

Política industrial con características chinas: La economía política de las instituciones intermediarias chinas

En este artículo, el término “política industrial” se refiere al conjunto de políticas implementadas por el Estado para influir en el desarrollo, la recuperación y la innovación de industrias específicas. Según esta definición, la política industrial es una política selectiva dirigida a sectores específicos, en lugar de una política universal o funcional aplicada de manera amplia a la mayoría de las industrias. Los orígenes de esta definición se remontan, al menos, a la teoría del Estado desarrollista.¹ En contraste, algunos argumentan que la política industrial abarca políticas universales o funcionales, como el fortalecimiento de infraestructuras, la promoción de la inversión en capital humano, el mantenimiento de una competencia justa y la creación de un entorno de mercado eficiente. Sin embargo, esta definición alternativa presenta dos inconvenientes principales: en primer lugar, tiende a difuminar los límites entre la política industrial y otras políticas, como la de inversión, de exportación, de recursos humanos e incluso de regulación macroeconómica. En segundo lugar, es susceptible de ser cooptada por la economía (neo)liberal, utilizando el disfraz de políticas universales para oponerse a la política industrial selectiva

En un documento de trabajo publicado en 2023 por la Agencia Nacional de Investigación Económica de Estados Unidos (National Bureau of Economic Research, NBER por su sigla en inglés), varios académicos, entre ellos el reconocido economista Dani Rodrik, definieron la política industrial como:

aquellas políticas gubernamentales que se dirigen explícitamente a la transformación de la estructura de la actividad económica en pos de algún objetivo público (...) una característica clave es el ejercicio de elección y discreción por parte de las autoridades públicas, como en “Promovemos X pero no Y”, aunque la última parte de esta afirmación suele dejarse implícita (Juhász et al., 2023).

En efecto, lo que estos investigadores destacan es el papel de la política industrial selectiva en la reconfiguración de la división del trabajo dentro de la sociedad.

De manera similar, en un discurso pronunciado en la Brookings Institution durante la primavera de 2023, el asesor de seguridad nacional estadounidense, Jake Sullivan, interpretó la estrategia industrial y de innovación de la administración Biden desde la perspectiva de la política industrial selectiva: “Una estrategia industrial estadounidense moderna identifica sectores específicos que son fundamentales para el crecimiento económico, estratégicos desde el punto de vista de la seguridad nacional y en los que la industria privada, por sí sola, no está preparada para realizar las inversiones necesarias para garantizar nuestras ambiciones nacionales” (2023).

La formulación y aplicación de la política industrial son aspectos fundamentales de la gobernanza económica en la economía socialista de mercado de China. La política industrial es esencial en la consecución de los objetivos de producción socialistas, la resolución de las fallas de mercado y la promoción de un desarrollo económico de alta calidad. A primera vista, la política industrial se presenta como un sistema que integra objetivos y medios específicos. Sin embargo, un análisis más profundo revela que este sistema está compuesto por formas institucionales particulares que, en conjunto, conforman el marco institucional de la política industrial. Estas formas institucionales pueden analizarse desde dos perspectivas: la base institucional general y las instituciones específicas.

La base institucional general incluye el sistema de liderazgo fundamental —el liderazgo del Partido Comunista de China (PCCCh)— y el sistema económico básico durante la etapa primaria del socialismo. Por otro lado, las instituciones específicas a las que nos referiremos como instituciones intermedias, entre las cuales cuatro son particularmente relevantes: los mercados constructivos, el mercado socialista de capitales con características chinas, la competencia dentro del gobierno y la competencia entre gobiernos locales. Estas instituciones están interconectadas, con los mercados constructivos ocupando una posición central.

El mercado socialista de capitales con características chinas sirve como apoyo a los mercados constructivos, y la integración de ambos refleja las pautas de comportamiento de la economía estatal en el marco de una economía socialista de mercado. Asimismo, las dos formas de competencia —la competencia dentro del gobierno y la competencia entre gobiernos— se basan en el desarrollo de los mercados constructivos y se orientan hacia él.² El estudio de estas instituciones intermediarias permite comprender cómo la política industrial china ha evolucionado hasta convertirse en un sistema nacional de movilización de recursos que aprovecha plenamente el papel decisivo del mercado.

I. Mercados Constructivos

Los mercados constructivos representan una forma única de mercados que surgen en sectores estratégicos y fundacionales. En las teorías sobre la formación de mercados, existen dos perspectivas contrapuestas. La primera es la de Friedrich Hayek, quien sostiene que los mercados surgen por evolución espontánea y no pueden ser contruidos racionalmente por el Estado. La segunda es la perspectiva marxista, que sostiene que los mercados se crean mediante la intervención activa del Estado. Karl Polanyi, por su parte, argumentó que, aunque los mercados tienden a expandirse por sí mismos, la idea de un mercado completamente autónomo, autorregulado y “desarraigado” nunca ha existido realmente y sigue siendo un ideal utópico (Polanyi, 2007; Marx, 1974: 884-885; Meng, 2023: 175-176). Este artículo adopta esta última perspectiva. En los sectores estratégicos y fundacionales, el Estado actúa como arquitecto del mercado, guiando su trayectoria de desarrollo y coordinando la división del trabajo en la sociedad a través de diversos medios y en distintos grados.



Figura 1: La doble integración dentro del sistema económico básico en la fase primaria del socialismo.

El análisis de los mercados constructivos debe partir del sistema económico básico en la etapa primaria del socialismo. En investigaciones anteriores, el autor de este trabajo propuso que, en la economía socialista de mercado, la gobernanza económica estatal y la regulación del mercado son mecanismos distintos, pero interconectados, de asignación de recursos y coordinación económica, y su relación constituye el núcleo del sistema económico básico en la etapa primaria del socialismo. Este sistema comprende tres dimensiones: la propiedad, las relaciones distributivas y la economía socialista de mercado para organizar el trabajo social. Estas tres dimensiones están integradas verticalmente, interconectadas y se incluyen mutuamente (Figura 1). Al mismo tiempo, dentro de cada dimensión existe una estructura dual, que representa una integración horizontal. Esta integración horizontal refleja la combinación de la gobernanza económica estatal —caracterizada por la propiedad pública, la distribución en función del trabajo y un gobierno que funciona bien— y los mecanismos de regulación del mercado —representados por la propiedad no pública, la distribución basada en los factores de producción y mercados eficientes—. Mediante esta integración, la gobernanza económica estatal y la regulación del mercado se combinan, con el Estado operando fuera del mercado y también participando activamente en él a través del capital estatal y las empresas públicas (EP).

El estudio del papel económico del Estado requiere un análisis más profundo de los principios que rigen su comportamiento económico. En el marco de la economía socialista planificada, Stalin propuso que el comportamiento económico del Estado se rigiera por la ley económica fundamental del socialismo y la ley del desarrollo proporcional planificado de la economía nacional (1972). La ley económica fundamental del socialismo es la asignación de recursos en función de las necesidades sociales. Por su parte, la ley del desarrollo proporcional planificado se refiere a los objetivos estratégicos definidos por el Estado para planificar y ajustar las relaciones intersectoriales. Estas dos leyes representan una relación entre objetivos y medios.

En condiciones de economía de mercado, la ley económica fundamental del socialismo sigue funcionando a través de mecanismos como los planes nacionales de desarrollo. Mientras tanto, la ley del desarrollo proporcional planificado evoluciona en dos dimensiones distintas (Meng, 2022; Meng y Zhang, 2023). La primera dimensión es la coordinación estatal de los mercados. Aquí el Estado participa en la gestión macroeconómica para equilibrar la economía nacional. Esto incluye abordar los cuellos de botella por el lado de la oferta en áreas como la población, la tierra, el medio ambiente y la producción de conocimiento, mientras que, por el lado de la demanda, implica mitigar la insuficiente demanda efectiva para estabilizar el empleo y el crecimiento a corto plazo. La segunda dimensión es la construcción estatal de los mercados, donde

el Estado asume el papel de creador y líder del mercado, alterando las relaciones proporcionales entre sectores específicos o creando nuevos sectores mediante inversiones a largo plazo para cumplir los objetivos estratégicos nacionales.

