

# ESTADO Y GLOBALIZACIÓN EN CHINA: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE LOS AÑOS DE REFORMA Y APERTURA 1978-1998

THE STATE AND GLOBALIZATION IN CHINA: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES DURING THE REFORM AND OPENING UP YEARS 1978-1998

**Gonzalo Ghiggino**

Universidad Nacional de Córdoba  
gonzaloghiggino@outlook.com



*Gonzalo Ghiggino es Doctor en Estudios Globales (2019) por la Shanghai University, Master en Relaciones Internacionales (2014) por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y Licenciado en Historia (2009) por la misma casa de estudios. Becario en la China University of Political Science and Law de Beijing en el 2012. Su campo de estudio abarca las relaciones entre Argentina, América Latina y China, así como también la Globalización, el rol de China y los impactos en los países emergentes. Es autor de numerosas publicaciones sobre la Integración Latinoamericana, las relaciones entre China, América Latina y Argentina en el contexto de cambio en el escenario internacional desde el fin de la Guerra Fría. Ha participado de congresos y conferencias en Estados Unidos, China, España, Chile y Argentina al tiempo que ha dictado seminarios tanto en China como en Argentina. Ha sido miembro, desde sus inicios, del CIMI-SHU (Centro de Investigación Mixto Internacional Globalización y Sociedad) entre Shanghai University y el CEIL-CONICET, y miembro del Centro de Estudios de Países Hispánicos de South West University de Chongqing. Actualmente se desempeña como profesor e investigador en el Área de Estudios Internacionales del CEA/FCS de la Universidad Nacional de Córdoba, y es miembro de la Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior (Red APPE).*



**Resumen** | | En el presente artículo analizaremos el rol de las políticas públicas durante el periodo de reforma y apertura que va desde sus inicios en 1978 hasta el año 1998. Planteamos que, durante esos años, los cambios producidos por la globalización tuvieron un impacto transformador en China que, a diferencia de los países occidentales, esta transformación estuvo conducida por las políticas estatales implementadas por el gobierno chino a partir de 1978 y profundizada en los años noventa. Esto significó tanto el desarrollo económico del país como la modernización del Estado y la consolidación burocracia estatal. Las discusiones políticas y el liderazgo del Partido Comunista serán cruciales para que este proceso tenga un resultado positivo.

**Palabras clave** | | Estado, Globalización, China, Políticas, Reforma

**Abstract** | | In this article we will analyze the role of public policies during the twenty-year period of reform and opening up that goes from its beginnings in 1978 to 1998. We propose that, during those years, the changes produced by globalization had a transformative impact on China, unlike Occidental countries this transformation was driven by state policies implemented by the Chinese government since 1978 and deepened in the 1990s. This meant the economic development of the country and the modernization of the State as well as the consolidation of the state bureaucracy. Political discussions and the leadership of the Communist Party will be crucial for this process to have a positive outcome.

**Keywords** | | State, Globalization, China, Policies, Reform



## Introducción

El espacio temporal de este trabajo, que abarca los veinte años que transcurren entre 1978 y 1998, no es casual, sino que obedece a un período histórico que podemos conceptualizar bajo los cambios que se produjeron a nivel mundial con el auge de la globalización y que coincide con un periodo de grandes transformaciones internas en la República Popular China (China). En el plano internacional, los cambios producidos a partir de los años ochenta causaron un profundo quiebre con el pasado y la globalización neoliberal comenzó a tomar forma. Tras el fin de la Guerra Fría y el colapso del comunismo, las empresas multinacionales adquirieron un poder sin igual en la economía internacional al tiempo que serán determinantes en el vínculo de los países con el gran capital trasnacional. En el ámbito local, fue un período en el que el gobierno chino llevó adelante las políticas de reformas y apertura, mediante las cuales se pretendía preservar el sistema político a través del desarrollo económico, apuntalando las cuatro modernizaciones en agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología.

Dado que es fundamental su interpretación en este contexto, explicaremos, en una primera parte, qué se entiende por globalización, distinguiendo como característica general que tiene múltiples dimensiones que se superponen al mismo tiempo. Esta superposición complejiza aún más su interpretación, no obstante, definiremos concretamente el impacto económico que significó la propagación de la globalización que empieza a tomar forma en los ochenta pero que se profundiza aún más en los noventa con el fin de la Guerra Fría. El fin del socialismo real significó un triunfo tanto del capitalismo neoliberal como del gran capital y de las empresas trasnacionales, siendo estas últimas las grandes protagonistas y

beneficiarias de este proceso globalizador. Al tiempo que estas fortalecían su presencia a nivel mundial, el Estado por su parte se encontraba cada vez más en una situación de vulnerabilidad y declive. No obstante, como analizaremos, si bien este proceso tuvo consecuencias negativas en occidente, tuvo por otra parte un impacto positivo en China. Podemos considerar a este resultado, las dos caras de la misma moneda, de un mismo proceso, pero, como veremos, esto no es casual sino más bien producto de las políticas públicas del gobierno chino.

En una segunda parte, analizaremos las reformas iniciales de 1979 a 1984, y las reformas industriales graduales de 1984 a 1992. Si bien abordaremos la puesta en práctica de las primeras políticas de reforma y apertura, como la semiprivatización de las tierras comunales, y las reformas dentro de las empresas públicas de la provincia de Sichuan —que empiezan a realizarse como modo de prueba a partir de 1979—, también abordaremos los debates internos en torno a ello. Sin estos debates, tanto dentro de la cúpula gobernante del Partido Comunista como entre los economistas, no es posible comprender en su totalidad el por qué y el cómo se llevó a cabo la reforma y apertura. Este periodo, rico en debates, culminó hacia 1984, coincidente con el fin de las reformas iniciales y el inicio de las reformas industriales graduales que duraron hasta 1992. Como veremos, estas reformas industriales marcaron el inicio oficial de estas políticas, y facilitaron el ingreso de las primeras inversiones extranjeras que fueron fundamentales para el desarrollo futuro del país.

