



# Revista Asia América Latina

ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe  
Universidad de Buenos Aires



## **EMPRENDIMIENTO POLÍTICO Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN LAS REFORMAS DE DENG XIAOPING**

## **POLITICAL ENTREPRENEURSHIP AND INSTITUTIONAL CHANGE IN THE REFORMS OF DENG XIAOPING**

Walid Tijerina Sepúlveda  
Universidad Autónoma de Nuevo León  
walid.tijerina@gmail.com

Fecha de recepción: 30/10/2018

Fecha de aceptación: 30/1/2019

**RESUMEN:** Las últimas tendencias de la literatura institucionalista han reforzado los intentos por asimilar líneas analíticas que mejoren la comprensión y asimilación del cambio en instituciones políticas y económicas. Ante estos objetivos, la compaginación del institucionalismo discursivo y el emprendimiento institucional ha fungido como una herramienta efectiva para explicar cambios coyunturales en el contexto político. El presente artículo, por tanto, se apoya en esta combinación de institucionalismos para explicar la reforma económica de China conducida por Deng Xiaoping, con un énfasis en la tradicional interacción o dicotomía entre agencia-estructura. El presente artículo postula que las estrategias discursivas y de gobierno multinivel desplegadas por Deng fueron esenciales para la transformación económica de China.

**Palabras clave:** cambio institucional, China, institucionalismo discursivo, política económica, reforma.

**ABSTRACT:** The latest trends in the institutionalist literature have reinforced attempts to assimilate analytical lines that improve the comprehension of the dynamics of change in political and economic institutions. Given these objectives, the combination of discursive institutionalism and institutional entrepreneurship has served as an effective tool to explain major changes in the political context. The present article, therefore, relies on this combination of institutionalisms to explain the economic reform of China led by Deng Xiaoping, with an emphasis on the traditional interaction or dichotomy between agency and structure. The present article postulates that the discursive and multilevel government strategies deployed by Deng were essential for the recent economic transformation of China.

Keywords: institutional change, China, discursive institutionalism, political economy, reform.

## I. Introducción

Deng Xiaoping, uno de los líderes de la revolución comunista de China, trató de desarraigar los tintes polarizados entre comunismo y capitalismo en un contexto de crisis cíclicas y fracasos políticos. Tras el rotundo fracaso del Gran Salto Adelante de Mao Zedong, implementado de 1958 a 1962, más de treinta millones de personas habían muerto por hambruna (Vogel, 2011, p. 1). Todavía en el año 1981, más del 88% de la población se encontraba en condiciones de pobreza en China de acuerdo a los índices del Banco Mundial (Banco Mundial, 2017). En la percepción de Xiaoping, una implementación gradual de métodos capitalistas de producción era la solución para la extendida crisis económica de China. Pero, ¿cómo implementar el capitalismo en un territorio donde Mao y su pensamiento comunista habían logrado cualidades casi sagradas?

Esta es la pregunta de partida del presente trabajo. En la literatura prevaleciente, algunos estudios enfatizan factores económicos y políticos para analizar la trayectoria de dicha reforma (Shirk, 1993; White, 1993), mientras que otros resaltan las evolutivas configuraciones de su política industrial (Lin, Cai & Li, 2003) o de su rol en la geopolítica mundial (González-Vicente, 2011) como elemento esencial de su desarrollo. El objetivo del presente artículo, sin embargo, es analizar las reformas de apertura en China desde una perspectiva de cambio institucional y emprendimiento político.

Así, el argumento central es que, en tiempos de crisis, un emprendedor político es necesario para que un nuevo conjunto de ideas arraigue en un sistema institucional y propicie un cambio en este último. Con ello, el presente ensayo pretende contribuir a la aún incipiente literatura de emprendimiento institucional y político (Kingdon & Thurber, 1984; Bakir, 2009). En esta literatura, el emprendedor político se convierte en el principal agente de cambio institucional aunque sin demeritar o soslayar los constreñimientos estructurales (el orden institucional prevaleciente). La contribución que este artículo busca aportar a la literatura del institucionalismo mediante el análisis de la reforma impulsada por Xiaoping es, por tanto, la de comenzar a desentrañar los procesos inherentes del cambio institucional, más allá del dilema agencia-estructura o de la estasis institucional con la que habitualmente se relaciona a esta literatura académica.

El artículo comenzará con una breve reseña de la literatura del institucionalismo y el cambio institucional. En la siguiente sección, se abocará a detallar el esquema metodológico de condiciones generales para que un cambio institucional duradero pueda ser impulsado por un emprendedor político. Después, los siguientes apartados se encargarán de aplicar estos esquemas de cambio institucional al caso de la reforma económica impulsada por Deng Xiaoping en China.

## II. Institucionalismo y emprendimiento político: ¿herramientas para explicar el cambio institucional?

Durante la segunda mitad del siglo pasado, los “estudios del comportamiento” se desarrollaron como la principal metodología para analizar sistemas y procesos políticos. Eventualmente, estos “estudios del comportamiento” comenzaron a extralimitar las cualidades racionales del ser humano para retratarlo como un agente de cambio por encima de limitaciones estructurales (Pierson, 2000). Por esto fue que a finales del siglo pasado, el

“nuevo institucionalismo” (March & Olsen, 1989; North, 1991) surgió: como respuesta o contraparte a la creciente influencia que los “estudios del comportamiento” habían desarrollado dentro de las ciencias sociales en general y ciencias políticas en particular.

El “nuevo institucionalismo” pretendió equilibrar así los análisis de cambios políticos mediante un énfasis en las instituciones y sus conjuntos de reglas como un constreñimiento estructural del comportamiento humano. Dentro de poco, sin embargo, la propia literatura del institucionalismo cayó en los vicios del otro extremo: una extralimitación de las estructuras institucionales como constreñimientos u obstáculos al cambio hasta sobredimensionar “estabilidades institucionales” o a las instituciones como residuos “congelados” (Streeck & Thelen, 2005, p. 6).

