



MERITOCRACIA EN LA CARRERA FUNCIONARIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN LA REPÚBLICA POPULAR CHINA Y SU CONTRIBUCIÓN A UNA
GESTIÓN ECONÓMICA ESTABLE Y PLANIFICADA

POR: SI YANG

Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para
optar al grado académico de magíster de Políticas Públicas

PROFESOR GUÍA:

Sr. YUNTSO LEE

Junio 2018

SANTIAGO

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN.....	5
1. CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	8
1.1 Marco teórico: la administración pública desde la visión china y occidental..	8
1.2 Marco conceptual.....	21
1.2.1 Confucianismo y su Influencia en el Sistema de Gobierno en China....	21
1.2.2 Meritocracia y Meritocracia Aplicado a la Política y Gobierno.....	27
2. CAPÍTULO 2: LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHINA.....	29
2.1 Breve contextualización sobre cómo se crea el sistema actual de carrera funcionaria en China.....	29
2.2 La carrera funcionaria desde la base de la meritocracia.....	35
2.2.1 La selección e ingreso a partir de exámenes enfocados en la competitividad.....	35
2.2.2 El sistema de ascenso desde el enfoque de la profesionalización.....	40
2.3 La relevancia de la descentralización en la toma de decisiones.....	47
3. CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE CASOS QUE RELACIONAN FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS HACIA LA ESTABILIDAD Y PLANIFICACIÓN A LARGO PLAZO.....	52
3.1 Biografía y logros de las políticas públicas económicas implementadas por el presidente Xi Jinping.....	56
3.2 Biografía y logros de las políticas públicas económicas implementadas por un gobernador provincial a escoger.....	65
3.3 Biografía y logros de las políticas públicas económicas implementadas por una autoridad local a escoger.....	66
CONCLUSIONES.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	74

Resumen: El objetivo central de esta investigación es analizar el valor de la meritocracia como característica esencial de la carrera funcionaria de la administración pública china y su contribución a una gestión económica estable y planificada a largo plazo en la República Popular China. Para poder proyectar los fundamentos de aquello, se caracterizó la estructura de ingreso y ascenso en la carrera funcionaria de la administración pública china, desde la perspectiva de la meritocracia, así como también, se develó la forma en que la profesionalización y experiencia se convierten en ejes de la toma de decisiones dentro de un sistema de administración pública con alto nivel de descentralización.

A fin de reafirmar los postulados, se utiliza el examen a casos específicos que reflejan políticas públicas económicas exitosas guiadas por funcionarios públicos con altos méritos en sus carreras, en particular al presidente Xi Jinping, al gobernador provincial de Anhui, Li Guoying, y al alcalde de la Ciudad Provincial Chongqing, Zhang Guoqing.

En base a esto, los principales resultados fueron la confirmación de cómo la gestión económica estable y planificada a largo plazo en China, tiene como base, un sistema de administración pública fundado en el mérito, caracterizado por una carrera funcionaria a partir de altos estándares de profesionalización y acumulación de experiencia, y una competitiva estructura de toma de decisiones descentralizada.

Introducción

La participación y protagonismo de la República Popular China (RPCH) en el escenario internacional es progresivamente mayor. Esta inserción en las dinámicas globales comenzó tíbiamente desde finales de la década del setenta con la reforma y apertura de Deng XiaoPing, hasta ubicarse en la actualidad como la segunda potencia económica del mundo, con su presidente Xi JinPing presentándose como adalid de la globalización, y construyendo de una diplomacia que diversifica sus relaciones cada vez con más países.

Aquella es la visión más general respecto de la posición de China en el contexto mundial, sin embargo, para poder entender esta reemergencia del país como un actor clave en el concierto internacional (tal como lo fue hasta mediados del siglo XIX, cuando el país era la mayor economía del planeta), hay que meterse en los factores que contribuyen este crecimiento económico y preponderancia política.

Cabe mencionar que hablar de China no es simplemente referirse a un Estado-Nación tal como en Occidente se hace, sino que se aludir a un Estado-Civilización, pues se trata de un país con una nación relativamente homogénea étnicamente (los Han, complementados por otras 55 minorías), un idioma común (el chino mandarín), un territorio que no ha variado substancialmente en su centro geopolítico, y principalmente, se está en presencia de un Estado con una continuidad de aproximadamente veintidós siglos (desde la unificación por parte de la dinastía Qin), y cuyos antecedentes históricos se remonta al menos hace cuatro milenios.

Aquella es la razón por la cual esta investigación se enfoca en uno de los aspectos ejes en el desarrollo de China: la administración pública. Pues en esa prolongada continuidad estatal de tantos siglos, la administración pública es fundamental. Las dinastías, por una parte, ejercían su poder por medio de un sistema de gobierno en una división territorial en diferentes escalas (desde la capital, hasta cada uno de los miles de pueblos) y con un alto nivel de jerarquía piramidal. Y, por otra parte, este sistema recaía principalmente en los funcionarios públicos de carrera -los mandarines- convertidos en una clase social en sí misma; quienes llevaban a la práctica las políticas imperiales, desde el nivel superior, hasta el nivel inferior. Además, se caracterizaban por poseer un marco valórico desde el confucianismo, que buscaba hacer de ellos, hombres rectos, seleccionados bajo altos estándares, por medio de exámenes de conocimiento y aptitudes.

De ese modo, cabe hacer una reflexión sobre cuál es el rol que juega la administración pública, y los funcionarios de carrera, en el actual ascenso político y crecimiento económico de la RPCH. En particular, el énfasis de esta investigación es evidenciar las características que esta administración pública posee y que contribuyen a una gestión económica nacional. Siendo el mérito el aspecto principal que los funcionarios públicos debiesen fomentar para ascender en sus carreras. Es por esto por lo que la interrogante central de este escrito es: ¿Cómo la meritocracia en la carrera funcionaria de la administración pública en la RPCH contribuye a una gestión económica estable y planificada a largo plazo en el país?

A partir de aquello, el objetivo central es: analizar el valor de la meritocracia como característica esencial de la carrera funcionaria de la administración pública china y su contribución a una gestión económica estable y planificada a largo plazo en el país. Siendo los objetivos específicos: 1) caracterizar la estructura de ingreso y ascenso en la carrera funcionaria de la administración pública china, desde la perspectiva de la meritocracia; 2) develar la forma en que la profesionalización y experiencia son ejes de la toma de decisiones dentro de un sistema de administración pública con alto nivel de descentralización; 3) determinar el modo en que la selección de funcionarios públicos en base al mérito es una característica fundamental para una gestión económica estable y planificada de largo plazo; y 4) examinar casos específicos que reflejen políticas públicas económicas exitosas guiadas por funcionarios públicos con altos méritos en sus carreras.

En base a esto, la hipótesis que presenta esta investigación es: la gestión económica estable y planificada a largo plazo en China, tiene como base, un sistema de administración pública fundado en el mérito, caracterizado por una carrera funcionaria a partir de altos estándares de profesionalización y acumulación de experiencia, y una competitiva estructura de toma de decisiones descentralizada.

En el plano metodológico, este escrito hace una aproximación teórica para comparar las visiones sobre administración pública entre China y Occidente, con un marco conceptual enfocado en la meritocracia y el confucianismo. Posteriormente, se caracteriza el sistema de administración pública en China

desde los funcionarios de carrera, para luego estudiar casos particulares de servidores públicos que hayan realizado esta carrera funcionaria con éxito. Esto, desde un análisis de fuentes y bibliografía en chino mandarín, inglés y español.

1. Capítulo 1: Marco Teórico y Conceptual

1.1 Marco Teórico: la administración pública desde la visión china y occidental

Poder realizar una investigación sobre administración pública en Occidente, habiendo nacido y sido educado en China, es enfrentar no sólo una barrera lingüística, sino que también una barrera de forma de conocer, pues existen diferentes formas de aproximarse al conocimiento. Las circunstancias históricas, sociales, e incluso psicológicas difieren en cierta medida entre Occidente y China, por lo cual, los criterios para acceder al conocimiento pueden ser distintos. Por lo mismo, la realización de esta investigación tiene aquello como primer desafío, pero a su vez, esta puede ser una de sus fortalezas, pues establecer un puente que haga dialogar ambas visiones, es un valor agregado que este escrito puede entregar, en comparación con un análisis sobre la realidad china, realizado únicamente desde una visión occidental. Conocer ambas realidades es una ventaja que puede contribuir a acercar ambas civilizaciones para estrechar sus relaciones.

Ahora, entrando en la disciplina de la administración pública, desde la visión occidental, lo primero que: “uno de los mayores problemas de la administración

pública como disciplina radica en su carencia de un cuerpo sistemático de teoría”¹. Existen diversas teorías parciales y corrientes de pensamiento sobre cómo entender la administración pública como foco de estudio y sus conceptos importantes, pero cada una, a partir de una interpretación valórica o ideológica distinta sobre cómo pensar la realidad y el rol de la administración pública en el marco del sistema político de cada país.

De hecho, incluso es necesario indicar que la civilización occidental tampoco puede ser vista como una unidad tal como podría ser la civilización china. La administración pública en Occidente tiene diferentes formas de ser entendida, también respecto de la realidad de cada nación. “Es el contexto de la administración pública, más que su composición interna, lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político”². Por ejemplo, la escuela norteamericana, difiere de la escuela inglesa o francesa; así mismo, la forma en que son llevadas a la práctica en América Latina es distinta, por mucho que puedan tener como base, a alguna de estas escuelas de administración pública. También el contexto histórica difiere en la forma de abordar este asunto en un mismo país.

De hecho, el pensamiento occidental sobre una administración pública moderna no estuvo desconectado de la experiencia china (tal como tampoco

¹ Shafritz, Jay & Hyde, Albert. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 30

² Shafritz, Jay & Hyde, Albert. (1999: 8). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 8

estuvo desconectada de otras experiencias, como la de babilonios, persas, griegos o romanos en la Antigüedad). Ante los despotismos europeos: “descripciones como la de Ricci [misionero jesuita, cronista destinado a China en el siglo XVI] sobre el servicio civil en China, reclutado con base en la virtud individual, provocaron una cálida admiración entre los filósofos franceses de la época de la Ilustración. Voltaire, Turgot y muchos otros fijaron en sus escritos la imagen del servicio civil chino como una carrera abierta al talento y se sirvieron de esa información para atacar la fuerza de los privilegios hereditarios en la Europa de su tiempo”³.

De todas formas, es necesario destacar ciertos aspectos de pensadores occidentales en materia de administración pública, como el presidente de Estados Unidos de América (EUA) Woodrow Wilson, quien reflexionó sobre la administración pública para una democracia: “¿cómo conciliar la administración pública experta y apolítica con el control popular sobre todos los aspectos del gobierno? ¿Quiénes deben ser los administradores? Y, ¿cuáles son, dentro del contexto de la democracia, los medios, objetivos y límites apropiados del gobierno administrativo?”⁴. El marco en el cual surge este tipo de reflexión es bajo un avance de los partidos políticos dentro de la administración pública, lo que traía consigo una politización en la entrega de cargos públicos y una rotativa en dichos cargos, condicionado por los cambios de los gobiernos que fueran elegidos.

³ Martínez, Omar. (2005). “El servicio civil en la China imperial”. *Economía, Sociedad & Territorio*, Vol. V. N° 18. Pp. 426

⁴ Rabin, Jack & Bowman, James. (1984). “Woodrow Wilson and American Public Administration”. *Politics and Administration*. New York: Macmillan Dekker Inc.

Además, el contexto de Wilson fue uno en el cual Estados Unidos de América estaba en pleno ascenso desde potencia continental americana, hacia el plano global: “requirió una administración pública más estable, profesional y eficaz para encauzar el desarrollo urbano, comercial e industrial, y asumir un papel más importante en las relaciones internacionales”⁵. Esto es relevante para el objeto de estudio de este escrito, porque el pensamiento de Wilson acerca de adaptar la administración pública para los nuevos retos que enfrentaba el país debido a su mayor protagonismo y crecimiento, son similares a los que China tienen delante suyo en la actualidad, donde su economía es cada vez más importante.

Continuando, la administración pública, bajo esta visión de Wilson, debía ser controlada por la política desde la voluntad popular, pero preveniéndose de que el administrador público debía pasar desde el partido a la profesionalización bajo principios técnicos, llegando a ser científica. Esto va en dirección con lo que postulaban “los progresistas” en EUA, críticos de la corrupción e incompetencia: “los progresistas crearon un movimiento para reformar la política y la administración, presionando por mayor intervención estatal, separación entre política y administración, el principio del mérito (titularidad, neutralidad y administradores competentes), y una buena gestión financiera. Los progresistas lograron notables éxitos: una carrera funcionaria”⁶.

⁵ Shafritz, Jay & Hyde, Albert. (1999: 8). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 9

⁶ Gruening, Gernod. (2001). “Origin and theoretical bases of New Public Management”. *International Public Management Journal*, n° 4. Pp3

De esta manera fue construyéndose el marco de ideas sobre que ideas sobre cómo debía ser una administración pública óptima, desde una estructura organizacional que apuntara a la planificación, organización, plan de personal, dirección, coordinación, reportes y presupuesto. Todo aquello, con el objetivo de estandarizar los procedimientos administrativos. Esto es fuente de la corriente que veía a la administración pública como una ciencia. “En el pasado, el primer lugar le ha correspondido al hombre; en el futuro, el primer lugar debe ocuparlo el sistema”⁷. En esa línea, Henri Fayol “concibió la administración como una función universal de las empresas, la cual comprendía un proceso dividido en las etapas de previsión, organización, dirección, coordinación y control”⁸. Por lo cual, se podía aplicar al gobierno. Era la llamada “administración pública ortodoxa”, que apuntaba a una dicotomía política-administración, siendo la segunda, neutral bajo el control político, apuntando a la eficiencia, con estructura impersonal y como asunto técnico.

Esta es una de las corrientes más relevantes del siglo XX en cómo enfrentar esta disciplina, tal como los aportes del pensador alemán Max Weber. Él entregó el concepto de la burocracia entendida como una forma “legal racional de organización, integrada jerárquicamente por especialistas nombrados con base en su competencia, que administraban reglas impersonales de la manera más

⁷ Sudhir, Frederick. (1970). *Taylor A. Study in Personality and Invocation*. Cambridge: Themit Press.