Finalmente, en una tercera parte analizaremos el impacto de la globalización en el Estado chino y su consecuente incidencia en las reformas, pero principalmente de las empresas públicas estatales hasta 1998. Cerramos esta



periodización dado que, por un lado y como lo dijimos, este período coincide con dos etapas a nivel internacional como local, muy distintivas y claves que se entrecruzan; y, por el otro, el año 1998 fue el de las últimas grandes reformas donde podemos decir que, de alguna manera, se produce el cambio cualitativo y definitivo pretendido por las políticas iniciadas veinte años antes. Esta última etapa estará signada por un impulso a las inversiones extranjeras y una mayor reconversión de las empresas públicas. Las inversiones productivas alcanzadas durante esa década incrementarán la capacidad productiva de las empresas chinas, en especial las industriales, generando un fuerte impulso industrializador. La capacidad de adaptarse al contexto globalizador por parte de las autoridades chinas hará posible adherir al gran capital transnacional sin renunciar al socialismo. Para ello, como veremos, el *socialismo con características chinas*, tanto como sustento retórico como plan de acción, será fundamental.

### **Globalización, capitalismo y el rol de las empresas multinacionales**

Mark Juergensmeyer, referente en los estudios globales, define como elemento principal de la globalización “a la conciencia global o imaginario global, donde la actividad transnacional es la norma, y todos se ven afectados por los demás en distintas partes del planeta” (2014: 102). Este proceso es, al mismo tiempo, simultáneo y coincide con otros elementos, por lo que no podemos referirnos a un solo proceso para definir a la globalización. A menudo, hay mucha superposición entre ellos y es probable que coexistan todos al mismo tiempo, como la liberalización, la polarización, la americanización, la mcdonalización, la criollización, la transnacionalización y la balcanización (O’Byne

& Hensby, 2011).

Siguiendo a Robert Keohane y Joseph Nye (2009), la definición de “globalización” podría referirse al “globalismo”, una condición que puede aumentar o disminuir. Según ellos, “el globalismo es un estado del mundo que involucra redes de interdependencia a distancias multicontinentales. Los vínculos ocurren a través de flujos e influencias de capital y bienes, información, ideas y fuerzas, así como sustancias ambientales y biológicamente relevantes” (Keohane & Nye, 2009: 112). Sin embargo, por otro lado, un elemento que también podemos considerar que ha definido a la globalización fue el debilitamiento o la retirada del Estado como actor único con el monopolio en las relaciones internacionales, y que se tradujo en la pérdida de capacidad de acción frente a otros actores no estatales como las empresas multinacionales, por ejemplo. En este punto, el caso de lo que denominamos transacción internacional, fue paradigmático. Uno de los pilares de la globalización, a partir de los ochenta y profundizado en los noventa, ha sido el peso relativo de las transacciones y los vínculos organizativos que cruzan las fronteras nacionales. En este contexto, el acceso al capital y la tecnología dependió de alianzas estratégicas con quienes controlaban las redes de producción global (Evans, 2007).

En su dimensión económica, Juárez Centeno sostiene que:

La globalización debe ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista, caracterizada por la apertura de los sistemas económicos nacionales, el aumento del comercio internacional, la expansión de los mercados financieros, la reorganización espacial de la producción, la búsqueda de ventajas comparativas y de la competitividad que da prioridad a la innovación tecnológica. (Juárez Centeno, 2020: 53)



En toda esta secuencia, hay que destacar el rol clave de las empresas multinacionales. Analizar el efecto de estas empresas es importante dado que se han convertido en las principales portadoras de la globalización económica. Debido a su tamaño, organización y capacidad de cabildeo e influencia, han estado (y aún están) muy fortalecidas a nivel global. Pueden producir y asignar recursos de acuerdo con el principio de maximización de beneficios, al tiempo que sus expansiones globales han remodelado el mecanismo macroeconómico del funcionamiento de las economías mundiales, especialmente después de 1991 (Stallings, 2007).

Pero una condición fundamental que las hace más poderosas y con más maniobrabilidad a nivel global es el hecho de que tienen fácil acceso al capital extranjero, tanto a través de inversiones como de los mercados de capitales internacionales. Las empresas medianas y pequeñas, así como las microempresas, en cambio, tienen muchas más dificultades para obtener capital para financiar sus operaciones. No pueden recurrir fácilmente al mercado internacional, y esto depende muchas veces de cómo estén estructurados los mercados de cada país, qué tipo de normas regulan la asignación de capital y los recursos existentes disponibles para movilizar las inversiones (Stallings, 2007).

Según la investigación *Inversión extranjera directa en economías emergentes* realizada por Klaus Mayer (2005), la mayoría de las transacciones de las empresas multinacionales son interacciones bilaterales. Es decir que, por un lado, los inversionistas extranjeros se adaptan al entorno institucional, social y natural local en el diseño de sus estrategias. Por otro lado, buscan influir en el país mediante el cabildeo

político, buscando flexibilizar normas laborales o bien promoviendo leyes más suaves sobre el medio ambiente. El proyecto de inversión, a su vez, es diseñado por las casas matrices ubicadas fuera del país, configurándose el proyecto, su estructura y su estrategia a través de interacciones con el entorno local.