La nueva literatura del institucionalismo político, con una predilección por el institucionalismo histórico, se basó en gran medida en el concepto de *path dependence* (dependencia de trayectorias) como un factor explicativo de cómo las instituciones o estructuras sociopolíticas obstaculizaban los procesos del cambio institucional. En términos de North (1991), el arraigo inicial de un determinado conjunto de reglas se reforzaba a sí mismo gradualmente hasta complicar cada vez más las posibilidades de un cambio institucional sustantivo. Los cambios sustantivos en un orden institucional solamente eran posibles en contextos coyunturales en que secuencias o equilibrios institucionales eran “perforados” (Pierson, 2000; Hogan & Feeney, 2012). Basado en estos supuestos, entonces, la literatura del institucionalismo priorizó la detección de coyunturas sociales o políticas que daban pie a cambios institucionales radicales; sin embargo, en la mayoría de dichos estudios, las “mecánicas” (Hogan & Feeney, 2012, p. 1) de ese cambio institucional eran soslayados por un énfasis determinante en diagnosticar las coyunturas de un sistema político o gubernamental.

Ahora, entonces, para remediar este soslayo de los procesos inherentes o endógenos del cambio institucional es que ha resurgido la literatura del emprendimiento (*entrepreneurship*), ya sea político o institucional. Eisenstadt (1980) y DiMaggio (1980) fueron los pioneros en trasladar ese enfoque de los emprendedores privados al ámbito de lo público, para así caracterizar a “actores que aparecen como catalizadores de cambios estructurales” (Leca, Battilana & Boxenbaum, 2008). A su vez, Kingdon & Thurber (1984) aplicaron el término “emprendimiento” directamente al ámbito de las políticas públicas para demarcar, de manera más detallada, las fases y condiciones generales para que un emprendedor político fuera capaz de implementar una agenda específica de políticas públicas.

No fue, sin embargo, hasta recientes años que dicha literatura sobre emprendimiento en el sector público fue retomada para dinamizar la literatura en torno al cambio institucional. Dicha resurgencia se acompañó asimismo del institucionalismo discursivo, que resaltaba la importancia y el poder de las ideas en la generación de cambios institucionales (Schmidt, 2008).

### III. El esquema metodológico del emprendimiento político

Con esta conjunción de literaturas (el institucionalismo discursivo y el emprendimiento político) se han desarrollado casos de estudio en torno a cambios institucionales tan diversos que van desde la implementación de una reforma bancaria en Turquía (Bakir, 2009) o la descentralización de oficinas gubernamentales en Suecia (Sætren, 2016), hasta la integración de la “euroregión” (Perkman, 2002) o la implementación de las llamadas “Reaganomics” en Estados Unidos (Hogan & Feeney, 2012).

En dichos casos de estudio, se resalta cómo las capacidades, tanto de movilización como discursivas, de un emprendedor político fueron desplegadas a fin de culminar un cambio institucional. Asimismo, se detallan las condiciones generales o habilitantes para que dicho cambio institucional pudiera cristalizar bajo el liderazgo de dicho actor (Leca et al, 2008). Dichos casos de estudio, por tanto, resaltan tres fases que podrían ser resumidas como sigue. Primero, una crisis institucional; después, las condiciones habilitantes, tanto del actor como del contexto, para que surja un conjunto de ideas o una política pública como solución; y, por último, las estrategias discursivas y/o de movilización del emprendedor político para lograr un cambio institucional. De manera similar, en el marco conceptual de “corrientes múltiples” de Kingdon & Thurber (1984), aplicada frecuentemente en la literatura del emprendimiento político, las fases son definidas paralelamente como *problemas*, *política pública* y *política*, siendo en las últimas dos fases donde el agente político toma protagonismo.

En ese orden de ideas, la crisis o colapso institucional es el primer evento, ya sea exógeno o endógeno, que activa la búsqueda de soluciones alternas. De acuerdo a Greenwood, Suddaby & Hinings (2002), son las crisis de instituciones prevalecientes las que precipitan la entrada de nuevas ideas y, en consecuencia, la posibilidad de generar un cambio institucional. Las crisis institucionales, por tanto, se convierten en una especie de ventana de oportunidad o “ventana de política pública” (Sætren, 2016). En el caso del ascenso de las “Reagonomics”, por ejemplo, fue la crisis económica asociada al modelo keynesiano que permitió la introducción de lo que se convertiría eventualmente en el modelo neoliberal (Hogan & Feeney, 2012) y el Consenso de Washington.

De acuerdo a la literatura del emprendimiento político, las crisis institucionales dan pie a que aparezca un actor político con la capacidad de implementar el cambio percibido como solución de inicio a fin. Es decir, para que un cambio institucional se realice de manera exitosa, la participación de un emprendedor político se convierte en requisito (ver Pemberton, 2000). La aparición de un emprendedor político, sin embargo, no debe ser tomado como suficiente para lograr un cambio institucional duradero. Poniéndolo en palabras de De Swcheinitz (1964, p. 7), respecto a variables independientes, el emprendedor político podría ser visto como una variable necesaria, mas no suficiente en el proceso. Además, se requieren otras condiciones asociadas al contexto político y al actor, donde influye el nivel de institucionalización del sistema prevaleciente (DiMaggio, 1988), la posición social o política del agente de cambio (Dorado, 2005) y las características personales de dicho actor (Fligstein, 2001).