Merece la pena reflexionar sobre el hecho que, cuando Stalin propuso las dos leyes del comportamiento económico del Estado antes mencionadas, también afirmó que el objeto de la economía política socialista son las relaciones de producción. Sin embargo, para Stalin, estas relaciones de producción ya no eran la sociedad civil o la economía de libre mercado estudiadas por Karl Marx en *El Capital*, sino el propio Estado. En otras palabras, al examinar las leyes que rigen el comportamiento económico del Estado, Stalin consideraba que el Estado poseía un doble carácter: por un lado, el Estado sigue formando parte de la superestructura, y por otro, también forma parte de la base económica, convirtiéndose en objeto de la economía política. El reconocimiento de esta dualidad representa una importante contribución teórica de Stalin (Meng, 2023). En la economía socialista de mercado, la ley del comportamiento del Estado en la construcción de los mercados es una nueva manifestación de esta dualidad.

Considerar el mercado constructivo como un producto de las leyes que rigen el comportamiento económico del Estado ayuda a definir la política industrial como un tema de la economía política socialista. Los mercados constructivos en la economía de mercado socialista tienen dos características principales. En primer lugar, el Estado asume la tarea de construir mercados tanto del lado de la oferta como de la demanda, actuando a menudo como un agente especial incrustado en el mercado de diversas maneras para guiar continuamente el desarrollo del mercado y coordinar la división del trabajo. En segundo lugar, la estrategia de desarrollo del Estado introduce en el mercado un objetivo orientado al valor de uso, que interactúa con los objetivos de valor de cambio perseguidos por las empresas ubicando al primero en una posición relativamente dominante (Meng, 2022). Este tipo de mercado constructivo encarna la integración entre el Estado y el mercado y actúa como un intermediario institucional clave para alcanzar los objetivos de la política industrial.

Cabe señalar que, en el concepto de mercado constructivo, el término “mercado” procede del volumen II de *El Capital* (1974). A diferencia de la visión dominante del mercado como un mero sistema de transacciones, Marx define el mercado (o circulación) como la esfera de movimiento del capital, caracterizada por la unidad de producción e intercambio. Este mercado comprende los circuitos de múltiples capitales individuales (en este caso, limitados al capital industrial), expresados mediante la fórmula: $D - M \dots P \dots M' - D'$. En este esquema $D - M$ (compra) y $M' - D'$ (venta) representan el proceso de intercambio, y P simboliza el proceso de producción.³ Debido a la naturaleza repetitiva de este circuito, las etapas de producción e intercambio no solo se condicionan y median entre sí, sino que también ocurren secuencialmente en el tiempo y coexisten espacialmente. La fórmula de Marx expresa simultáneamente el movimiento del capital individual y, al abstraer factores como las diferencias en el tiempo de rotación del capital, también puede representar el movimiento unificado de todo el capital dentro del mercado. En otras palabras, puede expresar el movimiento del capital en un mercado constructivo. Dado que la circulación de capital de cada mercado mediatiza la de los demás, cuando el capital de un mercado se encuentra en la fase $D - M$, el capital de otros mercados debe encontrarse en la fase $M' - D'$, y viceversa. Esto implica que cada mercado individual se trasciende a sí mismo a través de tales interconexiones, uniéndose al mercado general e integrándose en la división global del trabajo. En este sentido, la construcción de mercados por parte del Estado es también un proceso de remodelación de la división del trabajo y de sus conexiones internas.

II. Competencia dentro del gobierno

El Estado no es un concepto abstracto, sino una entidad formada por una serie de instituciones y sus relaciones estructurales. Como señaló el politólogo marxista británico Ralph Miliband: “Estas son las instituciones —el gobierno, la administración, el ejército y la policía, el poder judicial, los gobiernos subcentrales y las asambleas parlamentarias— que componen ‘el Estado’, y cuya interrelación configura la forma del sistema estatal. Es en estas instituciones donde reside el ‘poder del Estado’” (1969: 54). Esta perspectiva lleva a dos conclusiones principales.

En primer lugar, el sistema estatal se define por sus relaciones internas, que pueden dividirse en dos dimensiones interconectadas. La primera es la dimensión vertical, que incluye los órganos centrales de toma de decisiones en la cúspide de la pirámide del partido-estado socialista, los diversos ministerios y las relaciones jerárquicas o administrativas entre el gobierno central y los gobiernos locales. La segunda es la dimensión horizontal, que abarca dos tipos de relaciones: las relaciones entre los distintos ministerios dentro del gobierno central (o local) y las relaciones entre los gobiernos locales. Estas diferentes relaciones dimensionales delimitan el sistema estatal.

En segundo lugar, este Estado, definido por sus relaciones internas, experimenta diversas etapas de cambio en el proceso de reforma. Como resultado, el Estado —en su papel de principal órgano de aplicación de las políticas industriales— no es una entidad fija. No solo el ajuste de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales afecta a las relaciones internas, sino que los cambios en las relaciones entre los gobiernos locales y entre los departamentos gubernamentales también redefinen continuamente la distribución del poder y las responsabilidades dentro del Estado, influyendo así en el propio sistema estatal. Partiendo de esta consideración, este artículo introduce los conceptos de competencia *dentro del gobierno* y competencia *entre gobiernos locales* para ofrecer un análisis más detallado del papel del Estado en la aplicación de las políticas industriales. En esta sección se presenta brevemente la competencia dentro del gobierno, mientras que en la siguiente se abordará la competencia entre gobiernos (locales).

Existe un corpus considerable de literatura en economía y ciencias políticas que examina la competencia dentro del gobierno. Estos estudios suelen analizar la competencia dentro del gobierno desde las perspectivas de los recursos y la autonomía, que influyen en las motivaciones que subyacen al comportamiento de los organismos gubernamentales, lo que da lugar a dos puntos de vista complementarios. El primer punto de vista sugiere que los departamentos gubernamentales, impulsados por la necesidad de maximizar el poder y los recursos (incluidos los recursos internos y externos), buscarán nuevas funciones y competirán con otros departamentos por los recursos relacionados. El segundo punto de vista postula que, además de competir por más recursos, las motivaciones de los organismos gubernamentales también están relacionadas con la autonomía administrativa (es decir, la autonomía en relación con otros organismos gubernamentales, en lugar de la autonomía económica en la que hace hincapié la teoría del Estado desarrollista). Esto se debe a que, en muchos casos, la adquisición de más recursos suele conllevar una mayor supervisión o evaluación por parte de departamentos de mayor nivel. En general, la búsqueda de autonomía por parte de los organismos públicos es más intensa que su búsqueda de recursos.

Es importante subrayar que, aunque los puntos de vista anteriores nos ayudan a comprender las motivaciones de la competencia dentro del gobierno, también tienen limitaciones. Estos puntos de vista abstraen la relación entre el gobierno y el mercado. En otras palabras, expresan el denominador común más amplio de los puntos de vista de las distintas facciones sobre la cuestión. En consecuencia, estos puntos de vista solo definen las

motivaciones de la competencia dentro del gobierno en un sentido abstracto, sin conectar la relación del gobierno con el mercado para definir estas motivaciones o los patrones de comportamiento de la competencia dentro del gobierno.

Para entender mejor la competencia dentro del gobierno, es necesario desarrollar el modelo anterior para reflejar tanto la particularidad de la relación entre el gobierno y el mercado en la economía socialista de mercado como el contenido específico de la competencia dentro del gobierno en este contexto. En este análisis, se sostiene que la competencia dentro del gobierno que surgió durante el proceso de innovación autónoma del ferrocarril de alta velocidad tiene motivaciones más directas: en concreto, la búsqueda de liderazgo y poder organizativo dentro de la industria. Para obtener este poder, los departamentos gubernamentales pertinentes promueven reformas institucionales, aplican las correspondientes estrategias de desarrollo industrial y, al hacerlo, consiguen tanto autonomía en la toma de decisiones como maximización de recursos.

La competencia dentro del gobierno gira en torno al liderazgo y el poder organizativo dentro de la industria. Esta proposición implica lo siguiente: en primer lugar, esta competencia es, en última instancia, una manifestación de las leyes nacionales de coordinación y construcción del mercado comentadas en la sección anterior. La competencia dentro del gobierno no tiene lugar únicamente dentro de la superestructura política, sino que abarca tanto el ámbito político como el económico. En segundo lugar, esta competencia tiene efectos tanto de desviación como de restricción. Por un lado, debido a la necesidad de los departamentos de adquirir recursos y autonomía, el comportamiento competitivo de los distintos departamentos puede desviarse de los objetivos de desarrollo fijados inicialmente por los órganos decisorios centrales, que reflejan los fines de producción socialista para la industria correspondiente. Por otro lado, la competencia intra-gubernamental también limita este efecto de desviación, dirigiéndolo en última instancia hacia los objetivos fijados por los órganos decisorios centrales.

