>562</sup> Desde la perspectiva de *Jiang Zemin* es erróneo concluir que las empresas de “participación de acciones” es capitalista o socialista dado que la clave consiste en saber quien dispone de la propiedad de las acciones.

<sup>563</sup> Lardy R. Nicholas, *Integrating China into the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2002, p. 18

propiedad pública es sagrada”, sin embargo, ese derecho no se extiende a la propiedad privada, por otro lado, se excluye la inversión privada en un cierto número de sectores, tales como: industria de la construcción, infraestructura, abastecimiento de agua y electricidad y en la industria automotriz, entre otros.<sup>564</sup> Asimismo el hecho de que se formalicen cambios no significa que su aplicación sea expedita.

Se ha sido reiterativo en el presente trabajo un hecho innegable en el proceso de desarrollo seguido por China y que había sido parte de la doctrina de Deng Xiaoping: “la práctica es el único criterio de verdad”, y como una consecuencia lógica de esa premisa: “la práctica antecede a la legalidad”. Por lo que sería iluso pensar que la formalidad va a dar fin a las experiencias que proceden de la práctica. Es decir, si el “clientelismo” sigue siendo funcional, seguirá rigiendo las conductas de los actores, máxime si el mercado no ha madurado lo suficiente y si los gobiernos locales siguen jugando un papel relevante en la economía. En otras palabras, el papel jugado por los mecanismos institucionales informales difícilmente pueden eliminarse bajo consideraciones de la presencia de esquemas formales, máxime si los beneficios que resultan son mayores a sus costos. Sin embargo, conforme vayan madurando las relaciones que establecen los mecanismos institucionales de mercado y vayan siendo cada vez más elevados los costos que los beneficios generados por esas prácticas, entonces la demanda de mecanismos formales se verá fortalecida.

#### 7.5.2.4. En las empresas con participación de capital extranjero

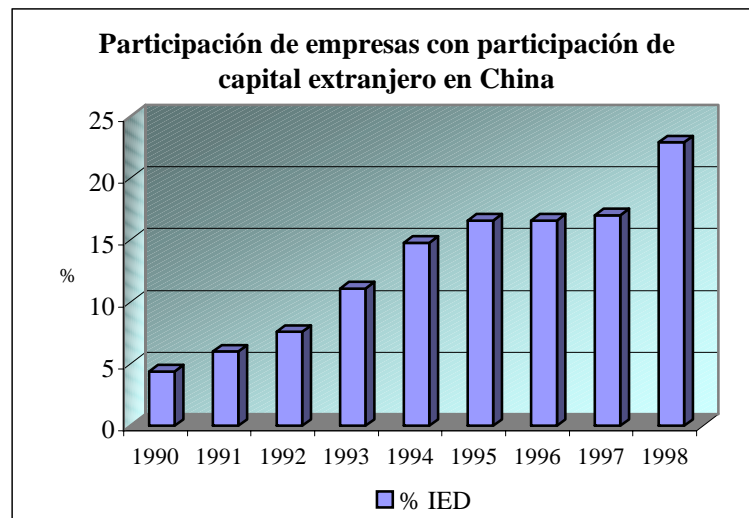
Durante la década de 1980 la aplicación de políticas preferenciales en las Zonas Económicas Especiales y el hecho de permitírseles funcionar con arreglos institucionales de mercado habían posibilitado a que las empresas con participación de capital extranjero, ubicadas fundamentalmente en la costa este, tuvieran una presencia importante en el crecimiento industrial de China. Durante la década de 1990 se va a

---

<sup>564</sup> Ross Garnaut, et al., *Private Enterprises in China*, Asia Pacific Press at the Australian National University and China Center for Economic Research, Peking University, 2001, p. 15. y Guiheux Gilles, “The Incomplete Crystallization of the Private Sector” en *China Perspectives*, op.cit.p.27

extender la participación de esas empresas hacia el interior lo que, aunado al establecimiento de una “economía de mercado”, va a propiciar un impulso inusitado a este tipo de empresas, evidenciándose en una creciente participación en el valor de la producción industrial total; tal y como se observa en la gráfica 25. Para el año de 1990 las empresas con capital de extranjeros participaban con el 4.4% de la producción industrial total, para 1993 ésta se había incrementado a un 10.2% y a un 13.5% para el año de 1994, ya para los años de 1997 y 1998 se había fortalecido la participación a con 17% y 22.9% respectivamente.

Gráfica VII. 5



Fuente: State Statistical Bureau, TVE Statistical Yearbook, 1999 y años previos

Las determinantes que van a explicar el despegue de estas empresas son varias, sin embargo, las más importantes tiene que ver con: una decidida intervención del Estado, legado del antiguo sistema de planificación, al garantizar una mayor seguridad en los derechos de propiedad, pero sobre todo, por la presencia de fuertes vínculos culturales entre inversionistas (procedentes de Hong Kong y Taiwán) y las poblaciones de las provincias receptoras de esos capitales.



### **7.5. Una decidida intervención del Estado al dirigir la IED en el sector industrial**

A diferencia de la “teoría económica clásica”, fundamento del modelo neoliberal, que parte del supuesto del libre mercado y la no-intervención del Estado para un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas disponibles por una economía, la nueva teoría institucional con una mayor flexibilidad, establece la importancia del Estado, en cuanto institución, como guía para el mejor aprovechamiento de las mismas, máxime cuando las instituciones del mercado no se encuentran totalmente desarrolladas. Dadas las circunstancias particulares de China en la década de 1990 no dispone de un sector privado que tenga la capacidad ni la fuerza suficiente para dirigir la economía por lo que se justifican las acciones del Estado para alentar las acciones del mercado por la vía del fortalecimiento de sus instituciones.

El avance tenido en la aplicación de dichos arreglos bajo la “guía” del Estado posibilitará para un mejor aprovechamiento de dichas ventajas.

Lo anterior viene a colación por el hecho de que el establecimiento de una “economía de mercado socialista” lejos de permitir que actúen libres las fuerzas económicas en la asignación de recursos, en la práctica va a significar la acción del Estado sobre el mercado.

Es en este sentido que la política industrial, en cuanto régimen heredado de la economía centralmente planificada, va a jugar un papel importante para atraer la inversión en función de los intereses prioritarios establecidos por el Estado. Si bien las empresas propiedad de extranjeros fueron fuertemente estimuladas desde principios de los años de 1980 y se habían establecido medidas para atraer esa inversión hacia determinadas regiones y sectores industriales,<sup>565</sup> no fue sino hasta mediados de 1995, cuando la autoridad gubernamental aplicó, por primera vez, una política industrial explícita a fin de guiar la dirección de la inversión extranjera directa hacia sectores industriales considerados como primordiales con relación a los objetivos de crecimiento económico.

---

<sup>565</sup> Durante la fase previa las regiones habían competido intensamente por inversión extranjera dando como resultado graves desequilibrios de tipo económico y ecológico por lo que la sola intervención de la autoridad central podría, no solo imponer orden, sino guiar la inversión a objetivos deseados para el logro de un crecimiento mas equilibrado.

Como parte de esta política se estableció una guía para normar la inversión extranjera a través de la cual se eliminaban algunas políticas preferenciales y los proyectos de inversión se clasificaban de acuerdo a cuatro grandes categorías: Empresas alentadas, permitidas, restringidas y prohibidas e implementándose políticas particulares para cada una de ellas.<sup>566</sup>

El hecho de que el gobierno haya decidido alentar el desarrollo de ciertas industrias estratégicas<sup>567</sup>, que hayan aplicado políticas para restringir inversiones en proyectos de bajo potencial en el mercado o en aquellos donde dispone de una excesiva capacidad manufacturera doméstica, y de que prohíba el establecimiento de industrias que consideraba perjudiciales para el país; era el reconocimiento de la incapacidad de la economía para regirse por sí sola y evidenciaba la necesidad que tenía el Estado para “guiar” a la economía hacia objetivos específicos mediante mecanismos de planeación industrial como se puede observar en el cuadro VII. 3. La política industrial, en cuanto expresión de dicha intervención, permite atraer capitales del exterior, no solo para aquellas regiones y sectores que presentan ventajas comparativas de tipo locacional o de bajo costo de los insumos sino para aquellas regiones de mayor atraso o de aquellos sectores productivos que se muestran con perspectivas a futuro.

La intervención directa del Estado en el establecimiento de políticas genera ventajas comparativas dinámicas con una visión estratégica de mediano y de largo plazo.

---

<sup>566</sup> Yegua Dennis Wei, *Regional Development in China. States, Globalization, and Inequality*, Routledge Studies on China in Transition, ..... p.115-116

<sup>567</sup> Tales como, electrónica, tecnología de información, software, automotriz, control de la contaminación e industria de materias primas

Cuadro VII. 4

**Guía para la Inversión Extranjera en Empresas** (Junio de 1995)

Categoría de IED*	Industrias Consideradas	Instrumentos aplicados
Alentada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que apliquen nuevas técnicas para las actividades agrícolas</li> <li>- Que utilicen para producir nueva o alta tecnología</li> <li>- Que satisfaga la demanda de los mercados internacionales y expanda las exportaciones</li> <li>- Que utilicen tecnología y equipo para la utilización de los recursos naturales y reciclamiento de recursos y prevención de la contaminación</li> <li>- Que consideren la utilización de fuerza de trabajo y recursos naturales para las regiones central y occidental</li> </ul>	Estos proyectos disfrutan de un rango de tratamiento preferencial estipulado en las leyes estatales y regulaciones de tipo administrativo
Restringidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para las empresas que utilicen tecnología que compita con la que se desarrollan al interior del país</li> <li>- Cuya producción pueda ser satisfecha con la producción doméstica</li> <li>- Franquicias otorgadas por el Estado de empresas donde mantiene su monopolio</li> <li>- De aquellas industrias que se encuentran bajo el sistema de planificación estatal</li> </ul> <p>Aquellas que son restringidas según las leyes estatales</p>	Utilización de permisos y licencias para inversión en los que se define el tiempo y el lugar de operación
Prohibidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos que dañan la seguridad o que van en contra del interés público y social</li> <li>- Las empresas que ocasionan contaminación ambiental o que afectan los recursos naturales y la salud humana</li> <li>- Que requieren grandes extensiones de tierra y son nocivos al medio ambiente y al desarrollo de los recursos naturales</li> <li>- Que dañen la seguridad militar y el uso efectivo de sus servicios</li> </ul> <p>Proyectos que son prohibidos por las leyes estatales</p>	Prohibición a su establecimiento

\* Todos los proyectos que no se ubican en ninguna de estas categorías están permitidas

Elaborada con base en: Li Ding, "China's Into The New Century", China Economic News, 2 marzo de 1998,

La aplicación de esta política generó resultados importantes en la estructura económica de China y un éxito inusitados en su desempeño comercial:

- Los pilares de la economía manufacturera, al ser favorecidos con esta políticas, muestran una tasa de crecimiento mayor al promedio industrial con respecto al valor de la producción industrial bruta.<sup>568</sup>
- Los mayores niveles de participación en la inversión extranjera se destinaron a la industria manufacturera siendo de casi el 60% del total para el año de 1998. En el sector manufacturero su participación fue del 50.4% en la producción de bienes intensivos en trabajo (entre los más importantes: Textiles y ropa, zapatos, muebles, etc.); 26.8% en manufacturas intensivas en tecnología (maquinaria eléctrica, electrónica equipo médico y farmacéutico) y de un 22.8% e industrias intensivas en capital (refinamiento de petróleo, materiales químicos, etc.) lo que deja constancia del éxito en la “motivación” que hiciera la autoridad gubernamental para dirigir la inversión en el sector industrial.<sup>569</sup>
- Se dio un éxito en la creación de ventajas comparativas que se expresa en un notable incremento de la participación de las exportaciones con respecto al PIB en bienes y servicios, al pasar de un 6% en 1980 a un 20% en 1998. Si bien la industria manufacturera intensiva en trabajo es uno de los sectores mayormente privilegiados por la inversión extranjera, paulatinamente, se han ido creando nuevas ventajas en sectores intensivos en tecnología, tales como: equipo de cómputo, equipo electrónico, aparatos eléctricos, utensilios domésticos, etc.<sup>570</sup>
- Se dio una transformación radical en la estructura del comercio al participar las manufacturas con el 90% de las exportaciones y el 80% de las importaciones totales de este país en el año de 1998. Para el año 2000 estas empresas eran responsables de la mitad de las exportaciones manufactureras de China.<sup>571</sup>
- Entre 1992 y 1998 las exportaciones totales de China incrementaron su participación en las exportaciones totales del mundo de un 2.3% a un 3.4%. A diferencia de las empresas domésticas cuya participación se mantuvo inalterada durante esos años en

