



Artículos

Características de la administración pública de la República Popular de China: una aproximación general

Matías Caubet

Extensa es la lista de artículos, análisis, papers, tesis y estudios sobre el rol que juega la República Popular de China en el mundo actual. Efectivamente, nos encontramos diariamente ante una miríada de producciones escritas sobre el gigante asiático que sigue aumentando año a año en diferentes lugares del mundo. En Latinoamérica esto no es la excepción y el volumen de encuentros, seminarios, simposios y congresos varios destinados al análisis de la RPCH proliferan en las diferentes universidades de la región. Sin embargo, la mayoría de los estudios se han enfocado o bien en materia de política exterior, es decir las relaciones de la RPCH con otros países o bien en las relaciones comerciales que dicho país tiene para con otros actores nacionales. No menor ha sido el interés despertado por las implicancias del proyecto de la Belt and Road Initiative (BRI) en el ámbito académico. En menor medida se les ha brindado alguna atención a los asuntos asociados a la organización interna -en materia legal y administrativa- de la RPCH.

Sin embargo, poco se ha hablado de la Administración Pública en la RPCH, a pesar de que existen algunos estudios al respecto, estos son escasos comparados con los tópicos mencionados más arriba. Estudiar esta temática puede suponer un aporte al arrojar luz hacia un aspecto poco estudiado sobre la China actual, al tiempo que, inevitablemente, permitirá pensar algunos elementos de nuestras administraciones públicas en clave comparativa. Si bien este ejercicio -la comparación directa- suele ser poco útil debido a que las realidades sociales, económicas y políticas de un país a otro nunca son extrapolables, esto no quita que algunos aspectos puedan ser interesantes al menos para desnaturalizar algunas prácticas o concepciones fuertemente sedimentadas en nuestra forma de percibir al Estado y a lo público de manera general.

Cuando hablamos de la administración pública en China debemos tener en cuenta, en primer lugar, tres aspectos centrales: (i) su masividad, ya que estamos hablando de, aproximadamente, 270 millones de personas involucradas en el sector público entre los agentes vinculados a empresas estatales y organismos públicos (Podger, A & Chan, H, 2015:264), aunque en este escrito haremos énfasis en aquella parte de la administración pública asociada a los cargos con poder político. **(ii)** Cuando hablamos de administración pública no nos referimos al término entendido comúnmente en occidente por agente de administración pública, escindidos del cuerpo político, sino que, por el contrario, en el caso chino la política del partido y la administración pública están

fuertemente hibridadas en la medula misma del Estado de la RPCH. **(iii)** debemos mencionar un aspecto harto conocido pero que no debe perderse de vista al momento de analizar la administración pública del estado chino. Estamos haciendo referencia a que la RPCH posee un sistema de Partido Único y una fuerte centralización de la planificación de políticas públicas.

También cabe destacar que un resumido estado de la cuestión, nos permite dar cuenta de un debate aún abierto, entre los académicos, sobre qué **factores inciden para ingreso y el progreso en los cargos públicos**. Tal y como señala Choi (2012), hay dos grandes posturas que se ubican en extremos opuestos del análisis. La primera postula una predominancia del **“merito”** y la segunda que plantea una predominancia del **patronazgo** o **“Guanxi”**.

La primera plantea que, desde el proceso de modernización impulsado por Deng Xiaoping en la década de los '70, la administración pública de la RPCH ha desarrollado un proceso de profesionalización y de promoción fuertemente vinculado a la acumulación de experiencia y al saber técnico. Esta mirada está fuertemente asociada a los análisis que centran su mirada en el llamado **“milagro chino”** y a la transformación de un país predominantemente rural en una superpotencia con gran incidencia en la economía y comercio internacional (Bo, 2002). La segunda postura plantea que las relaciones de patronazgo y la influencia política siguen siendo un factor predominante en la movilidad de cargos dentro del estado chino. Esta mirada, se posiciona desde un análisis occidental que divide de manera taxonómica la administración pública de la política partidaria.

Algunos autores, como Ma, Tang y Yan (2015), a partir de una aproximación metodológica basada en encuestas para analizar la percepción de cuadros de la administración pública de la RPCH, establecieron cuadrantes en los cuales las diferentes posiciones de los valores constituyen **“configuraciones”** que permiten ver la importancia de diferentes factores que inciden en la promoción en los cargos de administración, según dichas percepciones de los entrevistados. Los autores llegan a la conclusión de que ambos factores se encuentran en una convivencia balanceada, pero con predominancia del mérito en el ingreso y promoción de cargos.