Un análisis previo examinó la competencia entre el Ministerio de Ferrocarriles (China Railway Corporation) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que se manifestó como competencia entre distintos departamentos gubernamentales a través de sus respectivas estrategias (Meng, 2023). Este proceso competitivo de estrategias diferenciadas es también un proceso de “interpretación” autónoma de la política industrial y, por lo tanto, puede desencadenar la correspondiente producción de conocimientos. Así, esta competencia puede considerarse un mecanismo de producción de “conocimientos locales”. Este conocimiento local contrasta con el “conocimiento colectivo” que posee el Estado y que sustenta toda la política industrial. Durante la evolución de la política industrial, si este conocimiento local puede coordinarse eficazmente y utilizarse para producir nuevo conocimiento colectivo, se convertirá en un factor importante que influirá en los resultados de la política industrial.

III. Competencia entre gobiernos locales

En una economía de mercado socialista, los gobiernos locales son entidades económicas fundamentales y, junto con las empresas y el gobierno central, forman la “economía de mercado tridimensional” (Shi, 2013). Los gobiernos locales se han convertido en entidades económicas con comportamientos y modelos de fijación de objetivos independientes, basados en la devolución de competencias fiscales y administrativas entre el gobierno central y los gobiernos locales en el proceso de reforma. En el sistema socialista, los poderes fiscales y administrativos suelen tener características duales, sirviendo como poder político en la superestructura, y poder económico dentro de la base económica. Por lo tanto, la devolución fiscal y administrativa inherente al sistema

de reparto de impuestos de China implica el poder político y económico de ajustar las relaciones de producción.⁴ Este ajuste en la dimensión vertical de las relaciones de producción cambia la forma en que los gobiernos locales adquieren y utilizan los excedentes, dando forma a la competencia horizontal entre los gobiernos locales. Desde el punto de vista de los ingresos, los ingresos no fiscales, como las tasas de transferencia de tierras, se ha convertido en una forma importante de ingresos de los gobiernos locales. Desde el punto de vista del gasto, los gobiernos locales proporcionan bienes públicos, y participan en inversiones estratégicas regionales y formulación y aplicación de políticas industriales. Este solapamiento significa que las normas que rigen la construcción del mercado por parte del Estado no son solo un fenómeno del gobierno central, sino que también se aplican a los gobiernos locales. Sin embargo, a nivel local, esta norma suele estar mediada por la competencia entre gobiernos locales.

Las inversiones estratégicas de los gobiernos locales tienen dos consecuencias principales. En primer lugar, para atraer inversiones, realizan inversiones estratégicas bajo la bandera de ciudades operativas. Los gastos en que incurren los gobiernos locales para atraer inversiones pueden considerarse en sí mismos inversiones, ya que el gasto público, por un lado, tiene un importante efecto incentivador sobre la inversión de capital fijo por parte de las empresas y, por otro, aumenta los ingresos públicos a través de métodos como el crecimiento de los impuestos, la revalorización del capital y el aumento del valor del suelo. En este sentido, el gasto de los gobiernos locales es una inversión destinada a obtener rendimientos esperados. En segundo lugar, más allá de las ciudades operativas, los gobiernos locales también desempeñan un papel más directo como inversores estratégicos. Esto se refiere a los gobiernos locales que utilizan capital y empresas estatales locales para invertir en industrias estratégicas y fundacionales. Los gobiernos locales tienen ciertas ventajas a la hora de realizar estas inversiones estratégicas porque, en comparación con los gobiernos de mayor nivel, poseen más conocimientos e información relevantes para el desarrollo local. En comparación con los inversores no públicos, están más dispuestos a soportar inversiones con mayor incertidumbre y horizontes temporales más largos.

Teniendo en cuenta el rol activo de los gobiernos locales, la política industrial debe analizarse en el contexto de las dinámicas entre el gobierno central y los gobiernos locales, así como de la competencia entre gobiernos locales. Wan-wen Chu ha señalado que, a diferencia del sistema de dos niveles de los Estados desarrollistas de Asia Oriental, como Japón y Corea del Sur, el sistema de política industrial de China tiene varios niveles. El llamado sistema de dos niveles se refiere al gobierno central como creador y ejecutor de la política industrial, mientras que los gobiernos locales no suelen participar en el proceso de política industrial. En consecuencia, los funcionarios de los departamentos económicos del gobierno central se relacionan directamente con el sector industrial. Esta relación entre el gobierno central y el sector industrial suele denominarse “autonomía integrada” (Evans, 1995). Por un lado, los departamentos responsables de la toma de decisiones tienen una autonomía relativa a la hora de relacionarse con el sector industrial o las empresas, mientras que, por otro, mantienen canales de comunicación con las empresas para obtener información puntual sobre la situación real del desarrollo industrial, con lo que tienen capacidad para formular y aplicar políticas viables. Debido a la gran escala de China, es difícil implementar un sistema de política industrial a dos niveles. El sistema chino puede describirse como un modelo multinivel en el que el gobierno central establece la política y los gobiernos locales la implementan. Dado que los gobiernos locales tienen sus propias estrategias para la aplicación de las políticas centrales, modificando o incluso incumpliendo estas políticas en diversos grados, esto crea un espacio experimental para evaluar el desempeño de dichas políticas. Ante la falta de información suficiente sobre el mercado en las unidades centrales de toma de decisiones, las prácticas de las distintas regiones enriquecen el contenido de la política y amplían sus opciones potenciales. El gobierno central, en respuesta a los resultados

experimentales obtenidos por los gobiernos locales, selecciona, activa o pasivamente, las mejores prácticas, dando lugar a un sistema de política industrial multinivel caracterizado por la “experimentación local y la selección central de los mejores resultados” (Wan-wen, 2020).

Los cambios en la política de la industria automotriz china alrededor del año 2004 fueron una base empírica importante para la formación de los conceptos anteriores. En 1994, China introdujo su primera Política de la Industria del Automóvil, que animaba a las grandes empresas automotrices estatales a formar empresas conjuntas con empresas extranjeras. La política también definía estrictamente las calificaciones de los fabricantes y modelos de automóviles a través de un catálogo de producción, centrándose en apoyar a las “Tres Grandes” (China FAW Group, Dongfeng Motor Corporation y SAIC Motor Corporation) y a las “Tres Pequeñas” (BAIC Group, Tianjin Automotive Industry Group y Guangzhou Automobile Group), todas ellas de propiedad estatal. Con esta política industrial, modelos como el SAIC-Volkswagen Santana, el FAW-Volkswagen Jetta y el Fukang de Shenlong dominaron el mercado automovilístico nacional en la década de 1990. Las empresas que quedaban fuera del catálogo de producción solo podían fabricar vehículos etiquetados como vehículos compactos. Por ello, algunas empresas buscaron formas de ingresar al catálogo de producción para crecer, siendo Chery Automobile un ejemplo típico.

Chery Automobile Co. Ltd. se estableció en marzo de 1997 como una empresa de propiedad del Estado financiada por el gobierno provincial de Anhui y el gobierno municipal de Wuhu. En diciembre de 1999, el primer sedán Chery Fengyun salió de la línea de producción. En 2000, la producción de Chery había superado los 2 mil vehículos. Sin embargo, a pesar de la producción de automóviles, Chery se enfrentó a un problema importante: carecía de una licencia de producción de automóviles y no podía ser incluida en el catálogo nacional de producción de vehículos de pasajeros, lo que significaba que no podía vender legalmente automóviles en todo el país. Para resolver este problema, Chery se afilió a SAIC Motor. A principios de 2001, Chery transfirió el 20% de su capital registrado (aproximadamente 350 millones de yuanes) a SAIC Motor sin compensación, uniéndose oficialmente a SAIC Motor a través de una transferencia de acciones y obteniendo una licencia de producción de automóviles. La empresa pasó a llamarse SAIC Chery. A raíz de la asociación con SAIC, el Fengyun de Chery ganó rápidamente aceptación en el mercado, entrando rápidamente en la producción en serie y compitiendo a un precio un tercio inferior al de modelos más antiguos como el Santana. En 2001, las ventas del sedán de Chery alcanzaron las 28.200 unidades (3,9% de cuota del mercado), con unos ingresos por ventas de más de 2 mil millones de yuanes. En 2002, las ventas habían aumentado a 50.200 unidades (4,45% de cuota del mercado), con unos ingresos superiores a los 4 mil millones de yuanes.