---

<sup>568</sup> Estos tres pilares se refieren a: industria electrónica y telecomunicaciones, producción de herramientas, instrumentos de medición y equipo de oficina

<sup>569</sup> Tseng Wanda y Harm Zebregs, “Foreign Direct Investment in China: Some Lessons for Other Countries”, *IMF Policy Discussion Paper*, International Monetary Fund, febrero 2002, p. 4-5

<sup>570</sup> OECD, “The Main Determinants and Impacts of Foreign Direct Investment on China’s Economy”, *Working Papers on International Investment*, Núm. 2000/4, Diciembre 2000, p. 16

<sup>571</sup> Li Ding, “China’s Into The New Century”, *China Economic News*, 2 marzo de 1998, p. 101; State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, China Statistical Publishing House, Beijing, 2000

un 1.9%, las empresas de propiedad de extranjeros incrementaron su participación de 0.5% a un 1.5% de tales exportaciones.<sup>572</sup>

- La participación de estas empresas en el comercio total tuvo un crecimiento significativo durante la década. Para el año 1985 la participación de esas empresas en las exportaciones era de solo el 1% del total. Sin embargo, para 1994 se habían incrementado a un 29% y a un 45% y 48% para los años de 1999 y 2000 respectivamente. Mientras tanto, sus importaciones eran de un 5% para 1985 y ya para 1999 y 2000 su participación se había incrementado a un 52%.<sup>573</sup>

#### 7.5.1. Estructura industrial de la Inversión Extranjera

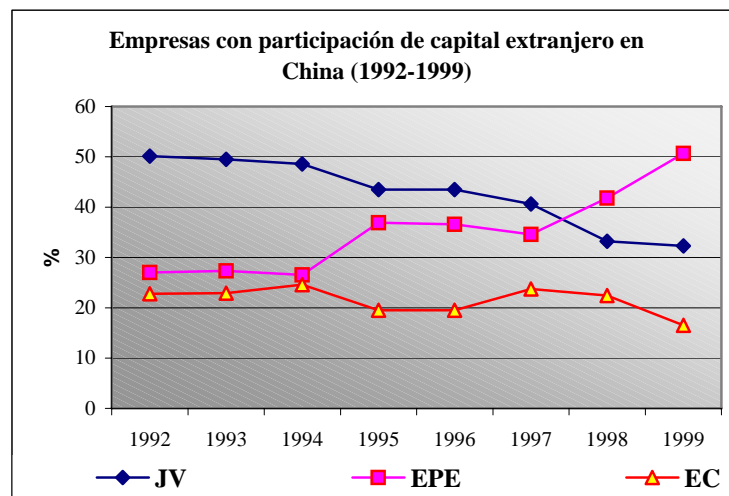
Es posible distinguir cuatro tipos fundamentales hacia donde se dirige la inversión extranjera en el sector industrial a partir de la reforma: Empresas Conjuntas (JV), Empresas de Cooperación Conjuntas (EC), Empresas con Propiedad Total de Extranjeros (EPE) y otras. Los tipos de inversión en el sector industrial se van a privilegiar en función de la seguridad que guardan los derechos de propiedad para cada una de esas empresas durante las diversas etapas. Durante la década de 1980, las JV, en virtud de expresar un mecanismo de propiedad compartido, entre inversionistas extranjeros y empresas domésticas, eran las que mejor garantizaban los derechos de propiedad de extranjeros al prevalecer un sistema dual en la economía, sin embargo, para la década de 1990, al privilegiarse una “economía de mercado”, se tuvo un impacto directo en la credibilidad y confianza en la estrategia hacia el exterior, lo que va a impulsar fuertemente la inversión en Empresas que son Propiedad de extranjeros, tal y como se expresa en la siguiente gráfica:

---

<sup>572</sup> OECD, “The Main Determinants and Impacts of FDI on China’s Economy”, op.Cit. p.20

<sup>573</sup> Ver: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, China Statistical Publishing House, Beijing, Años 1995, 1997, 2000

Gráfica VII.5



Fuente: Ministry of Foreign Economic Relations and Trade, FDI Statistics, Beijing, 2000

Para el año de 1991 las Empresas Conjuntas (JV) participaban con el 50.8% en el conjunto de la inversión extranjera en empresas industriales, mientras tanto, las empresas propiedad de extranjeros participaban con el 30.6% del total. Para 1995 las JV había reducido su participación al 43.5%, mientras las EPE la habían incrementado al 36.9%. Esa tendencia se va a continuar para los años siguientes, al grado de que para 1999, las JV habían reducido su participación a un 32.3%, mientras que, las EPE la habían incrementado a un 50.7%.<sup>574</sup>

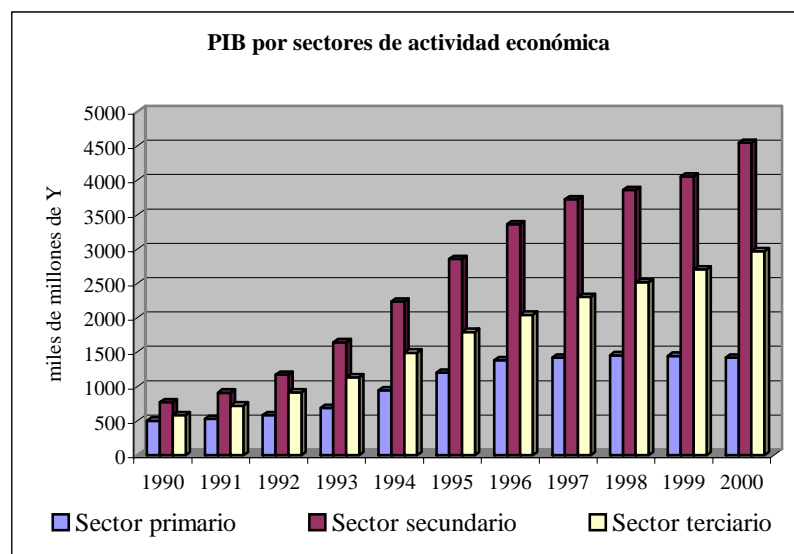
## 7.6 El Producto Interno Bruto y los diversos sectores de actividad económica

El éxito de la economía china posterior durante este periodo encuentra su explicación en las transformaciones que se fueron dando en la estructura institucional que propicio un medio ambiente adecuado para fomentar las relaciones económicas. Las políticas adoptadas gozaban de la credibilidad, tanto de empresarios privados como extranjeros, brindaba por un sistema político caracterizado por una continuidad política y sin rupturas. El crecimiento tenido por los diversos sectores de la economía viene a demostrar la

<sup>574</sup> Ministry of Foreign Economic Relations and Trade, *FDI Statistics*, Beijing, 2000

importancia de este sector y deja ver la importancia tenida en el avance tenido por los otros sectores. En la gráfica VII. 4 se muestra un sector industrial con una tasa de crecimiento en su participación en el PIB del 17.1% durante casi todo el periodo de la reforma del 17.1% y del 33.1% y 7.9% para los periodos de 1991-95 y 1996-2000 respectivamente<sup>575</sup>

Gráfica VII. 6



Fuente: State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 2001, pp. 49 y 282

## 7.7 La transformación institucional del sector industrial de China en el contexto de su integración a los mercados internacionales

La incorporación de China a los mercados internacionales no era una experiencia nueva, ya antes, la región del este, la más importante y próspera desde el punto de vista industrial, había gozado de políticas de excepción y experimentado transformaciones institucionales profundas con una fuerte orientación hacia el exterior, lo que le había permitido atraer inversión extranjera directa y posibilitar el establecimiento de empresas industriales con capital extranjero las que, no solamente habían incrementado los niveles

<sup>575</sup> State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, Beijing, 2001, pp. 49 y 282

de participación en empleos, sino que el comercio había crecido con pasos agigantados. La experiencia habida por las empresas industriales de esas provincias, y de aquellas donde se habían aplicado políticas similares, dejaban ver una clara lección: para un acrecentamiento de los flujos de inversión y un mayor acercamiento a los mercados internacionales era necesario modificar las viejas estructuras de un socialismo rígido y efectuar transformaciones institucionales de fondo basadas en el mercado. A inicios de la década de 1990, con motivo de su viaje al sur de China, Deng Xiaoping había señalado la necesidad de acelerar la reforma y de profundizar en las políticas de apertura. Ambas estrategias no estaban divorciadas una de la otra, antes bien, las transformaciones institucionales internas, que rompían de tajo con el viejo sistema de planeación central, planteaban establecer un sistema orientado hacia el mercado lo que presupone de facto una mayor integración de la economía china a los mercados internacionales. Desde esta óptica, la transformación del sector industrial en un contexto de “economía de mercado” no era posible hacerlo con las puertas cerradas ni de manera aislada con relación a las necesarias transformaciones que se fueron sucediendo en otros sectores de la economía. A la par que se generaban cambios en el sector industrial, el sector comercial y financiero hacían lo suyo a fin de responder con prontitud al nuevo medio ambiente económico y dar cumplimiento a los objetivos propuestos en el “Esbozo de objetivos de largo plazo para el año 2010”.<sup>576</sup> La descentralización económica y administrativa de las empresas, la emergencia de la propiedad privada y extranjera en el sector industrial, el establecimiento de nuevas reglas del juego, la necesidad de crecientes vínculos con el exterior, etc. exigían cambios de política comercial, promovían mecanismos de liberalización en el mercado (de bienes, servicios, factores y capitales) e introducía una estructura de incentivos ad hoc que estimulaba a los agentes económicos internos y externos a participar en la economía internacional.<sup>577</sup> Con estas políticas se buscaba aprovechar las ventajas comparativas disponibles e integrar a China a los mercados internacionales con la finalidad de atraer recursos para inversión y favorecer los vínculos de comercio. Para

---

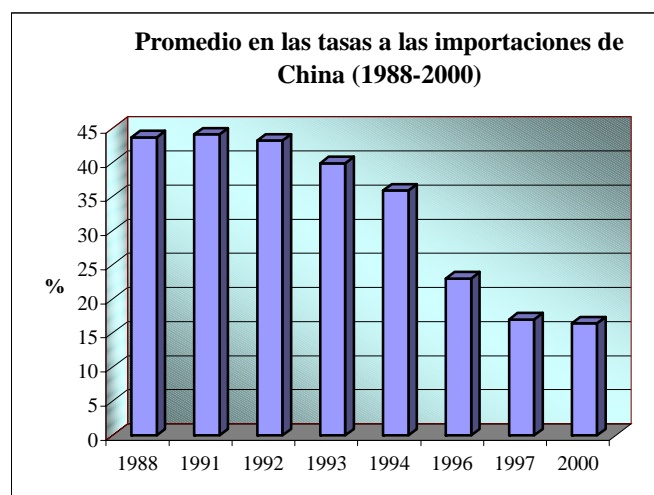
<sup>576</sup> Duplicar el PIB para el año 2000, establecer una completa economía de mercado socialista, establecer un sistema moderno de empresas, optimizar la estructura industrial, promover un desarrollo regional coordinado y reducir gradualmente la brecha en el desarrollo de las diferentes regiones

<sup>577</sup> González Juan, “La Política comercial de la RPC y su aceptación regreso a la OMC.”, *Revista de Estudios del pacífico*, editada por el Colegio de México y el Programa de Estudios APEC, No.4, s/f de edición., p.8



ello, sin embargo, un requisito era indispensable: que las empresas industriales de china<sup>578</sup> jugaran con las mismas reglas del juego establecidas para las empresas de aquellos países con quienes se buscaba establecer vínculos. De ahí la firme intención del gobierno chino que a la par que se aplicaban las transformaciones institucionales en su interior se promovía la incorporación a organismos internacionales, es el caso, de su adhesión a la Cooperación Económica de Asia Pacífico(APEC) y, mas adelante, a la Organización Mundial de Comercio (GATT-OMC).<sup>579</sup> En congruencia con ese objetivo sistemáticamente durante la década de 1990 se fueron reduciendo con una gran rapidez las barreras arancelarias, al grado de que para fines de esa década China se contaba entre los países en desarrollo con la protección arancelaria más baja y solo el 4% de las importaciones estaba regido por cuotas y licencias de importación.