⁸ Shafritz, Jay & HYDE, Albert. (1999: 8). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 11

eficiente para conseguir objetivos. Su precisión, firmeza, disciplina, rigor y confiabilidad sustentan su mayor eficiencia técnica”⁹ .

En definitiva, estas corrientes apuntaron a una administración más racional en la forma de estar jurídica y organizacionalmente, y son las que primaron no sólo en la teoría, sino que, en la práctica, a lo largo del siglo XX en Occidente. Naturalmente estas corrientes han sido criticadas por su falta de flexibilidad, y sacar los problemas ciudadanos, principalmente por pensadores más cercanos a las ciencias sociales. Detallar aquellas visiones que cuestionan al mainstream de la administración pública escapa a los objetivos de este escrito, más aún, considerando que esas visiones han sido más teóricas que prácticas, es decir, no han sido adoptadas mayormente por los Estados. Por lo que resulta más relevante terminar la aproximación occidental, referenciando al New Public Management (NPM), que sí ha tenido un impacto mayor en los gobiernos del mundo.

El NPM tiene incuestionables componentes, que siguiendo a Gruening ¹⁰ Recortes presupuestarios: acompañados de un proceso de privatización de las funciones públicas con el objetivo teórico de que aquello incrementa la eficiencia y competitividad, la capacidad de innovación y la flexibilidad (pero sin reparar en las consecuencias sociales);

⁹ Shafritz, Jay & Hyde, Albert. (1999: 8). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 12

¹⁰ Gruening, Gernod. (2001). “Origin and theoretical bases of New Public Management”. *International Public Management Journal*, n° 4. Pp16

- 2) Separación entre provisión y producción: bajo la idea de un sistema de administración policéntrico, lo cual es una forma de referirse a la subcontratación como reflejo de la racionalización de los costos y riesgos;
- 3) Cargos al usuario: es decir, no que todos paguen por todo, sino que quien usa determinado servicio, pague por aquello (un ejemplo son los peajes en las carreteras para los automóviles);
- 4) Competencia: como eje para motivar a las organizaciones a lograr resultados y tener la flexibilidad, desde las autoridades de cada departamento, bajo incentivos como estímulo;
- 5) Separación política-administración: noción heredada desde las visiones anteriormente indicadas de la administración pública, y que fue previamente explicado;
- 6) Rendición de cuentas: es visto como una etapa de la racionalización del presupuesto, como un método evaluativo para analizar la gestión financiera y la optimización de los recursos con relación a los objetivos que logra;
- 7) Planificación estratégica y estilo de gestión flexible: su énfasis está en trazar una línea que, de sentido a los medios con los objetivos, pero con capacidad de adaptabilidad a las crisis;
- 8) Racionalización de las jurisdicciones y de las estructuras administrativas: tal como la separación política-administración, deriva de las corrientes más clásicas;
- 9) Democratización y participación ciudadana: sobre esto, Gruening indica que, si bien se le da como característica al NPM, suele tener una visión del ciudadano

como consumidor más que una interpretación desde el empoderamiento ciudadano, pero que ello está en debate.

Habiendo realizado una exhaustiva revisión a las tendencias más relevantes en Occidente sobre administración pública es posible realizar la aproximación hacia la visión desde China, desde sus similitudes y diferencias. Tal como se expresó páginas atrás, existe una ligazón entre la administración pública china y cómo esta inspiró a pensadores de la Ilustración para influir en Occidentes, gracias a lo que se conocía por Matteo Ricci.

Max Weber hablaba acerca de una administración racional-burocrática basada en una dominación racional, con cuerpos legales, reglas abstractas y un orden impersonal, “todos quienes obedecen lo hacen al ‘derecho’ y no por atención a la persona del funcionario y que, cuando obedecen a éste, lo hacen dentro de la competencia limitada, racional y objetiva que le fue otorgada por el derecho”¹¹. Esto es analizable en relación con lo que, en China, hasta el fin del periodo dinástico se denominó como “los mandarines”, una clase social numéricamente pequeña, pero de gran poder, y que eran vistos como eruditos-funcionarios. Su profesión era gobernar, a diferencia de los funcionarios burocráticos de Weber, cuyo rol estaba acotado a hacer cumplir las reglas. Además, eran preparados según los principios de la filosofía oficial, que era el confucianismo (que será explicada con posterioridad), lo cual podría ser interpretado en Occidente como una forma de enseñanza o ser funcionarios con una carga ideológica parcial.

¹¹ Sosa, Rodolfo. (2009). “El trabajo en la administración pública”. *Ficha de Cátedra de Derecho Social*.

“De ese modo, se estableció un servicio civil de carrera de por vida, que a la vez que gobernaba y administraba, daba al régimen imperial la sanción racional y ética que necesitaba para el ejercicio de su autoridad. El secreto de su continuidad y supervivencia estaba en el sistema de exámenes únicos y competitivos para reclutar funcionarios para el Estado” ¹²(Martínez, 2005: 412). Estas características fundamentales para ser mandarín no distan tanto de la visión weberiana sobre que los burócratas acerca de que deben poseer competencias rigurosas, tener calificación profesional, el sometimiento disciplinar, y que: “tienen ante sí una ‘carrera’, o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores”¹³.

Pero donde sí difieren, es en que mientras para Weber no debía haber adecuación del cargo, en la China antigua, quienes eran mandarines, lo eran por su integridad personal, por lo que no era clara esa separación que Weber hace entre persona y cargo, de hecho, “por su especialidad en el manejo de las personas y su experiencia en el arte político de gobernar, los eruditos-funcionarios eran la esencia del Estado”¹⁴. Y esto es de gran relevancia, porque la estructura estatal china no se enmarcaba en una estructura legal como es entendida en Occidente, algo que no es solo para la Antigua China, sino que también para la RPCH en la actualidad:

¹² Martínez, Omar. (2005). “El servicio civil en la China imperial”. *Economía, Sociedad & Territorio*, Vol. V. N° 18. Pp. 412

¹³ Sosa, Rodolfo. (2009). “El trabajo en la administración pública”. *Ficha de Cátedra de Derecho Social*.

¹⁴ Martínez, Omar. (2005). “El servicio civil en la China imperial”. *Economía, Sociedad & Territorio*, Vol. V. N° 18. Pp. 414

“El sistema jurídico chino se inspira en valores culturales tradicionales que se originan en la ética confucionista y de los cuales no se puede trascender para llegar a un conocimiento profundo de la realidad jurídica de la RPC. De hecho, estos valores todavía actúan en la vida jurídica de la RPC con la naturaleza de costumbre, llamados Li (礼). Los Li se oponen a la ley, entendida como ley positiva, nombrada Fa (法): cuando hay un conflicto entre posiciones jurídicas el primer elemento que se aplica es el Li y solo si no se alcanza una resolución de la disputa con el uso de los Li se aplicará el Fa. El Fa es entonces un recurso secundario que señala el fracaso de las partes en desacuerdo en la aplicación de los valores tradicionales”¹⁵.

Estos valores se inspiran en una precisa jerarquía entre los principios morales hacia un equilibrio armónico, y afectan directamente en quehacer del funcionario público, desde el mandarín de la antigüedad hasta el actual servidor chino (claro que, en menor medida en el presente, debido a que China está realizando esfuerzos por modernizar su base jurídica). De este modo, el funcionario chino no es entendido como un engranaje neutro dentro de un sistema administrativo racionalizado al punto de profesionalización bajo principios técnicos, llegando a ser científica. Al contrario, el funcionario público en China se construye desde su educación y conocimientos, pero también desde su práctica. Naturalmente existía una red administrativa establecida del mandato superior, pero la autonomía era mucho mayor, porque estaba capacitado para ello al ser un hombre de valores confucianos. “Una de las razones por las cuales la sociedad burocrática perduró tanto tiempo en China fue por su capacidad para sobrevivir, la riqueza de su experiencia y éxito en el arte de gobernar” ¹⁶.

¹⁵ Staiano, Francesca (compiladora). (2014). *El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación*. La Plata: Ediciones IRI.

¹⁶ Martínez, Omar. (2005). “El servicio civil en la China imperial”. *Economía, Sociedad & Territorio*, Vol. V. N° 18. Pp. 420

Complementario a lo que ha sido señalado hasta este momento, una de las principales diferencias entre la administración pública china contemporánea y la occidental, está en la relación que se da entre la política y la administración. La dicotomía política-administración está destacada prácticamente en todas las corrientes de pensamiento de la disciplina, y es visto como una sana práctica dentro de sociedades democráticas para no partidizar el sistema. No obstante, como es sabido, la RPCH posee características distintas a las occidentales, pues es un país gobernado bajo un sistema de partido único por el Partido Comunista de China (PCCH), donde las decisiones pasan por un mecanismo de centralismo democrático intra-partido, pero no abierto a la ciudadanía en general. Un sistema de corte marxista-leninista. Si ello es mejor o no, en relación al sistema occidental, escapa al objetivo de esta investigación.

Esto impacta directamente en la dicotomía política-administración, porque esta deja de existir. Esto hace que “la ausencia de distinciones entre política y administración hace dificultoso medir el tamaño del servicio civil chino”¹⁷. En los hechos: “los servidores públicos no son necesariamente miembros del Partido. En la práctica, la mayoría de los servidores públicos rankeados e inscritos no tienen membresía del Partido. De todas formas, el 95% de los servidores públicos en posiciones de liderazgo desde el nivel de condado en adelante, son miembros del Partido. Y los servidores públicos que formalmente ocupan posiciones de real

¹⁷ Podger, Andrew & Chan, Hon. (2015). “The concept of ‘merit’ in China, Australia and Taiwan”. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 74, n° 3. Pp. 264

liderazgo (zhengzhi) en una agencia o ministerio son sin excepción, miembros del Partido”¹⁸.

Esto es esclarecedor, porque para la RPCH, si bien es cierto, ser funcionario público no implica ser militante del PCCH, para acceder a los cargos de autoridad, sí. “Líderes de Estado y miembros de gabinete, que normalmente serían considerados políticos en un sistema político con partidos políticos competitivos y elecciones, son parte del servicio civil en China. El presidente Hu JinTao y el primer ministro Wen JiaBao son altos servidores públicos y son remunerados con beneficios acordes con la regulación del servicio civil”¹⁹. Como puede apreciarse, no hay distinción entre el cargo administrativo y político, tal como en Occidente se hace. La toma de decisiones como responsabilidad política está unida a la necesidad de hacer una carrera funcionaria para alcanzar los altos puestos.

Resulta complejo de entender para alguien con forma occidental de conocer y pensar, desde un contexto ajeno a China, pero es la realidad que ha construido el país a casi 70 años de su fundación, y es uno de los pilares sobre los que se funda el gobierno. Sin esta mezcla política-administración, no podría comprenderse la forma en que China ha estructurado su desarrollo en estas décadas. Este sistema de gestión se hereda del sistema de “nomenklatura”

¹⁸ Brodsgaar, Kjeld & Chen, Gang. (2009). “China’s attempt to professionalize its civil service”. *EAI Background Brief*, n° 494.

¹⁹ Brodsgaar, Kjeld & Chen, Gang. (2009). “China’s attempt to professionalize its civil service”. *EAI Background Brief*, n° 494.

soviético, donde todos los funcionarios públicos eran categorizados como cuadros políticos²⁰. Si esto es visto desde un gobierno de partido único, la filiación al Partido pasa a ser un requisito para realizar una carrera funcionaria que aspire a liderazgo político y toma de decisiones, pero ya siendo miembro del Partido, la forma en que se desarrolla la carrera funcionaria de cada servidor público, depende principalmente de sus méritos, experiencia y objetivos logrados.

En cierta forma, pasa a ser una doble manera de formar al servidor público: “Las élites políticas chinas incluidos los servidores públicos son actualmente entrenados en dos sistemas nacionales paralelos, el sistema de formación del Partido y el sistema de formación de la Administración”²¹. Formando administradores públicos con capacidades no sólo políticas e ideológicas acerca del marxismo-leninismo y del pensamiento de Mao ZeDong, sino que crecientemente más en temas profesionales y técnicos, economía global, sistemas políticos y legales, finanzas, comercio, ciencia y tecnología.

Para dar por cerrada esta sección, cabe señalar que existen diferencias y similitudes en la manera en que la administración pública como disciplina es entendida en Occidente y en China. Entre las semejanzas, está creación de una carrera funcionaria que da continuidad a la labor y posibilidad de ascenso al servidor público en reconocimiento a su experiencia, lo que se relaciona con un nivel de exigencia para obtener una profesionalización de este trabajo, una

²⁰ Zhang, Zhibin. (2015). “Crowding Out Meritocracy? Cultural Constraints in Chinese Public Human Resources Management”. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 74, n° 3. Pp. 271

²¹ Brodsgaar, Kjeld & Chen, Gang. (2009). “China’s attempt to professionalize its civil service”. *EAI Background Brief*, n° 494.

disciplina fuerte, todo, transversalizado por el mérito como un valor importante. Pero entre las diferencias, está la concepción del funcionario sobre el sistema administrativo en relación con los marcos regulatorios y legales, 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). Y junto a aquello, la dicotomía política-administración, una de las constantes en Occidente, es muy difusa en China, que tiende a ver a los cuadros políticos como funcionarios públicos, y haciendo que los líderes y tomadores de decisiones sean vistos como servidores públicos con carrera funcionaria.

1.2 Marco Conceptual

1.2.1 El Confucianismo y su Influencia en el Sistema de Gobierno en China

Como se indicó anteriormente, el erudito-funcionario que se hereda desde la Antigua China como una constante en la administración pública del país, está caracterizado por ser fiel a la filosofía oficial: el confucianismo. “El cambio legal y el institucional, que tanto se ha buscado en la tradición política occidental como remedio para los males políticos, era secundario en la tradición china, esos conceptos venían detrás de la búsqueda de hombres de talento”²². Aquel hombre de talento era a lo que el confucianismo aspira, porque un gobierno correcto, es uno que guíe la moral del pueblo, indicaba Confucio.