El desarrollo de marcas nacionales como Chery y Geely ha desempeñado un papel importante en el fomento de la evolución de las políticas industriales nacionales. En 2004, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma introdujo una nueva Política de Desarrollo de la Industria Automotriz para apoyar el crecimiento de marcas de automóviles nacionales e independientes. Antes de esto, en junio de 2003, Chery salió de SAIC Motor. En septiembre, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma anunció su aprobación para SAIC-Chery Automobile Co. Ltd. para producir todos los productos enumerados en el Anuncio sobre Fabricantes de Vehículos de Motor de Carretera y Productos, y el nombre de la empresa se cambió de SAIC-Chery Automobile Co. Ltd. a Chery Automobile Co. Ltd.

Los cambios en la política nacional de la industria automotriz pusieron en evidencia fallos importantes de las políticas anteriores. Chu señaló que el uso del catálogo para limitar a los fabricantes de automóviles reflejaba la mentalidad planificadora de los diseñadores de las políticas. En ese momento el objetivo principal de los responsables políticos era alcanzar economías de escala para lograr eficiencia en la producción. En

consecuencia, factores como el número de fabricantes y la concentración de la industria se convirtieron en restricciones clave de la política y los derechos de aprobación se transformaron en la principal herramienta de intervención. Sin embargo, como bien subrayó Chu, el número de fabricantes y la alta concentración de industrias son características que surgen en un mercado maduro. Para una industria emergente que aún se está desarrollando, resulta ineficaz restringir el número de fabricantes antes de que la competencia en el mercado haya surtido pleno efecto (2020: 134).

La transformación en la política de la industria automotriz china hacia el 2004 puso de relieve el importante papel de los gobiernos locales en la aplicación y formulación de las políticas industriales. La interacción entre los gobiernos central y locales en el sistema de política industrial multinivel puede considerarse en gran medida un mecanismo colectivo de producción de conocimientos y coordinación. Bajo las limitaciones del pensamiento y las herramientas políticas de la antigua economía planificada, los responsables de la toma de decisiones del gobierno central a menudo carecían de los conocimientos necesarios para formular políticas industriales racionales. Esta brecha ha sido cerrada por las prácticas de competencia de los gobiernos locales. La diversidad de nuevos fenómenos o comportamientos dentro de la industria provocada por la competencia de los gobiernos locales va acompañada de la producción de “conocimiento local”. Si este conocimiento se respeta y se utiliza, puede ayudar a superar la subjetividad en la formulación de la política industrial. Desde esta perspectiva, los recientes debates sobre la eficacia de las políticas industriales entre Lin Yifu y Zhang Weiying son en gran medida irrelevantes, ya que ninguna de las partes del debate incorpora en su análisis el sistema de política industrial multinivel ni la competencia intragubernamental que se han tratado en la sección anterior (“The Great Industrial Policy Debate”, 2016).

IV. Mercado de capitales socialista con características chinas

Un mercado constructivo se refiere a un mercado en el que la producción y el intercambio están unificados. En consecuencia, el mercado de capitales sirve al mercado constructivo. Ya en 2010, el Consejo de Estado de China publicó las *Decisiones sobre la Aceleración del Cultivo y el Desarrollo de Industrias Emergentes Estratégicas*, que animaban al gobierno a establecer fondos orientados a la industria (como fondos especiales y fondos de inversión industrial) para apoyar el desarrollo de industrias emergentes estratégicas, incluidos los nuevos vehículos eléctricos (NEV por su sigla en inglés). Esta decisión enfatizaba el papel de los mercados de capitales de varios niveles en la expansión de la inversión en industrias emergentes y la orientación de los fondos sociales hacia empresas innovadoras en las fases inicial y media de la iniciativa empresarial. El *Esquema del XII Plan Quinquenal para el Desarrollo Económico y Social Nacional de la República Popular China*, publicado en 2011, reiteró estas orientaciones políticas (Gobierno Central de la República Popular China, 2011).

Desde sus inicios, el mercado de capitales de China se ha encargado de financiar industrias estratégicas básicas. Después de múltiples reformas importantes, especialmente el establecimiento del mercado SSE STAR (Consejo de Innovación Científica y Tecnológica de la Bolsa de Shanghái) en 2019 y la implementación piloto del sistema basado en el registro, el enfoque del mercado de capitales de China se ha desplazado aún más hacia las empresas innovadoras relacionadas con la nueva revolución tecnológica. El desarrollo de nuevas formas de capital financiero, como el capital riesgo, el capital privado y las plataformas de inversión de capital estatal, ha atraído y animado a más empresarios e innovadores a participar en industrias fundacionales alineadas con los principales objetivos estratégicos del país. Esto ha desempeñado un papel crucial en la promoción del desarrollo y la innovación de estas industrias. Como señala Yi Huiman, presidente de la Comisión Reguladora del Mercado de Valores de China, “el mecanismo de riesgo y rentabilidad

compartidos del mercado de capitales no solo proporciona apoyo financiero, sino que también desempeña un papel importante en la mejora de la gobernanza empresarial y la motivación del espíritu emprendedor” (2022).

Es importante destacar que el desarrollo del mercado de capitales chino en los últimos años está estrechamente vinculado a la reforma del capital estatal y de las empresas del Estado (EE). La Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCCh, celebrada en noviembre de 2013, marcó el inicio de una nueva etapa en la profundización de la reforma de las EE. Las reformas relacionadas incluyen principalmente: la promoción de la clasificación de las EP basada en la función, la mejora del sistema de gestión de activos de propiedad estatal con un enfoque en la gestión del capital, la reforma del sistema de autorización de capital de propiedad estatal y la reorganización de la inversión de capital de propiedad estatal y las empresas operativas. Además, estas reformas también pretenden reforzar el liderazgo global del PCCh sobre las EE, integrar el liderazgo del Partido en todos los aspectos de la gobernanza corporativa, clarificar e implementar la condición estatutaria de las organizaciones del Partido en la estructura legal corporativa, y asegurar la implementación de las políticas nacionales y las principales decisiones.

Como consecuencia de las reformas de 2013, las EP se dividieron en dos categorías: empresas públicas comerciales y empresas públicas de bienestar social. Las empresas públicas comerciales se dividieron a su vez en dos subcategorías: la categoría I incluye las empresas que operan en sectores competitivos y la categoría II incluye las empresas que operan en sectores estratégicos relacionados con la seguridad y la economía nacionales. La reforma de las EP por categorías fue necesaria para aclarar su rol en China. En una economía de mercado socialista, el capital de propiedad estatal y las empresas del estado son herramientas para la gobernanza económica, que ayudan a la nación a lograr las siguientes funciones importantes: en primer lugar, las EP proporcionan bienes y servicios públicos que satisfacen las necesidades de la sociedad; en segundo lugar, coordinan las relaciones dentro de la economía nacional para superar fallas de mercado como la sobreproducción o una demanda efectiva insuficiente, manteniendo así la estabilidad económica y el pleno empleo y, en tercer lugar, realizan inversiones estratégicas a largo plazo en industrias fundacionales para construir y dirigir el desarrollo del mercado. Esta función es especialmente necesaria para que las naciones de reciente incorporación alcancen la convergencia económica y garanticen la seguridad económica nacional. La reforma por categorías de las EP fue significativa, ya que contribuyó a optimizar la organización del capital estatal y a establecer un sistema corporativo moderno con características chinas.

Las directrices de 2013 también proponían mejorar el sistema de gestión y supervisión de los activos de propiedad estatal. A tal fin, se fomentó la creación de empresas de inversión y explotación de capital estatal, las cuales ejercían responsabilidades como accionistas y asumirían una responsabilidad limitada al monto de su inversión. Estas empresas serían responsables de mejorar la distribución del capital estatal, mejorar el rendimiento de las operaciones de capital estatal y mantener e incrementar el valor de los activos estatales. Esencialmente, estas directrices consistían en utilizar los principios de funcionamiento de las operaciones de capital de las finanzas modernas para fortalecer y optimizar la economía de propiedad estatal.