A pesar de las diferentes posturas y análisis sobre la administración pública del Estado chino, hay una gran coincidencia en la importancia del mérito para el ingreso y ascenso en los cargos públicos. Sin embargo, el concepto de **“merito”** es complejo en si mismo y no debe ser entendido en el sentido que se le suele dar en occidente. A saber, según la RAE, el mérito es entendido como **“Acción o conducta que hace a una persona digna de premio o alabanza.”**¹

En el caso chino, la influencia que el confucianismo ejerce en la política, tanto interna como externa de la RPCH, es indiscutible. En el caso de la administración pública y en el concepto de mérito esto no ha sido la excepción. Como bien señala Si Yang: **“donde mientras en Occidente la idea de una tecnificación de la función apuntando a lo impersonal y el área jurídica como estructura general, en China la visión del funcionario se vincula a sus virtudes antes que a lo legal (Fa).** (2018:21)

En el caso del concepto del mérito, Daniel Bell (2009) menciona que existe una **diferencia entre el mérito moral y las expectativas de derecho**. El mérito, explica el autor:

“dar a cada quien según su virtud (...) El mérito como lo otorgado es exclusivamente lo que Rawls cataloga como expectativas legítimas de un derecho, mientras que el mérito moral es

¹ <https://dle.rae.es/m%C3%A9rito> Consultado por última vez el 28/09/2020

el que depende de la virtud de cada persona”, pero esto únicamente puede ser pleno, cuando se logra, primeramente, la igualdad de oportunidades.” (Bell, D en Yang, 2018: 27)

El denominado merito moral es aquel que subyace en la concepción confuciana del mismo. Esto difiere de la concepción occidental en la cual el énfasis este puesto exclusiva y puramente en el sujeto. Desde la mirada confuciana, por el contrario, se parte de una responsabilidad social y estatal de garantizar igualdad de oportunidades como un primer piso sobre el cual cada individuo pueda apoyarse.

Es tarea del sistema político chino, menciona Bell (2009:32), seleccionar a aquellos sujetos que, garantizado ese piso básico -que es la igualdad de oportunidades-, destaquen en el ejercicio de sus funciones para ascenderlos a fin de que puedan servir a su país.

Esto último se vincula a la **necesidad, milenaria, que tiene el estado chino de responder a las necesidades de un territorio extenso, densamente poblado y heterogéneo desde el punto de vista étnico**. Necesidad que ha dado lugar a la casi obligación de perfeccionar un sistema que permitiera seleccionar a los mejores funcionarios bajo un estricto sistema de evaluación. En la época imperial, este era el examen imperial chino, que consistía en una serie de pruebas de selección a candidatos para integrar el funcionariado. La construcción de un funcionariado altamente profesionalizado se hace más patente en el rol que han tenido los famosos mandarines, epitome de la concepción china de funcionario profesional, pero sin escisión alguna entre la administración y la política. Ya en el siglo XX, la influencia del modelo soviético de la Nomenklatura produjo un estrechamiento de aquel modelo de política-administración como una sola unidad inescindible en donde los funcionarios públicos eran considerados, de manera simultánea, cuadros políticos (Yang, 2018: 18-19).

Esta tradición se ha mantenido en la actualidad, ya que el ingreso a la administración pública se realiza mediante un examen escrito y una entrevista personal a cada candidato. **El examen es una clara prueba de la importancia que la sociedad china le ha venido dando a la administración pública en las últimas décadas**. Según el Buró Nacional de Estadísticas de la República Popular de China (Yang, 2018:37), en 2010, del 20% de los graduados universitarios² que se inscribieron para rendir el examen de servicio civil, solo el 1% de los postulantes aprobaron el examen de ingreso. La evaluación se encuentra siempre en constante revisión y actualización para que no pierda su vigencia ya que, es bien sabido que la medición de las competencias del funcionariado es una tarea compleja y que queda desactualizada en un corto periodo de tiempo.

Este complejo sistema, tiene su origen a mediados de la década de los '80 en el denominado el proceso de las cuatro transformaciones (sihua) y cuya idea original era la de preparar líderes políticos más revolucionarios, más jóvenes, mejor educados y profesionalmente más competentes (Yang, 2018:30). A partir de allí se han dado sucesivos pasos para el mejoramiento del sistema de selección de funcionarios. Este proceso se consolidó de forma nítida en el año 2006 con la implementación de la ley de administración pública. Al año siguiente, el Departamento de Organización del Comité Central del PCCH y el Ministerio de Personal emitieron conjuntamente el Reglamento de Evaluación de Funcionarios Estatales, que proporcionaba las regulaciones completas sobre los principios básicos, el contenido, normas, procedimientos y uso de los resultados de la evaluación. (Yang, 2018:30) El sistema terminó de consolidarse hacia la segunda década del siglo XXI y, al día

² Para ingresar a la carrera del funcionariado en la RPCH, el título universitario es obligatorio

en que estas páginas son escritas, el sistema de selección de funcionarios se encuentra en una etapa avanzada de perfeccionamiento.