²² Martínez, Omar. (2005). “El servicio civil en la China imperial”. *Economía, Sociedad & Territorio*, Vol. V. N° 18. Pp. 422

El confucianismo es un conjunto de pensamientos iniciados por Confucio, y que sus seguidores han ido coleccionando y evolucionando. Contextualizando, el período de Primavera y Otoño (770 -476 A.C) cuando nació Confucio era una época transitoria de sociedad esclava a feudal, llena de guerras entre los imperiales y reflexión de la cultura tradicional. En la Dinastía Han (202-220 A.C), el seguidor de Confucio, Dong Zhongshu logró que el confucianismo fuera reconocido por el Emperador y aplicado en la gobernación imperial y en las políticas desarrolladas. Se representó al daoísmo y al YinYang como una forma de pensamiento propia de la monarquía feudal, frente a la cual el nuevo confucianismo y su aplicación, ofrecían soluciones a muchos problemas sociales de la época.

Después de la Dinastía Han, se iba abandonado el confucianismo en el gobierno, hasta la Dinastía Tang (618-907) cuando volvió a ser la ideología dominante del reino y desde ahí ha ejercido una influencia constante a la cultura y la sociedad china, incluso hasta el día de hoy. Una de las ideas principales del pensamiento de Confucio, la Bondad, todavía afecta a la política, la economía y otros aspectos de China.

La filosofía del confucianismo cuenta con muchos conceptos, entre ellos, uno nuclear y que tiene más influencia es la bondad, la cual es el estándar más alto para la política social y la moralidad. “Con bondad tratar a la gente, se conseguirá el orden y la armonía de la sociedad, es el punto original de los

pensamientos de Confucio y el nuclear de la visión del confucianismo²³. En el aspecto de educación, la bondad se explica como “enseñanza sin distinción social”. En el período de Primavera y Otoño, todos los institutos escolares eran públicos y Confucio fue el primero en establecer un colegio privado, y recibía a niños de todos niveles sociales, lo cual en una sociedad feudal donde se distinguían estrictamente los niveles sociales, es una acción muy avanzada y ha contribuido al desarrollo de la educación china. En el aspecto de política, la bondad se entiende como los gobernadores se dedican en los asuntos gubernamentales, establecer un gobierno benevolente, darle beneficio al pueblo y aplicar políticas que convienen para conseguir el apoyo de la gente, esto, porque quien gobierne debe guiar moralmente al pueblo: “el pueblo es como la hierba, el gobernante como el viento, en la dirección en que el viento sopla, se inclina la hierba”²⁴.

Hablando de gobierno benevolente, se deben mencionar los principios de selección de oficiales y gobernadores del confucianismo, fundados en meritocracia. La meritocracia (aunque será profundizada luego) se ejemplifica en nombrar servidores públicos a personas que cuenten con talento y virtud, sin importa si tienen una relación cercana de las autoridades o si vienen de una familia aristocrática. Confucio considera que, para lograr una buena administración del país, lo primero es seleccionar funcionarios con talento y virtud. De esta forma, se puede evitar que personas malas entren en el sistema político, además, puede aumentar el prestigio de las autoridades y hacer que el pueblo le entregue su

²³ Chen Zhisui 《载敬堂集》

²⁴ Martínez, Omar. (2005). “El servicio civil en la China imperial”. *Economía, Sociedad & Territorio*, Vol. V. N° 18. Pp. 422

confianza a la administración del gobierno. Confucio sacó ciertas conclusiones de los principios y métodos de evaluación: 1) que sus hechos estén de acuerdo de sus palabras; 2) no nombrar a alguien sólo por el elogio que recibe, ni juzgar a alguien por un error que ha cometido; 3) no exigir la perfección de una persona, porque cada persona tiene sus ventajas y defectos, por lo que no se espere, ni exija que una persona cuente con sólo ventajas.

Mientras el confucianismo se convirtió el pensamiento con más influencia, su idea meritocracia imponía un efecto al sistema de selección de oficiales. El sistema de examen imperial chino fue una serie de pruebas para la selección de los candidatos de funcionarios. Los exámenes se dividían en asignaturas para diferentes cargos. En China, el sistema de examen imperial se inició en el año 606, durante la dinastía Sui, y terminó en el año 1905, durante la dinastía Qing. Sus más de 1300 años de historia le convirtieron en el sistema de selección de funcionarios que duró más tiempo en el mundo.

Antes de aplicar este sistema, las familias ilustres eran tan poderosas que no se seleccionaba a los funcionarios por sus capacidades, ni talentos, sino que, por su familia, lo cual impedía poner a gente adecuada al cargo, y dejó como resultado, que las familias aristocráticas dominaran el imperio. En la dinastía Sui, se realizaron los primeros intentos del examen del sistema meritocrático, pero el sistema no duró mucho tiempo. En la dinastía Tang (618-907), cuando el sistema antiguo de selección ya no satisfacía al pueblo de una sociedad donde se estaba debilitando el poder de la familia aristocrática y prosperando una clase social de terratenientes (地主) sin antecedente noble, el sistema de examen imperial se crea

formalmente. Ya durante la dinastía Song (960-1279), ya la mayoría de los funcionarios fueron seleccionados por el resultado del examen con principio meritocrático.

El sistema imperial chino no distinguía por clase o edad de los candidatos. Por lo tanto, una persona de cualquier clase social podía participar en el examen una vez que conseguía la educación que se consideraba suficiente para la selección. En cuanto al contenido del examen, los candidatos tenían que aprender bien y memorizar las obras clásicas “Los Cuatro Libros” y “Los Cinco Clásicos” y debían componer poemas y elaborar un tipo de redacción llamada en chino BaGuWen (八股文) según el tema establecido relacionado con los clásicos en forma y estructura requerida. La redacción BaGuWen eran tan importante que podía decidir si uno lograría ascender a una jerarquía superior del examen. La jerarquía de las pruebas se dividía en de nivel inferior al superior, Examen de Distrito, realizado en todos los distritos o ciudades de China dos veces cada tres años y quedando el del primer lugar para el próximo examen, lo cual era la preselección; Examen de Provincia, celebrado una vez cada tres años en el capital y capital de cada provincia y quedando el del primer lugar para el próximo; Examen de Capital, realizado en el marzo del año siguiente del Examen de Provincia, quedando el del primer lugar para el superior Examen de Palacio, lo cual se ejecutaría por el emperador en el abril del mismo año del examen anterior. Todos los que podía lograr en el Examen de Palacio, con nombre de Jin Shi serían funcionarios de diferente nivel de cargo. Para el Jin Shi consistía en 3 niveles, a los del primer nivel se otorgaría un cargo en seguida y los del segundo y tercer

nivel tenían que tomar un examen de la Academia Imperial y estudiar por 3 años en ella antes de recibir un cargo.

El examen imperial en las épocas feudales había ejercido una influencia positiva tanto para el sistema político, como para el desarrollo de la sociedad. Antes de todo, la implementación del examen expandió la soberanía del emperador y aumentó la calidad de los funcionarios. Estas características pueden proyectarse hasta la RPCH, porque es el confucianismo una forma de pensamiento en la cual la presencia e intervención del Estado en la sociedad es importante (a diferencia del WuWei del daoísmo, que apuntaba a tener la menor injerencia posible, y “dejar que las cosas sean”), por lo que tiene una similitud con la manera en que el PCCH gobierna bajo un sistema político planificado.

El paso desde el marxismo de Mao, hasta la revitalización del confucianismo en China se produce tras la Revolución Cultural, que intentó imponer el marxismo y erradicar los valores tradicionales chinos. Pero principalmente, es bajo el mando del presidente Hu JinTao, y su idea de hacer de China una “sociedad armónica”, que Confucio vuelve a escena. “Haciendo eco de los temas confucianos, Hu dijo que China debía promover aquellos valores, como la honestidad y unidad, tanto como forjar una relación más cercana entre el pueblo y el gobierno” ²⁵. Tampoco es en vano que el organismo estatal encargado de la difusión del chino mandarín en el mundo (creado en 2004) se llame Instituto

²⁵ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.9

Confucio. También, “para el gobierno, la promoción de los valores confucianos tiene varias ventajas. En el plano doméstico, la afirmación de la armonía pretende reflejar la preocupación del Partido por todas las clases”²⁶. Y desde la vertiente más ideológica: “la práctica maoísta de la autocrítica reflejaba la idea confucianista que demandaba antes a uno mismo el deber ser, antes que dirigirlo a otros”²⁷.

1.2.2 Mérito y Meritocracia Aplicado a la Política y Gobierno

El mérito es definido como “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 el que depende de la virtud de cada persona”²⁸, pero esto únicamente puede ser pleno, cuando se logra, primeramente, la igualdad de oportunidades. En cierta forma es, un principio de justicia. “Al vincular el mérito con la igualdad de oportunidades estoy sosteniendo que las personas merecen estar como están (respecto del bien en cuestión) solo si, primero, el principio de igualdad de oportunidades ha sido satisfecho y, segundo, si quienes merecen son responsables de merecer”²⁹

“La idea básica de meritocracia política es que todos puedan tener oportunidades equitativas para ser educados y contribuir en política, pero que no

²⁶ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.9

²⁷ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.10

²⁸ Díaz, Gustavo & Opazo, Raúl. (2016). *La idea de mérito en Rawls: ¿una idea protestante secularizada?*. Sin información. Pp.11

²⁹ Page, Olof. (2013). “Mérito e Igualdad de Oportunidades”. *Revista de Ciencias Políticas PUC*, Vol. 33, n° 2.

todos pueden emerger desde ese proceso, con una capacidad igual para hacer juicios políticos-morales. Por ello, la tarea política es identificar a aquellos con habilidades por encima del promedio y hacer que estos, sirvan a la comunidad política³⁰. De esta manera, el sistema político se optimizaría, ya que la toma de decisiones o las mayores responsabilidades estarían a cargo de quienes fueron seleccionados como los mejores, y que desarrollan una experiencia asociada a su mérito, ascendiendo cuando están lo suficientemente preparados para hacerlo.

En dicha senda, contextualizando esto a la realidad de la República Popular China, es que hay que tener claro que el sujeto de investigación de este escrito, si bien son los funcionarios públicos, tal como se los concibe en China, no se refiere a la totalidad, sino que en particular a aquellos servidores públicos con capacidad de decisión política, es decir, al 5% de la totalidad de funcionarios, que son lo que en Occidente serían catalogados como políticos y no funcionarios públicos, pero que en el caso chino, existe una mixtura entre ambas aristas. Por esto mismo, durante este escrito, cuando se utilice el concepto de funcionario público, se estará aludiendo a los líderes políticos involucrados en la toma de decisiones, y que al igual que el resto, están en un proceso de carrera funcionaria para ascender al poder de decisión.

Apuntado a esto, Daniel Bell indica que: “el principio de meritocracia política -nombrando los oficiales, acorde al mérito, más que a su raíz genealógica- fue compartido por cada gran intelectual del periodo pre-imperial. Actualmente los

³⁰ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.32

pensadores argumentan ya no solo sobre el contenido del mérito, sino que también, sobre los mecanismos necesarios para identificar el mérito político”³¹. Esto, será mayormente abordado en el próximo capítulo referente a la estructura de la administración pública china.

2. Capítulo 2: La Estructura de la Administración Pública en China

2.1 Breve contextualización sobre cómo se crea el sistema actual de carrera funcionaria en China

Someramente, un funcionario es quien representa el país ocupando un cargo o empleo en la administración pública con el objetivo de ejecutar el poder efectivo y cumplir con sus funciones oficiales. Según la definición de la ley de funcionarios civiles de la RPCH, un funcionario se refiere a la persona, incluyendo al sistema de las Fuerzas Armadas, con el desempeño de cumplir con los cargos públicos de acuerdo con la ley, cuyos salarios y beneficios se le otorgan los fondos del Estado.

Ahora bien, el sistema de cuadros y personal de la República Popular China, establecido y desarrollado en base del sistema de personal de los distritos de Jiefang (literalmente: liberación) y del Ejército Popular de Liberación (EPL) durante el periodo de la Revolución Comunista China, ha heredado las ventajas de la tradición histórica, sobre todo, las del sistema de cuadros del PCCH, y también ha tomado experiencias administrativas de la Unión Soviética como punto de

³¹ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.81

referencia -como la *nomenklatura*, indicada páginas atrás. Siendo, lo más característico, lo que ya ha sido reforzado antes, sobre la homologación entre cuadro político y funcionario público.

Dicho sistema se caracterizaba fundamentalmente por la administración unitaria de todo el personal, estableciendo un grupo de cuadros élites para aprovechar sus ventajas grupales, lo cual, desde la organización, permitía la aseguración del cumplimiento de las misiones políticas, económicas y culturales durante todos los periodos históricos, y dejaba plena la realización de la ruta política del Partido Comunista. A partir de los primeros periodos de la liberación, incluso hasta un periodo posterior, el sistema de la administración unitaria de todo el personal se adaptó a las condiciones y circunstancias históricas de dichos periodos, con la función promotor para consolidar el régimen estatal recién nacido, recuperar la economía nacional y llevar a cabo construcciones económicas de gran escala.

De allí que la diferencia entre los chinos y sus vecinos rusos es que la estructura de la administración no se petrificó: “desde la fundación de la República Popular de China, la administración pública ha sido modificada varias veces. Dichas transformaciones son estratégicas en nuestras políticas de reforma integral y apertura, así como de modernización. Sin estas reformas, sería imposible que profundizáramos en las transformaciones del sistema económico o en la construcción de una sociedad armoniosa”³². Especialmente después de la

³² Yan, Tianqin. (2014). “Las Reformas Administrativas Chinas en el Contexto de la Globalización”. *ReDCE*, n° 22. Pp. 106

Revolución Cultural, pues la Reforma y Apertura aceleró el desarrollo de la economía y la gran reforma del sistema económico, se iba convirtiendo el original sistema de cuadros y personal en el obstáculo para el desarrollo económico y social en China. Bajo este alero, el PCCH y el gobierno chino, guiados por la ideología reformista de Deng XiaoPing, a principios de los años ochenta, se inspiraron en las llamadas Cuatro Transformaciones (*sihua*), lo que implicaba que los líderes políticos debían ser más revolucionarios, más jóvenes, mejor educados y profesionalmente más competentes. A partir de esto, el sistema se desarrolló bajo lo que podría ser categorizado en los siguientes periodos:

Fase de preparación e investigación (1984-1989): Esta fase se concentró en estudiar la legislación. En 1985, se redactó la Ley del Personal de los Órganos Estatales. En 1987, el XIII Congreso Nacional del Partido Comunista tomó la decisión de establecer un sistema nacional de administración pública. En 1988, la primera sesión de la VII Asamblea Popular Nacional también propuso la idea de acelerar el establecimiento e implementación gradual del sistema nacional de administración pública. En 1989, el Departamento de Organización del Comité Central del PCCH y el Ministerio de Personal emitieron conjuntamente el Esquema de la Evaluación Anual de los cuadros dirigentes departamentales de los órganos centrales del Estado. Hasta aquí, el trabajo de la redacción del sistema de administración pública y de las reglamentaciones de funcionario fue aprobado por el Partido y la máxima autoridad del Estado, coherente con esta doble filiación de los líderes políticos.