El análisis de Mayer encontró cuatro efectos de las inversiones en los países receptores; para esto hay que considerar que los países receptores son naciones en vías de desarrollo y, quienes invierten, son multinacionales con casas matrices en naciones desarrolladas. Esto cuatro efectos son:

Primero: las inversiones importan capital, pero en una etapa posterior el capital es repatriado mediante la remisión de utilidades o la suspensión del proyecto y, de esta manera, el país anfitrión paga los costos del capital. Sin embargo, los anfitriones aprecian el capital de inversión porque tiende a ser menos volátil que otras formas de flujos de capital. Segundo: las inversiones crean empleo, especialmente si se invierte en operaciones *greenfield*<sup>2</sup>. Además, se pueden crear puestos de trabajo adicionales en proveedores locales. Sin embargo, las inversiones también pueden desplazar a las empresas locales que utilizan métodos de producción más intensivos en mano de obra y, por lo tanto, más empleo. Tercero: la inversión aumenta la inversión interna bruta, pero parte de ella puede ser financiada internamente o la entrada de capital puede aumentar el tipo de cambio y, por lo tanto, los costos de los préstamos internacionales; ambos efectos pueden llevar a desplazar la inversión local. Cuarto: la inversión genera exportaciones. Sin embargo, la inversión también genera importaciones, especialmente en el caso de inversiones de búsqueda de mercado,

2 Se denomina así a la inversión en infraestructura productiva. Es una forma de inversión extranjera directa en la cual la matriz de una empresa comienza un nuevo emprendimiento en un país extranjero.



o como el de operaciones de subcontratación que procesan componentes importados. Las empresas multinacionales suelen tener una orientación más internacional, pero esto afecta tanto a las ventas como a las adquisiciones. Por lo tanto, el efecto neto sobre la balanza comercial puede ser mucho menor de lo que sugieren los datos sobre exportaciones por inversiones (Mayer, 2005).

Para explicar el rol del Estado en este esquema de movimiento de capitales, Manuel Castells (2005) argumenta que la globalización actual (que empezó a tomar forma en los años ochenta y se consolida en los noventa) no es igual que las globalizaciones anteriores, porque está basada en tecnologías de la comunicación y la información que permiten eliminar las distancias entre países. Par Castells, la globalización

...incluye todo lo que tiene valor y excluye todo lo que no lo tiene. Por tanto, la globalización económica en sí misma ha sido y es selectiva. Por eso, los estados, los gobiernos como las empresas de cada país tratan de situarse en esa red global; porque fuera de ella no hay crecimiento, no hay desarrollo, no hay riqueza. Si no hay posibilidad de invertir capital financiero o tecnología en un país, ese país o esa región o ese sector de la población quedan marginados de la globalización. Por tanto, desde este punto de vista, la globalización tiene una lógica incluyente como excluyente, y no estamos ante una oposición Norte-Sur, sino la oposición de quién está en la red y quién no. Y en el llamado norte, hay más proporción de población en la red. (Castells, 2005: 59)

Por lo tanto, no ha sido solo la globalización de las empresas multinacionales, sino que lo que ha ocurrido es que los Estados, para poder manejar y ser parte de la globalización, han intervenido en la

misma y son los que realmente la han impulsado. Para Castells, desde la perspectiva empírica, los globalizadores han sido los Estado-nación, que se han liberalizado y desregulado, al mismo tiempo que se disponía de la infraestructura tecnológica para desarrollar esta globalización. En otras palabras, la globalización del capital o el comercio internacional no solo depende de si hay tecnología para globalizar o de la estrategia empresarial para hacerlo: depende de que los estados efectivamente liberalicen, desregulan, privaticen, eliminen fronteras (Castells, 2005).

Respecto a esto, en su libro *Big Business and State*, Susan Strange (1991) argumentaba que las relaciones entre los estados no son más que un aspecto de la economía política internacional y que, en esa economía política, los productores de riqueza —las corporaciones transnacionales— juegan un papel clave. Strange sostiene que el Estado tiene la autoridad para actuar en virtud de su papel de guardián del territorio. La legitimidad de su poder para dar o retener el acceso a su mercado internacional, sus recursos naturales, su trabajo y su capital es reconocida por otros estados y, si bien depende de las compañías multinacionales y no del Estado decidir si deben entrar, el problema es que si hay una regulación demasiado rígida, una vez que están dentro, la empresa multinacional (de propiedad extranjera) se mantendrá alejada, o saldrá, o entrará solo de una manera que minimice el riesgo (Strange, 1991).

Podríamos concluir este análisis coincidiendo con el de Susan Strange, ya que resulta bastante acertado en el caso de Occidente. Sin embargo, en el caso de China concretamente, como veremos, el resultado es bien distinto, ya que contra toda lógica de análisis, la globalización tuvo un efecto dinamizador en la economía que resultó positivo. Con esto decimos



que la globalización y sus efectos, tanto en Occidente como en China, son resultados distintos de un mismo proceso, es decir, las dos caras de la misma moneda. No obstante, como sostendremos, esto no se produjo de manera espontánea ni casual, sino más bien fue posible gracias a las políticas públicas que desde el gobierno chino se impulsaron ya desde los primeros años de la reforma y apertura.

### Las políticas públicas durante el período inicial de las reformas (1978-1992)

Después de la muerte de Mao Zedong, y tras superar los conflictos políticos internos por su sucesión, la nueva conducción del Partido Comunista, liderada por Deng Xiaoping, comprendió la importancia de apuntalar cambios a nivel local que garanticen la supervivencia del sistema político. Para ello, a nivel internacional era necesario un giro en política exterior que facilite la puesta en marcha de los cambios necesarios. Por lo que, tras el reconocimiento diplomático de los Estados Unidos el 1 de enero de 1979, Deng realizó una gira por ese país donde visitó un grupo de empresas y quedó claro que la base fundamental para lograr los objetivos planteados era el desarrollo económico y tecnológico y, por añadidura para lograr esto, era necesario abrir el país a las inversiones extranjeras (Vogel, 2011).

A partir de este momento, se comienza a plantear dentro de la cúpula gobernante cómo un sistema político basado en el comunismo podía complementarse y adaptarse a la lógica del capitalismo. Es así que, a partir de este momento, el gobierno comienza a promover el *socialismo con características chinas*, que estará basado en un plan

de modernización y justificarán los profundos cambios producidos por las políticas de reforma y apertura<sup>3</sup>. La idea era pasar de una economía planificada a una economía de mercado fundada en las cuatro modernizaciones: Agricultura, Industria, Defensa Nacional y Ciencia y Tecnología (Vogel, 2011).