Las implicancias de inspirarse en los principios del capital financiero moderno y utilizarlos para promover reformas en la gestión de las EP y los activos estatales tienen profundas consecuencias para el mercado de capitales chino. Desde una perspectiva de economía política, el capital financiero es el capital de las instituciones financieras que operan en el mercado de capitales y una forma especial de capital que surge de la fusión del capital financiero con el capital funcional (como el capital industrial, mercantil y de plataforma).⁵ El capital financiero representa una relación de poder en el control de la producción social. En opinión de Rudolf

Hilferding y Vladimir Lenin, el capital financiero tiende a dominar al capital funcional (2011; 1972). En el entorno institucional de la etapa primaria del socialismo, el Estado utiliza el capital financiero de propiedad estatal para influir o incluso controlar la producción y alcanzar los principales objetivos de desarrollo nacional. El mercado de capitales chino es, en esencia, un mercado de capitales socialista con características chinas. A través de este mercado, se profundiza la relación entre el gobierno y un mercado efectivo, se consolida y refuerza la posición de las EP en sectores fundacionales estratégicos y se reproduce de una nueva forma el sistema económico básico de la etapa primaria del socialismo.

A medida que el centro de atención del mercado de capitales chino se desplace hacia las empresas tecnológicamente innovadoras y hacia la reforma de las EP orientadas a la gestión del capital, el capital financiero de propiedad estatal se transformará inevitablemente en un puente que enlace la política industrial con el mercado de capitales. A través del mercado de capitales, el capital financiero estatal se integra con el capital funcional para formar un nuevo tipo de capital financiero de propiedad estatal, que desempeña un papel importante en la orientación del desarrollo de los mercados constructivos y en la configuración de las cadenas industriales y la división social del trabajo. Sin embargo, un mercado de capitales dominado por el capital financiero estatal también tiene dobles implicaciones. Por un lado, este mercado puede convertirse en una herramienta para la gobernanza económica nacional, desempeñando un papel significativo y positivo a la hora de impulsar el desarrollo de mercados constructivos. Por otro lado, el desarrollo de un mercado de capitales con características chinas también debe abordar y prevenir las nuevas contradicciones y problemas que podría acarrear. Una cuestión destacada en las operaciones de capital financiero es que la circulación del capital funcional, como el capital industrial ($D - M \dots P \dots M' - D'$), se integra en el ciclo del capital financiero ($D - D'$). El primero se convierte en un medio para mantener y aumentar el valor del segundo. En este contexto, el capital financiero puede centrarse en impulsar la rentabilidad a corto plazo del capital funcional, perjudicando potencialmente su capacidad para llevar a cabo el aprendizaje colectivo o la innovación a largo plazo, lo que obstaculizaría la realización de los planes nacionales de desarrollo y los objetivos estratégicos (Meng, 2023). Para hacer frente a esta situación, es necesario orientar y regular el comportamiento y los objetivos del capital financiero de propiedad estatal para garantizar que sirva eficazmente al desarrollo nacional y a los objetivos de producción socialistas.

En obras como *超常增长：1979-2049年的中国经济* [“Crecimiento extraordinario: Economía China desde 1979 a 2049”], publicado en 2013, el autor Shi Zhengfu analizó el papel del capital financiero estatal (2013; 2020). Sostuvo que en una economía socialista de mercado, la promoción del crecimiento a largo plazo y la superación de las crisis económicas se logra aprovechando las inversiones macroestratégicas del Estado. Estas inversiones macroestratégicas se centran en industrias fundacionales estratégicas y factores de producción relacionados que benefician el desarrollo económico nacional a largo plazo. El Estado puede coordinar y desplegar estas inversiones a través de estrategias y planes de desarrollo a mediano y largo plazo, y el gobierno y las empresas estatales de inversión de capital establecen conjuntamente fondos estratégicos de desarrollo nacional para llevar a cabo estas inversiones. El Fondo Estratégico de Desarrollo Nacional está respaldado por el crédito nacional, con varios subfinanciamientos especializados bajo su paraguas que operan de manera orientada al mercado.

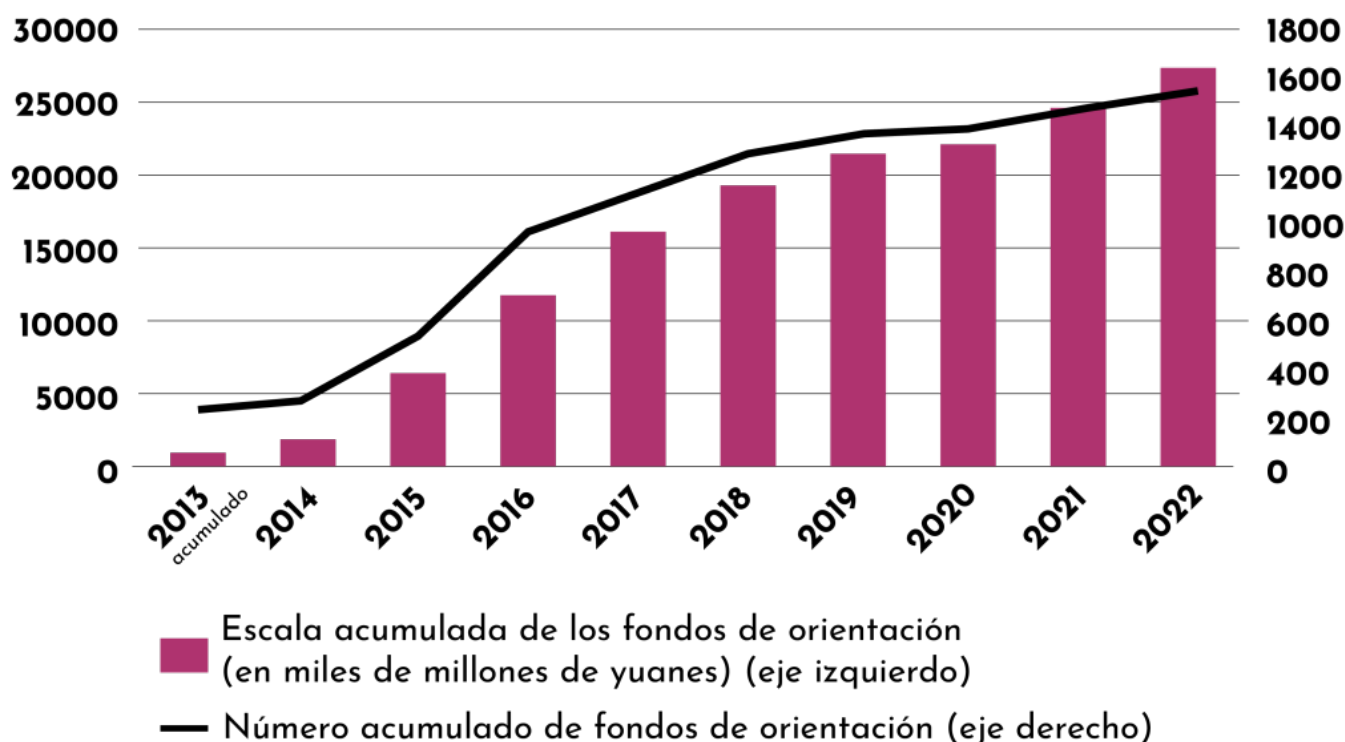


Figura 2: Número y magnitud de los fondos de orientación industrial creados por todos los niveles de gobierno (2013-2022).