Finalmente, la última fase a impulsar el cambio institucional es la del despliegue de las estrategias políticas de los emprendedores, las cuales generalmente se encuentran tipificadas en “discursivas” y “de movilización” (Leca et al, 2008) y que suelen ser combinadas por los emprendedores políticos a fin de cristalizar el cambio institucional deseado. Bajo este esquema metodológico del cambio institucional es entonces que el presente trabajo abordará la reforma de apertura económica que Deng Xiaoping emprendió en China desde finales de 1970. Siguiendo las fases detalladas anteriormente, las secciones empíricas del presente trabajo son las siguientes.

Primero, se analizará la crisis institucional del comunismo en China, agudizado tras los fracasos del Gran Salto Adelante y las fricciones de la Revolución Cultural de Mao Zedong. Aquí, se resaltarán cómo a pesar de la crisis, el nivel de institucionalización del pensamiento maoísta impidió, inicialmente, que otras alternativas al comunismo entraran a la plataforma discursiva del gobierno. En la segunda sección se abordará el surgimiento de Deng Xiaoping como potencial agente de cambio solamente tras la muerte de Mao, proponiendo con mayor alcance un nuevo conjunto de ideas como alternativa (y solución)

a los fracasos de las políticas maoístas. En la siguiente sección se analizará la forma en que Deng Xiaoping vinculó sus estrategias discursivas –lo que llamaremos “marco cultural” (Fligstein & Mara-Drita, 1996, para el caso de la región euro)– con sus estrategias de movilización, sustentadas en una descentralización o gobierno multinivel, a fin de crear redes de apoyo y experimentación para sus reformas. Para finalizar el artículo, se presentarán las conclusiones principales del caso de estudio y sus contribuciones a la evolvente literatura del emprendimiento político y el cambio institucional.

#### IV. La crisis de la República Popular de China

Tras consolidar la República Popular de China en 1949, Mao comenzó a implementar planes quinquenales de industria siguiendo el ejemplo de la Unión Soviética (Lin, Cai & Li, 2003). Tras obtener avances moderados en la producción agrícola e industrial, Mao decidió multiplicar los esfuerzos y las expectativas del crecimiento de China con el Gran Salto Adelante en 1958. La desproporcionalidad de la infraestructura china con las metas de alcanzar a países desarrollados en tan sólo unos años redundó en tres años de estancamiento económico y hambruna. En ese entonces, oficiales del Partido Comunista Chino (PCC) calcularon 17 millones de muertos como consecuencia de ese fracaso, mientras que expertos del extranjero llegaron a calcular un total de 45 millones (Vogel 2011, p. 41). Fue ante esta primera crisis que se dio la primera aparición importante de voces disidentes con ideas y proyectos de política pública alternativos al comunismo de Mao. Sin embargo, las condiciones para un cambio de paradigma difícilmente podían cristalizarse con una figura del arrastre de Mao aun en el poder y con el nivel de institucionalización que Mao había consolidado a través del PCC.

Las voces disidentes, en consecuencia, fueron presas de la “campana anti-derechista” de Mao y, posteriormente, de la Revolución Cultural; mediante esta “revolución”, cerca de 550 mil intelectuales fueron relegados de sus cargos o exiliados (Vogel, 2011, p. 40). Deng Xiaoping, sin embargo, evitó criticar las políticas del Gran Salto Adelante de Mao a sabiendas de que ello lo excluiría del aparato gubernamental y del PCC. Sin embargo, con el estancamiento económico acentuándose hasta mediados de la década de 1960, comenzaron a surgir voces disidentes y críticas de Mao dentro del propio PCC. Uno de ellos fue Liu Shaoqi, el entonces Presidente de la República Popular de China. De ser el sucesor ungido por Mao cuando este eventualmente se retirara de la vida pública, Liu Shaoqi pasó a ser un centro de los ataques de Mao por haber incursionado en el “camino capitalista” al criticar el Gran Salto Adelante como un fracaso bajo la responsabilidad de Mao.

Como solución al estancamiento económico, por tanto, Liu comenzó a proponer medidas económicas y laborales en base a incentivos –por lo cual Mao lo tildó como promotor del capitalismo–. Y, eventualmente, Deng Xiaoping, que entonces era el Secretario General del PCC, fue también centro de los ataques de Mao por continuar colaborando con Liu. Poco después de 1966, ambos fueron purgados de la vida pública. El alto grado de institucionalización del poder político de Mao había cerrado, por lo pronto, cualquier posible acceso a nuevos conjuntos de ideas, ya sin siquiera considerar el acceso a nuevos paradigmas económicos.

Deng Xiaoping, por tanto, debió esperar cerca de cinco años para regresar a la vida pública como miembro activo del PCC. Durante su regreso, su carácter de auxiliar del Ministro de Relaciones Exteriores, Zhou Enlai, le permitió a Deng viajar a Francia, Japón y otros países donde notó el considerable atraso económico e industrial en el que se encontraba China. Por esto fue que Zhou, con el apoyo de Deng, comenzaron a impulsar

una agenda de cuatro modernizaciones: agricultura, ciencia, industria y militar. Sin embargo, las reformas graduales iniciadas por Deng ya en su carácter de vice-premier, referentes a la educación, ciencia y una apertura económica moderada, fueron de nueva cuenta criticadas por Mao en diciembre de 1975, obligando a que Deng renunciara a su puesto. Y no sería hasta 1977, un año después de la muerte de Mao, que Deng sería llamado de nueva cuenta al gobierno. La muerte de Mao sería percibida consecuentemente como una ventana de oportunidad por Deng, dando fin a aquella época en que “una figura revolucionaria casi divina podía agitar a una nación entera” (Vogel, 2011, p. 157).

Mao Zedong había fallecido, pero su influencia y su legado seguían más que representadas dentro de la vieja cúpula de dirigentes comunistas (Baum, 1996). ¿Cómo impulsar entonces las cuatro modernizaciones que había concebido con Zhou, sustentadas en una mayor apertura económica, frente a estos dirigentes del PCC aferrados al pensamiento comunista de Mao?