Este período de reformas iniciado en 1978 puede dividirse en dos partes: las reformas iniciales de 1978 a 1984, y las reformas industriales graduales de 1984 a 1992 (Kobayashi, Baobo, & Sano, 1999). Cada período tuvo sus particularidades y no siempre el resultado fue exactamente el esperado por el gobierno, de hecho, el primer período puede ser considerado más bien una especie de prueba. En realidad, no fue hasta 1984 que los líderes chinos formularon un modelo o programa de reforma económica en una decisión formal del Comité Central del Partido Comunista Chino. Una de las principales razones de esto fue que las reformas comenzaron como una serie de experimentos localizados que luego fueron adoptados por las autoridades centrales para implementar en otros lugares (Ghiggino, 2021).

También, estaba el problema de que las reformas económicas se iniciaron en el momento en que la economía nacional se encontraba en un estado de desequilibrio macroeconómico y estructural. Y, en este contexto de dificultades, era necesario tener una discusión sobre qué tipo y cómo implementar estas reformas económicas. La necesidad de éxito y la falta de experiencia teórica como práctica retrasaron el lanzamiento del modelo formal de reforma y apertura (Sun & Chan, 1987). No obstante, este fue un periodo de intenso debate político interno sobre la que significaba la apertura y la necesidad de las reformas.

3 El término *Socialismo con características chinas* será oficialmente definido por el secretario general del Partido Comunista Chino, Hu Yaobang, en el XII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, en 1982. En esa oportunidad categorizó al *socialismo con características chinas* en siete puntos. Ver David Wei-Wei Chang (1988). *China under Deng Xiaoping*.



La discusión fue posible ya en los primeros años de la década del ochenta con la consolidación política de Deng en el poder. Durante esos años existía una interpretación sobre la realidad de la situación internacional y local, en el contexto de crisis y cambios a nivel global. Estos hechos estaban marcados por los cambios que se producían en Estados Unidos con la desregulación financiera, y Reino Unido con su programa de privatizaciones y liberalización económica. Y si bien estas políticas que se imitaron en distintas partes del globo significaron un debilitamiento del Estado y un cambio en sus funciones, en el caso chino, como veremos, fue bastante diferente dado que el Estado siempre estuvo presente en el diseño e implementación de las políticas económicas.

El acierto de las autoridades chinas radica en que comprendieron y reconocieron desde una diferente óptica la crisis a nivel internacional, lo que implicaba la nueva etapa del capitalismo global, y el impacto que ello tendría en China. A pesar de ello, desde el comienzo estaba presente el problema de plantear un debate interno después de años de agitación política, sin embargo, como dijimos, el factor de la consolidación de Deng como líder fue clave y permitió que los planteos sobre la reforma siguieran su curso (McGurk, 1998). Desde un principio, esta discusión que comenzó en 1978 estuvo a cargo principalmente de economistas chinos, dando así inicio a la etapa de pruebas de la reforma económica, y concluyó en 1986 con el final del primer período del programa. Podemos dividir este período de discusión en dos partes, la primera entre 1978 y 1982, y la segunda entre 1982 y 1986.

Durante el primer período, la discusión estuvo dominada por la generación de economistas chinos que habían estado estrechamente asociados con los líderes económicos ligados a la revolución. El período

se caracterizó por debates intensos entre esta generación, mayor y más ortodoxa, y los economistas de segunda generación menos dogmáticos, que fueron influenciados por las ideas reformistas de los economistas de Europa del Este (Sun & Chan, 1987). En cuanto al segundo período, se caracterizó por el llamado a una reforma total que subrayó el compromiso de la dirección central con un ritmo de reforma más rápido. Para 1982, se impuso en los debates el concepto teórico de los economistas de segunda generación, por sobre el conservadurismo teórico de la generación anterior. A partir de allí, la discusión giró hacia cuestiones políticas concretas, así como el problema más fundamental de redefinir el socialismo y el sistema de propiedad socialista para articular con las innovaciones institucionales arrojadas por la reforma económica (Walder, 1995).

Las primeras pruebas comenzaron a finales de 1978 en el marco de la reforma económica entre los agricultores de las zonas rurales de Sichuan y Anhui. Esta política fue alentada por el gobierno con la introducción del *sistema de responsabilidad reproductiva familiar* (Jaggi, Rundle, Rosen & Takahashi, 1993). El objetivo era descolectivizar la agricultura y enfatizar en el sistema de responsabilidad del hogar, que dividía la tierra de las comunas populares en lotes privados. Los agricultores pudieron mantener la producción de la tierra después de pagar una parte al Estado. Esto aumentó considerablemente la producción agrícola y el nivel de vida de cientos de millones de agricultores y estimuló la industria rural.

El éxito de este experimento llevó a su adopción en otros puntos del país en el transcurso de los próximos diez años. A su vez, estas políticas en las granjas fueron acompañadas de una reforma urbana. Como en el caso de la reforma rural, la reforma urbana comenzó primero en la provincia de Sichuan en el verano de 1978 con la ampliación



del *poder autónomo* en cinco empresas industriales estatales (Bagchi, 1989). La reforma en las áreas urbanas cobró impulso de a poco, lentamente en los primeros años y se concentró en la separación de la administración de la propiedad en las empresas y en otorgar autonomía a las empresas en un área mayor. Simultáneamente, varias empresas directamente dependientes del gobierno central y los gobiernos provinciales fueron transferidas a los gobiernos locales. Inicialmente, se intentó una reforma integral del sistema económico en las áreas urbanas sobre una base experimental y, para 1984, alrededor de sesenta ciudades se incluyeron en este experimento (Bagchi, 1989).