Tras ello, sobrevino la fase de prueba (1989-1993): Conforme al espíritu de hacer simultáneamente la práctica, la exploración y la revisión de las reglamentaciones, los departamentos pertinentes primero hicieron pruebas del sistema nacional de administración pública en los seis departamentos del Consejo de Estado, entre los cuales estaba la Oficina Nacional de Auditoría, y luego en 1990, en Harbin y Shenzhen.

Fase de implementación y realización (1993-1999): En agosto de 1993, conforme al establecimiento y desarrollo de la Economía de Mercado Socialista desde el XIV Congreso del PCCH, se firmaron las Regulaciones Provisionales de Administración Pública Nacional, lo cual marcó el nacimiento del sistema nacional de administración pública en China. Este era un proceso gradual para la toma de decisiones, que se podía describir con el dicho de “cruzar el río tocando las piedras”, es decir, acumular experiencias durante la constante exploración. Tras la implementación de las Regulaciones, el Consejo de Estado propuso la idea de usar tres años o un poco más de tiempo para establecer básicamente el sistema de administración pública en todo el país, y luego mejorarlo gradualmente. En marzo de 1994, se promulgó el Reglamento Provisional de Evaluación de Funcionarios Estatales y a finales de 1998, de esta manera el sistema estatal de administración pública estaba establecido.

Actualmente podría indicarse que el país está en la Fase de consolidación y perfección: La reforma de las instituciones gubernamentales en 1998 transformó aún más las funciones del gobierno y mejoró gradualmente el sistema de administración pública, esto, en parte, porque el ingreso, tras 15 años de

negociaciones, del país a la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que significaba un nuevo desafío para la nación y un paso adelante en cuanto al involucramiento del país en las dinámicas económicas internacionales. En palabras de Yan, China se vio enfrentado al dilema de que: “Si un país quiere ser más poderoso, su gobierno debe ser capaz de desempeñar un papel adecuado en la dirección y ajuste del funcionamiento económico nacional, la promoción del desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad nacional” ³³.

De esta manera, en 2006 se implementó formalmente la Ley de la Administración Pública de la RPCH y 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. Ese mismo año, el sistema de administración pública entró en fase de consolidación y perfección, porque la propuesta del nuevo sistema administrativo echó buenos cimientos para formar un equipo de funcionarios estatales altamente calificado y profesional. El XVI Congreso Nacional del PCCH propuso que se debería reformar y mejorar el sistema de cuadros y personal, perfeccionar el sistema de administración pública, lo que señalaba la dirección para la construcción de los equipos de funcionarios y el establecimiento de los sistemas en el nuevo siglo. La Ley de Funcionario de la RPCH fue aprobada en 2005 por la XV reunión del

³³ Yan, Tianqin. (2014). “Las Reformas Administrativas Chinas en el Contexto de la Globalización”. *ReDCE*, n° 22. Pp. 105

Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional de la RPCH y en 2006 entró en vigor.

Por otra parte, en 2007 se crea la Regulación para el Reclutamiento del Servicio Civil, y: “para priorizar la importancia de profesionalizar el servicio civil, el gobierno chino en 2008 estableció el órgano semi-independiente, Buró Estatal de Servidores Públicos (*guojia gongwuyuanju*) que reportaba al Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social”³⁴.

Sumando aristas, en 2009 el Comité Central del PCCH y el Consejo de Estado crearon las Disposiciones Provisionales sobre la Aplicación de un Sistema de Responsabilidad para los Dirigentes del Partido y del Gobierno, con el objetivo de dar mayor probidad a la labor de los funcionarios públicos, y así aplacar la creciente presencia de casos de corrupción. De tal manera: “desempeñaron un importante papel en la mejora de la capacidad gubernamental de los dirigentes, en el arte de gobernar”³⁵. Esto, con repercusiones en qué responsabilidad corresponde a los líderes políticos frente a rendiciones de cuentas por graves errores en la toma de decisiones, actos ilícitos, negligencias, ineficacia, abusos de poder, etc.

La reforma de 20 años del sistema de personal y la implementación de 14 años del sistema de funcionario han reflejado las características de una reforma

³⁴ Brodsgaar, Kjeld & Chen, Gang. (2009). “China’s attempt to professionalize its civil service”. *EAI Background Brief*, n° 494.

³⁵ Yan, Tianqin. (2014). “Las Reformas Administrativas Chinas en el Contexto de la Globalización”. *ReDCE*, n° 22. Pp. 109

gradual. El proceso es en realidad, un aprendizaje y práctica constantes, y un proceso de retroalimentación y ajuste permanentes. Sin duda alguna, la toma gradual de decisiones tiene muchas ventajas, tales como ayudar a evitar las consecuencias persistentes de errores graves durante la toma de decisiones, promover la estabilidad de la sociedad y el avance constante.

2.2 La carrera funcionaria desde la base de la meritocracia

2.2.1 La selección e ingreso a partir de exámenes enfocados a la competitividad

Fundado en este sistema de administración pública en China, y bajo el principio de una meritocracia política, es que la selección de los funcionarios públicos es clave para dar un cariz profesional a la toma de decisiones. Para entrar en este proceso convertirse en líder político con la capacidad de tomar decisiones, el examen es clave, porque como ya se ha dicho, a diferencia de la visión weberiana, en la RPCH: “los exámenes para el servicio público (engañosamente traducido como examen del servicio civil) son peldaños hacia el poder político; no hay diferentes pistas para el funcionario político y el servidor público”³⁶. Por ello, el éxito de un candidato en el examen, lo pone en camino hacia el liderazgo político y con una alta responsabilidad sobre la comunidad.

³⁶ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.78

La Ley del Servicio Civil, en su artículo 38 estipula la selección (*xuanren*). Allí se plasman los principios básicos de apertura, equidad, competitividad y selección del mejor. Indicando la Regulación para el Reclutamiento del Servicio Civil, que el examen debe ser: 1) difusión pública de la fecha de los exámenes; 2) chequear la calificación de los examinados; 3) realización del examen; 4) doble chequeo y velar por la sana realización del examen; 5) publicación de los resultados y certificarlos. Y los requisitos básicos (no excluyentes de haber otros, dependiendo del caso) para el examen de funcionarios son: 1) tener nacionalidad china; 2) tener entre 18 y 35 años; 3) bogar por la Constitución de la RPCH (jurarle fidelidad al sistema político chino); 4) estar en condiciones físicas y de salud para el desempeño de los deberes; 5) contar con el nivel educativo requerida para el puesto al que postula.

Sobre esto último, para hacer carrera funcionaria como líder político, se requiere un grado universitario de modo obligatorio, y al examen escrito, le acompaña una entrevista personal, pues no basta el reconocimiento político per se; actualmente, la fidelidad política requiere de méritos profesionales para que el servidor público haga una carrera ascendente. Es una característica del modelo chino, que hace que la competencia individual sea un canal para fortalecer un sistema político que da prioridad a lo colectivo, ya que aquel sistema con énfasis en lo comunitario, para funcionar, necesita de las mejores capacidades individuales. Así, los aspirantes a la toma de decisiones requieren credenciales

tanto educativas como políticas para lograr ser parte de la élite de la administración pública³⁷.

Bajo esa lógica puede comprenderse lo que Brodsgaard & Chen indican acerca de que los candidatos nominados son evaluados por este examen, a la vez que deben entrevistarse con ciertos líderes políticos de su circunscripción, y que la evaluación no es simplemente al final del proceso, sino que existen evaluaciones de medio término de parte de los miembros del Partido y del nivel administrativo del gobierno. Luego: “las regulaciones requieren dos tercios de quorum de los miembros de un comité ad-hok, que discute una decisión sobre si cita o rechaza al postulante”³⁸.

Un ejemplo de la relevancia societal que posee este sistema es que desde 2010, más del 20% de los universitarios graduados se inscribieron para rendir el examen del servicio civil, pero la opción de ser admitido es apenas del 1% (Buró Nacional de Estadísticas de la República Popular China, 2012). Esto refleja la importancia que da la sociedad china a la administración pública y a la opción de ser parte de ella. Esto, en parte, porque hacerse servidor público entrega estabilidad socioeconómica al ingresante (y se enfatiza en que da estabilidad, y no es visto como un motor de movilidad social, ya que históricamente, para los chinos, el principal motor de ascenso social ha sido el comercio y no el servicio público). Y

³⁷ Zhang, Zhibin. (2015). “Crowding Out Meritocracy? Cultural Constraints in Chinese Public Human Resources Management”. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 74, n° 3. Pp. 270-282.

³⁸ Brodsgaar, Kjeld & Chen, Gang. (2009). “China’s attempt to professionalize its civil service”. *EAI Background Brief*, n° 494.

desde la perspectiva institucional, también favorece la estabilidad del sistema político, a la vez que se demuestra como un importante elemento de legitimidad social hacia el sistema.

Ahora bien, desde el plano más filosófico, el proceso de examinación ha variado a lo largo de los siglos, desde su implementación hace trece siglos, pero una continuidad ha sido la búsqueda de la virtud y el talento en la selección de lo que Platón, en *La República* denominaría una aristocracia natural, es decir, un régimen político compuesto por líderes con habilidades superiores y una moral que les permitan tomar buenas decisiones. Asumiendo que las aptitudes de los líderes políticos cambian según la época, un rasgo permanente, a juicio de Daniel Bell, es la existencia de habilidades intelectuales, destrezas sociales y virtud³⁹. El planteamiento de Bell es fundamental, y permite comprender el fundamento del examen, asumiendo la dificultad de medir estas tres características, a través de un examen, pero destacando que no solo es el primer examen estandarizado de la historia universal que busca el mérito como principio para el liderazgo político, sino que también se presenta como el sistema más eficiente y justo para una sociedad de gran escala como la china.

Siguiendo su argumentación, en cuanto a las habilidades intelectuales, Confucio sigue siendo el parámetro que trasciende la búsqueda de tales cualidades, pues: “los clásicos confucianos pueden ser particularmente de utilidad

³⁹ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.68

en el contexto chino, los clásicos son un rico repositorio de sabiduría cultural sobre cómo actuar bien en política”⁴⁰ .

Frente a esto, los exámenes como mecanismo de selección son efectivamente una forma competitiva de escoger óptimos líderes políticos. Naturalmente, como todo examen estandarizado, corre el riesgo de volverse obsoleto frente a las necesidades del contexto. Por lo mismo, la RPCH lo evalúa constantemente para asegurar su vigencia, y lo complementa con entrevistas, a la vez que, con un sistema permanente de evaluación, sin el cual, los escogidos no podrán ascender en su carrera funcionaria.

Un ejemplo de examen de ascenso para el servicio p[ublico chino puede reflejarse en el siguiente ejemplo del municipio de Shanghái. Las personas para asistir al examen de funcionario, además de cumplir con los once requisitos prescritos de esta ley, también deben satisfacer las condiciones requeridas para los puestos propuestos por el departamento regente de funcionarios a nivel provincial o a nivel superior a éste. Tómese, por ejemplo, el puesto para jefes de sección y los puestos más bajos en el examen de funcionario de Shanghái en el año 2018 del Departamento Financiero de la Oficina Financiera Municipal. La labor para este puesto es la administración financiera, debiéndose reclutar a 3 personas. Para quienes postulen, entre los requisitos está que:

“Deben haber tenido más de dos años de experiencia laboral en las organizaciones comunitarias (de acuerdo con los procedimientos y normas

⁴⁰ Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.89

especificados, entre los que cumplan con los requisitos de nota del examen, del examen físico y de inspección, las unidades reclutan a los más sobresalientes y el resultado se debe anunciar al público en el sitio virtual de la Oficina de Servicio Público de Shanghái);

Poseer título universitario o de educación superior en finanza, economía y derecho, con una calidad integral y fuerte sentido de responsabilidad;

Tener buena capacidad de expresión oral, de coordinación y comunicación, y de síntesis de textos;

Tener una base sólida de los conocimientos en finanza, conocen bien las leyes y regulaciones financieras y las políticas nacionales relacionadas, y trato preferente a los que tienen más de dos años de experiencias laborales relevantes en el negocio financiero, y experiencias laborales en prevención de riesgos, cumplimiento legal, supervisión comercial, etc.