## V. Deng Xiaoping como agente de cambio

La literatura del emprendimiento político e institucional ha puesto un énfasis importante en la “posición social” de los agentes políticos como factor para el éxito o fracaso de un cambio institucional duradero (Dorado, 2005; Leca et al, 2008). Autores como DiMaggio (1988), Greenwood, Suddaby & Hinings (2002) y Zilber (2007) han puntualizado que el emprendedor institucional debe estar al centro del marco institucional que pretende cambiar y con una posición de poder para lograr, en consecuencia, movilizar los recursos necesarios para el cambio buscado. Hardy & Maguire (2008) y Rao, Morrill & Zald (2000), en cambio, resaltaron que actores al margen del contexto institucional se encuentran en posición ventajosa para lograr cambios paradigmáticos al no estar asociados con las instituciones o políticas fallidas y al desarrollar una mejor perspectiva, desde fuera, sobre la ruta a seguir para consolidar el cambio deseado.

Ahora bien, ¿podrá haber actores que conjunten estas dos posiciones sociales de centro y periferia? En el caso de Deng Xiaoping, este fue uno de los fundadores del movimiento comunista de la mano de Mao y Zhou Enlai. En la década de 1920, cuando el movimiento comunista apenas comenzaba a consolidarse, Deng se encontraba ya trabajando por implementar las ideas comunistas a base de tácticas guerrilleras y propagandísticas.

Fue, con mayor precisión, en 1921 cuando Deng Xiaoping se afilió en Montargis, Francia, a la causa radical comunista de jóvenes chinos que se encontraban allí laborando y estudiando; posteriormente, en 1923, Deng se mudó a París para trabajar en las oficinas de la Organización Comunista Europea, dirigida por quien sería su mentor por la mayor parte de su vida: Zhou Enlai. Y ya para 1925, con apenas 21 años de edad, Deng se había convertido en el líder de la rama europea del Kuomintang. A partir de aquí, la trayectoria de Deng iría en meteórico, aunque accidentado, ascenso: desde ser instruido en Moscú por el propio Comintern hasta convertirse en uno de los principales comisionados de Mao Zedong durante la Larga Marcha. Es decir, en la emergencia del comunismo chino, Deng pudo posicionarse al centro para contribuir de primera cuenta a su consolidación.

No obstante, la responsabilidad de trasladar el movimiento comunista a un sistema de gobierno le llevó a Deng Xiaoping a sufrir sus primeras derrotas o “caídas”, citadas anteriormente. La primera de ellas se llevó a cabo durante la época de Mao; ocurrió en 1967 y fue motivada por la asociación de Deng, como Secretario del PCC, con Liu Shaoqui, quien perdió el apoyo de Mao por proponer medidas de apertura económica para remediar la crisis económica del país. Mientras que la segunda caída, en 1975, se generó, asimismo,

por el creciente protagonismo que Deng había tomado al promover una creciente apertura económica para las Cuatro Modernizaciones.

Xiaoping, sin embargo, recuperó el apoyo de Mao previo a su muerte, lo cual logró reposicionarlo al centro del aparato gubernamental y del PCC. Ahora bien, el hecho de haber vivido en el exilio a raíz de sus “caídas” le permitió analizar, desde fuera, los siguientes pasos que, en perspectiva de Deng, China debía tomar para impulsar su desarrollo. Vogel (2011, p. 52) incluso compara el exilio de la vida pública sufrido por Deng con similares exilios o retiros de figuras como Abraham Lincoln, Churchill y De Gaulle, quienes cayeron de altos mandos para regresar con nuevas ideas o alternativas políticas. En palabras de Vogel:

Deng notó que el tiempo que vivió fuera de la política le permitió obtener una claridad sobre las metas nacionales mayores y de largo plazo. Es difícil imaginar que, tras 1977, Deng hubiera podido desenvolverse con tal fuerza y agilidad sin haber tenido largo tiempo para ponderar la naturaleza de las reformas que China necesitaba y cómo había que implementarlas. (2011, p. 52)

Este retiro de la vida pública le permitió a Deng reflexionar detenidamente sobre las estrategias que debía implementar para cristalizar, con éxito, la reforma que China necesitaba. Y esto, aunado al hecho de que pudo escalar de nueva cuenta dentro de las jerarquías del PCC previo a la muerte de Mao, le dio una posición sociopolítica idónea para movilizar los recursos necesarios a fin de implementar su reforma de apertura económica. Siguiendo el orden de ideas de la literatura del emprendimiento político, fueron dos los principales tipos de estrategias que Deng desplegó para dicha reforma: las discursivas y las de movilización, las cuales serán analizadas en los siguientes apartados.

## VI. La retórica conciliatoria de Deng

En reciente años, el estudio de las ideas ha tomado relevancia para explicar los “mecanismos” del cambio político o institucional (Hogan & Feeney, 2008). En particular, los estudios en torno a la política económica se han apropiado del análisis discursivo y el institucionalismo discursivo como una de las principales herramientas analíticas respecto a cambios, ya sean mayores o menores, de paradigmas económicos (Fairclough, 2003; Schmidt, 2008; Garcé, 2015).