Al mismo tiempo, se implementaron reformas en el sector industrial para aumentar la productividad. Se introdujo un sistema de precio dual, en el que se permitía a la industria estatal vender cualquier producción por encima de la cuota establecida y las materias primas se vendían al precio establecido y al precio de mercado. A las empresas privadas se les permitió operar por primera vez desde la llegada del comunismo y poco a poco comenzaron a recuperar un mayor porcentaje de la producción industrial (Heilmann & Shih, 2013). En las provincias de la costa y del sur se crearon una serie de zonas económicas especiales para la inversión extranjera que estaban relativamente libres de regulaciones e intervenciones burocráticas que obstaculizaban el crecimiento económico. De esta manera, estas regiones se convirtieron en motores de crecimiento de la economía nacional.

Bajo la Ley de *Equity Joint Venture*<sup>4</sup>, durante los años ochenta, muchas empresas comenzaron a operar en China y tuvieron un impacto importante en

el desarrollo económico futuro (Yuan & Tsai, 2000). Un dato importante para tener en cuenta es que durante este período China, a diferencia de otros países en desarrollo, ponderó la inversión extranjera a los préstamos internacionales y, al mismo tiempo, fue el primer país entre los países comunistas en permitir la Inversión Extranjera Directa (IED). El impacto inicial durante este período de las IED fue mínimo debido a las largas demoras en la puesta en funcionamiento por problemas con los precios de los insumos, la calidad y otros. Antes de 1984, los flujos de capital eran pequeños y en efecto la IED hizo una pequeña contribución a la transferencia de tecnología o la expansión de las exportaciones. Pero después de 1984 la situación cambió radicalmente y, en los dos años siguientes, se aprobaron más de 2.000 nuevos *Joint Ventures*<sup>5</sup> con 3.000 millones de dólares de inversión extranjera comprometida, de los cuales 1.000 millones ya se habían concretado a fines de 1985 (Pomfret, 1989).

Coincidiendo con el inicio de la segunda etapa de las reformas en 1984, la legislación promulgada por el gobierno cambia la situación creando un clima mucho más positivo para las inversiones. La situación mejoró precisamente cuando las políticas de reforma pasaron de ser experimentos a ser políticas oficiales de Estado. Al mismo tiempo que la condición económica comienza a mostrar algunos problemas, es el comienzo del auge de la IED en China y, con ello, del crecimiento económico. Catorce ciudades costeras abiertas fungieron como modelo para la expansión de las futuras *Zonas Económicas Especiales*. A fines de 1984 ya se habían firmado tratados de protección de las inversiones con varios países occidentales y se estaban negociando otros.

4 Podríamos traducirla como *Empresa de capital conjunto*.

5 Término utilizado para referirse a las asociaciones entre partes que comparten los riesgos y beneficios de una determinada inversión o proyecto de negocios. En este caso, asociaciones entre empresas locales y extranjeras.



Algunas de las grandes empresas multinacionales, que habían entrado con cautela en el mercado chino a principios de la década de 1980 con acuerdos contractuales, asumieron importantes compromisos de inversiones en 1984 y 1985 (Pomfret, 1989).

Pero con la inversión extranjera y el crecimiento económico comenzaron a aparecer algunos problemas. La falta de infraestructura, la burocracia, la falta de insumos y las altas tasas de inflación, entre otras cosas, dificultaron el desempeño económico. Con la desregulación de los precios de ciertos bienes, la inflación encubierta en China salió a la luz. Varios factores contribuyeron a la persistencia de la inflación desde la reestructuración económica (Wu & Chuan, 1990). A pesar de superar los acontecimientos de Tiananmen en 1989, fue evidente que el Partido Comunista tampoco pudo evitar la crisis que sufrieron los países del mundo socialista. El proceso de reforma iniciado en la Unión Soviética y los países de Europa del Este, a partir de mediados de los años ochenta, solo aceleró los acontecimientos que culminan con el fin del bloque comunista en gran parte del mundo. Promover la reforma económica junto con la reforma política fue un error cometido en la Unión Soviética que les costó el fin del sistema político, y los líderes chinos aprendieron bastante al respecto.

Durante esos años de intensa agitación política, los líderes más conservadores dentro del partido fueron destituidos por Deng. Al mismo tiempo que el mundo comunista caía en Europa, el Comité de Planificación del Estado estimó a finales de 1991 que, entre 33.000 empresas industriales estatales, solo alrededor de un tercio eran lucrativas. En los diez años que van de 1980 a 1990, la relación deuda-capital social del sector público había aumentado drásticamente del 32% al 70%. Era predecible, si todos los niveles de desempeño se mantuvieran en

ese camino, que todo el sector podría caer en la bancarrota en los próximos años (Xiaonong, 1992).

Con este panorama, Deng eligió el camino de profundizar las reformas. Un nuevo orden internacional estaba emergiendo después de la caída de la Unión Soviética. La nueva era del capitalismo global había comenzado y China se benefició de esta situación más que cualquier otro país del mundo. El final del segundo período de reformas concluye en 1992 coincidiendo con el fin del orden global caracterizado por la Guerra Fría.

### **Auge de la globalización neoliberal y el rol de las Empresas Públicas Estatales (1992-1998)**

Después de más de diez años de reformas y aperturas graduales, a principios de la década de 1990 comienzan a realizarse cambios estructurales en la burocracia estatal, principalmente relacionada con las agencias de planificación. El tercer período de reformas iniciado por Deng Xiaoping alrededor de 1992 durante su viaje al sur se centró en leyes y regulaciones para acelerar los cambios en las *State Owned Enterprises* o SOE (conocidas en español como Empresas Públicas Estatales).

Estas leyes claves fueron: el *Reglamento sobre la transformación del mecanismo operativo de las empresas de propiedad de todo el pueblo*, el *Reglamento sobre la supervisión y control de los activos estatales*, la *Ley de sociedades*, y la *Decisión del comité central del PCCh sobre algunas cuestiones relacionadas con el establecimiento de una estructura económica de mercado socialista* (Wang, 1998). Una de las características de este conjunto de reformas fue que el gobierno cambió sus reajustes, de reformas parciales a una reforma completa. Todas estas leyes fueron diseñadas para establecer un sistema empresarial moderno, que coincidió con la exigencia



de la estructura económica del mercado socialista. Otra característica sobresaliente de este período fue que el gobierno desarrolló un nuevo concepto de reforma inmobiliaria, que pretendía ser el núcleo de la reestructuración y el desarrollo económico.