Además de los exámenes públicos de los funcionarios (Ensayo, Prueba de Aptitud Administrativa y Gestión de la construcción rural), hay que participar en el examen de la asignatura profesional: administración económica. El examen se divide en tres partes: examen escrito, entrevista y examen físico. Según el puntaje del examen escrito, y, desde el puntaje más alto hasta el más bajo, se determina la lista de entrevistados. Después de la entrevista, se determina la lista de los que ingresan al examen físico y a la prueba de inspección de acuerdo con el promedio de notas, en orden descendente (40% del examen escrito y 60% de la entrevista). Y de acuerdo con los procedimientos y normas especificados, entre los que cumplan con los requisitos de nota del examen, del examen físico y de inspección, las unidades reclutan a los más sobresalientes, y el resultado se debe anunciar al público en el sitio web de la Oficina de Servicio Público de Shanghái. En caso de no existir objeción después del anuncio público, se harán sin demora alguna los procedimientos de aprobación para la contratación de funcionarios. El período de prueba para los funcionarios recién contratados es de un año, y si son acordes a los requisitos, cuando período de prueba expira, se les dará los puestos; si no, se les cancelará."⁴¹

2.2.2 El sistema de ascenso desde el enfoque de la profesionalización

Siguiendo lo expresado en el apartado previo, para la carrera funcionaria, la selección a partir del examen, es apenas una primera instancia (pero de una

⁴¹ Aviso de Examen de Funcionarios de la Ciudad Shanghái 2018, disponible en <http://www.shacs.gov.cn/CivilServants/CivilServantsDetail/2037c1c0-a740-4285-ab23-5ec4ddf65011>

dificultad enorme), pues para el ascenso hasta los puestos más importantes dentro de la jerarquía institucional, la evaluación es permanente. Para comprender la escala, útil resulta presentar los niveles dentro de los cuales se encuentran los servidores públicos dentro de la administración estatal china:

Cargo	Rango
Presidente	1
Primer ministro del Consejo de Estado	1
Viceprimeros ministros, ministros	2-4
Posición provincial o ministerial	4-8
Posición en subdirección a nivel provincial o ministerial	6-10
Posición departamental o en agencia, inspector	8-13
Posición en subdirección departamental o agencia, inspector adjunto	10-15
Posición en división, investigador	12-18
Posición en subdirección división, investigador adjunto	14-20
Posición en sección, jefes de sección	16-22
Posición en subdirección sección, subjefes de sección	17-24
Miembros de sección	18-26
Oficinistas	19-27

Existe una diferencia salarial basada en el tipo de trabajo (*zhiwu*) (existiendo una clasificación de 12 tipos de trabajos) y el ranking (*jibie*) en que cada funcionario está posicionado. La legislación introdujo este sistema basado en 27 rankings (con 14 grados para cada uno), relacionados con la cualificación, nivel de responsabilidad, capacidad y la antigüedad del servidor público. Además, hace una diferencia salarial entre quienes están en posición de liderazgo político (los sujetos de estudio de esta investigación) y quienes no.

El artículo 62 de la Ley del Funcionario estipula que el puntaje y desempeño de la capacitación del servidor público en los cargos y/o ascensos futuros del mismo, debiendo pasar a lo menos tres meses de entrenamiento cada cinco años.

Y, comprendiendo lo clave que es la experiencia dentro de la comprobación del mérito como mecanismo de ascenso, es que la institucionalidad china busca preservar lo que Bell denominaba destrezas sociales, en vista de que un líder político únicamente con habilidades intelectuales estaría incompleto.

Esas destrezas sociales, como la inteligencia emocional, conciencia de sí mismo, empatía y capacidad de motivar son claves. Medir este tipo de destrezas, bajo una lógica de examen estandarizado sería casi imposible, de allí que los años de experiencia cobran tanta preponderancia. Para el confucianismo, estas destrezas se adquirirían por la edad, por lo que la promoción de líderes de edad avanzada tendría sentido, pero sin por ello llegar a un grado en que esa edad afecte las capacidades del servidor público: “el sistema chino de liderazgo colectivo vigente busca tener una estructura más o menos balanceada entre el reconocimiento entre destrezas sociales, pero tomando en cuenta el decline cognitivo y físico”⁴². Esto se lograría bajo el acuerdo informal de un retiro a los setenta años.

Pero, sobre todo, este equilibrio se logra partiendo desde abajo en la jerarquía que lleva a los puestos de poder, para así generar un aseguramiento de que el líder político va a ir adquiriendo la experiencia necesaria. Esto significa que por ejemplo que, para ser director de un pueblo, los líderes deben tener grado universitario y haber trabajado como subdirector por más de dos años. Luego, para pasar al nivel más alto de condado, se debe primero, haber pasado por dos

⁴² Bell, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.96

posiciones de dos órganos menores antes, y los candidatos deben pasar de subdirector por más de dos años, a director. Es decir, se debe pasar por toda la jerarquía de la administración, desde el nivel de poblado, condado, departamento, provincia y central. Esto frecuentemente hace que el funcionario deba hacer su carrera pasando por una alta diversidad de provincias o regiones del país, no solo su lugar natal.

Si teóricamente, un líder político estuviese el mínimo exigido para ascender a cada escalafón siguiente, se necesitarían al menos veinte años para llegar a ser viceministro. Periodo durante el cual, el funcionario puede pasar incluso por otros órganos del Estado, como empresas estatales o instituciones educativas como universidades, en distintas partes del país. Bajo esa lógica, Eric Li indica que: “una persona con la experiencia profesional (dentro del Estado) pre-presidencial de Barack Obama, en el sistema chino, no sería siquiera director en un pequeño condado”⁴³. Proyección que sería aun menor, si la comparación fuese con Donald Trump, con nula experiencia política anterior a ser presidente.

Sumando factores, la peculiaridad del sistema chino, para los tomadores de decisiones, hace que los méritos no sean únicamente de experiencia en la administración pública, sino que la profesionalización pasa también por los méritos políticos que el funcionario tenga. De este modo, los servidores públicos en posición de toma de decisiones son entrenados bajo un doble sistema, la Escuela Central del Partido y la Escuela Nacional de Administración China: “el currículo de

⁴³ Li, Eric. (2012). “Una historia de dos sistemas políticos”. *Charla TED*. Disponible en: https://www.ted.com/talks/eric_x_li_a_tale_of_two_political_systems/transcript

las escuelas del Partido y la administración no solo incluyen cursos de ideología y política basados en el marxismo-leninismo y el pensamiento de Mao, sino que dan un creciente énfasis profesional y técnico a cursos de economía global, diferencias de sistemas políticos y legales de otros países, finanzas, comercio y desarrollo general de la ciencia y tecnología”⁴⁴.

Como se observa, la fidelidad al PCCH no implica que un funcionario pueda tener un ascenso vertiginoso únicamente por su militancia política, ya que el resto de los líderes, poseen la misma militancia. Es más, esta doble filiación, propia de la administración pública en China, hace que el mérito, tenga un componente político alto, pero tal compromiso con el PCCH también signifique una necesidad de profesionalización de las capacidades personales.

Atendiendo a los requerimientos desde la administración pública y el Partido, hacer referencia a los años de permanencia de un líder político en cada etapa de su carrera, trae consigo analizar las metas cumplidas por dicho funcionario, y que le permitirían ascender en la jerarquía, porque el requerimiento temporal, está supeditado a los logros de cada autoridad. Esto es esencial para entender el sistema de administración pública en la RPCH y cómo hace que la relación entre el servidor público y la gestión en los temas económicos sea tan importante para la promoción de los aspirantes a cargos altos.

⁴⁴ Brodsgaar, Kjeld & Chen, Gang. (2009). “China’s attempt to professionalize its civil service”. *EAI Background Brief*, n° 494.

Una investigación de Bo (2002), recogido por el texto de Ma, Tang & Yan (2015), sobre líderes políticos provinciales, sugiere que la performance económica es un significativo factor en la promoción de los funcionarios. 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. En la RPCH esto cobra aún mayor relevancia: “la promoción basada en la actuación en la arena política es una de las claves del milagro económico chino y la transformación social que ha vivido el país en las últimas décadas”⁴⁵.

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: “desde que el crecimiento económico es una condición esencial para la reducción de la pobreza, las autoridades de Gobierno son usualmente promovidos acorde al nivel de crecimiento económico de su distrito” ⁴⁶. Esa es la misión que se encomendó el Estado, y que tuvo sus frutos en las estadísticas del propio Banco Mundial, que indica que, en China, la tasa de pobreza bajó de 50% en 1980, a 17,2% en 2010 y a 3,1% en 2017⁴⁷.

⁴⁵ Ma, Liang, Tang, Huangfeng & Yan, Bo. (2015). “Public Employee’s Perceived Promotion Channels in Local China: Merit-based or Guanxi-oriented?”. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 74, n° 3. Pp. 283-297.

⁴⁶ Bell, Daniel. (2009). *China’s New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press. Pp.93

⁴⁷ Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.NAHC&country=CHN>

Estos números, no son meras cifras, sino que significan la superación de la pobreza para millones de chinos, por lo que la relevancia entregada al crecimiento económico para medir los méritos de los líderes políticos está sostenida en cómo aquello impacta en la vida de sus propios ciudadanos. Más aún, desde la lógica confucianista, el gobierno debía satisfacer las necesidades del pueblo, como que éste no pasara hambre, pues era la condición básica para una sociedad armoniosa, y eso tenía una relación con la propia moral popular, recordando la analogía del pueblo siendo la hierba, y el gobernante, el viento.

Este principio político del mérito, aplicado al crecimiento económico, como puede verse, no es azaroso. La labor económica es la base para la sostenibilidad de la sociedad china, desde los inicios de la RPCH, el comienzo del proceso de Reforma y Apertura, y también en la actualidad. Claro está, los problemas socioeconómicos se han complejizado, pero el reto sigue siendo el mismo: velar por el bienestar de la nación; eso parte por que los ciudadanos salgan de la pobreza, y evoluciona a la aspiración una sociedad modestamente acomodada.

Un ejemplo tangible de mérito político y metas económicas se aprecia en la ciudad de Foshan, donde el sistema de puntuación -que incluye un cuestionario a los usuarios- gratifica al 5% de funcionarios públicos mejor evaluados por el crecimiento económico, desde el desempeño en cuanto al PIB e inversión. Dentro de esa lógica, es destacable ver cómo las ciudades o provincias tienen un rol destacado en cómo los liderazgos políticos compiten entre sí, a través del mejoramiento de los indicadores del territorio a su cargo.

2.3 La relevancia de la descentralización en la toma de decisiones

Para continuar con la relación entre crecimiento económico y carrera funcionaria, es necesario contextualizar cómo la RPCH estructura territorialmente la administración política. Comenzado aquello, con lo que se denomina una base jerárquica multinivel, siendo: nivel central, provincial (23 provincias, 5 regiones autónomas, 2 regiones administrativas especiales y 4 municipios), prefectura (333 departamentos), condado (2862 unidades) y pueblo (37.334 unidades). Esto, visto desde el entendimiento de un sistema de partido único, entrelazado fuertemente a esta forma de organización. Por ello, la relación central-local es fundamental para entender este modo de administración, sin medir y comparar a China, bajo parámetros occidentales, valorando el rol del PCCH como barrera para el desarrollo; ni caer en un sesgo que indique que, por el solo hecho de ser un sistema único, es en sí mismo óptimo. No se puede ni analizar desde una generalización impropia, ni desde el excepcionalismo.

El mayor rasgo, en cuanto a toma de las decisiones, es que las velocidades del plano económico y del ámbito político son distintas. Así, es el Gobierno central el que conduce lo político, sin mayor margen de autonomía provincial, dada la visión nacional unitaria de un poder central. Mientras que económicamente: “1. Hay división de poder entre el Gobierno central y el provincial, y el Gobierno puede hacer políticas y actividades relacionadas a la economía; 2. Los Gobiernos provinciales tienen cada vez más poderes y responsabilidades sobre la economía; 3. Los legisladores de nivel local tienen el derecho de crear leyes locales y ajustar sus actividades para implementar las leyes y políticas nacionales (en lo

económico)”⁴⁸. Sin embargo, lo disímil de los ritmos económicos y políticos está dentro de los márgenes de un alto involucramiento estatal en temas económicos; no del modo de antes, bajo un control tan férreo, pero sí mantiene la planificación, la activa presencia de empresas del Estado, y, hasta un punto, cierto liberalismo.

De esta forma, el relacionamiento económico local-central puede resumirse recogiendo el “suyu” chino usado antaño “山高皇帝远”, que significa “montañas altas, emperador lejos”. Es decir, que la obediencia hacia el Estado central se asume sólo si el interés local no es perjudicado, ya que no existen métodos tan fuertes para la verificación del mando del ente central.

Como puede observarse, Gobierno central y gobiernos locales, en la toma de decisiones económica, están involucrados desde la visión de descentralización china: “es necesario para el Gobierno central obtener el apoyo y conformidad de los gobiernos locales para que estos colecten los ingresos (de impuestos) exitosamente. Como resultado, las localidades reciben numerosas asignaciones fiscales del Gobierno central cada año”⁴⁹. De tal manera, es la mutua cooperación lo que caracteriza el vínculo local-central, pero, mientras ninguna parte sienta que sus intereses fueron afectados. Basándose en los principios de: eficiencia,

⁴⁸ Jiang, Shiwei. (2011). “Rereading central-local relations in China: the fundamentals and premise?”. *Chinese Public Administration Review*, Vol. 6, n° 3-4. Pp. 88.

⁴⁹ Jiang, Shiwei. (2011). “Rereading central-local relations in China: the fundamentals and premise?”. *Chinese Public Administration Review*, Vol. 6, n° 3-4. Pp. 88.

equidad y simetría, pero como líneas a partir de las cuales se originan disputas en los niveles y cómo sus intereses se adaptan a tales principios⁵⁰.

En consideración de esto, se produce una dualidad, ya que la delegación de responsabilidades y poderes a los gobiernos locales ha aumentado, por ejemplo, en entrega de terrenos y cómo usar su suelo, o privatizaciones y créditos, pero a la par, se produce una recentralización fiscal, evidenciable en la recolección de los impuestos, que en 1955 era 45% central y 55% local, mientras que en la actualidad esa correlación es 80%-20% ⁵¹.

Este sistema tan jerárquico puede dar impuso a la cooperación y control de las unidades con estas características de autonomía, es a través de servidores públicos. “Mediante la fijación y promoción/remoción de funcionarios, el Gobierno central mantiene un considerable nivel de ‘construcción’ de consensos con los gobiernos regionales, para sostener políticas que favorezcan al Gobierno central”⁵². Sumado a eso, la estrategia de incentivo del Gobierno central para que las unidades más pequeñas crezcan económicamente, es desde un sistema de competición entre territorios, que da al líder político la responsabilidad de dar el cumplimiento de las metas, a través de estímulos para él y su zona.

⁵⁰ Zhou Feizhou & Tan, Mingzhi. (2017). *Relationship between the Central Government and Local Governments of Contemporary China*. Beijing: Springer.

⁵¹Zhou Feizhou & Tan, Mingzhi. (2017). *Relationship between the Central Government and Local Governments of Contemporary China*. Beijing: Springer.

⁵² Xu, Chenggang. (2006). “Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization”. *Preliminary and incomplete background paper*.