En el presente artículo, las estrategias de encuadre o *framing* son consideradas como las principales herramientas que permitieron a Deng Xiaoping conformar, primero, una coalición de actores políticos relevantes como “élites cognitivas” (Schmidt, 2008, sobre “élites cognitivas”) para después movilizar a la nación entera. En particular, Deng mostró notables habilidades para acomodar ideas prevalecientes (de la corriente maoísta) con su propio conjunto de ideas (motivadas en la apertura económica) o lo que la literatura discursiva caracteriza como “significado situado” (*situated meaning*) (Gee, 2014, p. 66): es decir, cómo acomodar determinadas ideas o discursos para lograr el impacto buscado dentro de contextos particulares. En el ámbito político-económico, a estas estrategias se las ha caracterizado generalmente como encuadre o *framing*. En la conformación de un mercado común en la ahora Unión Europea, por ejemplo, las estrategias de encuadre fueron esenciales para moderar expectativas y generar consenso entre actores políticos que se habían mostrado renuentes anteriormente a involucrar a sus respectivos países en una integración de mayor alcance (Fligstein & Mara-Drita, 1996). ¿Cómo fue entonces que



Deng Xiaoping desplegó estas estrategias de encuadre para conciliar los dispares intereses entre conservadores maoístas y, del otro lado, proponentes del reformismo económico?

Principalmente a través de dos estrategias: primero, mediante despliegue de “significados situados” con la suficiente ambigüedad como para que cada quien, ya fuera líder político o ciudadano común, le atribuyera el trasfondo deseado. Por esto mismo es que Deng Xiaoping generalmente explicaba sus declaraciones y discursos con aforismos como el del gato atrapando ratones o el hecho de que, para encontrar las soluciones a los problemas nacionales, se describiera a sí mismo “cruzando un río tanteando con cada paso la ubicación de la siguiente piedra firme”. Y, segundo, a través de la incorporación del pensamiento de Mao a los propios discursos de Deng, llegando incluso a establecer asociaciones donde no las había.

Previo a la muerte de Mao Zedong, Deng Xiaoping fue el primero en vincular las tres directivas de Mao, que antes estaban separadas entre sí, para acomodar y promover sus propias ideas de reformas. Así, “con las ‘tres directivas’ de Mao como cubierta, el guerrero Deng, ondeando agresivamente su espada y hacha (*dadao kuofu*), se abocó a eliminar el caos y poner al país en la senda de la modernización” (Vogel, 2011, p. 95). Ante grupos estudiantiles convocados por el Comité Central, por ejemplo, Deng Xiaoping usó esas directivas de Mao para, posteriormente, comenzar a posicionar sus propias reformas en discursos posteriores:

Hace poco, el camarada Mao Zedong nos dio tres instrucciones importantes: primera, estudiar la teoría para combatir y prevenir el revisionismo; segunda, luchar por la estabilidad y unidad, y tercera, hacer progresar la economía nacional. Estas tres instrucciones están ligadas entre sí y constituyen un todo único, sin que se pueda prescindir de ninguna de ellas. (Deng, 1984, p. 21)

Posteriormente, Deng Xiaoping respaldaba sus discursos y directivas en torno al desarrollo industrial sustentándose en las directivas de Mao. Al mismo tiempo, para asegurar el apoyo de los conservadores maoístas tras la muerte de Mao, Deng evitó criticar las políticas de Mao y dirigió, en cambio, los fracasos del comunismo chino hacia la “Banda de los Cuatro” (conformada por los reaccionarios Jiang Qing, Zhang Chunqiao, Yao Wenyuan y Wang Hongwen) quienes “habían llevado a cabo frenéticas actividades de sabotaje” (Deng, 1984, p. 113). Tras señalar a la “Banda de los Cuatro” como los responsables de los fracasos o estasis de anteriores políticas económicas, Deng impulsó de nueva cuenta las Cuatro Modernizaciones que Zhou Enlai y él habían detectado, hace ya más de una década, como los pasos necesarios para el desarrollo del país en cuatro sectores: agricultura; industria; seguridad nacional; y ciencia y tecnología.

Y aquí fue donde Deng posicionó a la modernización de la ciencia y la tecnología China como un eje transversal para las otras tres modernizaciones:

De las cuatro modernizaciones, la decisiva es la de la ciencia y la tecnología. Sin una ciencia y una tecnología modernas, no es posible crear una agricultura, una industria y una defensa nacional modernas. Sin un rápido desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología, tampoco se puede desarrollar a un ritmo acelerado la economía nacional. (Deng, 1984, p. 113)

No obstante, esto representó, a su vez, otro reto considerable. Deng Xiaoping, desde que se consolidó como Secretario General del PCC y Viceministro de Gobierno a finales de la década de 1970, tenía conocimiento de cómo los llamados Tigres Asiáticos

(Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur) habían modernizado sus economías: mediante la transferencia de tecnologías de países más desarrollados, principalmente Estados Unidos. Pero la cooperación con países capitalistas representaba una señal arriesgada de apertura si se tomaba en cuenta la percepción de los grupos más conservadores. En lugar entonces de hablar de capitalismo, Deng enfatizó ambigüamente la necesidad de una mejor “administración” (*management*) en China. Y, en palabras de Vogel:

Mediante el uso del término neutral “administración” para referirse a los métodos Occidentales, y mediante su firme compromiso al socialismo y al PCC, Deng posibilitó la introducción de mucho más que tecnología mientras reducía la resistencia de conservadores Chinos. Incluso, Deng argumentó que el socialismo podía usar la administración moderna y que el PCC podía ser su campeón. (Vogel, 2011, p. 308)

En consecuencia, Deng Xiaoping enfatizó a finales de 1970 la necesidad de mejorar “los métodos de administración en las empresas industriales y agrícolas y la forma en que administra el Estado estas empresas, a fin de que correspondan a las necesidades de una gran economía moderna” (Deng, 1984, p. 163). En ese mismo discurso, dirigido a los obreros y sus contribuciones a las Cuatro Modernizaciones, determinó que “la buena administración de una empresa no solo será un éxito de los cuadros administrativos y del Partido, sino también de las masas obreras de toda la empresa y del sindicato” (Deng, 1984, p. 165).