Gráfica VII. 7



Fuentes: Yin Xianshuo, *Progress and results and China's Foreign Trade Reform*, Shanxi Economic Publishing House, 1998, pp. 94-94. "WTO Membership Promote China reform of Tax System", *China Economic News*, Vol. 21, October 30, 2000, p. 1

<sup>578</sup> Lardy R. Nicholas, *Integrating China into the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2002, p. 9

<sup>579</sup> La intención del gobierno chino por incorporarse a la OMC no era nueva. En 1986 se había solicitado su admisión al antiguo GATT-OMC, sin embargo, su solicitud no fue atendida con rapidez y su ingreso fue "indefinidamente" postergado. Los acontecimientos que se fueron sucediendo en China en torno a los acontecimientos de *Tiananmen*, la desaceleración en la aplicación de las reformas, con la consecuente preeminencia del Estado en las tomas de decisiones económicas y los altos niveles de protección al comercio el gobierno no había logrado ganar la credibilidad y confianza necesarias en las reformas que apenas habían sido implementadas

La apertura al exterior, las decisiones de acelerar las reformas económicas, la actitud asumida con respecto a los mecanismos de propiedad, el considerar que la propiedad privada debería estar en igualdad con la propiedad pública, el adelgazamiento de las empresas industriales de propiedad estatal, la privatización de empresas públicas, la apertura formal a la inversión privada y extranjera en sectores antaño exclusivos para el Estado, etc. son todas ellas medidas que permiten un ajuste de las reglas internas con las exigidas por los organismos internacionales, y en el mismo sentido es una muestra, a los gobiernos y empresas del exterior, de lo irreversible en la aplicación de las nuevas reglas del juego en la economía en China. De tal suerte, que para la autoridad gubernamental, el éxito de las transformaciones habidas estará en función directa de esos vínculos. En una conferencia conjunta entre el Presidente de los USA, Bill Clinton y el Premier Zhu Rongji, este último declaraba: “... al darse la competencia (entre los miembros de la OMC) se promoverá un desarrollo más rápido y saludable de la economía nacional de China”.<sup>580</sup>

## **7.8. Conclusiones**

1. Este periodo es precedido por lo que hemos denominado la “gran prueba institucional” acaecida en los años de 1993 y 1994 donde quedó de manifiesto que no es la irrupción de las viejas instituciones lo que permitió enfrentar con éxito las crisis sino solo mediante la continuación y profundización de los nuevos arreglos. La definición e impulso de un sistema económico de mercado socialista enmarcó las relaciones durante este periodo.
2. El concepto de economía de mercado socialista con características chinas presupone un sistema económico donde coexisten e interactúan en un mismo momento histórico dos instituciones fundamentales: el mercado y el Estado. En esa lógica, reconoce que el Estado y el mercado pueden jugar un rol complementario en las actividades de coordinación industrial. Desde el punto de

---

<sup>580</sup> The White House, Office of the Press Secretary, “Joint Press Conference of the president and Premier Zhu Rongji of the People’s Republic of China”, Abril 8, 1999. citado por Lardy R. Nicholas, *Integrating China into the Global Economy*, op. cit., p. 20

vista de las empresas industriales la visión de una economía de mercado socialista al presentar las dos vertientes, del mercado y del socialismo, le van a dar una connotación especial al sector. En consideración al “mercado” se exige en el sector industrial:

- Que la actividad integral de las empresas se desarrolle en términos del mercado, es decir, la estructura de las empresas, funcionamiento, toma de decisiones, etc. esté en función de las oportunidades que ofrece el mercado.
- Que se efectúe una separación real entre el gobierno y las empresas de manera que éstas se constituyan como entidades responsables de su propia administración.
- Que las empresas estén expuestas a la competencia en el mercado y de que su sobre-vivencia dependa de su propio desempeño.
- Que sea el sistema de precios, basado en las fuerzas del mercado, el elemento fundamental en las operaciones de intercambio. El mercado decide los precios y los precios la asignación de los recursos.

3. Si bien con estas propuestas el mercado establecía las reglas en que se habrán de enmarcar las acciones y decisiones de todas las empresas, independientemente de su tipo de propiedad, su carácter “socialista” denota:

- La continuidad del liderazgo del Partido Comunista en el sistema político como una condición sine qua non para el establecimiento e instrumentación de las medidas necesarias para la aplicación de esta estrategia de mercado. Mediante su participación se otorga plena garantía en preservar las condiciones políticas y sociales que aseguren una correcta dirección y aplicación de las propuestas.
- La preeminencia de las empresas de propiedad pública (estatal y colectiva) en el sector industrial como pilares de la economía nacional.
- Que el régimen de planeación central seguirá teniendo un rol relevante en las decisiones de política económica. Queda claro que esa intervención se hará, no por la vía de un control directo sobre las empresas, sino por medios indirectos.

4. Como se puede observar en estas consideraciones la convergencia del mercado y del Estado en el sector industrial en China son expresión de un hecho incuestionable: por un lado, el reconocimiento de que las reglas del juego deben de estar regidas por el mercado y la necesaria intervención del Estado dada la debilidad de esta institución. Es decir una “economía de mercado socialista con características chinas” no presupone el antagonismo entre el Estado y el mercado, al contrario, reconoce que el mercado y el Estado pueden desempeñar un rol complementario. Si el mercado es deficiente en la resolución de problemas de coordinación entonces se justifica una coordinación ex ante que no es de mercado.
5. Para este periodo se habían dado ya grandes transformaciones en la economía y se habían dado pasos importantes para el establecimiento de instituciones propias de una economía de mercado, sin embargo, aún no se había logrado la madurez suficiente de esas instituciones ni se habían establecidos reglas del juego claras que regulara las acciones de los diversos actores, de ahí la necesaria intervención del Estado. Sin embargo, lejos de establecer acciones coercitivas u obligatorias, su intervención fue mediante instrumentos y la creación de nuevas estructuras institucionales. Un instrumento importante utilizado por el Estado para apoyar sus actividades de coordinación consistió precisamente en el establecimiento de políticas industriales. La política industrial, en cuanto legado heredado de la economía centralmente planificada, va a jugar un papel importante en el cumplimiento de los intereses prioritarios establecidos por el Estado durante este periodo.
6. En consideración de su política industrial la autoridad gubernamental va a asumir una postura mixta durante este periodo. Por un lado va a reconocer que el sistema tradicional de propiedad estatal no es el adecuado para una economía de mercado, sin embargo, se va a promover la diversificación de la propiedad pública mediante nuevas transformaciones institucionales. Se va a ponderar la importancia del sector privado en la economía, a la vez, se va a determinar una posición

dominante del Estado en la mayoría de las industrias clave y en aquellas que son el alma de la economía nacional preservándose empresas estatales, aunque en porcentajes relativamente bajos, en sectores que son estratégicos para la economía. Se va a asumir al mercado como el mecanismo idóneo para la asignación de los recursos, aunque la intervención del Estado seguirá jugando un rol insustituible en la asignación de políticas para los diversos sectores industriales y regiones. Es en síntesis una propuesta que considera que el mercado y al Estado son factores relevantes para el logro de un buen desempeño tanto para la economía en su conjunto, como para el sector industrial en este periodo particular.

7. En consideración de lo anterior: Por un lado, se fortalece e impulsa la presencia del sector privado y extranjero, al mismo tiempo se establece que la propiedad estatal y/o pública en el sector industrial, no solo deberá mantenerse, sino que su presencia es necesario conservarla para los sectores estratégicos de la economía. Es un periodo que identifica en un mismo nivel la presencia de las instituciones del Estado y del mercado. En ese sentido se aplican políticas dirigidas a estimular a las empresas estatales a la vez que se define mejor el papel jugado por el mercado en la asignación de los recursos y se otorga una creciente importancia a la propiedad privada y extranjera en el sector industrial.. En consideración de las nuevas reglas, donde se establece una preeminencia del mercado en las transacciones económicas, fueron las empresas del sector no estatal las que tuvieron un mejor desempeño, mientras tanto, las empresas estatales, dado que estaban expuestas a las fuerzas que establece el mercado, se vieron en la necesidad de adoptar mecanismos organizacionales propios de las empresas privadas.

## **8. Conclusiones Generales**

Como se puede observar en el desarrollo de cada una de los capítulos se presentan conclusiones particulares buscando con ello responder a la hipótesis de trabajo y a los objetivos descritos. Con la intención de fortalecer la argumentación nos hemos permitido formular las presentes conclusiones generales

- i. Se presentan diversas interpretaciones para explicar el desempeño industrial de los países. De entre éstas sobresalen dos, aparentemente sustitutas y contradictorias: la visión neoclásica y la de aquella que se soporta en las instituciones. La primera, privilegia al mercado como el único instrumento capaz de resolver el problema de asignación óptima de los recursos en una economía, y en esa lógica, afirma que la intervención de los gobiernos perturba, indefectiblemente, la acción de los mercados. La segunda, se enfoca mas por el lado de las “instituciones”, y de manera muy particular, del mercado y del Estado. En su lógica, cuando los mercados están fragmentados privilegia la intervención estatal asignándole un rol supletorio y temporal con una práctica dirigida a alentar y fortalecer a las instituciones del mercado, en caso de considerarse economías desarrolladas con instituciones de mercado consolidadas una acción persistente de los gobiernos no solamente limita, sino que perturba, en la asignación óptima de los recursos. Las razones anteriores hacen que al primero de estos planteamientos se le denomine enfoque centrado en el mercado, mientras tanto la segunda, dado que no rechaza del todo los supuestos de la visión neoclásica e introduce la importancia de las instituciones (del mercado y del Estado), se le denomina neoinstitucional.
- ii. En virtud de su origen revolucionario, de carácter comunista, la República Popular de China vivió la experiencia de un estado monolítico y autoritario, con instituciones soviéticas, que se caracterizaban por una fuerte planificación y centralización económica. El Estado gozaba, por lo tanto, de una presencia hegemónica indiscutible. No sin antagonismos, al paso del tiempo y en la búsqueda de una mayor eficiencia económica, el rol jugado por el Estado y sus instituciones se fueron transformando

gradualmente. Durante la prerreforma el liderazgo político fue comandado por Mao Tse Tung, y aunque el periodo se distinguió por asumirse una postura radical en contra de las instituciones propias del “capitalismo”, las circunstancias particulares en algunas de las fases, orilló a la autoridad a experimentar medidas “no socialistas” teniendo un impacto positivo en el crecimiento económico y en el desempeño industrial. A partir de 1980, bajo la égida del Estado se impulsaron nuevas “reglas del juego” a fin de incrementar los niveles de eficiencia y lograr una mejoría en el nivel de vida de la población. Evaluados bajo el criterio de la práctica, los arreglos institucionales de mercado, guiados por la búsqueda de una mayor eficiencia y regidos por la competencia, impactaron fuertemente a los sectores industriales no estatales, con resultados mas satisfactorios que aquellos que se sustentaban en las prácticas dirigistas del Estado. Bajo la dinámica de “avanzar y retroceder” se fueron dando pasos seguros hacia una radical transformación institucional. El papel que han jugado las instituciones, del Estado y del mercado a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días hace que sea la visión institucional la referencia teórica que mejor responda a las circunstancias de crecimiento económico seguida por China posterior al triunfo de la revolución comunista en el año 1948. El avance o el retroceso tenido por China dependió de la capacidad que tuvo la autoridad gubernamental de promover y desarrollar arreglos institucionales a fin de proveer de los incentivos necesarios para que funcione la economía y moldee la dirección de los cambios económicos.