“Décadas de fiera competencia regional ha contribuido al alto crecimiento económico de China (...) en una explícita política de alentar a las regiones a ‘hacerse ricas primero’, mediante una competencia interregional. Las regiones compiten por su crecimiento del PIB per cápita, atracción de IED, etc. Los rankings regionales de estos desempeños son parte importante de la evaluación que determina el ascenso de un funcionario de gobierno regional”⁵³. La estrategia de competición regional inter-gobiernos locales es una decisión central que crea una forma de descentralización pensada para mejorar la eficiencia del crecimiento. Lo que se aprecia en la promoción de empresas dependientes de los gobiernos locales y su engrandecimiento en pos de una industrialización local, la búsqueda de inversión y destinación de tierras para actividades lucrativas, además de un fomento exacerbado de una rápida urbanización, la búsqueda de inversión⁵⁴.

El mecanismo para dar éxito a este sistema competitivo, justamente, es por medio de otra forma de competición, pero vinculada a los servidores públicos: “si un funcionario de una región muestra una performance pobre, él puede tratar de culpar a la mala fortuna. Esta excusa no sería convincente, de todos modos, si todas las regiones similares están prosperando. Esto, en general, será deseable para hacer una recompensa para los funcionarios, como su ascenso, dependiendo no solo de su desempeño, sino que también de su performance en relación con la

⁵³ Xu, Chenggang. (2006). “Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization”. *Preliminary and incomplete background paper*.

⁵⁴ Zhou Feizhou & Tan, Mingzhi. (2017). *Relationship between the Central Government and Local Governments of Contemporary China*. Beijing: Springer.

de las otras regiones, en un criterio de competencia regional”⁵⁵. En esta competencia el crecimiento del PIB es la mejor y más neutra forma de comparar regiones, aun siendo geopolíticamente diferentes, siendo la que más éxito trajo.

La responsabilidad que se otorga a quienes deciden a nivel subnacional va acompañada de reformas, a través de una estrategia que hace que las unidades más pequeñas experimenten políticas, tras lo cual, valorando la viabilidad, permite que se expanda la experiencia por el resto del país. Tal proceso se posible por el carácter descentralizador. Sin embargo, no se considera sistema federal, ya que: “Con el control del Partido en el centro, a pesar de que la economía ha sido altamente descentralizada hacia las regiones locales, China no es un sistema federal. Por la Constitución China, las regiones no tienen poder inherente, y el poder local es concedido por la autoridad central”⁵⁶.

Sosteniendo lo indicado antes acerca de la función del servidor público en lo atinente al éxito y estabilidad económica: “Con el crecimiento económico como el mayor objetivo del Gobierno central desde fines de los 70, la selección y promoción en todos los niveles de servidores públicos, está atada al crecimiento de su performance bajo su jurisdicción (...) Los altos grados del Partido fortalecieron el control político mediante la promoción exitosa de líderes locales

⁵⁵ Xu, Chenggang. (2006). “Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization”. *Preliminary and incomplete background paper*.

⁵⁶ Xu, Chenggang. (2006). “Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization”. *Preliminary and incomplete background paper*.

hacia posiciones más altas” (Xu, 2006: 20).⁵⁷ De Tal modo, para quienes tienen las responsabilidades decisorias, tales sean de proveedores de servicios públicos o recaudación impositiva, es la vitrina para subir en la carrera funcionaria.

Capítulo 3: Análisis de Casos que Relacionan Funcionarios Públicos y Políticas Económicas hacia la Estabilidad y Planificación a Largo Plazo

De acuerdo con el “Reglamento sobre la selección y el nombramiento de los cuadros del partido y del gobierno”, el ascenso en los puestos debe cumplir con las siguientes especificaciones y requisitos:

“(1) Cuando sea ascendido a una posición en división, deberá tener cinco años de experiencia laboral y por lo menos dos años de experiencia laboral en organizaciones comunitarias.

(2) Cuando sea ascendido a una posición de nivel alto en una división, por lo general deberá la experiencia laboral en más de dos posiciones a nivel menor de una en división.

(3) Cuando sea ascendido a una posición de nivel alto en una división, y en caso de que sea ascendido desde una posición de subrogancia a una posición principal, deberá tener dos años de experiencia laboral en la anterior; en caso de que sea ascendido desde una posición principal, pero a nivel bajo ésta, a una posición de subrogancia a nivel alto, deberá tener más de tres años de experiencia laboral en la posición principal anterior.

(4) Por lo general debe tener un título universitario o de nivel superior, entre ellos, las posiciones departamentales o agencia, o a nivel más alta que éstas, deben tener un título universitario o un nivel superior.

(5) Ha acumulado tres meses de capacitación en instituciones autorizadas por las escuelas del Partido, instituciones y/o universidades de administración pública u otros departamentos de capacitación de personal. En caso de que el ascendido no lo cumpla antes del ascenso debido a circunstancias especiales, deberá terminar la capacitación dentro de un año después del ascenso.

(6) Tener buena salud.

⁵⁷ Xu, Chenggang. (2006). “Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization”. *Preliminary and incomplete background paper*.

(7) El ascendido a posiciones de liderazgo del Partido deberá cumplir con los requisitos de edad según la *Constitución del partido comunista de China*. Pero los cuadros jóvenes especialmente sobresalientes o los que se necesiten especialmente para el trabajo, pueden ascender de manera excepcional. Los procedimientos de la manera dicha antes se proporcionan por separado.”⁵⁸

De acuerdo con los reglamentos para los contratos de funcionarios públicos, se necesitan alrededor de 12 años en el ascenso de un inspector a una posición en subdirección departamental. Si la carrera de un servidor público es expedita y si puede obtener un ascenso con éxito, el nivel de educación y la edad son los indicadores iniciales. A partir de los requisitos para los puestos en el examen de funcionario público y el currículum de los funcionarios a cargo, el título técnico o universitario o de nivel superior es el requisito básico del nivel de educación. Si se espera que sea ascendido a una posición más importante, el funcionario aún necesita más estudios. Además de esto, la edad también es un indicador importante que afecta el ascenso. Tómese como ejemplo el límite de edad del ascenso de una posición en subdirección división a una en división: generalmente, la edad de los hombres no debe ser mayor a 48 años, y la edad de las mujeres no debe ser mayor a 45 años. En caso de que haya estado en la posición en subdirección división por siete años, la edad de los aspirantes puede ser tres años mayor a la antes indicada para hombres y mujeres.

En diferentes lugares se hacen distintos ajustes. En general, si un funcionario puede ser ascendido a la posición en división desde una posición en subdirección división dentro de tres a cuatro años, tendrá más espacio para ser

⁵⁸ Disponible en: http://www.legaldaily.com.cn/xwzx/content/2014-01/15/content_5208276.htm?node=53628

ascendido a una posición en subdirección departamental y una posición departamental. Y si un servidor público tiene las cualidades de nivel de educación y de edad, solo significa que ya tiene la ventaja inicial, pero que después lo más importante, es la experiencia en las organizaciones comunitarias y sus logros. En los requisitos mencionados en el capítulo 2 sobre empleo de los inspectores o nivel superior del Departamento Financiero de la Oficina Financiera Municipal de Shanghái, se requieren dos años de experiencia laboral para estas posiciones, sin siquiera que estas sean de liderazgo.

En tanto, el “Reglamento sobre la selección y el nombramiento de los cuadros del partido y del gobierno” también contiene disposiciones sobre la experiencia laboral para las posiciones de liderazgo en los diferentes rangos. Poniendo a Beijing como ejemplo, muchos secretarios de comisión de la ciudad han tenido vasta experiencia como secretarios del Comité del Partido de cantón o su pueblo. De este modo, los funcionarios públicos de condado, distrito, cantón o pueblo deben ser capaces de resolver asuntos complicados en una diversidad de áreas del partido, del gobierno, de las finanzas y de la sociedad, incluidos la ejecución de proyectos, vinculación y conocimiento hacia los departamentos superiores, capacidad de gobernabilidad sobre su territorio y población, entre otros.

Antes de entrar en el equipo de liderazgo de los funcionarios públicos de condado y distrito, el secretario de cantón y pueblo que tenga un rendimiento excepcional y logros sobresalientes es a menudo designado como secretario del comité del partido en uno de algunos condados o distritos piloto, esto por lo general es una señal del énfasis en formación. De hecho, es reconocido

nacionalmente que en los condados y distritos grandes, con buena base económica, existen más oportunidades para que los funcionarios públicos puedan mejorarse. Sobre todo, con la llegada a la subdirección, los funcionarios con excelente experiencia y logros en organizaciones comunitarias tendrán mayores ventajas de ascenso.

Los funcionarios generalmente tienen que experimentar múltiples posiciones durante su proceso de su formación. Entre ellos, los funcionarios públicos en posición departamental experimentan entre seis u ocho posiciones en promedio, y los funcionarios públicos en división, experimentan entre tres a cuatro posiciones. China siempre ha puesto el énfasis en el cultivo de “sucesores”, lo que significa centrarse en el descubrimiento y la formación de cuadros jóvenes. De hecho, todos los funcionarios jóvenes deben tener prácticas en organizaciones comunitarias, dedicándose a un trabajo relativamente difícil de la primera línea. Así, los funcionarios públicos en diferentes posiciones pueden acumular experiencias y pueden ejercitarse en asuntos del partido y del gobierno, desarrollo social y económico, y pueden ganar la confianza de la gente.

China siempre ha insistido en la evaluación periódica lo que es un criterio importante para definir si hay ascenso de un funcionario. Las ciudades que tengan evaluaciones, de acuerdo con ciertos estándares, realizan una evaluación integral de los servidores públicos. Tal evaluación se basa en aspectos como actitud, capacidad, rendimiento, espíritu innovador y contacto con la ciudadanía. Solo los que aprueben la evaluación logrando excelentes resultados, y obteniendo un

amplio apoyo en la evaluación democrática⁵⁹, podrán convertirse en candidatos. Partiendo del ascenso de los funcionarios tanto desde la experiencia en las organizaciones comunitarias como sus logros, los candidatos seleccionados generalmente ya tienen muchas experiencias prácticas de trabajo. Y también comprenden bien las condiciones nacionales, especialmente la situación de las unidades territoriales menores, y pueden saber los problemas que van a aparecer en la gobernanza del gobierno, por lo cual, en cierta medida, se garantiza que los líderes recién nombrados estén calificados para sus puestos.

3.1 Biografía y logros de las políticas públicas económicas implementadas por el presidente Xi Jinping

Cuadro 1: línea temporal de la carrera política de Xi Jinping

<p>1969-1975: Voluntario en área rural, y secretario del comité de PCCH en la brigada de producción de Liangjiahe, de la comuna de Wen'anyi del distrito de Yanchuan en la provincia de Shanxi.</p> <p>1975-1979: Estudiante de Síntesis Orgánica Básica en la Universidad Tsinghua.</p> <p>1979-1982: Secretario de la Oficina General del Consejo de Estado y la Oficina General de la Comité Militar Central.</p> <p>1982-1983: Subsecretario del Comité del PCCH del distrito de Zhengding, provincia de Hebei.</p> <p>1983-1985: Secretario del Comité del PCCH del Distrito de Zhengding, provincia de Hebei</p> <p>1985-1988: Miembro Permanente del Comité del Comité Municipal del PCCH de Xiamen y alcalde subrogante de Xiamen.</p> <p>1988-1990: Secretario del Comité del PCCH en la prefectura de Ningde.</p> <p>1990-1993: Secretario del Comité Municipal del PCCH de la ciudad de Fuzhou, secretario del Comité Provincial del PCCH de Fujian y gobernador de la provincia de Fujian.</p> <p>1993-1995: Miembro Permanente del Comité del Comité Municipal del PCCH de Fujian, director de Asamblea Popular Municipal, secretario del Comité del PCCH en la prefectura de Fuzhou.</p>
--

⁵⁹ Es el proceso nacional mediante el cual se convoca a los ciudadanos de la localidad para que evalúe el trabajo desempeñado por el funcionario durante su mandato, siendo su buena evaluación, un factor a tener en cuenta para su ascenso.

1995-1996: Subsecretario del Comité del PCCH de Fujian, secretario del Comité Municipal del PCCH de la ciudad de Fuzhou, director de Asamblea Popular Municipal, secretario del Comité del PCCH en la prefectura de Fuzhou.
1996-1999: Subsecretario del Comité del PCCH de Fujian.
1999-2000: Subsecretario del Comité del PCCH de Fujian, gobernador interino de la provincia de Fujian.
2000-2002: Subsecretario del Comité del PCCH de Fujian, gobernador de la provincia de Fujian.
1998-2002: Doctorado en teoría marxista en la Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Tsinghua.
2002-2002: Subsecretario del Comité Provincial del PCCH, gobernador interino de Zhejiang, director Adjunto del Comité de Movilización de Defensa Nacional de la Región Militar de Nanjing, director del Comité de Movilización de Defensa Provincial de Zhejiang.
2002-2003: Secretario del Comité Provincial del PCCH y gobernador interino de Zhejiang, secretario del Comité de Partido de la Región Militar de Zhejiang, director Adjunto del Comité de Movilización de Defensa Nacional de la Región Militar de Nanjing, director del Comité de Movilización de Defensa Provincial de Zhejiang.
2003-2007: Secretario del Comité Provincial del PCCH de Zhejiang, director de Asamblea Popular Provincial, secretario del Comité de Partido de la Región Militar de Zhejiang.
2007-2007: Secretario del Comité Municipal del PCCH de Shanghái, secretario del Comité de Partido del Área Metropolitana de Shanghái.
2007-2008: Miembro del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central de PCCH, secretario de la Secretaría Central, presidente de la Escuela Central del Partido.
2008-2010: Miembro del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del PCCH, secretario de la Secretaría Central, vicepresidente de la República Popular China, presidente de la Escuela Central del Partido.
2010-2012: Miembro del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del PCCH, secretario de la Secretaría Central, vicepresidente de la República Popular China, vicepresidente de la Comisión Militar Central, presidente de la Escuela Central del Partido.
2012-2013: Secretario General del Comité Central, presidente del Comité Militar del Comité Central del PCCH, vicepresidente de la República Popular de China, vicepresidente de la Comisión Militar Central de la República Popular de China.
2013-Actualidad: Secretario General del Comité Central, presidente del Comité Militar del Comité Central del PCCH, presidente de la República Popular de China, presidente de la Comisión Militar Central de la República Popular de China.