Asimismo, para respaldar la introducción de métodos y tecnologías occidentales en China, Deng impulsó la necesidad de una meritocracia china: o lo que denominó, en una conversación con miembros del Comité Central, “respetar el saber y estimar a las personas de talento” (Deng, 1984, p. 54). En ese mismo discurso, hizo referencia a la reforma Meiji de Japón que impulsó a ese país, en el siglo XIX, a su poderío en el continente asiático. Aunque decidió encuadrar sus comentarios, más que a una lección de los japoneses (considerando las fricciones sinojaponesas) Deng postuló esas prácticas del imperio Meiji como un reto al proletariado:

Con la Reforma Meiji, los japoneses empezaron a prestar atención a la ciencia y la tecnología y a la educación, dedicándoles ingentes esfuerzos. Si la Reforma Meiji constituyó una modernización emprendida por una burguesía naciente, nosotros, que representamos al proletariado, debemos y podemos superar lo que hizo esa burguesía (...) La ciencia, la tecnología y la educación deben ser objeto de atención en todas las ramas y oficios. Las grandes empresas industriales deben tener sus propios organismos de investigación científica y técnica y contar con su propio personal dedicado a este trabajo. (Deng, 1984, pp. 55-56)

El reto de China como una república popular y socialista era, por tanto, superar lo que una burguesía había logrado en Japón. Para ello, promovió una meritocracia china que priorizara el desarrollo científico y tecnológico como un eje rector del desarrollo nacional. En palabras de Deng (1984, p. 384), pronunciadas con la finalidad de encender el orgullo del PCC y el país en camino a la modernización, se estaba poniendo “en juego la superioridad del sistema socialista”. Bajo estas premisas de superación nacional fue entonces que Deng tomó lecciones de Japón y conformó un equipo de los funcionarios mejor capacitados para que visitaran quince países, tanto europeos como asiáticos, para

aprender sobre las nuevas técnicas modernas de la industria y la ciencia –similar a lo que el emperador Meiji de Japón había realizado con la Misión Iwakura (Vogel, 2011, p. 217)–.

Este enfoque en la ciencia y la tecnología es el que eventualmente posicionó a China como uno de los países con mayor capacidad de adaptabilidad a la economía global actual. Ya para el año 2000, por ejemplo, China había superado a la Unión Europea en su adaptabilidad a la demanda global y se había convertido en uno de los principales proveedores de los sectores de alta tecnología para países de la OCDE (Palma, 2009).

Ahora bien, a medida que la reforma de apertura se iba profundizando, Deng Xiaoping intensificó la expresión de su compromiso con el socialismo para evitar el surgimiento de críticas por adoptar ya fuera técnicas occidentales o capitalistas; o por, como lo había culpado Mao junto con la Banda de los Cuatro, “incursionar en la senda del capitalismo”. Para ello, Deng vinculó cada vez con mayor frecuencia al socialismo y a la modernización, para distanciarse así de lo que pudiera interpretarse como “occidentalización” o “kemalismo” (Huntington, 1997). “Sólo haciendo del nuestro un poderoso país socialista moderno podremos consolidar más eficazmente el sistema socialista”, diría Deng en una conferencia dirigida a científicos del país, “hacer frente a la eventual invasión y subversión de los agresores extranjeros” y acercar a China cada vez más a ese “gran ideal del comunismo” (Deng, 1984, p. 113).

Deng incluso le atribuyó a Marx el haber considerado la ciencia y la tecnología como “fuerzas productivas”:

En torno a esta cuestión, la “banda de los cuatro” armó alboroto por algún tiempo, confundió lo justo con lo erróneo y trastornó la concepción de la gente. (...) Hace ya más de cien años, Marx dijo que el desarrollo de la producción con máquinas requiere la consciente aplicación de las ciencias naturales. Y señaló que las fuerzas productivas comprenden también la ciencia. (Deng, 1984, p. 114)

De nuevo, Deng Xiaoping asimilaba fracasos anteriores o perspectivas erráticas del desarrollo a la Banda de los Cuatro, no a Mao, para después alinear su propio discurso modernizador con el pensamiento marxista (Baum, 1996). Ya para la década de 1980, Deng había conformado un discurso modernizador con el suficiente apego al pensamiento maoísta y marxista-leninista como para contar con el apoyo tanto de conservadores como de grupos más liberales y jóvenes. Al mismo tiempo, no obstante, Deng debió movilizar recursos humanos y políticos para asegurarse que las reformas que había concebido desde su exilio político en Jiangxi fueran implementadas exitosamente.

## VII. Gobierno multinivel: entre descentralización y experimentación

En el clásico de Charles Tilly (1975) respecto a la construcción de Estados en Europa durante los siglos XVI y XVII, la autonomía de un Estado fue vinculada con otra capacidad esencial: la centralización. La construcción de un Estado con estabilidad y progreso exigía que su gobierno fuera capaz de centralizar sus funciones, en oposición a los frágiles Estados-ciudad que retrató Maquiavelo o los “estados combatientes” previos a las primeras grandes dinastías chinas. La creciente centralización de los roles del gobierno favoreció, a su vez, las capacidades de captación económica del estado, así como la coerción de la fuerza del mismo, lejos del desorden del feudalismo.

En el caso de la industrialización de los Tigres Asiáticos como Japón, Singapur y Taiwán, la autonomía del estado y su capacidad de centralización tuvieron una función similar (Woo-Cummings, 1999; White, 1993). Durante su proceso de transformación

industrial, los gobiernos desarrollistas de los Tigres Asiáticos concluyeron que para transformar la industria nacional, el país entero debía compartir los mismos objetivos. Y para asegurarse que todos estuvieran en la misma página, sus gobiernos desplegaron esfuerzos y recursos burocráticos sustanciales.