El mismo no solo contempla un estricto sistema de selección de candidatos ya que, luego del ingreso a la administración pública, **el mecanismo de ascenso de un funcionario en el plano de la propia administración, es uno compuesto por dos elementos centrales:** por un lado, un sistema escalonado en base al desempeño en el puesto y al cumplimiento de metas -desarrollamos esto más abajo- que le son asignadas desde estamentos superiores del estado -recordar que se trata de un sistema centralizado- en donde el conocimiento técnico específico es fundamental, ya que le permitirá al funcionario cumplir las metas asignadas. Vale mencionar que el conocimiento técnico no es lo único que se valora, sino que el entendimiento de la teoría marxista y el pensamiento de Mao son también de extrema importancia para la buena valoración de un funcionario en la RPCH. Por lo tanto, el conocimiento técnico especializado, el conocimiento de la teoría del partido y la militancia en el mismo son dos caras de la misma moneda para el ascenso en el marco de la administración pública del estado chino.

En segundo lugar, el funcionario que pretende ascender de peldaño debe cumplir un tiempo mínimo de funciones en un cargo determinado. Por ejemplo, para que un funcionario pase a ser director de un pueblo, este debe haber trabajado al menos dos años en el puesto de subdirector. Este sistema escalafonado busca que el funcionariado adquiera destrezas y experiencia en diferentes áreas del estado.

Esto no quita la importancia del patronazgo político en la selección y ascenso de funcionarios. No debemos, en este sentido, desestimar la relevancia de los contactos políticos y la influencia dentro del partido -máxime cuando se trata de un estado unipartidario- como un factor de suma preeminencia para el ascenso en la administración pública. La romantización de la carrera de funcionariado de la administración pública en la RPCH está lejos del propósito de este escrito.

Volviendo **sobre las metas que los funcionarios deben cumplir para ascender en el escalafón de la administración pública de la RPCH, estas son establecidas desde niveles superiores de la administración y están fuertemente vinculadas al desempeño económico de la región.** Como señala Yang: *“Esto tiene como explicación, por una parte, que los indicadores económicos son una de las más tangibles comprobaciones a las que se puede echar mano, para analizar el desempeño de un líder político bajo un sistema en base al mérito.”* (Yang, 2018:45)

Lo mencionado, además, adquiere mayor relevancia en un estado como el de la China contemporánea en donde el factor económico ha tenido y tiene enorme preeminencia como política de estado. En este sentido, la reducción de la pobreza ha sido uno de los aspectos centrales asociados al desarrollo económico. Yang menciona que: *“La explicación está en un esfuerzo nacional por la reducción de la pobreza en el país, que era el mayor problema de China. En ese sentido, desde la Apertura y Reforma de Deng XiaoPing, se asoció reducir la pobreza con el crecimiento, como prioridad de Estado”* (Yang, 2018:46)

En resumidas cuentas, el sistema de Administración Pública de la RPCH es uno centralizado, fuertemente profesionalizado, heredero de una sedimentación de pensamientos y experiencias históricas anteriores, con una fuerte transversalidad de la influencia confuciana, pero también con algunos aspectos característicos del pensamiento leninista y maoísta. **Asimismo, se destaca la coexistencia de un peso dual del desempeño, el merito -entendido desde la mirada confuciana-, y los resultados, por un lado, y el patronazgo político y la construcción de lazos en el marco del PCCH, por otro lado. Por último, destaca también la ausencia de una escisión entre política y administración pública.**

Llegando al final de este escrito, vale mencionar que este ha sido de carácter descriptivo sobre un aspecto poco estudiado de la RPCH como lo es su administración pública. Hemos pretendido dar algunas primeras pinceladas sobre esta temática. Cada una de las características mencionadas en párrafos anteriores son motivo de investigaciones y artículos por sí mismas, pero esto escapa al propósito de estas líneas. Por último, quisiéramos señalar que el estudio de las administraciones públicas de otros países resulta una herramienta interesante para pensar la realidad de un mundo de complejidad creciente como el actual, al tiempo que se presenta como un ejercicio de enorme utilidad para desnaturalizar algunas cuestiones que se consideran, aquí en occidente, como dadas, en la conciencia, siempre presente, de las enormes diferencias culturales, económicas y políticas que separan a las sociedades humanas.