- iii. Durante el periodo de la prerreforma, el Estado, fue la institución dominante, bajo su égida se transformaron drásticamente las instituciones del periodo previo. Las nuevas instituciones revolucionarias se caracterizaban por: el establecimiento de un sistema de planeación centralmente planificado y de un control autoritario; la imposición de un régimen de propiedad estatal y de propiedad colectiva y/o comunal en el campo; la supresión de la competencia y el reemplazo del mercado por el estado en la asignación de recursos. Como consecuencia, el establecimiento de un sistema de provisión unitario donde el estado provee a la población de todos sus requerimientos: seguridad laboral, vivienda, educación y servicios en general. Fue un periodo en que

el liderazgo maoísta indujo prácticas institucionales que priorizaban los objetivos sociales sobre los de maximización económica, se sobreestimaba la ideología socialista y se desalentaba el establecimiento de sistemas diferentes de incentivos. Las ineficiencias de estas prácticas se fueron dando en virtud de que:

- El centralismo excesivo, impedía un desenvolvimiento propio y autónomo de las localidades y las empresas industriales. Durante este periodo, tanto los gobiernos locales, como la industria, se consideraban una extensión del Estado y parte del sistema de planeación central, por lo que era el gobierno central quien tomaba todo tipo de decisiones, daba instrucciones a los gobiernos locales, y en las empresas decidía el que, como, cuanto y para quien producir. Como resultado de estas prácticas había una gran desmotivación por lograr una mayor eficiencia y un mejor desempeño
- Se carecía de incentivos económicos en las empresas de las localidades para incrementar la producción y hacerse más eficientes dado que el gobierno central percibía todas las utilidades y no reembolsaba a las empresas ni a las localidades en consideración al criterio de eficiencia y rentabilidad
- No existía un vínculo directo entre la contribución a la actividad productiva y el ingreso percibido por el trabajador. Independientemente del esfuerzo adicional, prevalecía una distribución igualitaria y un sistema salarial uniforme, lo que desalentaba el esfuerzo y la dedicación al trabajo
- La centralización de la economía generaba una falta de responsabilidad en la toma de decisiones y en el desempeño tenido por la empresa. Esta situación inducía a que hubiese, no solo ineficiencia, sino indiferencia de los individuos con respecto a las actividades económicas; situación que repercutía negativamente en la motivación de la empresa para responder a los objetivos establecidos por el gobierno.



- iv. Durante el periodo de la prerreforma se observa una relación directa entre el sistema de incentivos materiales y el desempeño de la economía. En aquellos periodos en que se reforzaba un sistema de incentivos materiales individuales y colectivos, y se establecían mecanismos institucionales apropiados, los resultados económicos fueron más satisfactorios que en aquellos donde se daba preeminencia a los aspectos ideológicos y a prácticas institucionales que sofocaban a los arreglos de mercado. Con respecto a estas estrategias se distinguía la aplicación de dos grandes grupos de propuestas institucionales, mismas que se pudiésemos denominar como: radicales y moderadas. Las propuestas radicales, eran propias del pensamiento maoísta, se basaban en objetivos ambiciosos de industrialización alentándose la aplicación de políticas que buscaban cambios profundos en lo económico y en lo social y, sobre la base de transformaciones “socialistas” aceleradas, alcanzar altos niveles de crecimiento y dar un salto hacia etapas superiores de desarrollo. Las propuestas moderadas, en cambio, a diferencia de las anteriores, planteaban que los objetivos de industrialización solamente serían posibles con la aplicación de medidas que no rompieran drásticamente con las condiciones prevalecientes. Sin cuestionar al sistema centralmente planificado estas propuestas promovían arreglos institucionales que eran considerados como “capitalistas”.
- v. La aplicación de las propuestas, radicales y moderadas le dieron un sustento “institucional” a cada una de las diversas fases durante el periodo previo a la reforma. Su aplicación no fue accidental ni respondía solo a criterios pragmáticos de sus dirigentes, sino que estaba en función de las circunstancias mismas del entorno, de la visión de la burocracia partidista y gubernamental, así como, de la correlación de fuerzas que se observaba al interior del partido. Con la aplicación de estas propuestas se mostraba que el liderazgo al interior del Partido no fue siempre monolítico ni respondió en todo momento a la exigencia de un líder máximo. Durante el Primer Plan quinquenal, las propuestas radicales se aplicaron de manera incipiente, en virtud de que los niveles satisfactorios de crecimiento económico e industrial de la fase precedente no justificaba se diesen cambios abruptos de política y se generasen

transformaciones socialistas radicales en las instituciones. Mejores condiciones para la aplicación de una propuesta radical se tornaron presentes durante el “Gran Salto Adelante” y la “Revolución Proletaria Cultural”, en ambas fases, el liderazgo maoísta, con el apoyo decidido de las “masas” y del “ejército”, impuso su hegemonía política lo que le permitió disponer de una gran capacidad de maniobra para la ejecución de sus propuestas. Mientras tanto, las propuestas moderadas encontraron en el “periodo de rehabilitación”, el “periodo de ajuste” y los años posteriores al fin de la Revolución Cultural (1977-1978) su mejor expresión. Sobre la base de una política gradual se adoptaron políticas “mixtas”, no necesariamente “socialistas”, con la finalidad de impulsar y/o frenar la vertiginosa caída de la economía, y sobre la base de arreglos institucionales, algunos nada nuevos, revertir la situación de la fase precedente.

- vi. La experiencia histórica en China sugiere, que dadas las circunstancias particulares de este país, las instituciones “moderadas” propias del periodo de “rehabilitación” y de “ajuste” jugaron un rol positivo altamente significativo en el proceso de industrialización al posibilitar la restauración de la estabilidad y reestablecer un medio ambiente económico e institucional que alentaba la actividad económica y estimulaba la aplicación de políticas de industrialización. Sus principales resultados se expresaron en: el incremento en las tasas de inversión, el establecimiento de cambios estratégicos en la estructura del sector industrial, el establecimiento de una estructura favorable a la acumulación, un mejor nivel de productividad, y en general, se observaron incrementos notables en los diversos indicadores económicos. La aplicación de arreglos institucionales “radicales”, en cambio, al carecer de un sustento objetivo, en lugar de estructurar los incentivos necesarios que dinamizaran la actividad económica y soportaran la estrategia de industrialización, generó un conjunto de restricciones que no solo no estimulaba la acción de los individuos y los grupos sociales sino que indujo a una profundización de las ineficiencias, inhibió el buen desempeño económico e industrial y dio clara muestra de su incapacidad para elevar el nivel de vida de la población. En consideración del análisis precedente la aplicación de las propuestas institucionales radicales y moderadas coadyuvaron al

logro (o no) de un cierto nivel de crecimiento económico e influyeron en el desempeño tenido por el sector industrial para cada una de las diversas fases durante el periodo previo a la reforma. Desde el punto de vista institucional, las propuestas radicales al identificarse con los arreglos institucionales del comunismo propiciaron mecanismos difusos en los derechos de propiedad, la apropiación de la riqueza generada por el trabajo no correspondió a la contribución tenida en la actividad productiva, por lo tanto, generó un sistema de incentivos que no estaban basado en la apropiación individual. Las propuestas moderadas, con relación a las propuestas radicales del socialismo, al presentar una estructura institucional “mixta”, generaron mayores estímulos positivos y estimularon la participación de los trabajadores, dado que proporcionó mayor seguridad en los derechos de propiedad y en la apropiación de los recursos generados en la actividad productiva, el resultado que se obtuvo consistió en un mayor involucramiento en el trabajo, y por ende, en un incremento de los niveles de producción.

- vii. Las propuestas moderadas y radicales se encontraban íntimamente relacionadas con cambios institucionales continuos y abruptos respectivamente. Las transformaciones continuas permitieron el logro de resultados positivos en la economía aunque en lo “ideológico” minaba la propuesta comunista. La excesiva confianza en los logros materiales alcanzados y el temor a la propagación del pensamiento “burgués” llevó que el liderazgo gubernamental aplicará políticas más “radicales” y avanzar más rápidamente hacia la transformación “comunista”. Lo abrupto de esos cambios y el rompimiento con las instituciones prevalecientes condujo a grandes fracasos y tropiezos económicos y sociales lo que obligó a continuos replanteamientos de política.
- viii. A pesar de que, en términos generales, se logró se logró un incremento sustancial en el crecimiento de la economía durante el periodo de la prerreforma a una tasa mayor que crecimiento promedio mundial y se logró la conformación de una base industrial comprehensiva, los costos fueron excesivos: un incesante crecimiento de la pobreza, una distribución desigual del ingreso con respecto a inversión y consumo, bajos

niveles de eficiencia económica, una severa distorsión en la estructura industrial, un creciente sentimiento de desconfianza e incredulidad a las propuestas gubernamentales y un ensanchamiento de la brecha con respecto al desarrollo tenido por las naciones vecinas del este de Asia.

- ix. En consideración de los altos costos económicos y políticos generados durante la prerreforma, a fines de la década de 1970, emerge una nueva dirigencia, encabezada por Deng Xiaoping. Este liderazgo se va a diferenciar del anterior por asumir una actitud pragmática y que se sintetiza en la frase: “No importa si el gato es blanco o negro, tanto como, si atrapa ratones”, es decir, cualquier medida que permita el crecimiento económico debe ser promovida por el gobierno y dársele una rápida difusión, lo contrario sería con aquellas políticas que no conducen a un crecimiento económico y que generan inestabilidad. Estas últimas deben ser rápidamente rescindidas a fin de no pagar los altos costos que resultarían de una fallida elección. La práctica se definía en términos del crecimiento económico y del incremento en el nivel de vida de la población y no tanto por el carácter “socialista” o “capitalista” de la medida. La filosofía pragmática del nuevo liderazgo alentó y promovió el establecimiento gradual de instituciones “no socialistas”.
- x. La coexistencia de arreglos institucionales fue producto de un proceso de negociación y de consenso previo logrado al interior del Partido lo que permitió una continuidad sin rupturas en la aplicación de las nuevas estrategias. Es decir, se impulsó una reforma gradual que, aunque no intentaba romper de tajo con las políticas y arreglos institucionales precedentes, sirvió como base de apoyo y punto de partida para el establecimiento de las nuevas medidas. Era un mecanismo que permitía experimentar con las nuevas políticas que se ubicaban por “fuera del plan”, a la vez que se continuaba con el derrotero establecido por un sistema de planificación central “dentro del plan”.
- xi. En una economía, donde predominaba el sistema de planeación central, las reglas del juego institucional fueron el resultado de ese sistema. En un periodo de transición las

“viejas reglas” no se descartaron, continuaron jugando un rol importante a la vez que las nuevas iban ganando importancia. Mediante un proceso gradual y sin rupturas las viejas estructuras institucionales fueron siendo reemplazadas por las nuevas en solo algunos sectores. Este reemplazo no dio a la par de las transformaciones en la estructura jurídica formal; cuando las reformas orientadas al mercado fueron aplicadas, muchas de las leyes eran ya obsoletas y actuaban como camisa de fuerza que impedían un buen desenvolvimiento de la reforma. Dado que las propuestas se evaluaban por un criterio pragmático, el gobierno central fue extremadamente precavido, antes de formalizar las nuevas reglas: avanzaba y miraba cuales eran las consecuencias antes de dar cualquier otro paso.

- xii. En una primera fase los nuevos “arreglos institucionales” se aplicaron de manera experimental. Conforme los resultados iban siendo satisfactorios, se fue ampliando su difusión: de unas empresas a otras, de provincia a provincia, etc. En un proceso temprano de cierta “continuidad”, las reformas indujeron a nuevas reformas, las nuevas estructuras institucionales fueron, primero conviviendo con las “viejas estructuras” y luego, lentamente, reemplazándolas. Fue un proceso no planeado, que se fue dando paso a paso, en el que los “arquitectos ideológicos” nunca intentaron abandonar el viejo sistema de planeación, simplemente se fue respondiendo a una serie de problemas sucesivos y de oportunidades que se iban presentando con una cierta improvisación ad hoc en sus respuestas. La aplicación gradual de las medidas reformistas, no obedeció a una estrategia prevista “ex ante” sino que fue, mas bien, una descripción “ex post” sin una intencionalidad determinada

El derrotero que se siguió en la ampliación de las “reformas” presentaba las siguientes características:

- Sobre la base de un mecanismo gradual y evolutivo, dichas reformas tuvieron como punto de partida las instituciones previas;

- Conforme se profundizaba en la aplicación de las medidas se fue reforzando el establecimiento de nuevas instituciones. El establecimiento de “instituciones correctas” no solamente fue determinante para impulsar el crecimiento, sino que lo fue también, para la creación de nuevas instituciones
  
- Conforme se avanzaba se iban evaluando sus resultados a fin de evitar conflictos y tener la posibilidad de prevenir sus posibles consecuencias. El gradualismo en su implementación evitó el desorden que pudo haberse dado en caso de cambios radicales y desordenados;
  
- Al aplicarse en un ámbito restringido se tuvo un alcance limitado pero con un potencial enorme dependiendo de sus alcances y resultados. A diferencia de la visión predominante durante el periodo maoísta, en que los resultados estaban imbuidos de ideología y donde muchas de las veces el proceso se detuvo en función de la misma, dada las nuevas circunstancias, los avances se soportaban mas en la práctica. Durante este periodo se adopta el slogan: “encontrar la verdad a través de los hechos” como justificación para reforzar los experimentos, muchos de los cuales no estaban en la línea de la ortodoxia comunista del gobierno prevaleciente.
  