Se adoptó un modelo de reformas económicas que se desarrolló en dos direcciones, dado que el sistema de planificación preexistente que había resultado altamente satisfactorio continuó aplicándose mientras se realizaban experimentos económicos regionales a gran escala (Huyghebaert & Quan, 2011). En este sentido, la globalización económica se aprovechó y proporcionó un impulso y una base importante para las reformas llevadas a cabo. Por lo tanto, se podría entender que la serie de reestructuraciones de la burocracia económica central china desde 1990 marca la retirada del Estado intervencionista, considerándose como parte de un inevitable proceso de liberalización y desregulación económica.

Sin embargo, incluso cuando hubo fuertes presiones externas para la reforma, la clase política nacional las utilizó para justificar su propia agenda. La opción de dismantelar el poderoso aparato económico estatal promovido por el poder político, como se llevó a cabo en muchos países occidentales, no estaba destinada a la retirada del Estado. En el caso chino, no dismanteló ni llevó a cabo una desregulación de los hechos. Las reformas no se llevaron a cabo para reducir la intervención burocrática en la economía, sino para redistribuir el poder y las funciones dentro de la burocracia económica. El gobierno central chino buscó un modo de intervención enfocado y eficiente, especialmente en áreas prioritarias. La discrepancia entre la fachada (retirada del Estado y desregulación) y el papel efectivo de las burocracias estatales sugiere que, a pesar del poder omnipresente de la globalización

económica y las presiones exógenas para la reforma económica, el Estado mantuvo su papel clave en la intervención de la economía (Yun Jung, 2008).

Por otro lado, las estrategias utilizadas por el gobierno chino estuvieron orientadas a captar aquellas inversiones destinadas al sector productivo y la asociación con empresas locales a través de *Joint Ventures*. La IED en China pasó a crecer a pasos agigantados, siendo el segundo receptor del mundo y el primero entre los países emergentes hacia fines de la década. Para 1992, al inicio de la tercera etapa de reformas iniciadas por el gobierno, la IED se centró en bienes no transables. Dos años después, alrededor del 64% de la IED se dirigió a los sectores de exportación de las industrias (Long, 2013).

La mayoría de la IED fue principalmente a través de *Joint Ventures* (JV), aunque a partir de 1993, con la tercera etapa de la reforma, estaba la posibilidad de que una empresa realizara inversiones sin asociarse con otra empresa local. Sin embargo, las empresas extranjeras sin ningún tipo de sociedad no tenían las mismas posibilidades que las JV, pues fue más difícil, a lo largo de la década, que pudieran adoptar tecnología avanzada o equipos avanzados o utilizar la mayor parte de su producción para la exportación, una política coherente con lo diseñado por el gobierno con el fin de desarrollar la competitividad de las empresas locales.

Algunos de los factores por los cuales las empresas extranjeras aceptaron las condiciones para instalarse e invertir en China fueron el tamaño del mercado, el bajo costo de la mano de obra, la buena calidad de la infraestructura y, lo más importante, las políticas de Estado. El estímulo fiscal y las facilidades para instalar empresas fueron dispares entre región y región, teniendo un efecto en las empresas a la hora de destinar sus inversiones (IMF, 2008). En esta tercera etapa, las reformas profundizaron el proceso



de apertura y transición económica. Concentradas en cinco puntos, estas políticas tendieron a incrementar la cantidad e importancia de la IED en el entramado productivo local:

1) El gobierno relajó las políticas restrictivas para permitir la participación de empresas extranjeras en la industria de servicios. Esto generó optimismo para invertir y muchas firmas colocaron sus activos en sectores como el minorista, la consultoría y los servicios. 2) Después de la adopción del experimento de arrendamiento de tierras, hubo una ola de inversiones inmobiliarias por parte de corporaciones extranjeras. 3) Se firmaron proyectos de inversión en infraestructura como carreteras, centrales eléctricas, puertos y aeropuertos. Debido a la escasez de fondos locales, el gobierno solicitó préstamos al exterior para este tipo de obras. La modernización de la infraestructura fue una de las principales prioridades del gobierno. 4) Se produjo una privatización de empresas estatales, con el objetivo de convertir las empresas en empresas mixtas de capital mixto, mediante el establecimiento de nuevas participaciones o mediante el arrendamiento de inversionistas extranjeros. 5) Desde 1991, el Consejo de Estado aprobó el establecimiento de doce zonas francas con la intención de promover el comercio y la inversión (Mee-kau, 1993: 28).

Estas políticas, orientadas a la atracción de IED, dieron como resultado la llegada de inversiones millonarias, principalmente mediante la modalidad de JV. Este tipo de modalidad le permitía a la parte local tener cierto control sobre las inversiones siendo una oportunidad para que hicieran un uso estratégico de la IED. Según los proyectos de la asociación, había tres canales principales para la IED. El primero fue el *Equity Joint Venture* (EJV) que consistía en la creación de una empresa a través de inversiones conjuntas entre capitales locales e internacionales

con obligaciones limitadas en ganancias y pérdidas. La segunda, la *Contractual Joint Venture* (CJV), conocida como producción cooperativa, en la que el socio extranjero aportó tecnología y materiales estratégicos mientras que la parte china aportó facilidades para la instalación, materiales, servicios, logística y mano de obra. La tercera, denominada *Wholly Owned Subsidiary* (OWS), en la que el extranjero era el propietario y responsable de toda la empresa (Yuan & Tsai, 2000).