Así, el desarrollo económico era convertido en una prioridad a nivel nacional y sus gobiernos, mediante sus ministerios económicos o “agencias piloto” (Kjaer, 2004), se encargaban de seleccionar los sectores que consideraban estratégicos para el desarrollo económico del país, las empresas que participarían y hasta los tipos de incentivos y subsidios a distribuirse. Pero en China, con un territorio y una población considerablemente mayores, la centralización o coordinación gubernamental siempre había sido uno de sus grandes problemas.

Con Mao Zedong, el énfasis en la centralización del poder ya existía, pero la coordinación gubernamental y la rendición de cuentas de gobiernos locales al nacional era casi inexistente. Por ello, Deng Xiaoping promovió la centralización del poder al mismo tiempo que impulsó una mayor descentralización o delegación a gobiernos locales respaldado con reglas jerárquicas y de mérito más firmes (Vogel, 2011, p. 699). En palabras de Wen (2015), una de las razones para el actual ascenso de China fue esa capacidad de convertirse en un “gobierno mercantilista tanto con un poder de comando altamente centralizado como con una estructura administrativa altamente descentralizada” (p. 115). Esta interacción entre el gobierno central y un creciente protagonismo de gobiernos locales evoca en parte las tendencias al gobierno multinivel en contextos europeos, donde se ha estado consolidando un “proceso dual” de centralización y descentralización (Hooghe & Marks, 2003).

Contrario a las reformas capitalistas de shock implementadas en Rusia, Deng utilizó la experimentación con aperturas económicas en gobiernos locales de forma gradual –es decir, reformas de tendencia “fabianista” en contraposición a las reformas de shock o *blitzkrieg* de Rusia, como las ha caracterizado Huntington (1972)-. Y Deng no solo estaba delegando facultades administrativas a gobiernos locales, también estaba delegando fracasos y victorias potenciales, lo cual se evidenció claramente con las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Aun y cuando fuera Hua Guofeng, no Deng, el primero en implementar las ZEE, en el transcurso de 1980 fue Deng Xiaoping quien les brindó incluso mayor protagonismo con énfasis en el reconocimiento de méritos y el aumento en el valor agregado (Tisdell, 2009).

La meritocracia en el gobierno, por tanto, se convirtió en una especie de reflejo de los sistemas de incentivos que Deng introdujo para el sector privado (Wen, 2015, pp. 49-51). Y cuando era increpado por grupos conservadores en torno a la implementación o expansión de esas ZEE, Deng solía responder que eran un experimento y que solo se mantendrían si demostraban éxito:

Hace poco dije a un huésped extranjero que Shenzhen era un experimento. Inmediatamente después, en el exterior hubo quienes hicieron comentarios a través de los cuales se preguntaban si China no iría a cambiar otra vez su política, si yo no estaría desdiciéndome de mis juicios anteriores sobre las zonas económicas especiales. Es por eso que ahora creo conveniente reafirmar dos puntos: Primero, es correcta la política de establecer zonas económicas especiales, y segundo, éstas son todavía un experimento. Estas dos afirmaciones no son contradictorias. (...) Nuestra política de apertura en su conjunto también es un experimento. (Deng, 1994, p. 142)

Eventualmente, las primeras dos ZEE (de Guangdong y Fujian) se convirtieron en esa especie de catapulta o pistón para impulsar el desarrollo del resto del país. Estas ZEE fueron las primeras en consolidar los derechos de propiedad de acuerdo a una economía de mercado y las primeras, también, en respaldar gran parte de su desarrollo en la inversión extranjera directa (IED). En cuanto a la IED que se introducía a las ZEE, Deng enfatizaba que esta era “sólo son un complemento para el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad” sin comprometer el sistema socialista (Deng, 1994, p. 144). Ya para finales de 1980, Guangdong se había convertido en un modelo de modernización para el resto del país y los oficiales del partido y del gobierno visitaban dicha región para poder después trasladar las mejores prácticas de gobierno a otras regiones (Vogel, 2011, p. 421).

Estas ZEE, sin embargo, no estuvieron exentas de críticas y tropiezos. Uno de los habituales riesgos de la modernización es el crecimiento de la corrupción o las capturas, ya sean regulatorias o de gobierno (Huntington, 1972). Este mismo problema se generó en las ZEE, ante lo cual Deng decidió expulsar a los gobernadores de Guangdong y Fujian basado en los dictámenes de la Comisión Central de Disciplina.

De igual forma, las ZEE pronto fueron criticadas por basar su desarrollo en la mano de obra barata, ante lo cual Deng decidió cambiar la terminología y constitución de dichas Zonas Económicas Especiales a Zonas Especiales Económicas y de Desarrollo Tecnológico. Pero el nombre no fue lo único que cambió de estas ZEE. Propagando el mismo uso de incentivos que en otros sectores de la economía, se comenzó a incentivar el emprendimiento tecnológico en dichas zonas, dando pie a que industrias de contenido altamente tecnológico se instalaran allí, favoreciendo el desarrollo tecnológico del país (Yuan et. al., 2010).

Asimismo, las ZEE fueron las primeras en implementar provisiones sociales para los trabajadores como pensiones y salarios mínimos; además de la llamada “selección de dos vías”, donde el trabajador y el empleador se escogían mutuamente para propiciar mejores condiciones laborales (Yuan et. al., 2010). Durante la década de 1990, las ZEE continuaron desempeñándose como el principal catalizador del desarrollo tecnológico de China (Litwack & Qian, 1998), al haber generado un “patrón multinivel diversificado de apertura e integración” (Wang, 2009, p. 8) de dichas zonas con otras regiones del país y con la economía exterior.