- Dado que estas eran medidas que se ubicaban por fuera de los mecanismos de planeación avaladas por la autoridad central, su avance o retroceso representaba un importante respaldo político para quienes las impulsaban. El convencimiento de su eficiencia, sobre la base de la práctica, será una negación del soporte ideológico y de las propuestas económicas e institucionales del viejo liderazgo, su avance, en cambio, propicia una resistencia menor a transformaciones más profundas y alientan la emergencia de un nuevo liderazgo en China.

xiii. Las transformaciones en la estructura institucional fueron continuas y acumulativas. Los cambios acumulativos fueron transformando cualitativamente las relaciones que se daban entre los diversos actores: del gobierno central respecto de los gobiernos locales, de los gobiernos central y local con respecto a las empresas y las familias, los vínculos entre las empresas estatales, no estatales y privadas, entre el gobierno y las empresas de capital foráneo, etc. Fue un periodo en que las nuevas instituciones de mercado, alentadas por la continuada descentralización y autonomía administrativa y financiera, forzaban el aprendizaje de nuevas conductas y alentaban el surgimiento de nuevas “reglas del juego”. Por lo que:

- El continuado proceso de descentralización generó mayores incentivos de ingreso para los gobiernos locales. Las empresas de poblados y villas, que estaban bajo el patrocinio de los gobiernos locales, fueron sujetas a una supervisión más directa, menos burocrática, y dado que se regían por la competencia, fueron exigidas a ser más eficientes.
- Lentamente se fue articulando una estructura jurídica con la finalidad de: soportar legalmente la asignación de los derechos que resultaban de los nuevos mecanismos de propiedad, respaldar las operaciones por contratos y permitir mayor seguridad a los derechos de propiedad. En otras palabras, se propició un sistema legal para respaldar la actividad económica y soportar las operaciones de mercado que resultaban de la aplicación de la reforma.
- Al incrementarse los arreglos propios de una economía de mercado estimuló un sistema de incentivos que propició la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y estimuló la competencia entre empresas y regiones.
- La integración a la economía mundial por la vía del establecimiento de mecanismos de mercado y políticas preferenciales en las “zonas económicas especiales y “zonas especiales para la exportación”, presionó a la vieja estructura

administrativa a simplificar y/o eliminar los procedimientos burocráticos y el control gubernamental, etc.

- xiv. El hecho de que en China haya habido una permanente inseguridad y ambigüedad en los derechos de propiedad, una carencia de autonomía de las empresas en sus derechos y responsabilidades, la existencia de una débil infraestructura legal, etc. mostraba una aparente “débil estructura institucional”, sin embargo, no se toma en consideración de que las estructuras institucionales en China, en virtud de su legado histórico y cultural, se rige por una lógica distinta de las de occidente.

La afirmación anterior, no solo no niega, sino que fortalece la visión neo institucional. Durante el periodo de la prerreforma el mercado era prácticamente inexistente, el sector privado había sido fuertemente reprimido, se había desincentivado la apropiación diferencial y privada de los excedentes de la producción, etc. por lo que el establecimiento de un sistema de incentivos gradual que alentara al mercado y la privatización informal inducida por el gobierno era, no solamente una opción, sino que se presentaba como la única alternativa viable dadas las circunstancias particulares económicas, políticas y sociales que se vivían en la China a principios de la década de 1980. El hecho de explicarse y regirse bajo una lógica diferente la sociedad china permite entender porque, a pesar de considerarse para China un pobre desarrollo institucional, se lograron avances extraordinarios en su economía y en su dinámica de industrialización. Asimismo nos permite entender la importancia para el desempeño económico de una estructura institucional que en gran medida se contrapone a los principios de la teoría “ortodoxa” del capitalismo y valora la aplicación de un modelo de crecimiento económico que asume la noción de una economía socialista con “características Chinas”.

- xv. Otra diferencia importante entre esta visión y la teoría económica clásica, tiene que ver con la intervención del Estado. La nueva teoría institucional con una mayor flexibilidad, establece la importancia del Estado, en cuanto institución, como guía para el mejor aprovechamiento de las mismas, máxime cuando las instituciones del



mercado no se encuentran totalmente desarrolladas. De acuerdo con los teóricos del neo institucionalismo los arreglos estatales (centrados en la planificación) y del mercado (en la competencia) no son necesariamente contrarios y excluyentes. El justo balance institucional depende de las condiciones de la economía de que se trate. Durante la transición en China, donde el mercado se encontraba fragmentado, y como consecuencia, los costos de transacción muy altos, las instituciones del estado si importaban. De la experiencia china habría que aprehender dos aspectos relevantes: la necesidad de ubicar el análisis y el contenido de las instituciones desde una perspectiva histórica y cultural y reconocer la particularidad de la experiencia china, en ese sentido, su irreductibilidad a modelos o conceptos preestablecidos.

Con respecto al papel del Estado, como institución:

- En este país, mas que en otros, queda de manifiesto el importante rol del Estado en la determinación de políticas y en el establecimiento de instituciones. Durante la prerreforma el Estado había jugado un rol protagónico en la asignación de recursos y en él recaía la responsabilidad, no solo del fracaso, sino también del éxito tenido en la industrialización. Durante este periodo, el Estado no solo no había alentado las instituciones de mercado sino que las había suprimido y suplantado, el crecimiento industrial se había alcanzado con costos muy elevados. Durante la reforma va a ser el impulsor de las nuevas reglas del juego en la transición hacia una economía de mercado. Aflojar la economía de la planificación, reducir los controles a los precios, inducir mecanismos de descentralización administrativa y financiera, favorecer a ciertas regiones con políticas de excepción, el establecimiento de medidas para alentar la eficiencia de las empresas, reducir restricciones al comercio y al flujo de capitales, alentar mecanismos de propiedad diversos a la propiedad estatal, etc. son solo algunos de los “arreglos” que, no solo fueron propuestos por la autoridad gubernamental y aprobadas en las instancias partidarias, sino que fueron impulsados y ejecutados a instancias del mismo Estado. A diferencia de lo que pudiera pensarse es este un periodo en que se acrecienta el rol del Estado dado que su acción es necesaria

para fomentar las “instituciones” que permitan fortalecer la asignación de recursos por la vía del “mercado”, junto con Castells se puede concluir en el sentido de que la motivación, orientaciones y evolución de la política orientada hacia el mercado solo puede comprenderse desde la perspectiva de un proyecto político específico, elaborado y puesto en práctica atendiendo a los intereses del Partido Comunista, como representante auto designado de los intereses de la nación.<sup>581</sup>

- Debido a una disminución de su participación en la economía se puede pensar en la presencia de una relativa “debilidad del Estado”, sin embargo, el hecho de que sea el Estado quien haya guiado ese proceso y de que su intervención explique la aplicación de políticas y establecimiento de instituciones es que se puede hablar de una institución que gozaba (y goza) de gran fortaleza y credibilidad, capaz de garantizar el equilibrio económico, político y social. Solo bajo esta premisa se puede comprender la imposición de un sistema de “doble vía” y de otras políticas que no degeneraron en conflictos o alentaron transformaciones más radicales.
- Obviamente la intervención del Estado para “alentar” la acción del mercado no se vio libre de dificultades y problemas:
  - El conflicto entre viejos y nuevos arreglos, y la lucha por el poder entre grupos opositores atrás de esos conflictos, van a exigir avances continuos en la aplicación de las políticas.
  - Desde el punto de vista ideológico el Estado encontró resistencias en ciertos sectores, sobre todo de aquellos que de alguna manera se habían visto favorecidos con los viejos arreglos, esta circunstancia lo obligó a otorgar concesiones, retroceder y/o avanzar mas lentamente en la aplicación de sus políticas.

---

<sup>581</sup> Castells Manuel, *End of Millenium. The information age: Economy, Society and Culture*, (Second Edition), Blackwell Publishers,

- Si bien el Estado impulsó y alentó a las instituciones de mercado, en un esquema de gradualismo, nunca pretendió renunciar a su papel protagónico.
  - En consideración de los intereses de la burocracia gubernamental se fomentaron arreglos institucionales en ciertos sectores en detrimento de otros. Los gobiernos locales, por ejemplo, fueron receptores de arreglos institucionales que redefinieron su posición e importancia. Las medidas de descentralización administrativa y financiera para las localidades y las empresas, y la consecuente redefinición del papel de la burocracia gubernamental local, alentó la productividad de las empresas locales e incrementó sus niveles de participación en la producción industrial.
- xvi. Dado que el mercado en China era imperfecto y de que el Estado dejó de ser el único interlocutor en la asignación de recursos dio como resultado que no hayan sido las industrias de propiedad estatal ni las de propiedad privada las formas más idóneas para el periodo de transición. La forma organizacional que conjugara ambos arreglos, y posibilitara la transición gradual y continua, se presentaba como la forma superior de organización. Es esa situación se encontraban las empresas colectivas rurales. La forma de propiedad de estas empresas no solo proveyó un sistema de incentivos que se regía por la disciplina del mercado y de que su supervivencia dependía de su rentabilidad económica, sino que le permitía a los propietarios *de jure* establecer una supervisión directa sobre quienes disponían del control de las empresas, y dado que disponían de una fuerte influencia política y económica en la comunidad tenían la capacidad de ganar acceso a recursos y absorber riesgos de las empresas bajo su responsabilidad, sea para amortiguar los efectos de la competencia o apoyarlas para hacerlas mas competitivas en los mercados locales. Es un proceso en que los gobiernos locales pueden efectivamente sustituir o suplir las fuerzas del mercado.
- xvii. El establecimiento de nuevas instituciones a partir de la reforma no fue continuo y sin rupturas. El mecanismo de "... caminar a tientas sobre piedras mientras se cruza el río" dio cabida a retrocesos para "corregir" el camino y "rectificar" el rumbo. La crisis de

fin de la década de 1980, que paradójicamente había sido el resultado de la incapacidad de las nuevas instituciones de sustituir los viejos arreglos, propició la emergencia de la visión conservadora con la reaparición de sus inercias institucionales que amenazaban con revertir el proceso de reforma. Esta propuesta no logró reestablecer un nuevo consenso y mostró su incapacidad para responder a las exigencias de ese momento histórico. Ante su manifiesta incapacidad, de manera gradual y paulatina, las nuevas prácticas “de mercado” se fueron reimponiendo encontrando un soporte, cada vez mayor, entre los diversos actores económicos y políticos evidenciándose la inoperancia de las viejas estructuras y anulando todas sus posibilidades de continuar jugando un rol preponderante en el crecimiento futuro de China.

xviii. A principios de la década de 1990 las propuestas institucionales de mercado emergieron como la única opción viable. Con Deng Xiaoping a la cabeza, se configuró un nuevo consenso que se sintetizaba en el establecimiento de “una economía de mercado socialista”. La construcción de una “economía de mercado socialista” era una experiencia inédita en la historia del hombre que lograba conjugar el mercado y el Estado en cuanto instituciones contradictorias y reconocía que las nuevas “reglas del juego” producto de su interacción pueden conciliarse en la consecución de objetivos económicos de corto y mediano plazo, aunque a largo plazo, se presupone una convergencia inevitable hacia el mercado.

xix. En consideración del nuevo contexto el sector industrial estaba llamado a experimentar profundas transformaciones a fin de responder con prontitud a las nuevas reglas establecidas. La convergencia del mercado y del Estado en el sector industrial en China es expresión de un hecho incuestionable: el reconocimiento de que las reglas del juego deben de estar regidas por el mercado y la necesaria intervención del Estado dada la debilidad de esta institución. Una “economía de mercado socialista con características chinas” no presupone el antagonismo entre el Estado y el mercado, al contrario, reconoce que el mercado y el Estado pueden desempeñar un rol complementario en las actividades de coordinación industrial. Si el mercado es

deficiente en la resolución de problemas de coordinación entonces se justifica una política industrial explícita como mecanismo de coordinación ex ante que no es de mercado.

xx. Con la finalidad de lograr un mejor desempeño las empresas propiedad del Estado fueron forzadas a jugar con las reglas del juego que establece el mercado, sin embargo, la disparidad en los mecanismos de propiedad, los objetivos últimos que se perseguían en cada uno de esos sectores, la estructura organizacional que regía su funcionamiento y la toma de decisiones, etc. no permitió que su desenvolvimiento operara en condiciones óptimas. Por su lado, las empresas no estatales tuvieron un desenvolvimiento poco homogéneo. De éstas, las empresas colectivas, mostraron una dinámica de menor crecimiento dada la pérdida de las ventajas exclusivas que les redituaba el periodo de fines de la década de 1980 en que coexistían las instituciones del Estado y el mercado basados en el viejo orden. En un contexto de “economía de mercado” las empresas privadas y extranjeras se vieron altamente favorecidas por lo que su desempeño y participación industrial fue, con mucho mayor, que las industrias que experimentaban otro tipo de propiedad, al grado que en el 15° Congreso del PCCh celebrado a fines de 1997, de ser calificadas como “complemento importante” fueron considerados “componente esencial” de la economía.

xxi. La problemática por la que atravesaban las empresas estatales visualizaba un conflicto de carácter institucional que debería ser resuelto. El contexto de economía de mercado exigía que las nuevas industrias jugaran con las reglas que establecía el mercado, por lo tanto, se exigía una separación real entre la administración del gobierno y la operación de las empresas a fin de que fuese la maximización de utilidades el objetivo que dinamizara su actividad y no se desviara por intereses distintos, como eran, por ejemplo, los objetivos sociales y políticos. Sin embargo, las industrias estatales habían gozado de privilegios especiales que indefectiblemente habían dejado huella en el quehacer y en las conciencias de quienes allí laboraban creándose costumbres e inercias que difícilmente podrían cambiarse en un corto tiempo, y que de hacerlo, amenazaban con desestabilizar y cuestionar el orden social.