[Fuente: elaboración personal]

Desde 1969 hasta 1975, Xi Jinping trabajó como joven educado y secretario del comité de PCCH en la brigada de producción de Liangjiahe, de la comuna de

Wen'anyi del distrito de Yanchuan en la provincia de Shanxi. En ese momento, China era un país muy pobre y atrasado, y las condiciones en Shanxi eran más complicadas. Después de ser el secretario del comité de PCCH, hizo mucho para mejorar la vida de la gente local. Construyó presas de limo para cultivos; después de ir a Sichuan para aprender la tecnología de la construcción de pozos para generar metanos, se construyó el primer pozo en la aldea; arregló el camino hacia el exterior del pueblo de Liangjiahe. De 1982 a 1985, durante su mandato en el condado de Zhengding en la provincia de Hebei, Xi Jinping con mucha frecuencia fue al campo para investigar y comprender la situación local.

En ese momento, al condado de Zhengding tenía como meta de producción impuesta por el Gobierno Central, 76 mil toneladas de granos por año, que era el lugar donde se exigía más en la provincia de Hebei, y el cumplimiento de estas metas de producción de granos eran una importante evaluación en ese momento. Sin embargo, la cantidad exigida en el condado de Zhengding excedía su capacidad real y muchos agricultores estaban muriendo de hambre, siendo el ingreso rural per cápita de 148 yuanes. Después de que Xi Jinping trabajó como secretario adjunto del comité del condado, informó a los departamentos superiores del problema de la sobrecarga a los campesinos con altas tarifas de adquisición en el condado de Zhengding. Con una investigación hecha por los líderes superiores, se decidió reducir el cobro anual de 76 a 4800 mil toneladas. Al mismo tiempo, Xi Jinping también ajustó la estructura de siembra del condado, comprimió apropiadamente las áreas de cultivos alimentarios y utilizó áreas económicas. En ese momento, plantó 170,000 mu (unidad china, que equivale a 666 metros

cuadrados) de “Zhongmian No. 10”, la producción anual se duplicó y el ingreso per cápita de los agricultores aumentó de 148 a más de 400 yuanes, que solucionó el problema de comida y ropa de los agricultores.

La experiencia administrativa en la aldea de Liangjiahe y del condado de Zhengding le permitieron a Xi Jinping vivenciar y comprender la situación de esa época en la China rural, y acumuló gran experiencia de gobierno en las organizaciones comunitarias, lo cual han tenido un profundo impacto en la implementación de la política rural después de ser presidente. En la ponencia que hizo sobre los tres temas centrales rurales (el campo, la agricultura, y el ser campesino) en la XIX reunión de PCCH puso énfasis en que los tres problemas son una cuestión fundamental relacionada con la economía nacional y el sustento del pueblo, y que la solución de los tres temas centrales rurales” debe ser siempre la principal prioridad del trabajo de todo el Partido. Plantea insistir en el desarrollo de la agricultura en campos, y publicar una serie de políticas que refuerza la agricultura; en conformidad con los requisitos generales de prosperidad industrial, habitabilidad ecológica, gobernabilidad efectiva y vida adinerada, se establece un sistema para el desarrollo de la integración urbano-rural, el aceleramiento de la modernización de los campos agrícolas y la reforma profunda del sistema de tierras; acelerar la construcción de la agricultura moderna; fortalece el trabajo básico de la agricultura y las zonas rurales y salvaguarda la armonía y la estabilidad rurales.

En 2013, el ingreso per cápita de los residentes rurales fue de 7,919 yuanes, hasta 2016, el ingreso disponible per cápita de los residentes rurales fue

de 1,343 yuanes⁶⁰. Según el estándar de 2300 yuanes por ingreso per cápita (precio constante del año 2010) de bonos concebidos a las personas vulnerables de zonas rurales, en 2013, la población de las cuales era de 82,49 millones de personas. A finales de 2017, el número de este tipo de población era de 30,46 millones, y dentro los cuatro años se redujo a un número de 52,43 millones de personas. Entre 1985 y 2002, Xi Jinping trabajó en la provincia de Fujian. El 15 de julio de 1979, el gobierno central aprobó de manera formal la implementación de políticas especiales y medidas flexibles en las actividades económicas exteriores en las dos provincias de Guangdong y de Fujian, dando un paso histórico de la Reforma y Apertura.

La experiencia laboral por tres años en la ciudad Xiamen, provincia de Fujian, le permitieron acumular amplia experiencia en el trabajo bajo las condiciones de la economía del mercado. Al mismo tiempo, durante su administración en la ciudad de Dezhou, se dedicó insistentemente a la investigación de las violaciones a las normativas de gobernanza, y durante tres años, se condenó a más de 400 funcionarios públicos por corrupción. En 1990, Xi Jinping fue ascendido al puesto de secretario del Comité Municipal del Partido de la ciudad de Fuzhou, capital de Fujian, y aprobó el proyecto “Fuzhou 3820”, el cual planteó los objetivos estratégicos de desarrollo para diferentes etapas en los próximos tres, ocho y veinte años. Objetivos casi cumplidos a tiempo. Se realizaron con mucho éxito varios proyectos a gran escala en los que participaron

⁶⁰Fuentes de datos de El Boletín Estadístico Anual 2013 y 2017:
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html

importantes fabricantes chinos, de automóviles, productos electrónicos y aluminio, y se estableció así una nueva base industrial urbana. Doce empresas estatales macros y medianas fueron aprobadas por los funcionarios principales del Partido y les permitieron atraer inversiones extranjeras.

Durante su administración en Fujian, elaboró el primer “Reglamento sobre la implementación abierta de asuntos gubernamentales”, exigiendo que se ejecutara en toda ciudad, distrito y pueblo. Y promovió el sistema de incentivos y castigos para animar a los funcionarios públicos a seguir las nuevas directrices, estableciendo centros públicos de denuncia para escuchar las opiniones de la ciudadanía. La provincia de Fujian comenzó por primera vez el trabajo de garantizar la seguridad ecológica de los alimentos y la construcción de un sistema de marca llamado “alimento saludable”. La realización de su plan “Fujian digitalizada” permitió que el internet se ampliara gradualmente y abarcara cada vez más áreas: desde la vida cotidiana del pueblo hasta la producción social, y desde asuntos administrativos hasta servicios municipales. Al mismo tiempo, Xi Jinping propuso el concepto estratégico de construir "Fujian ecológica" y combinar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. Todo este proceso multidimensional hace de Fujian la única provincia en China que tiene una calificación “sobresaliente” en la calidad de agua, de aire y del medio ambiente.

En 1999, el PIB regional de la Provincia de Fujian fue de 341,419 millones de yuanes. En 2000, después de que Xi Jinping trabajó como gobernador de esta provincia, el PIB regional fue de 376,454 millones de yuanes, un aumento del 9,3% con respecto al PIB del año anterior. En 2002, fue de 446,755 millones

de yuanes, un aumento del 10,2% con respecto al PIB del año anterior⁶¹. Tales cifras reflejas económicamente, su liderazgo.

Con diecisiete años de trabajo en las provincias de Fujian y de Zhejiang, dos provincias con gran potencial económico, acumuló una rica experiencia en la gobernanza en economía, moralización administrativa (probidad), ciencia y tecnología, y protección ambiental, aspectos que tras su designación como presidente se ha influenciado por ello. Cuando Xi Jinping visitó Henan en mayo de 2014, dijo: "Un lugar y una empresa para superar los problemas en el desarrollo y resolver los conflictos, consisten en la innovación y residen en la fuerza de la ciencia y la tecnología. Es necesario acelerar el establecimiento de un sistema de innovación tecnológica que tenga la empresa como cuerpo principal, el mercado como orientación y la combinación de producción e investigación, fortalecer la formación de personas talentosas e innovadoras, establecer una plataforma innovadora de servicios, promover la intensa integración entre ciencia y tecnología y economía y reforzarse por lograr campos ventajosos, tecnologías comunes y clave, y la transformación de 'hecho en China' a 'Diseñado en China', la transformación de 'la velocidad de China' a 'la calidad de China' y la transformación de 'productos chinos' a 'marcas chinas'." ⁶²

A partir del XVIII Congreso Nacional del PCCH, Xi Jinping ha prestado importancia a la transformación y modernización de "hecho en China" y ha dado muchas explicaciones en términos de desarrollo impulsado por la innovación,

⁶¹ Fuentes de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de la R. P. China: <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>

⁶² Disponible en: <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0511/c64094-25001070.html>

reforma del sistema tecnológico, revitalización de la economía y selección de personas talentosas, etc. Desde que asumió el cargo, también se enfocó en la reconstrucción de la moral administrativa, es decir, revitalizar la relevancia y honor de ser un funcionario público, luchando contra la corrupción. Por otra parte, en un contexto ecológicamente cada vez más severo, Xi Jinping estableció una serie de normas importantes, y planteó la conceptualización de desarrollo verde. En 2016, se creó el Grupo de Inspección de Protección Ambiental Central para representar al Comité Central del PCCH y al Consejo de Estado en realizar supervisiones del trabajo de protección ambiental llevadas a cabo por los comités provinciales del partido y los gobiernos y sus departamentos pertinentes. Solo el trabajo del segundo grupo de inspectores de protección ambiental del gobierno central realizado en Guangdong en 2016 por un mes, se rectificaron 586 empresas, se castigó 587 empresas con casos registrados, incluidas empresas de todos los ámbitos, y el monto de castigo fue de 20,253 millones de yuanes⁶³.

Según el Buró Nacional de Estadísticas, durante los cinco años en el cargo de Xi Jinping como presidente de la República Popular China, el PIB ha aumentado de 5,400 millones de yuanes a 8,270 millones de yuanes, promedio de aumento anual de 7.1%, ocupando una participación en la economía mundial desde 11.4% hasta 15%, y contribuyendo una tasa de más de 30% en el crecimiento económico mundial. Los ingresos fiscales han aumentado de 1,170 millones de yuanes a 1,730 millones de yuanes. El precio consumidor promedio anual ha aumentado un 1,9%, pero todavía se mantiene en un nivel bajo. Se han

⁶³ Fuente de datos: http://chem.vogel.com.cn/html/2016/12/21/news_474714.html

creado más de 66 millones de empleos trabajo en las zonas urbanas y pueblos, y un país de más de 1,300 millones de personas ha logrado un empleo pleno.

La estructura económica ha experimentado cambios importantes. La tasa de contribución del consumo ha aumentado de un 54.9% a un 58.8%, y la proporción de la industria de servicios ha aumentado de un 45.3% a un 51.6%, convirtiéndose en la principal fuerza impulsora del crecimiento económico. La tasa del promedio de crecimiento anual de la fabricación de alta tecnología es de 11,7%. La capacidad de producción de grano ha alcanzado 1,200 mil toneladas. La tasa de urbanización ha aumentado de un 52.6% a un 58.5%, y más de 80 millones de poblaciones de transferencia agrícola se han convertido en residentes urbanos. El desarrollo impulsado por la innovación ha dado resultados fructíferos.

La inversión promedio en “I + D” en toda la sociedad ha aumentado en un 11% anual y su escala ha ocupado el segundo lugar en el mundo. La tasa de contribución científica y tecnológica ha aumentado de un 52.2% a un 57.5%. La población de la pobreza ha disminuido más de 68 millones de personas, y 830 millones de personas han sido cambiadas de casa para aliviar la pobreza. La tasa de pobreza ha disminuido de un 10.2% a un 3.1%. El promedio del aumento anual de los ingresos de los residentes es de 7,4%, que excede la tasa del crecimiento económico y forma el grupo de ingresos medianos más poblado del mundo. La situación ecológica está cada vez mejor, el consumo de energía y de agua del PIB ha disminuido más de 20%. Las principales emisiones de contaminantes continúan disminuyendo, y el número de días de alta contaminación en las ciudades clave se ha reducido a la mitad. El área forestal ha aumentado 163 millones de mu, y el

área de tierra desertificada ha disminuido anualmente con una reducción de casi 2,000 kilómetros cuadrados⁶⁴.

3.2 Biografía y logros de las políticas públicas económicas implementadas por el gobernador de la Provincia de Anhui.

Li Guoying, actual subsecretario del Comité de PCCH y gobernador de la Provincia Anhui, se graduó de la carrera Construcción de Conservación de agua e ingeniería hidroeléctrica en el Instituto del Norte de China de Recursos Hídricos y Energía Eléctrica, ingresando como técnico al Departamento de Planificación y Diseño de Exploración del Comité del Río Amarillo (YRCC, por sus siglas en inglés). Después de trabajar por 18 años en diferentes puestos del Comité, Li se desempeñó en el cargo de secretario del PCCH del Departamento de Recurso Hídricos de la Provincia de Heilongjinag y en el año 2015 ingresó al Comité de PCCH del gobierno provincial de Anhui como subsecretario. Siendo promovido a subsecretario del Comité de PCCH y gobernador de la provincia. Li es experto en ingeniería hidráulica dada la experiencia acumulada durante sus años de labores. Por otra parte, obtuvo el primer lugar en el Premio de Da Yu para Ciencia y Tecnología Hidráulica en el año 2007, segundo lugar en el Premio de Progreso Tecnológico Nacional en el año 2009 y el primer lugar en este mismo premio en 2010.

En tanto, en la práctica sus labores también han sido destacadas por su eficacia. Cruzan en la Provincia Anhui el Río Amarillo y el Río Huai, que es una

⁶⁴ Fuentes de datos: Informe de trabajo del Gobierno, primera sesión de la XIII Asamblea Popular Nacional.

zona propensa a las inundaciones. En el año 2016, la inundación afectó 10 ciudades, 59 distritos y más de 9 millones de personas y dejó 27 muertos y 16.050 millones yuanes⁶⁵. Li como el gobernador fue a las zonas afectadas para conocer la situación, planificar y efectuar el trabajo de despliegue de apoyo para las víctimas. Después del desastre, inspeccionó la reconstrucción de los proyectos hidráulicos para asegurar la gestión efectiva para la prevención.

Además, en lo económico, el PIB de la provincia del año 2017 llegó a 2.750.000 millones yuanes, un 9.1% de aumento y se logró un desarrollo destacado en agricultura, con una buena producción de grano de 5.000 toneladas, y se estableció el plan de construir en 5 años, un moderno sistema de conservación de agua para mejor prevención frente a futuras inundaciones. De tal forma, su gestión tuvo un sello de efectividad y acción concreta.