Gracias a estas reformas, de 1990 a 1995, las empresas internacionales instaladas en el país tuvieron un crecimiento anual del 40% en la participación del comercio exterior chino, mientras que las empresas locales tuvieron un crecimiento anual del 21%. En 1995, las empresas internacionales eran responsables del 31% de las exportaciones chinas; mientras que para 1998 este porcentaje había aumentado al 48%. Con esto, podemos decir que el resultado de las políticas estatales implementadas por el gobierno chino, desde 1992, fueron exitosas para el desarrollo industrial del país. La asociación lograda en China con el capital extranjero fue lo que le permitió incrementar la capacidad productiva. Si bien las empresas extranjeras tuvieron un peso creciente en la economía durante la década de los noventa, no se tradujo en la extranjerización de la economía china sino que, más bien, gracias a la planificación de políticas estatales se logró consolidar un proceso de desarrollo basado en la producción y exportación de bienes.

China y su experiencia con la IED durante los noventa, marcan un paradigma ya que rompen con el esquema neoliberal. Las reformas emprendidas desde 1992, enmarcadas en un contexto internacional favorable al neoliberalismo, no redujeron la participación del Estado, sino que fortalecieron la calidad de la intervención. Las estrategias estatales



para la atracción de IED estuvieron orientadas a incrementar las capacidades productivas del país, a través de infraestructura, transferencia de tecnología e inversiones productivas.

Algo que explica a esto, en parte, es que a partir de 1994 el gobierno comenzó a adoptar una reforma más flexible hacia las SOE, que fue popularmente caracterizada como “enfazando en lo grande y liberalizando lo pequeño”. Esta estrategia fue oficialmente implementada después de su confirmación en el XV Congreso Nacional del Partido Comunista en octubre de 1997, y el IX Congreso Nacional del Pueblo en marzo de 1998. Esta política intentaba mantener cerca de mil grandes SOE a través de la introducción de la *institución empresarial moderna* dominada por el sistema de acciones, y privatizando las pequeñas y medianas SOE a través de la venta, la fusión o la quiebra (Yiping, 2012).

De todas las reformas llevadas a cabo en las SOE, comenzando por la de 1982-1983, seguida por la de 1988 y 1993, la de 1998 fue sin dudas la más trascendental de todas. A partir de esta última, las SOE experimentaron un profundo cambio que se tradujo en un vertiginoso crecimiento y, con el tiempo, tuvieron una destacada expansión global (Zhiyong, 2000). Lo más notorio de esto es que, si bien desde el aspecto económico las reformas significaron la modernización de las SOE, fue la habilidad política de las autoridades a la hora de proceder lo que hizo posible dicha modernización. Esto implicó que las SOE salieran de la órbita del manejo estatal pero, al mismo tiempo, que mantuvieran su vínculo con el gobierno. Y esta fue la plataforma principal para la estrategia de desarrollo económico encarada por los líderes del Partido Comunista en los años venideros y que tuvo efectos transformadores a nivel macro a partir de la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## Conclusión

Durante los veinte años que trascurren entre 1978 y 1998, el gobierno chino llevó a cabo una serie de políticas públicas que, en términos económicos, lograron transformar el país. De ser un país con base económica en la agricultura, China pasó a ser un país industrial, donde las empresas públicas estatales tuvieron un rol trascendental. Pero el principal logro que se le puede atribuir a la cúpula gobernante, liderada por Deng Xiaoping, es la de interpretar el contexto de época y beneficiarse de ello.

Si bien durante estos años las políticas implementadas no siempre tuvieron un impacto positivo, los vaivenes causados por la reforma y apertura, no obstante, les permitieron mejorar las formas en que se fueron ejecutando. Pero esto no puede atribuirse solamente al fuerte liderazgo del Partido Comunista y a la conducción de Deng Xiaoping, sino a la serie de debates internos que se fueron llevando a cabo durante esos años. Entre 1978 y 1984, coincidente con la primera etapa, el debate entre economistas de la vieja y la nueva generación, que allanó el camino a la implementación de las políticas de reforma y apertura, estuvo acompañada por el debate político que fue necesario para superar los dilemas generados por la necesidad de abrirse al mundo.

El dilema específicamente radicaba en que un país comunista debía recurrir al capital extranjero para alcanzar el desarrollo económico que apuntalara la ansiada modernidad. En un contexto de globalización expansiva, de movimiento de capitales y de transferencias productivas, el gobierno debía superar el antagonismo que significaba aceptar las inversiones de las grandes empresas multinacionales. Por lo tanto, el elemento fundamental era que se



necesitaba algo más que un plan económico, se necesitaba contenido político. Este contenido estuvo a cargo del ala política del Partido Comunista. El *socialismo con características chinas*, como argumentamos, fue más que un sustento a nivel retórico, fue en realidad lo que hizo posible llevar a cabo las reformas en un contexto internacional que era testigo de profundos cambios a nivel político-económico. Fue la clave que les permitió a los líderes chinos sacar provecho de la globalización neoliberal que empezaba a tomar forma, y adaptarlo a su sistema político, sin renunciar a sus principios pero apuntalando cambios más profundos como se vieron en los años noventa.

Hacia 1992 se dio por terminado el segundo periodo de reformas que se había iniciado en 1984. La culminación de esta etapa significó superar tanto los dilemas como las oposiciones internas que Deng y los reformistas tuvieron que enfrentar en los difíciles años de 1989 y 1990. De ahí en adelante todos los debates, con una menor intensidad, estuvieron orientados a la aplicación de políticas públicas. Con el fin de la Guerra Fría y el auge de la globalización neoliberal ya no se discutió la reforma y apertura, sino más bien cómo adaptarse al nuevo marco global, y a cómo desarrollar el capital local pero con una fuerte presencia del Estado.