Por lo tanto, el reto para la autoridad gubernamental era previsible: avanzar hacia el establecimiento de una efectiva “economía de mercado socialista” donde fuese el mercado el que jugara el rol fundamental en la asignación de los recursos, y lograr que las empresas estatales, sobre la base de las reglas que establecía una “economía de mercado”, se tornaran más eficientes y competitivas. En un planteamiento, que a la vez, asimilara pasadas experiencias de gradualismo y generara un nuevo consenso entre las diversas fuerzas sociales y políticas. En este contexto se ubica la reorganización seguida por las empresas estatales y la aplicación de sus políticas industriales: dejar ir a las empresas pequeñas y retener las empresas grandes y la búsqueda por establecer un sistema de empresas moderno en las empresas retenidas por el Estado

- xxii. Con el establecimiento de un mecanismo de gobernación corporativo interno por la vía de convertir las empresas industriales estatales en empresas de “participación de acciones” se pretendía la separación de las funciones de propiedad de las empresas estatales con respecto a su administración en una estructura organizativa de mayor autonomía y responsabilidad. Esta propuesta era justificaba por la autoridad gubernamental aduciendo que un sistema moderno de empresas no era contradictorio con la preservación de los derechos de propiedad en las empresas públicas. La aplicación de esta política no fue exitosa dado que no se hicieron las transformaciones institucionales de fondo y en la práctica se reprodujo el viejo estilo de hacer las cosas. La mayoría de las nuevas empresas corporativas eran controladas por el Estado, por lo tanto, eran ellos quienes delegaban la responsabilidad de la administración de las empresas al nombrar a los nuevos consejos de administración, como consecuencia, continuaron reproduciéndose los problemas de antaño.

## 9. Bibliografía

- Aiguo Lu, *China and the Global Economic since 1840*, St. Martin's Press in association with UNU/WIDER, New York, 2000
- Amsden Alice, "Comentarios" en Sánchez Ugarte Fernando, *La Nueva Política Industrial en México*, Colegio de México, 1992
- Amsden H. Alice, "Asia's Industrial Revolution. Late industrialization on the Rim", en *Dissent*, Summer, 1993
- Amsden, Alice. "Theory of Government Intervention in Late- Industrialization", *Working Paper*, New School for Social Research, No. 27, New York
- Anthony J. Ody en *Rural Enterprise Development in China, 1986-1988*, op. cit. p. 69
- Ayala espino José, *Instituciones económicas y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999,
- Ayala Espino José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Edit. AEFÉ y Facultad de Economía, México, 2000
- Balassa, Bela. *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon Press, New York, 1981
- Barry Naughton, *Growing Out of the plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press, 1995.
- *Beijing Review*, Marzo 23, 1981
- Bell Michael W., et al., *China at the Threshold of a Market Economy*, International Monetary Fund, Washington DC, Septiembre de 1993
- Bharadwaj, Ram Dev, *China's economic liberalization*, Lancers Books, New Delhi, 1995
- Bramall Chris, *Sources of Chinese economic Growth 1978- 1996*, Oxford University Press, Oxford New York, 2000
- Breslin Shaun, "Establishing The New Political Order: Maoism and its Critics" en *Mao. Profiles in Power*, Longman Press, England, 1998
- Brook Timothy y Hy V. Luong, (ed), "Introduction: Culture and Economy in the Postcolonial World", en *Culture and Economy. The Shaping in Eastern Asia*, The University of Michigan Press, USA, 1999
- Byrd William A. Y Lin Qingsong, *China's Rural Industry. Structure, Development and Reform*, Published for World Bank, Oxford University Press, 1990
- Byrd William. *The Market Mechanism and Economic Reforms in China*, Studies on Contemporary China, 1992

- Cass Frank Mcguire. “The economics and majority rule: the invisible hand and the use of force”, *Journal of Economic Literature*, 34 (1)
- Castells Manuel, “Nacionalismo desarrollista chino con características socialistas”, en *End of Millenium. The Information age: Economy, Society and Culture*. Blackwell Publishers, Volume III, USA, 1998
- Chang Ha- Joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin’s Press, Cambridge, 1994
- Charles Harvie. Ed., *Contemporary developments and issues in China's economic transition*, St. Martin's Press, New York, 2000
- Chen Hongyi, *The Institutional Transition of China’s Township and Village Enterprises. Market liberalization, contractual form innovation and privatization*, Ashgate Studies on the Economic Reform of China, USA, 2000
- Chen Yun, “Economic Situation and Lessons”, en *After the Third Plenum Selection of Important Documents*, Beijing, 1982
- Cheng Y.S. Joseph, *China in the post-Deng era*, Chinese University Press, Hong Kong, 1998
- Chica Ricardo, “El modelo Neoliberal frente a algunos desarrollos recientes en análisis económico”, en Luis Jorge Garay, *Estrategia industrial e inserción internacional*, Fescol, Colombia, 1994
- Choe Chongwo y Xiangkang Yin, “Contract management responsibility system and profit incentives in China’s state- owned enterprises”, *China Economic Review*, 11, 2000, 100
- Chou En- Lai, *Report on The Proposals For The Second Five Year Plan For Development of The National Economy*, Foreign Languages Press, Peking, 1956
- Chow Gregory, “ China’s Economic reform and Policies at the Beginning o the 21<sup>st</sup> Century”, *Speech at the Fourth International Investment Forum* , Princeton University, September 8, 2000)
- Chow Gregory, “Challenges old China’s Economic System for Economic Theory”, *The American Economic Review*, Vol. 87, No.2, Mayo de 1997, New Orleans
- Christopher Findlay, Andrew Watson, and Harry X. Wu, *Rural Enterprises in China*, St. Martin's Press, New York, N.Y., 1994
- Christopher Hudson, *The China handbook* , Fitzroy Dearborn Publishers , Chicago, 1997
- Chu- yuan Cheng, *China’s Economic Development. Growth and Structural Change*, Westview Press, Inc., Boulder Colorado, 1982
- Chu- Yuan Cheng, *The Economy of Communist China 1949-1969*, Center for Chinese Studies, The University of Michigan, 1971
- Chun Chang and Yijiang Wang, “China’s Urban Industry” en Hudson Christopher, *The China Handbook*, Fitzroy Deaborn Publishers, Chicago, 1996
- Chunlai Chen *et al*, “One State- Two economies: Current Issues in China’s Rural Industrialization”, *Chinese Economy Research Unit*, University of Adelaide, February 1990



- Chunlin Zhang, “Financing the SOE Sector: Institutional Evolution and Its Implications for SOE Reform” en *China & World Economy*, Institute of World Economics and Politics Chinese Academy of Social Sciences, No. 6, 2002
- Chu-yuan Cheng, *China's Economic Development. Growth and Structural Change*, Westview Press, Boulder Colorado, 1982
- Coase R.H., “The Institutional Structure of Production”, *The American Economic Review*, September 1992, Vol. 82, No.4, Nashville, TN
- Cook Ian G. y Yongjiang Wang, “Foreign Direct Investment in China: Patterns, Processes, Prospect” en Ian G. Cook, [et al.], *Dynamic Asia: business, trade and economic development in Pacific Asia*, publicado por Ashgate Aldershot, England, 1998
- Corden W.M. “Relationship between macro-economic and industrial policies”, *The World Economy*, Septiembre, Londres, 1980
- CPC Central Committee, “Decision on some issues concerning the establishment of Socialist Market Economic structure” en *China Documents annual, 1993* publicado por Peter R. Moody, Academic International Press, 1996
- D. Lal, *The poverty of Development Economics*, London, 1983
- Deng Xiaoping, *Hongqi (Red Flag)*, No. 16, Noviembre 1967
- Ding Lu Zhimin, *State intervention and business in China: the role of preferential policies*, Published by Cheltenham, UK ; 1997
- Donald Hay [et al.], *Economic reform and state-owned enterprises in China, 1979-1987*, Oxford University Press, New York, 1994,
- EAAU, “China embraces the market: achievements, constraints and opportunities”, *East Asia Analytical Unit*, Department of Foreign Affairs and Trade, 1997
- Eckstein, China's Economic Revolution, 1977 citado por González García Juan, *China: Reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*. Tesis de Grado, México, Enero 2000
- Ekelund Robert y Robert F. Hébert, *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, Edit. McGraw-Hill, México, 1992
- Fewsmith Joseph, *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, Cambridge University Press, United States of America, 2001
- Field Robert M., “Labor Productivity in Industry” en Eckstein Alexander, Walter Galenson y Ta-chung Liu (eds), *Economic Trends in Communist China*, Aldine Pub. Co., Chicago, 1968
- Fitzgerald Robert, *The State and Economic Development. Lessons from the Far East*, Studies Far Eastern Business, No.2, New York, 1990
- Friedman Milton, *Capitalismo y Libertad*, Edit. Rialp, Madrid, 1966
- Fukasaku Kiichiro , Wall David y Wu Mingyuan, *China's Long March to an Open Economy*, Development Center of The Organization for Economic Co-operation and Development, 1996

- Fureng Dong, *Industrialization and China's Rural Modernization*, Published by St. Martin's Press, New York, N.Y., 1992
- Furubotn E y Richter R., *The New Institutional Economics*, Texas A & M University Press: College Station, USA, 1991
- Furubotn Eric y Rudolf Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, USA, 2000
- Gang Fan, "Incremental changes and dual track transition: understanding the case of China", en *Economic Policy: A European Forum*, Supplement 12, 1994
- Gang Fan, "Industrial Reform as a Major Cause of Inflation" en Kueh, Joseph, et al., *Industrial reform and macroeconomic instability in China*, Clarendon Press, Oxford University Press; New York, 1999.
- García González Juan, "China: reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neo-institucional". *Tesis de grado de Doctor en Ciencias Económicas*, Escuela superior de Economía del IPN, Enero 2000
- González Juan, "La Política comercial de la RPC y su aceptación regreso a la OMC.", *Revista de Estudios del pacífico*, editada por el Colegio de México y el Programa de Estudios APEC, No.4, s/f de edición
- Goodman y Hooper, *China's Quiet Revolution*, St. Martin's Press, New York, 1994
- Gore, L.P. *Market communism: the institutional foundation of China's post-Mao hyper-growth*, Published by Oxford University Press, Hong Kong; New York, 1998
- Guiheux Gilles, "The Incomplete Crystallization of the Private Sector" en *China Perspectives*, Número 42, Julio-Agosto, 2002
- Guillerma Jacques, *The Chinese Communist Party in Power*, Westview Press, Boulder Colorado, 1976, pág. 21 y 22, citado por Rodríguez de Anguiano Teresa, *Reforma Económica en China*, Editorial Sudamericana, 1989
- Gunter Heidruk y Nicole Pohl, "Empirical Evidence from Wuhan's State- Level Economic Development Zones" en *Journal of Asia Pacific Economy*, Volume 6. Número 2, 2001
- Guo Rongxing, *How the Chinese economy works : a multiregional overview*, St. Martin's Press, New York, 1999
- Guoqiang Tian & Hong Liang, "What Kind of Privatization" en Nathan Andre, Zhaohui Hong y Steven R. Smith, *Dilemmas of reform in Jiang Zemin's China*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1999
- Guthrie Doug, *Dragon in a Three- Piece Suit. The Emergence of Capitalism in China*, Princeton University Press, USA, 1999
- Ho -Joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press, University of Cambridge, 1996