3.3 Biografía y logros de las políticas públicas económicas implementadas por el alcalde de la Ciudad Provincial Chongqing.

Zhang Guoqing, actual subsecretario del Comité de PCCH, alcalde y secretario del PCCH de gobierno municipal de la ciudad de Tianjin, se graduó de la carrera Tecnología de Optoelectrónica y Comercio Exterior Industrial, siendo contratado por la empresa estatal China North Industries Corporation (CNGC) como gerente de proyecto regional en 1987. Después de desempeñar varios puestos en la empresa, durante esa época se doctoró en Economía en la Universidad Tsinghua y asistió al curso de capacitación en Administración

⁶⁵ Fuente de datos: People's Daily <http://ah.people.com.cn/n2/2016/0704/c358266-28607886.html>

Superior en el Harvard Business School. En el 1999, Zhang fue nombrado presidente y miembro del Grupo de Partido de CNGC. En el año 1998 fue promovido como el secretario del Comité de PCCH y vicepresidente de la empresa. En el año 2013, empezó su carrera política al ingresar a la municipalidad de la ciudad de Chongqing como subsecretario del Comité de PCCH y presidente de la Escuela del Partido de la municipalidad. Posteriormente, trabajó en varios puestos en ella y obtuvo logros destacados y fue ascendió como el alcalde y secretario del Grupo de Partido de la municipalidad de la ciudad Chongqing. En sólo 8 meses, fue nombrado el subsecretario del Comité del Partido y alcalde de la municipalidad de la ciudad de Tianjin.

Durante los 25 años que trabajó en la empresa estatal, acumuló bastante experiencia sobre la industria y la economía china, además de poseer un conocimiento comprensivo sobre las políticas y comercio exterior de China. Después de los 3 años de ser el gerente de CNGC, la empresa logró a ser el primer grupo en industria militar con un ingreso operativo de más de 300.000 millones de yuanes. Además, su experiencia nacional e internacional, y el aprendizaje continuo, han permitido Zhang a formarse en un líder con visión amplia y pensamiento avanzado, comprendiendo la importancia de la tecnología e innovación y dando su aplicación para la economía china. Su excelente rendimiento en la empresa le dio la oportunidad en hacer una carrera política, demostrando cómo, para China, la gestión desde lo económico es valorada en lo político, y el liderazgo político, para una administración pública que tenga un enfoque pendiente del bienestar social y el crecimiento económico.

La ciudad Chongqing, es uno de los 5 municipios bajo la jurisdicción directa del Gobierno central y la única en el oeste de China, y en los últimos 20 años ha obtenido mucho éxito en desarrollo económico y social. Sin embargo, ubicada en la zona subdesarrollada, se enfrenta con el problema tanto de cómo lograr mayor desarrollo y así como de acelerar el proceso de ajuste estructural y mejoramiento de la calidad y eficiencia de la economía. Al ser el alcalde de Chongqing, Zhang promovió la innovación tecnológica, actualización de los productos y extensión de la cadena industrial para fomentar nuevas industrias, impulsando el desarrollo de la industria, la capacidad financiera y de otros servicios productivos.

En el año 2013, el PIB de la ciudad fue 1.278.100 millones yuanes y el 2017, bajo el liderazgo de Zhang, llegó a 1.774.000 millones yuanes, con un 10,7% de aumento comparada con el año anterior⁶⁶, ocupando el primer lugar entre las 31 provincias y ciudades más grandes, en la tasa de crecimiento económico⁶⁷. Actualmente, el Gobierno Central le ha designado como el gobernante del municipio de Tianjin, convencido de que Zhang Guoqing, con su excelente experiencia en Chongqing, puede guiar a la ciudad para un mejoramiento en temas de desarrollo económico y social. De tal forma, se aprecia cómo Zhang ha construido una carrera política de gran proyección, fundada en sus logros económicos en previas funciones.

⁶⁶ Fuente de datos: Informe Anual del Gobierno Ciudad Provincial de Chongqing, 2018.
<http://jcz.cq.gov.cn/html/content/18/02/20074.shtml>

⁶⁷ Fuente de datos: <http://www.askci.com/news/finance/20170207/09543389777.shtml>

Conclusiones

A modo de cierre, esta investigación ha intentado dimensionar la forma en que la administración pública, particularmente los funcionarios públicos, construyen a China como un país pujante y con un progresivamente mayor peso relativo en el escenario internacional. Pero el énfasis está dado en cómo la carrera funcionaria en la RPCH contribuye a que la economía china sea estructurada a partir de una planificación de largo plazo y tendiente a una estabilidad, lo cual no es azaroso, sino que responde a un proceso histórico, el cual es que para tener una sociedad armoniosa y con bienestar, el factor económico es relevante, pues sacar de la pobreza ha sido un objetivo imperante a lo largo de la historia China, y que es muy importante para el desarrollo del país. De allí que, funcionarios públicos capaces de dar bienestar económico a sus unidad territorial, lo es están haciendo, es velar por sus ciudadanos. Es justamente allí donde se apunta con el análisis detallado de las biografías de los líderes políticos en el capítulo tres indicados, pues son el reflejo práctico de cómo se entrelazan todos estos factores.

Esto, naturalmente se ha complejizado. Mientras antes la misión de los líderes políticos era sacar de la pobreza a la sociedad, a cualquier costo, en la actualidad, si bien es cierto continúa, hay que ver con otros factores, como el hecho de que el crecimiento económico, no sea a costa de la destrucción del medio ambiente y que los aceleramientos del proceso productivo no condicionan al acrecentamiento de la brecha de la desigualdad en el país. Además, la propia estructura económica de China ha cambiado, pues mientras que antes la ruralidad primaba y se intentaba crear una industria pesada, esto ha dado paso a una

urbanización creciente (y que trae consigo problemas nuevos, como los costos de la vivienda, planificación territorial, y principalmente la gestión de la migración interna), y con un marcado énfasis en una industria de alta tecnología, donde la innovación y la ciencia están apuntando a la vanguardia global.

Ahora bien, respecto de lo que se vincula a este escrito, ha quedado de manifiesto que la carrera funcionaria es de una enorme importancia para el funcionamiento administrativo de la RPCH. Los mecanismos de selección y ascenso en base a la meritocracia se presentan como una continuidad histórica, pero adecuada a las necesidades de los tiempos presentes. Naturalmente no se aspira a crear una idealización del proceso, el cual claro está tiene ciertos problemas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la sociedad china históricamente y culturalmente se ha construido en base a las relaciones interpersonales, por lo que dejar atrás los problemas que puede traer esto es muy difícil. Hay que reconocer este tipo de problemas dentro del sistema de ascenso, pero también que se crea cada vez más normativas para ser más objetivo el proceso. Un ejemplo de esto, en el año 2013 el Departamento de Organización del Comité Central del PCCh publicó Guía de Consejo para Mejorar la Competitividad del Ascenso de Dirigentes, con el objetivo de solucionar problemas como el antes mencionado, que se encuentran en el proceso de ascenso de base meritocrática.

Considerando lo que acaba de ser explicado, el énfasis que se ha dado en esta investigación a los aspectos positivos es para poder exponer las fortalezas que explicarían el éxito económico de China.

Las raíces confucianistas del sistema de examinación cobran nueva relevancia para un contexto nacional en el cual la figura de Confucio presenta todos los aspectos societales, y que sirve como una certidumbre en un marco de liberalización del país, y que comenzó a fines de los setenta con la Reforma y Apertura. No es casualidad que fuese en ese mismo contexto en que se reinició este sistema de examinación. La nueva realidad china requería de nuevos talentos, de hecho, los mejores, los cuales se aspiraba a reclutar por medio de este mecanismo. La propia legitimidad de esto, con el pasar de los años, no se ha perdido, como lo demuestra la cifra de que un 20% de los graduados universitarios anualmente postulan al proceso para el ingreso a la administración pública. Y tal como se indicó, el motivo detrás de esto no es la búsqueda de riqueza (en este caso, el comercio ha tenido siempre dicha función), sino por la estabilidad y prestigio que entrega el trabajo.

Las diferencias con la administración pública occidental son claras, cuando se aprecia el rol del PCCH dentro del proceso, tal como el hecho de que los líderes políticos, hasta el nivel de presidente, sean determinados por sus méritos en la carrera funcionaria. Eso es distinto de la realidad occidental, donde la carrera funcionaria se separa de los cargos de liderazgo político, pero la diferencia del modelo chino con el otro debe ser valorada dentro de su propia dimensión, pues cada realidad tiene formas distintas de acceder a sus objetivos nacionales, y claramente, el modelo que China adopta, le ha traído grandes éxitos. Ninguno de los dos modelos podría ser replicado en su contraparte sin generar problemas, por

lo que hay que valorarlos dentro de su propia realidad y verlos a ambos como legítimos en su contexto.

De esta forma, el capítulo tres ha expresado la forma en que las cifras económicas son el respaldo más grande de un líder político para poder escalar en su carrera funcionaria. Estos son un mecanismo visible mediante el cual pueden medirse sus méritos. De allí que aquella forma de competencia entre provincias y/o ciudades, por sus crecimientos, es también una forma de hacer competir a los líderes que conducen esos procesos. De tal forma, el objetivo de bienestar social es la base, en parte, en el esfuerzo individual de sus funcionarios para direccionar el crecimiento. Por ello, la comparativa a partir del crecimiento económico es uno de las pocas formas de medir, en su justa medida, a provincias de diferentes escalas.

Se ha dado un gran énfasis a explicar teórica y prácticamente el funcionamiento de la administración pública china, para dar a entender la relevancia de la inserción del sistema de selección y ascenso de los funcionarios públicos, donde la carrera funcionaria es la base. La experiencia de trabajo marca la diferencia entre la improvisación política o un gobierno claro que apunten a la armonía y bienestar social. Pasar por tal diversidad de grados previos a tener un cargo de liderazgo de una gran ciudad o en el Gobierno Central, es el mecanismo por medio del cual el mérito se encuentra en el centro. La experiencia de gobernanza, pero también la profesionalización de los conocimientos, para lo cual, entre los requisitos, una importante parte está vinculada a perfeccionamiento de los saberes, tanto político-ideológicos, como del área de expertiz del funcionario.

Después de analizar las tres biografías indicadas de altos funcionarios y leer otras a modo de consulta, se encuentra que tienen una experiencia laboral similar, y que sería posible categoriza en tres tipos: 1) vasta experiencia laboral en municipios de territorios de rangos distintos, 2) vasta experiencia laboral como científico o intelectual antes de ser funcionario, y 3) experiencia laboral en empresas estatales. Aunque son tres tipos diferentes de experiencias de líderes políticos, las tres se caracterizan por alto nivel de desafío y todos demostrando grandes capacidades de las empresas o institutos bajo su responsabilidad. Esto expresa que, en China, aunque un funcionario venga de un pasado diferente, lo que se valora por, sobre todo, es su mérito, y que, si continúa demostrando ese mérito, puede ascender hasta lo más alto, con el objetivo de dar bienestar y armonía a la nación china.

Bibliografía

BELL, Daniel. (2015). *The China Model. Political meritocracy and the limits of democracy*. London: Princeton Press.

BELL, Daniel. (2009). *China's New Confucianism. Politics and everyday life in a changing society*. London: Princeton Press.

BRODSGAAR, Kjeld & CHEN, Gang. (2009). "China's attempt to professionalize its civil service". *EAI Background Brief*, n° 494.

BRODSGAAR, Kjeld & CHEN, Gang. (2009). "China's civil service reform: an update". *EAI Background Brief*, n° 493.

CHEN, Zhisui. *载敬堂集*. Sin información.

DIAZ, Gustavo & OPAZO, Raúl. (2016). *La idea de mérito en Rawls: ¿una idea protestante secularizada?*. Sin información.

GRUENING, Gernod. (2001). "Origin and theoretical bases of New Public Management". *International Public Management Journal*, n° 4. Pp- 1-25.

Guía de Consejo para Mejorar la Competitividad del Ascenso de Dirigentes

HAN, Xiuli (2001). *儒家“任人唯贤”的人才观及现代意义*. Sin información.

JIANG, Shiwei. (2011). "Rereading central-local relations in China: the fundamentals and premise?". *Chinese Public Administration Review*, Vol. 6, n° 3-4. Pp. 83-90.

SUDHIR, Frederick. (1970). *Taylor A. Study in Personality and Invocation*. Cambridge: Themit Press.

MA, Liang, TANG, Huangfeng & YAN, Bo. (2015). "Public Employee's Perceived Promotion Channels in Local China: Merit-based or Guanxi-oriented?". *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 74, n° 3. Pp. 283-297.

- MARTINEZ, Omar. (2005). "El servicio civil en la China imperial". *Economía, Sociedad & Territorio*, Vol. V. N° 18. Pp. 411-453.
- REPÚBLICA POPULAR CHINA. (2006). Ley del Servicio Civil. Disponible en: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384101.htm
- LI, Eric. (2012). "Una historia de dos sistemas políticos". *Charla TED*. Disponible en: https://www.ted.com/talks/eric_x_li_a_tale_of_two_political_systems/transcript
- PAGE, Olof. (2013). "Mérito e Igualdad de Oportunidades". *Revista de Ciencias Políticas PUC*, Vol. 33, n° 2.
- RABIN, Jack & BOWMAN, James. (1984). "Wodrow Wilson and Americans Public Administration". *Politics and Administration*. New York: Mareel Dekker Ine.
- SHAFRITZ, Jay & HYDE, Albert. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SOSA, Rodolfo. (2009). "El trabajo en la administración pública". *Ficha de Cátedra de Derecho Social*.
- STAIANO, Francesca (compiladora). (2014). *El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación*. La Plata: Ediciones IRI.
- XU, Chenggang. (2006). "Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization". *Preliminary and incomplete background paper*.
- YAN, Tianqin. (2014). "Las Reformas Administrativas Chinas en el Contexto de la Globalización". *ReDCE*, n° 22. Pp. 105-119.
- ZHANG, Zhibin. (2015). "Crowding Out Meritocracy? Cultural Constraints in Chinese Public Human Resources Management". *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 74, n° 3. Pp. 270-282.
- ZHOU, Feizhou & TAN, Mingzhi. (2017). *Relationship between the Central Government and Local Governments of Contemporary China*. Beijing: Springer.