En la última década, hemos sido testigos del papel del capital financiero estatal y el mercado de capitales en la aplicación de políticas industriales para industrias fundacionales estratégicas (Figura 2). El papel del Estado en la utilización del mercado de capitales para construir mercados es una característica común en la historia del desarrollo industrial mundial. La economista evolucionista británica Mariana Mazzucato ha estudiado las prácticas de los países capitalistas desarrollados y ha observado que el papel de la inversión del sector público va mucho más allá de corregir las fallas de mercado. Al estar más dispuesto a participar en la incertidumbre knightiana y a invertir en las primeras fases del desarrollo tecnológico, el sector público puede, de hecho, crear nuevos productos y mercados afines.⁶ En este punto, Mazzucato distingue deliberadamente entre el papel del Estado en la superación de las fallas de mercado y su papel en la construcción de mercados, haciendo hincapié en la importancia de este último. El papel del Estado en la construcción de mercados significa que el propio Estado asume las funciones de un empresario. Mazzucato llama a esto un “Estado emprendedor”, cuyo papel incluye: tomar decisiones sobre la dirección de la innovación tecnológica, estar dispuesto a asumir los riesgos de inversión y las incertidumbres relacionadas con la creación de mercados y construir una relación distributiva razonable entre la asunción de riesgos y la obtención de recompensas. Mazzucato hace hincapié en este último punto, afirmando que la inversión pública en innovación también debe obtener beneficios públicos. Sin embargo, bajo el sistema capitalista, esta relación distributiva es a menudo difícil de lograr, debilitando así el papel del Estado emprendedor (2018: 63-64, 68; 2016: 140-156). El mercado de capitales socialista con características chinas, como intermediario institucional al servicio de la política industrial, ha validado en gran medida las opiniones de Mazzucato.

El funcionamiento satisfactorio del capital financiero estatal descrito anteriormente puede resumirse utilizando la relación entre capital financiero y capital funcional mencionada con anterioridad. Cuando estos

dos tipos de capital se combinan, surge la siguiente fórmula cíclica:

$$D - \{D - M \dots P \dots M' - D'\} - D' \quad (1)$$

El movimiento de capitales resumido por esta fórmula presenta las siguientes características:

En primer lugar, reproduce el capital financiero (la fusión del capital bancario y el capital industrial) examinado por Hilferding y Lenin. La distinción radica en que, en el caso de China, el capital financiero es capital estatal socialista que refleja las relaciones de producción estatales. Al combinarse con el capital no público, recrea las relaciones de propiedad de la etapa primaria del socialismo, es decir, una estructura simbiótica entre las formas de propiedad pública y otras formas de propiedad.

En segundo lugar, la relación entre los dos tipos de movimientos de capital refleja también la relación entre el mercado constructivo y el mercado de capitales con características chinas. El capital financiero estatal y el resto del capital social que apalanca soportan la incertidumbre de las inversiones, sirviendo en última instancia al desarrollo del mercado constructivo. A diferencia del capital bancario examinado por Hilferding y Lenin, el capital financiero estatal no pretende necesariamente dominar el capital funcional. Su papel de liderazgo y coordinación se refleja principalmente en su influencia sobre la cadena de valor industrial y la división social del trabajo.

En tercer lugar, el ciclo del capital financiero es una realización de la regla del mercado constructivo, que refleja la combinación de los valores de uso fijados por los planes nacionales de desarrollo y los objetivos de valor de cambio de las empresas. Cuando las instituciones financieras estatales invierten en industrias emergentes, necesitan obtener una rentabilidad razonable para invertir en nuevos proyectos. El carácter cíclico de este ciclo refleja el comportamiento previsible del mercado constructivo.

Conviene subrayar que, aunque este ciclo logra el mantenimiento y la revalorización del capital de propiedad estatal, la obtención de ganancias no es el objetivo primordial. El objetivo primordial del capital estatal es implementar los objetivos de la producción socialista y cumplir las tareas fijadas por los planes y estrategias nacionales de desarrollo. Esta fórmula sugiere que el ciclo debe alcanzar simultáneamente el doble objetivo del valor de uso y del valor de cambio.

V. Arraigo e instituciones

La política industrial en una economía socialista de mercado significa a menudo que el Estado está arraigado de alguna forma en la estructura económica. Este arraigo no es solo una característica de las economías de mercado socialistas, sino también de las economías de mercado modernas. Sin embargo, en una economía socialista de mercado, el arraigo del Estado es más universal e intencionado, lo que da lugar a la norma de comportamiento económico nacional de coordinación estatal y construcción del mercado antes comentada.

Llegados a este punto, es necesario profundizar en el significado teórico del concepto de incrustación o arraigo. El término “arraigo” fue introducido por Polanyi, quien señaló que, en las economías precapitalistas, la economía nunca fue independiente, sino que estaba “arraigada” en otros sistemas como la política, la religión y la ética. El auge del capitalismo trajo consigo una tendencia a liberar la economía de estos sistemas,

haciéndola cada vez más autónoma y autorregulada. En su terminología, se trataba de un proceso de “desarraigo”. Sin embargo, Polanyi también señaló que esta tendencia hacia al desarraigo era en realidad una utopía, porque se basaba en la aparición de una serie de mercancías ficticias como el trabajo, la tierra y el dinero. La existencia de estas mercancías ficticias entrañaba el riesgo de desintegración social, lo que en última instancia conduciría a crisis, guerras o incluso revoluciones que podrían amenazar al capitalismo. Por lo tanto, en opinión de Polanyi, las economías de mercado modernas se encuentran siempre bajo el dominio de dos tendencias: una es el desarraigo favorecido por el liberalismo, que es la tendencia del mercado a expandirse infinitamente, y la otra es la que Polanyi denomina la “protección social”, que es la tendencia a reincorporar las instituciones en el mercado para limitar la expansión ilimitada de este último (2007).

En su estudio de la política industrial, el académico estadounidense Peter B. Evans utilizó el concepto de “autonomía arraigada” para describir el papel de los Estados desarrollistas en Asia Oriental. Evans, que formaba parte de la segunda generación de teóricos del Estado desarrollista tras Chalmers Johnson y otros, argumentaba que, al analizar el papel del gobierno, no se debía centrar únicamente en la autonomía relativa de la toma de decisiones del Estado y sus fuentes sino que se debía prestar atención a la relación entre el gobierno y el sector empresarial. Según Evans, la autonomía del Estado se refiere a la capacidad del gobierno para tomar decisiones independientes, libre de la influencia de grupos de intereses especiales en la economía. Sin embargo, en cuestiones de política, el gobierno debe contar con la ayuda de los grupos de interés económico para garantizar su correcta aplicación. Por lo tanto, el gobierno debe ser autónomo y a la vez mantener estrechos vínculos con las empresas para recabar información y tomar decisiones con conocimiento de causa (1995).

Cabe señalar que, aunque el concepto de autonomía arraigada de Evans adopta la terminología de Polanyi, no utiliza plenamente todo el contenido del concepto de Polanyi. Este punto parece ser raramente mencionado por las y los investigadores. El concepto de arraigo de Evans tiende a hacer hincapié en la función epistemológica de la conexión entre el gobierno y las empresas, concretamente con el fin de adquirir información relevante sobre la industria. Sin embargo, pasa por alto las implicaciones más amplias del concepto de arraigo de Polanyi. El antropólogo y marxista francés Maurice Godelier tomó prestado, interpretó y desarrolló el pensamiento de Polanyi desde una perspectiva marxista. Para Godelier, el arraigo puede entenderse como una cierta forma institucional fuera del ámbito de la producción social que desempeña las funciones de las relaciones de producción, determinando la propiedad de los materiales de producción y la distribución de los productos, y coordinando la división social del trabajo, convirtiéndose así en un componente de la base económica. En cuanto a las economías de mercado modernas, aunque su desarrollo inicial mostraba una clara tendencia al desarraigo, el arraigo del Estado volvió a ser inevitable en etapas posteriores del desarrollo. El keynesianismo es una expresión teórica de esta tendencia de arraigo (Meng, 2023).

De lo expuesto en este documento se desprende que la formación y desarrollo de la política industrial china también representa el proceso por el cual el Estado se incrusta en la economía. Sin embargo, esta incrustación no se limita a la interpretación de Evans, sino que conlleva las implicaciones más profundas dotadas por Polanyi y Godelier. Basándonos en los casos analizados en este artículo, intentamos clasificar el arraigo (integración) del Estado en los siguientes tipos (Tabla 1):

Tabla 1: Tipos de arraigo del Estado en la implementación de la política

industrial

Categoría	Método de arraigo	Caso	Categoría conceptual
Arraigo en el proceso de producción o creación de valor.	Creación directa de empresas estatales; utilización del poder de mercado para coordinar la división del trabajo.	Función del Ministerio de Ferrocarriles (China Railway Corporation) en la innovación independiente del ferrocarril de alta velocidad.	
Arraigo en el proceso de inversión.	Utilización del capital financiero estatal para participar en el ciclo del capital funcional a fin de alterar las cadenas industriales y la división regional del trabajo.	Apalancamiento del capital financiero estatal hacia los mercados de capitales para el desarrollo de industrias emergentes estratégicas.	Arraigo estilo Polanyi-Godelier.
Arraigo en el proceso de intercambio y consumo.	Alterar los precios relativos, reestructurar los sistemas de demanda y la división social del trabajo.	Diversas subvenciones financieras que apoyen la adquisición y el uso de nuevos vehículos eléctricos (NEV).	
Desarrollo de canales de comunicación con la industria.	Coordinar las políticas de orientación y asesoramiento.	Foro EV100 de China.	Integración estilo Evans.