Como argumentáramos, durante esta tercera etapa, las reformas no se llevaron a cabo para reducir la intervención burocrática en la economía, sino para redistribuir el poder y las funciones dentro de la burocracia económica. El Estado chino logró una intervención enfocada y eficiente, especialmente en áreas prioritarias. A pesar del poder de la globalización económica y las presiones externas para incidir en la reforma económica, el Estado mantuvo su papel clave en la intervención de la economía sosteniendo el papel de las burocracias estatales. Esto significó

aprovechar el movimiento de capitales a nivel global llevado a cabo por las empresas multinacionales, canalizando las inversiones extranjeras hacia sectores estratégicos que significaron el fortalecimiento de las SOE. Y estas empresas fueron las que, una vez ingresada a la OMC, actuaron como punta de lanza de la expansión china a nivel global.

### Referencias bibliográficas

- BAGCHI, Amaresh (1989). "A Decade of Economic Reform in China: A Retrospect, Economic and Political". En: *Weekly*, Vol. 24, Nro. 25, pp. 1407-1415.
- CASTELLS, Manuel (2005). "Globalización e identidad". En: *Quaderns de la Mediterrània*, Nro. 5, pp. 11-20.
- EVANS, Peter (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Ilsa.
- GHIGGINO, Gonzalo (2021). "China. Debates y posiciones en torno a la reforma y apertura. El papel de Deng Xiaoping y del Partido Comunista durante el período 1978-1986". En: *Revista Tesis XI*, Nro. 144. Recuperado de: <https://www.thesis11.org.ar/china-debates-y-posiciones-en-torno-a-la-reforma-y-apertura-el-papel-de-deng-xiaoping-y-del-partido-comunista-durante-el-periodo-1978-1986/> el 29/09/2021.
- HEILMANN, Sebastian & SHIH, Leah (2013). *The Rise of Industrial Policy in China, 1978-2012*. Harvard-Yenching, Institute Working Paper Series.
- HUANG, Yasheng (2000). "An Institutional and Policy Approach to the Demand for Foreign Direct Investment in China". En: *The China Review*, Vol. 21, Nro. 4, pp. 249-284.



- HUYGHEBAERT, Nancy & QUAN, Qi. (2011). "Ownership Dynamics after partial privatizations: Evidence from china". En: *The Journal of Law & Economics*, Vol. 54, Nro. 2, pp. 389-429.
- IMF REPORT (2008). *Foreign Direct Investment in China; some reasons for others countries*.
- JAGGI, Gautam; RUNDLE, Mary; ROSEN, Daniel; & TAKAHASHI, Yuichi (1996). "China's Economic Reforms Chronologic and Statistics". En: *Institute for International Economics, Working Paper 96-5*.
- JUÁREZ CENTENO, Carlos (2020). "De qué hablamos cuando hablamos de globalización? Interrogantes sobre el escenario internacional actual en época de pandemia". En: *América Latina em tempos de pandemia*. Río de Janeiro: Metanoia Editora. Pp. 51-61.
- JUERGENSMEYER, Mark (2014). *Thinking Globally. A global studies reader*. Berkeley: University of California Press.
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph (2009). "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)". En: *Foreign Policy*, Nro. 118.
- KOBAYASHI, Shigeo; BAOBO, Jia & SANO, Junya. (1999). "The Three Reforms in China: Progress and Outlook". En: *Sakura Institute of Research*, Nro. 45.
- LONG, Goqiang (2013) "China policies on FDI". En: *The Journal of Asian Studies*, Vol. 72, Nro. 4, pp. 813-829.
- MCGURK, Stephen (1998). "Review: Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993. Barry Naughton". En: *The China Journal*, Nro. 39, p. 124.
- MEYER, Klaus (2005). "Foreign Direct Investment in Emerging Economies". En: *Policy Discussion Paper Emerging Markets Forum*. Oxford: Templeton College.
- MEE-KAU, Myaw (1993). "FDI in China, trends, investments, performance, policies and prospects". En: *China Review*, in a Review, pp. 16.1-16.38.
- O'BYRNE, Darren & HENSBY, Alexander (2011). *Theorizing global studies*. New York: Palgrave Macmillan.
- STALLINGS, Bárbara (2007). "The globalization of capital flows: who benefits?" En: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, NAFTA and Beyond: Alternative Perspectives in the Study of Global Trade and Development.
- STRANGE, Susan (1991). "Big Business and State". En: *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 20, Nro. 2.
- SUN, Yu-wing & CHAN, Thomas (1987). "China's economic reforms: The debates in China",. En: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Nro. 17, pp. 29-51.
- VOGEL, Ezra F. (2011). *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge, Massachusetts, and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- WALDER, Andrew G. (1995). "China's Transitional Economy: Interpreting Its Significance". En: *The China Quarterly*, Nro. 144, Special Issue: China's Transitional Economy, pp 963-979.
- WANG, Xun (1998). "Whiter troubled Chinese SOESs?". En: *China Review*, pp. 363-394.
- WU, Beyens I-Chuan (1990). "The years of reform in China: Economic growth versus modernization". En: *Civilizations*, Vol. 40, Nro. 1, pp. 101-132.
- XIAONONG, Cheng (1992). "Dilemmas of economics reform in China". En: *VOICES OF DISSENT: The Democratic Revolution in China*, Vol. 154,



No. 4, pp. 155-159.

- YIPING, Huan (2012). "State Owned enterprises reform". En: GARNAUT, Ross & SONG, Ligang (Eds.). China: *Twenty Years of Economic Reform*. ANU Press, pp 95-116.
- YUN JUNG, Joo (2008). "Retreat of the state? Restructuring the Chinese central bureaucracy in the era of Economic Globalization". En: *China Review*, Vol. 8, Nro. 1, Special Issue: Hong Kong: Ten Years after the Handover, pp. 105-125.
- ZHI YONG, Lan (2000). "Understanding chinese administrative reform". En: *Public Administration Quarterly*, Vol. 24, No. 4, pp. 437-468.

**Fecha de recepción:** 15 de octubre de 2021.

**Fecha de aceptación:** 13 de diciembre de 2021.