- Haggard Stephan, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, USA, 1990
- Haiyan DU, “Causes of Rapid Rural Industrial Development” en Byrd William A. Y Lin Qingsong, *China's Rural Industry. Structure, Development and Reform*, Oxford University Press, Oxford [England] ; New York, 1990
- Harding Harry, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976*, Stanford University Press, 1981.
- Harrod, R. *La vida de John Maynard Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958
- Harrold Peter y Rajiv Lall, *China: Reform and Development in 1992-1993*, World Bank Discussion Papers (East Asia & Pacific Region Series), 1993
- Harry X. Wu, *Rural Enterprises in China*, St Martin's Press, 1994
- Harvie Charles, “China's SMEs: Their Evolution and Future Prospects in an Evolving Market Economy” en Harvie Charles y Boon- Chye Lee, *The Role of SMEs in National Economies in East Asia*, Edward Elgar Cheltenham, UK Northampton, MA, 2002
- Hay Donald et.al., *Economic reform and state-owned enterprises in China, 1979-1987*, publicado por Oxford : Clarendon Press, New York , 1994
- Hayek Friedrich, “The Use of Knowledge in Society”, *The American Economic Review*, Septiembre de 1945
- Hayek, Friedrich, *La fatal arrogancia. Los errores del socialismo*, Unión Editorial, Madrid, 1990
- Hidetaka Yoshimatsu, “State- Market Relations in East Asia and Institution Building in the Asia-Pacific”, *An International Quarterly*, Vol 18, No. 1, Spring 2000
- Hong Kong Trade Development Council, “Market Profile on Chinese Mainland” <http://tdctrade.com/main/china.htm>.
- Huang Yasheng, *Inflation and Investment Controls in China. The Political economy of Central-Local relations During the Reform Era*, Cambridge University Press, 1999
- Hudson Christopher, *The China Handbook. Regional Handbook of Economic Development; Prospects onto the 21<sup>st</sup> Century*, Fitzroy Dearborn Publishers, Chicago, 1992
- James Emile, *Historia del Pensamiento Económico en el Siglo XX*, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974
- Jefferson Gary y Inderjit Singh, “Industrial Investment, Finance and Enterprise Performance in Chinese Industry” en *Enterprise Reform. Ownership, Transition and Reform*, A World Bank Research Publication, 1999
- Jefferson Gary y Rawski Thomas, “Ownership Change in Chinese Industry” en Jefferson Gary e Inderjit Singh ed., *Enterprise reform in China : ownership, transition, and performance*, Published by Oxford University Press, New York, 1999
- Jeffrey Henderson, Karoly Balaton and Gyorgy Lengyel *Industrial transformation in Eastern Europe in the light of the East Asian experience*, St. Martin's Press, New York, 1998

- Jingchao Geng, “Managing Growth of Township and Village Enterprises in Guangdong: Lessons Learned and Opportunities” en Tung X. Bui et al., *China’s economic powerhouse*, Palgrave, New York, 2003
- Johnson, C., “Introduction: The idea of Industrial Policy” en Johnson C. *The industrial Policy Debate*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1984
- Joseph William A. China Briefing, Westview Press (Published in cooperation with the Asia Society), Oxford, 1991
- Jun Ma, *The Chinese economy in the 1990s*, St. Martin’s Press, New York, 2000
- Jurgen Schuldt, “Política económica y conflicto social”, en *Ensayos*, Núm. 16, Universidad del Pacífico, diciembre de 1980
- Justin Yi Fu y Yang Yao, *Chinese Rural Transformation in the Context of The East Asian Miracle*, China Center for Economic Research, Beijing University Press, China, 2000, p.4
- Justin Yifu, Fag Cai, Zhou Li, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, The Chinese University Press, Beijingn 1996
- Kang Chen, *The Chinese Economy in Transition. Economic Changes and Macro Implications*, Kent Ridge, Singapore University Press, Singapore, 1995
- Keijiro Otsuka, Deqiang Liu, and Naoki Murakami, *Industrial reform in China: past performance and future prospects*, publicado por Oxford University Press, Clarendon Press , New York
- Kiichiro Fukasaku and David Wall, *China’s long march to an open economy*, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1994
- Kluver Alan R., *Legitimizing the Chinese Economic Reform. A Rhetoric of Myth and Orthodoxy*, State University of New York Press, 1996
- Kraus Willy, *Private Business in China: Revival between Ideology and Pragmatism*, University of Hawaii Press, Honolulu, 1991
- Krueger, Anne. “Trade Policy and economic Development: How We Learn”, *The American Economic Review*, Volúmen 87, Número 1, Marzo 1997
- Krueger. “Government Failures in Development”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, 1990.
- Krugman Paul y Maurice Obstfeld, “Política industrial en los países avanzados”, en Krugman, Paul. *Economía Internacional. Teoría y política*, Edit. McGraw Hill, (3ª. Edición), España, 1995
- Krugman Paul, “La política industrial en la práctica”, en *Economía Internacional. Teoría y Práctica*, Editorial McGraw Hill, (3ª Edición), España, 1995
- Krugman, P. “The Myth of Asia’s miracle, *Revista Foreign Affairs*, No. 73, noviembre-diciembre de 1994
- Kuotsai Tom Liou, *Managing economic reforms in post-Mao China*, editado por Greenwood, Westport, Conn., 1998

- Lam Willy, *China after Deng Xiaoping: The Power Struggle in Beijing Since Tiananmen*, Hong Kong: PA Professional Consultants, 1995
- Lance L.P. Gore, *Market Communism: The Institutional Foundation of China's Post-Mao Hyper-Growth*, Oxford University Press, New York, 1998
- Landesmann, M., "Industrial Policies and Social Corporatism" en Pekarinen, Pohjola y B. Rowthorn (eds), *Social Corporatism*, Clarendon Press, Oxford, 1992
- Lardy R. Nicholas, *Integrating China into the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2002
- Lee Keun, "Making Another East Asian Success in China" en OECD, *From Reform To Growth: China and other Countries in Transition in Asia and Central and eastern Europe*, Development Center Documents, Paris, 1994
- Leong Liew, *The Chinese economy in transition : from plan to market*, Publicado por Cheltenham, UK ; 1997
- Li Ding, "China's Into The New Century", *China Economic News*, 2 marzo de 1998, p. 101; State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, China Statistical Publishing House, Beijing, 2000
- Lichtenstein Peter M. *China at the brink : the political economy of reform and retrenchment in the post-Mao era*, Praeger Press, New York, 1991
- Lin Justin Yifu y otros, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, Hong Kong Economic Research, The International Center for Economic Growth y The Chinese University Press, Hong Kong, 1995
- Lin Justin Yifu, "The Household Responsibility System Reform in China's Agricultural Reform. A Theoretical and Empirical Study", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36, No. 3, Abril 1989
- Liou Kuotsai Tom, *Managing economic reforms in post-Mao China*, Published by Westport, Conn. : Greenwood, 1998
- Liu Suinian y Wu Qungan, *China's Socialist Economy. An Outline History (1949-1984)*, Beijing Review, Beijing China, 1986
- Locket Martin, "The Urban Collective Economy", en Feuchtwang et al., *Transforming China's Economy in the Eighties*, Westview Press, USA, 1988
- Lu Ding y Zhimin Tang, *State intervention and business in China: the role of preferential policies*, Publicado por Cheltenham, Gran Bretaña, 1997
- Ma Jun, *The Chinese economy in the 1990s*, St. Martin's Press, New York , 2000
- Madisson Angus, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Development Centre Studies, OECD, 1998
- Marti Michael E. *China and the legacy of Deng Xiaoping. From Communist Revolution to Capitalist Evolution*, Brassey's, Inc. Washington, D.C. 1996

- Masahiko Aoki, Hyung- Ki Kim, Masahiro Okuno- Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Clarendon Paperbacks, New York, 1998
- McMillan John y Barry Naughton editores, *Reforming Asian socialism : the growth of market institutions*, University of Michigan Press, USA, 1996
- Michael Field, Nicholas R. Lardy, *Provincial industrial output in the People's Republic of China, 1949-75*, U.S. Dept. of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Washington, 1976
- Mina George y Frances Perskins, *China's Transitional Economy. Between Plan and Market*, Department of Foreign Affairs and Trade, Briefing Paper Series, No. 5, Australia, Julio de 1997
- Ministry of Foreign Economic Relations and Trade, *FDI Statistics*, Beijing, 2000
- Misas Gabriel, "Estrategia de desarrollo industrial" en Garay Luis Jorge, *Estrategia industrial e inserción internacional*, FESCOL (Fundación Friedrich Ebert de Colombia), Colombia, 1999
- Moody Peter R. *China Documents Annual 1989. The crisis of reform*, Academic Interbational Press, 1992
- Moody Peter R. *China Documents Annual 1991. From crisis to inerrtia*, Academic Interbational Press, 1995
- Moody Peter R. *China Documents Annual 1992. Revival of reform*, Academic Interbational Press, 1996
- Moody Peter R. *China Documents Annual 1993. The End of the Post Mao Era*. Academic Interbational Press, 1996
- Musgrave R. y Musgrave P., *Hacienda pública. Teórica y Aplicada*, Edit. Mc. Graw Hill, México, 1992
- Myrdal Gunnar, *Asian Drama*, Volúmen 3, Pantheon, Nueva York, 1968
- Myrdal Gunnar, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1955
- Naughton Barry, "Chinese Institutional Innovation and Privatization from below" en *The American Economic Review*, Mayo de 1994
- Naughton Barry, "The Bird in the cage, 1979-1983" *Growing out of the Plan, Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press, 1995
- Naughton Barry, *Growing out of the Plan, Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press, 1995
- Naughton Barry, *Growing out of the plan, Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge University Press, 1998
- Naughton Barry, *Reforming Asian socialism: the growth of market institution*, University of Michigan Press , USA, 1996, p.111
- North Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica (Colección Economía Contemporánea), México, 1995

- North Douglas, “Institutions, Ideology, and Economic Performance”, *CATO Journal*, Winter 92, Vol. 11 Issue 3, P 6
- North Douglas, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, No. 5, Winter
- North Douglass, “Institutions, Ideology, and Economic Performance”, *CATO Journal*, Winter 92, Vol 11 Issue3, p 477.
- Osborne Michael, “China’s Special Economic Zones”, *OECD Development Center*, Paris, 1986
- Ody Anthony J., “Rural Enterprise Development in China, 1986-1990”, *World Bank Discussion Papers China and Mongolia Department Series*), 1992
- OECD, “Industrial development policies”, en *Industrial Policies and OECD Countries*, 1986
- OECD, “Política de desarrollo industrial”. *Working Paper* , Series OECD, 19, p. 20
- OECD, “The Main Determinats and Impacts of Foreign Direct Investment on China’s Economy”, *Working Papers on International Investment*, Núm. 2000/4, Diciembre 2000
- Ohlin Bertil y Hesselborn Per- Ove, *The international allocation of economic activity*, Mcmillan Press, London, 1977
- Oi Jean Chun, *China takes off: Institutional foundations of economic reform*, Published by Berkeley: University of California Press, 1999
- Otsuka Keijiro et al., *Industrial Reform in China. Past Performance and Future Prospects*, Published Oxford : Clarendon Press ; New York : Oxford University Press, 1998
- Parris Kristen, “The Rise of Private Business Interests” en Goldman Merle y Roderick Macfarquhar, *The Paradox of China’s Post- Mao Reforms*, Harvard Contemporary China Series, No.12, England, 1999
- Perenboom Randall, *China’s Long March toward Rule of Law*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2002
- Pinder J., *National Industrial Strategies and the World Economy*, Croome Helm, Londres, 1982
- Pittman, Ralph. “What is ‘Asian’ about Asian development?” *Asian Studies Institute publication*, Victoria University of Wellington, New Zeland, marzo de 1999
- Pradumna B. Rana y Naved Hamid, *From centrally Planned to Market Economies*, Oxford University Press (Published for the Asian Development Bank), New York, 1996
- Qian Yingyi y Barry R. Weingast, “Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism With Chinese Characteristics”, *Center For Economic Policy Research Publication* , No. 391, Marzo de 1994
- Qian Yingyi y Barry R. Weingast, “Institutions, State Activism, and Economic Development: A comparison of State- Owned and Township- Village Enterprises in China” en Masahiko Aoki, Hyung- Ki Kim, Masahiro Okuno- Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Clarendon Paperbacks, Oxford, 1998
- Qin Si, “Preguntando si capitalismo o socialismo”, *Guangming ribao*, Agosto 7, 1991
- Quiaomu Hu, “Observe Economic Laws”, *Renmin ribao*, 6 de octubre, Beijing China, 1978