Como se muestra en la Tabla 1, los diferentes tipos de arraigo estatal forman un espectro, que varía en los modos y en los niveles en los que se producen. El arraigo al estilo Polanyi-Godelier siempre implica un profundo compromiso con las relaciones de producción, ya que se encomienda al Estado la realización de determinadas funciones de producción. En el primero de los tres tipos de arraigo al estilo Polanyi-Godelier, el Estado asume un papel más amplio en las relaciones de producción, que se manifiesta en su profunda implicación en la creación de valor dentro del proceso de producción. En el segundo tipo, el Estado modifica la división social del trabajo o las pautas de la cadena de valor en una región a través de la inversión (que también es una forma de relación de producción), sin participar directamente en la creación de valor dentro del propio proceso de producción. El tercer tipo, común en los Estados desarrollistas de Asia Oriental, se caracteriza por la remodelación de los sistemas de demanda y la división social del trabajo mediante la alteración de los precios relativos de los factores o productos para lograr una eficiencia económica dinámica.

En comparación con las formas antes mencionadas, la integración al estilo Evans no requiere necesariamente que el Estado asuma las funciones de las relaciones de producción. La integración al estilo de Evans pretende abordar la cuestión de la asimetría de la información en la formulación y aplicación de la política industrial. Sin embargo, la cuestión es que, para Evans, los mecanismos de coordinación dentro de la autonomía arraigada implican principalmente la comunicación de información, sin requerir necesariamente la producción de conocimiento local a través del arraigo al estilo Polanyi-Godelier, que proporcionaría fuentes de conocimiento e información para verificar las políticas y ampliar las opciones políticas. El éxito de la aplicación de la política industrial debe basarse en una producción de conocimientos y unas fuentes de información adecuadas. Si los organismos rectores que desempeñan un papel de liderazgo carecen de la información necesaria, no pueden aplicar con éxito las políticas industriales. Sin embargo, según la experiencia china, esta cuestión no se resuelve simplemente con el puro intercambio de información, sino con la creación de un mecanismo de producción y coordinación de conocimientos que incluya el conocimiento local. La formación de este mecanismo, a su vez, se basa en el arraigo del Estado en la economía y su papel en la

regulación de las relaciones de producción. A primera vista, esto puede parecer la paradoja del huevo y la gallina, pero esta paradoja se resuelve en última instancia a través de la práctica, o “aprender haciendo”.

VI. Conclusión

Las cuatro instituciones intermediarias analizadas en este trabajo —los mercados constructivos, la economía de mercado socialista con características chinas, la competencia dentro del gobierno y la competencia entre gobiernos— se constituyen sobre la base del sistema económico básico en la etapa primaria del socialismo. Existen instituciones específicas que funcionan como intermediarias para la reproducción de dicho sistema básico. Estas cuatro instituciones están interrelacionadas y, en ocasiones, se superponen, conformando conjuntamente un sistema intermediario que define la política industrial con características chinas. Este sistema presenta tres rasgos principales.

En primer lugar, el mercado constructivo ocupa una posición central dentro del sistema. Diversas instituciones estatales guían y coordinan la división del trabajo en este mercado, articulando los objetivos de valor de uso que responden a imperativos socialistas con los objetivos de valor de cambio de las empresas. En este sentido, el mercado constructivo es la manifestación concreta del sistema económico básico. La combinación orgánica de mercado y Estado, así como entre la propiedad pública y privada, forma parte de este sistema. Las demás instituciones intermediarias contribuyen a la creación y el desarrollo del mercado constructivo.

En segundo lugar, el Estado, como principal instancia ejecutora de la política industrial, presenta un sistema descentralizado e inclusivo, basado en un liderazgo unificado. Aquí, la noción de “inclusivo” hace referencia a la descentralización promovida de manera intencionada por el Estado dentro de su estructura y acuerdos institucionales, manteniendo siempre un liderazgo centralizado y unificado. La competencia entre gobiernos y la competencia dentro del gobierno constituyen las principales expresiones institucionales de este sistema descentralizado. Esta configuración determina las características específicas de la política industrial con características chinas. Por un lado, desde la perspectiva de la competencia entre gobiernos locales, se trata de un sistema de política industrial multinivel. Por otro lado, desde la perspectiva de la competencia dentro del gobierno, los organismos estatales encargados de la orientación y coordinación presentan una naturaleza diversificada. Con el auge del capital financiero estatal en el mercado socialista de capitales con características chinas, este sistema descentralizado e inclusivo ha cobrado un impulso aún mayor.

En tercer lugar, el sistema de política industrial con características chinas introduce un mecanismo singular de producción y coordinación de conocimientos que combina saberes locales y colectivos. Esto permite superar las limitaciones propias de la falta de conocimiento local que caracterizó a la economía planificada y crea las condiciones para que el Estado pueda formular y revisar de manera razonable las políticas industriales. Este mecanismo opera en dos niveles: primero, las estrategias diferenciadas que surgen de los dos tipos de competencia generan un mecanismo de producción de conocimiento local. Luego, se plantea la cuestión de si —y cómo— este conocimiento local puede coordinarse a nivel central para producir un conocimiento colectivo (o conocimiento organizacional). Este saber colectivo es el que pueden poseer y aplicar las instituciones estatales encargadas de diseñar las políticas industriales.

Sin embargo, aún no se ha desarrollado un debate amplio y sistemático sobre este mecanismo de producción de conocimientos, especialmente en torno a la transformación mutua entre el conocimiento local y el colectivo. En la literatura disponible, solo unas pocas personas investigadoras han abordado esta cuestión desde perspectivas específicas. Por ejemplo, Chu ha planteado que la coordinación a nivel central requiere,

como condición previa, la existencia de un consenso de valores sociales. Ella lo denomina “consenso de recuperación”, entendido como “el objetivo último formado gradualmente por el pueblo chino desde la Guerra del Opio”. La reflexión de Chu es valiosa, aunque omite que este consenso de recuperación es también el núcleo de la ideología del Partido Comunista de China. Por su parte, Lu Feng ha señalado que en China existe una fuerte convicción: el desarrollo tecnológico debe ser autónomo para ser considerado un logro trascendental. Esto se explica porque el PCCh se apoyó en la demanda popular de independencia para acceder al poder, y porque la independencia política fue una condición previa para la creación del sistema industrial chino. Así, cada vez que el desarrollo industrial enfrenta decisiones estratégicas clave, la ideología del PCCh orienta las políticas hacia la autonomía (2019).

La perspectiva de Lu Feng pone de relieve que, en el contexto chino, el Estado —como actor central en el proceso de formulación de la política industrial— no es un Estado ordinario, sino un partido-Estado socialista. El liderazgo del PCCh sobre el Estado se expresa en la homogeneidad entre la estructura partidaria y los distintos organismos estatales en términos jerárquicos, la conducción ideológica del partido y sus valores fundamentales. El PCCh es un partido orientado por una misión de especial trascendencia, y su dirección constituye la fuerza de coordinación más importante en la evolución de las políticas industriales. El liderazgo centralizado y unificado del PCCh es la premisa básica de la coordinación de conocimientos y la descentralización inclusiva que caracterizan la política industrial con características chinas. En la actualidad, faltan investigaciones empíricas y análisis exhaustivos sobre esta cuestión central.