- Rawski Thomas G. "Chinese Industrial Reform: Accomplishments, Prospects, and Implications" en *The American Economic Review*, The American Economic Association, Mayo de 1994
- *Red Flag* #43, 24 de octubre 1969 p.12 citado por Brugger Bill, *China. The impact of the Cultural Revolution*, Barnes & Noble Books, New York, 1982
- Reich, R. "Why the U.S Needs an Industrial Policy", *Harvard Business Review*, Enero- Febrero, 1982
- Riskin Carl, *China's Political Economy. The quest for development since 1949*, Oxford University Press, 1987, p. 193
- Rodríguez de Anguiano Teresa, *Reforma Económica en China*, Editorial Sudamericana, 1989
- Rongxing Guo, "Industrialization and Technological Progress" en *How Chinese Works: a multiregional overview*, St. Martin's Press, New York, 1999
- Rosen George, *Contrasting Styles of Industrial Reform: China and the India in the 1980s*, Chicago University Press, 1992
- Ross Garnaut, et al., *Private Enterprises in China*, Asia Pacific Press at the Australian National University and China Center for Economic Research, Peking University, 2001,
- Sachs Jeffrey y Wing The Woo, *Structural factors in the economic reforms of China eastern Europe and the former Soviet Union*, en Wing Thye Woo, Jeffrey D. Sachs, and Klaus, *Asian financial crisis: lessons for a resilient Asia*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000
- Schurmann Franz, *Ideology and Organization in Communist China*, University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1968
- Shangquan Gao, *China's Economic Reform*, Cambridge University Press, 1996
- Shirk L. Susan, *How China Opened Its Door. The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, the Brookings Institution, Washington, D.C., 1994
- Shirk L. Susan, *The political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, United States of America, 1993
- Shirk Susan L. *How China Opened Its Door. The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1994
- Singh Inderjit, *China: Industrial Policies for an Economy in Transition*, World Discussion Papers, No. 143
- Solinger Dorothy J. *From Lathes to Looms. China's Industrial Policy in Comparative Perspective, 1979-1982*, Stanford University Press, Stanford, California, 1991
- State Statistical Bureau , *Yearbook of China Industrial and Commerce Administrative Management*, Beijing, Varios años
- State Statistical Bureau, *China Industrial Economic Statistics Yearbook*, 1991
- State Statistical Bureau, *China Statistical Yearbook*, China Statistical Publishing House, Beijing, Varios años



- State Statistical Bureau, Division of National Economic Balance Statistics, *Collection of Statistical Data of National Income (1949-1985)*, China Statistical Press, Beijing, 1987,
- State Statistical Bureau, *Editorial Committee of China's TVEs*, No.20, 1996
- State Statistical Bureau, *State Yearbook of China Industrial and Commerce Administrative Management (1992-1998)* y *China Statistical Yearbook, (1982-98)*, Beijing, 2000
- State Statistical Bureau, *TVE Statistical Yearbook*, 1995 y años previos
- State Statistical Bureau, *Statistic Yearbook of China's Industry Economy*, Beijing, 1994
- Stephan Haggard y Eusysung Kim. "The sources of East Asia's Economic Growth", *NBR Publications: Acces Asia Review*: Vol 1, No. 1: Essay 2
- Stephen W.K. Chiu y Tai-lok Lui, "The role of the state in economic development" en Thompson Graham, *Economic Dynamism in the Asia- Pacific. The growth of Integration and Competitiveness*, Routledge Press in association with the Open University, New York, 1998
- Stiglitz J., "Social Absorption Capability and Innovation", en Koo, B.H. and Perkins, D., *Social Capability and Long- Term Economic Growth*, McMillan Press, Londres, 1995
- Stiglitz, J., *Whither Socialism?*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1994
- Studwell Joseph y Zhong Jiyin, "The Private Economy", *China Economic Quarterly*, 3:2, 1999
- Suliman Osman, edit., *China's Transition to a Socialist Market Economy*, Quorum Books, Westport, Conn. 1998
- Teiwes Frederick, "The Chinese State during the Maoist Era" en Shambaugh David, *The Modern Chinese State*, Cambridge University Press, 2000
- Teiwes Frederick C., "Establishment and Consolidation of the New regime, 1949-57" en MacFarquhar, ed., *The Politics of China: The Eras of Mao and Deng*, Cambridge University Press, 1997
- Tempel T.J. edit, *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Cornell University Press, Unite State of America, 1999
- The White House, Office f the Press Secretary, "Joint Press Conference of the president and Premier Zhu Rongji of the People's Republic of China", Abril 8, 1999. en Lardy R. Nicholas, *Integrating China into the global economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002
- Tien-Tung Hsueh y Tun-oy Woo, *Economics of Industrial Development in the People's Republic of China*, the Chinas University of Honk Kong, (Hong Kong Institute of Asia- Pacific Studies), Hong Kong, 1991
- Tom Liou Kuotsai, *Managing Economic Reforms in Post Mao China*, Westport, Conn. : Greenwood, 1998
- Tseng Wanda y Harm Zebregs, "Foreign Direct Investment in China: Some Lessons for Other Countries", *IMF Policy Discusión Paper*, International Monetary Fund, febrero 2002
- Tseng Wanda, Hoe Khor et al."Economic Reform in China. A New Phase", *Occasional Paper del Fondo Monetario Internacional*, Noviembre de 1994

- Tung Rosalie, *Chinese Industrial Society after Mao*, Lexington Press, USA, 1982
- Villarreal René. *La contrarrevolución monetarista, Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Fondo de Cultura Económica y editorial Océano, México, 1986
- Wade R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton Press, 1990
- Wade, R. “What Can Economics Learn?”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 505, 1989
- Wayne Michael Dalzell, *Heavy Industrial Policy under Hua Guofeng: Bureaucracy and the Policy Process*, UMI Dissertation Information Service, UCSD, 1986
- Chung H. Lee edit., *From Reform to Growth: China and other Countries in Transition in Asia and central and eastern Europe*,
- Wang Heshou, “Developing the National Iron and Steel Industry at Top Speed”, *Xinhua Banyueken*, No. 21, 26 Septiembre de 1956
- Wang Hui, *The Gradual Revolution. China's Economic Reform Movement*, Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK), 1990
- Warnecke, S. “Industrial Policy of the European Market”, en Warnecke, S. y Suleiman, E. (eds) *Industrial Policy in Western Europe*, Praeger, New York, 1975
- Watanabe Toshio, *Asia its Growth and Agony*, East-West Center, Honolulu, Hawaii, 1992
- Wei Yehua, *Patterns of Regional Inequality in China: Globalization, The State and Localities*, *Tesis para obtener el Ph D*, UCLA, California, 1998
- Wei Yehua Dennis, *Regional Development in China. States, Globalization, and Inequality*, Routledge Studies on China in Transition, London, 1999
- Weiss John, “The Neoclassical Resurgence “ *Industry in developing countries. Theory, Policy and Evidence*, Edit. Routledge, New York, 1991
- Wenmin Su (redactor), *XIII Congreso del Partido Comunista y la reforma de China*, Beijing informa, República Popular de China, 1987
- White Gordon y Robert Wade, *Developmental States and Markets in East asia: An Introduction” en Developmental States in East Asia*, Mc Millan Press y The Institute of Development Studies University of Sussex, 1988
- Whiting Susan H., “Contract Incentives and Market Discipline in China's Rural Industrial Sector” en Mc Millan y Barry Naughton, *Reforming Asian socialism : the growth of market institutions*, University of Michigan Press, 1996
- Mc Millan y Barry Naughton, *Reforming Asian socialism: the growth of market institutions*, University of Michigan Press, 1996
- Whiting Susan H., “Contract Incentives and Market Discipline in China's Rural Industrial Sector” en McMillan John y Barry Naughton, *Reforming Asian Socialism. The Growth of Market Institutions*, The University of Michigan Press, USA, 1999,

- Williamson E. Oliver, “Visible and Invisible Governance” *The American Economic Review*, Mayo de 1994
- Williamson Oliver E., “The Institutions and Governance of Economic Development and Reform”, *Annual Conference on Development Economics*, World Bank, 1994
- Wo Lap Lam Willy, *China after Deng Xiaoping. The power struggle in Beijing since Tiananmen*, John Wiley & Sons, Singapore, 1995
- Wong John y Kang Chen, “The Evolving Role of Government in China’s Transitional Economy” en Fitzgerald Robert (editor), *The State and Economic Development: Lessons from the Far East*, edited by Robert Fitzgerald Published, London, 1995
- Wong John, “China’s New Impetus for Reforming State- Owned Enterprises”, en Zang Xiaowei, edit., *China in the Reform Era*, Nova Science Publishers, Inc., Commack, N.Y, 1999, p. 45
- Woo Wing Thye, “China’s Economy: Confronting Restructuring and Stability” en Wong John y Lu Ding, *China’s Economy into the New Century. Structural Issues and Problems*, Singapore University Press ; World Scientific, Singapore, 2002
- World Bank, *Regional Handbooks of Economic Development: Prospects onto the 21st Century*.
- Xiaoping Deng, “Puntos esenciales de las pláticas en Wuchang, Shenzhen, Zhuhai y Shangai” en *Deng Xiaoping Wenxuan*, Vol. 3.
- Yehua Dennis Wei, *Regional Development in China. States, Globalization, and Inequality*, Routledge Studies on China in Transition, London; New York, 2000
- Yifu Justin Lin y Yang Yao, Chinese Rural Industrialization in the Context of the East Asian Miracle, *China Center for Economic Research*, Beijing University Press, Beijing, 1999
- Yifu Lin Justin, *Chinese Rural Industrialization in the context of the East Asian Miracle*, China Center for Economic Research, Beijing, 1992
- Yifu Lin Justin, Fang CAI y Zhou LI, *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*, publicado por: The Hong Kong Center for Economic Research, The International Center for Economic Growth” y The Chinese University Press, 1996
- Yifu Lin Justin, Fang Cai y Zhou Li, “Why China’s economic reforms have been successful: Implications for other reforming economies”, *Working Paper for Center for Economic Research*, Peking University, 1995
- Yifu Lin Justin, Fang Lin and Zhou Li, *Why China’s Economic Reform Have Been Successful: Implications for Other Reforming Economies*, Center For Economic Research (CER) Peking University, Working Paper Series, No. E1995002, Beijing, 1995
- Yingyi Qian y Barry R. Weingast, “Beyond Decentralization: Market- Preserving Federalism With Chinese Characteristics”, *Center For Economic Policy Research*, Publication No. 391, Stanford University, Marzo 1994
- Yingyi Qin, “Issues of Enterprise Reform un China”, *Center for Economic Policy Research*, CEPR Publication No. 390, Marzo de 1994

- Yinhua Mai y Frances Perkins, “China’s State Owned Enterprises. Nine case studies”, *East Asia Analytical Unit, briefing Paper*, Num. 7, 1997
  - Young S. y Lowe A., *Intervention in the Mixed Economy, Evolution of British Industries Policy*, 1964-1972, Croom Helm, Londres, 1974
  - Young Susan, “Private Business and the State in China’s Reforming Economy”, *Chinese Economy Research Research Unit*, No, 91/12, University of Adelaide, 1991
  - Young Susan, “The Private Sector in China’s Economic Reforms” en Hudson Christopher ed., *The China handbook. Prospects onto the 21<sup>st</sup> Century*, Fitzroy Dearborn Publishers, Chicago, 1997, p.158
  - Yu-Shan Wu, *Comparative economic transformations: mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*, Stanford University Press, California, 1994
  - Zhang Chunlin, “Revisiting China’s SOE Reform Strategy”, en: Institute of World Economics and Politics Chinese Academy of Social Sciences, *China & World Economy*, v. 2, No. 2, 2002
  - Zhang Zhuoyuan, “Build a Rational Economic Structure to Promote Socialist Modernization” en Ma Hong y Sun Shangqing, eds. *Research on Problems of China’s Economic Structure*, Beijing, 1981
  - Zhong- Liang Shi, “Outline of the Ninth Five Year Plan for National Economic and Social Development and the Long Term Goals to the Year 2010” en Suliman Osman, edit., *China’s Transition to a Socialist Market Economy*, Quorum Books, Westport, Conn. 1998
-