El secretario general del PCCh, Xi Jinping, ha definido las características de este sistema de la siguiente manera:

Debemos perfeccionar el nuevo tipo de sistema nacional bajo la economía de mercado socialista, aprovechar al máximo el papel del Estado como organizador de las grandes innovaciones tecnológicas, respaldar planes científicos estratégicos y proyectos científicos con ciclos largos, altos riesgos, grandes desafíos y perspectivas prometedoras; centrarnos en la disposición sistemática, la organización y la integración intersectorial; y combinar las fuerzas del gobierno, el mercado y la sociedad para formar una ventaja colectiva de cara al futuro (2021).

El sistema institucional intermediario centrado en el mercado constructivo es parte de la etapa primaria del socialismo y también debe entenderse como una herramienta para reproducir el sistema de liderazgo fundamental. Comprender esta relación es clave para entender por qué la política industrial con características chinas constituye un sistema innovador que busca aprovechar plenamente el papel decisivo del mercado para la modernización socialista.

Notas

1

Wan-wen Chu, investigadora de la Academia Sinica en Taipéi, puede considerarse una teórica contemporánea del Estado desarrollista, cuya comprensión de la política industrial selectiva es representativa de la experiencia china. En sus palabras, “la política industrial significa que el gobierno elige ciertas industrias específicas para fomentar”. Para más detalles, véase: Wan-wen Chu (2020) y Wan-wen Chu y Alice Amsden,

超越后发展：台湾的产业升级策略 [Más allá del desarrollo tardío: las políticas de modernización de Taiwán]. Peking University Press, 2016.

²Este documento no considera la relación simbiótica entre las empresas del estado (EE) y otras formas de propiedad como un sistema intermediario, ya que este es un componente propio del sistema económico básico. El papel de las empresas estatales en la implementación de la política industrial es un tema escasamente abordado por la academia. Para un análisis relacionado, véase: Xudong Gao, “Acercándose a la frontera de la innovación tecnológica: evidencia de las EP chinas”. *Industry and Innovation*, vol. 26, n° 1, pp. 100-120, 2019. Para una discusión teórica sobre este asunto, véase: Jia Genliang, 国有企业的新使命：核心技术创新的先锋队 [“La nueva misión de las empresas estatales: la vanguardia de la innovación tecnológica de núcleo”], *中国人民大学学报* [Revista de la Universidad Renmin de China], n° 2, 2023; y Jia Genliang, 国有企业的新使命：国家创新意志的政策工具 [“La nueva misión de las empresas estatales: una herramienta de política para la voluntad nacional de innovar”], *教学与研究* [Enseñanza e Investigación], n.º 2, 2023.

³En esta fórmula, D representa dinero, M representa mercancía y P se refiere al proceso de producción. Además, M' simboliza la nueva mercancía con un valor incrementado (plusvalía) tras el proceso productivo, mientras que D' denota el dinero obtenido tras la venta de dicha mercancía.

⁴El sistema de reparto fiscal hace referencia a la forma en que se dividen las responsabilidades fiscales entre los gobiernos locales y el gobierno central en China. La reforma de reparto fiscal de 1994 tuvo como esencia la recentralización del control fiscal, redirigiendo la mayoría de los ingresos de las provincias hacia Beijing. A cambio, Beijing permitió a los gobiernos locales vender el derecho a usar tierras para recaudar ingresos.

⁵Capital de plataforma hace referencia a los modelos de negocio basados en plataformas en la economía digital. Estas plataformas suelen actuar como intermediarias en los procesos de compra y venta, obteniendo ingresos a través de comisiones. El capital de plataforma puede considerarse una nueva forma de capital mercantil.

⁶La incertidumbre knightiana es un término que alude a la falta de conocimiento cuantificable. Este tipo de incertidumbre difiere del concepto económico de riesgo, que se refiere a la probabilidad de que ocurra un resultado determinado. Mientras que el riesgo implica actuar conociendo la probabilidad de un desenlace, la incertidumbre describe la total ausencia de información. Este concepto fue formulado por el economista Frank Knight de la Universidad de Chicago. Véase: Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Cosimo Inc., 1921.

Referencias bibliográficas

Chu, Wan-wen. *The Development Model of China's Industries: Exploring the Role of Industrial Policy*. Social Studies Journal Press, 2020.

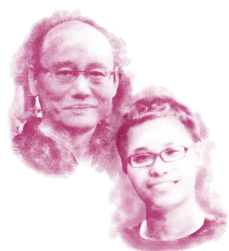
- Evans, Peter B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995.
- Feng, Lu. “Breaking Through the Fog: Uncovering the Source of China’s High-speed Rail Technology Progress”. *Management World*, vol. 9, n° 1, 2019.
- Gobierno Central de la República Popular China. “Outline of the Twelfth Five-Year Plan for the National Economic and Social Development of the People’s Republic of China”. *Xinhua News Agency*, 16 de febrero de 2011. Disponible en: http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm#.
- Hilferding, Rudolf. *El capital financiero*. Commercial Press, 2011.
- Juhász, Réka, Nathan J. Lane y Dani Rodrik. “La nueva economía de la política industrial”. *NBER Working Paper 31538*, 2023. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w31538>.
- Lenin, Vladímir I. “El imperialismo, fase superior del capitalismo”. En *Obras escogidas de Lenin*, vol. 2. People’s Publishing House, 1972.
- Marx, Karl. *El capital*, vol. 2. En *Obras completas de Marx y Engels*, vol. 24. People’s Publishing House, 1974.
- . *El capital*, vol. 3. En *Obras completas de Marx y Engels*, vol. 25. People’s Publishing House, 1974.
- Mazzucato, Mariana. *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. Public Affairs, 2018.
- Meng, Jie. “From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy”, *Industry and Innovation* 23, n° 2, 2016.
- . “A New Theory of Basic Economic Laws in the Primary Stage of Socialism”. *Academic Monthly*, n° 12, 2022.
- . *Socialist Political Economy with Chinese Characteristics as a Method*. Fudan University Press, 2023.
- . “On State Capital in the Socialist Market Economy”. *Marxismo y realidad*, n° 2, 2023.
- Meng, Jie y Zhang Zibin. “Constructive Markets, Intra-Governmental Competition, and Independent Innovation of China’s High-Speed Railway: Explanation From the Perspective of Socialist Political Economy”. *Economic Perspectives*, n° 4, 2023.
- Miliband, Ralph. *The State in Capitalist Society*. Weidenfeld and Nicolson, 1969.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Zhejiang People’s Publishing House, 2007.
- Shi, Zhengfu. *Extraordinary Growth: The Chinese Economy 1979–2049*. Shanghai People’s Publishing House, 2013.
- . “Functional Monetary Theory and the High-Quality Development of China’s Economy”. *Wenghua Zongheng*, n° 4, 2020.
- Stalin, Iósif. *Problemas económicos del socialismo en la URSS*. Foreign Languages Press, 1972.

Sullivan, Jake. “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution”. *The American Presidency Project*, 27 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-national-security-advisor-jake-sullivan-renewing-american-economic-leadership-the>.

“The Great Industrial Policy Debate Between Lin Yifu and Zhang Weiying”. *The Paper*, 21 de noviembre de 2016. Disponible en: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1565467.

Xi, Jinping. “Discurso en la 20ª Asamblea General de la Academia China de Ciencias, la 15ª Asamblea General de la Academia China de Ingeniería y el 10º Congreso Nacional de la Asociación China para la Ciencia y la Tecnología”. *China Government Network*, 28 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/28/content_5613746.htm.

Yi, Huiman. “Efforts to Build a Modern Capital Market with Chinese Characteristics”. *Qiushi*, n° 15, 2022.



Meng Jie y Zhang Zhibin

Meng Jie (孟捷) es un distinguido profesor de la Escuela de Marxismo de la Universidad Fudan en Shanghái. Sus áreas de investigación incluyen la teoría básica de la economía marxista y el análisis institucional de la economía de mercado china —especialmente en la teoría del Estado— y la historia del pensamiento económico. Entre sus publicaciones destacan *历史唯物论与马克思主义经济学* [*Materialismo histórico y economía marxista*] (2016), *价值和积累理论* [*Teorías del valor y la acumulación*] (2018) y *当代中国经济发展的逻辑* [*La lógica del desarrollo económico de China*] (2019, en coautoría). Además, Meng es editor en jefe de *政治经济学报* [*Revista China de Economía Política*].

Zhang Zhibin (张梓彬) trabaja en el Centro de Investigación para el Desarrollo del Gobierno Provincial de Fujian, y es profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Fudan.