## VIII. Conclusiones

Como se ha argumentado en el presente artículo, Deng Xiaoping logró consolidarse como el principal agente o emprendedor de la reforma económica de apertura de China a partir de la década de 1970. Dicho logro fue respaldado en las aptitudes que Deng pudo desplegar tanto en sus estrategias discursivas como en sus estrategias políticas y gubernamentales. El objetivo del presente trabajo fue, en consecuencia, contribuir a los casos de estudio que recientemente han comenzado a dar forma a la literatura del emprendimiento político y el cambio institucional (Leca et al., 2000; Schmidt, 2008).

Ahora bien, el presente artículo ha representado un esfuerzo por aplicar la literatura del emprendimiento político al rol que Deng Xiaoping desempeñó en la reforma económica de China en las últimas décadas del siglo anterior. Otras perspectivas sobre la reforma económica de China, en cambio, han resaltado cómo la ausencia de reformas políticas sustantivas fue un elemento esencial para la consecución de los objetivos económicos, a diferencia de Rusia, que en tiempos similares intentó ambas reformas con resultados malogrados (Shirk, 1993). En tanto que el estudio de Gordon White (1993), a su

vez, ha enfatizado la importancia del llamado “socialismo de mercado” en los éxitos de la reforma económica del país, aunque no exenta de crecientes presiones políticas.

En particular, del presente caso de estudio, podría resaltarse cómo hay actores políticos que, fuera de la dicotomía entre periferia y centro, podrían considerarse con posiciones *tanto de periferia como de centro*. En este caso, las “caídas” políticas sufridas por Deng durante el mandato de Mao le permitieron obtener una mejor perspectiva del futuro de su país al mismo tiempo que lo distanciaron de fracasos gubernamentales como el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural, por los cuales Mao Zedong sumó muchos detractores y críticos. En paralelo, no obstante, la contribución de Deng Xioping a la revolución y a la conformación del PCC pudo posicionarlo, eventualmente, al centro del aparato partidista y gubernamental.

A partir de este posicionamiento fue entonces que Deng desplegó grandes capacidades para estructurar o encuadrar su discurso reformador con el ambiente polarizado que Mao le había legado. Asimismo, la aplicación que Deng Xioping realizó de estrategias multinivel de gobierno podrían comenzar a analizarse con las últimas tendencias en la materia, particularmente con los estudios de gobierno multinivel (Hooghe & Marks, 2003; Jessop, 2009), aun cuando el elemento democrático de la gobernanza siga ausente.

#### IX. Referencias bibliográficas

- BAKIR, C. (2009). Policy entrepreneurship and institutional change: multilevel governance of central banking reform. *Governance*, 22(4), 571-598.
- BANCO MUNDIAL (2017). The World Bank in China. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>.
- BAUM, R. (1996). *Burying Mao: Chinese politics in the age of Deng Xiaoping*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- DE SCHWEINITZ, K. (1964). *Industrialization and democracy*. Nueva York, USA: Free Press of Glencoe.
- DENG, H. (1984). *Textos escogidos de Deng Xiaoping Volumen I*. Beijing, China: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- DENG, H. (1994). *Textos escogidos de Deng Xiaoping Volumen II*. Beijing, China: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- DIMAGGIO, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. Institutional put- terns and organizations: Culture and environment. Cambridge, MA, Estados Unidos: Ballinger.
- DORADO, S. (2005). Institutional entrepreneurship, partaking, and convening. *Organization Studies* 26(3), 383-413.
- EISENSTADT, S.N. (1980). Cultural orientations, institutional entrepreneurs and social change: Comparative analyses of traditional civilizations. *American Journal of Sociology*, 85, 840-869.
- FAIRCLOUGH, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- FLIGSTEIN, N. (2001). Social skills and the theory of fields. *Sociological Theory*, 19(2), 105-125.
- FLIGSTEIN, N., & MARA-DRITA, I. (1996). How to make a market: Reflections on the attempt to create a single market in the European Union. *American Journal of Sociology*, 102(1), 1-33.

- GARCÉ, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, 22(1), 199-226.
- GEE, J. P. (2014). *An introduction to discourse analysis: Theory and method*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- GONZALEZ-VICENTE, R. (2011). The internationalization of the Chinese state. *Political Geography*, 30(7), 402-411.
- GREENWOOD, R, SUDDABY, R. & HININGS, C.R. (2002). Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80.
- HARDY, C., & MAGUIRE, S. (2008). *Institutional entrepreneurship*. The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. California, Estados Unidos: Sage.
- HOGAN, J., & FEENEY, S. (2012). Crisis and policy change: the role of the political entrepreneur. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 3(2), 1-24.
- HOOGHE, L., & MARKS, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Maryland, País: Rowman & Littlefield.
- HUNTINGTON, S. P. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona, España: Paidós Ibérica.
- HUNTINGTON, S. P. (1997). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Nueva York, Estados Unidos: Penguin Books.
- JESSOP, B. (2009). From governance to governance failure and from multi-level governance to multi-scalar meta-governance. En *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, pp. 79-98.
- KINGDON, J. W., & THURBER, J. A. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*, 45, 165-169. Boston: Little, Brown.
- KJAER, A. (2004). *Governance*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- LECA, B., BATILANA, J., & BOXENBAUM, E. (2008). *Agency and Institutions: A Review of Institutional Entrepreneurship*. Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard Business School.
- LIN, J. Y., CAI, F., & LI, Z. (2003). *The China miracle: Development strategy and economic reform*. Sha Tin, N.T., Hong Kong: Published for the Hong Kong Centre for Economic Research and the International Center for Economic Growth by the Chinese University Press.
- LITWACK, J. M., & QIAN, Y. (1998). Balanced or unbalanced development: special economic zones as catalysts for transition. *Journal of Comparative Economics*, 26(1), 117-141.
- MARCH, J. G., & OLSEN, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. Nueva York, Estados Unidos: Simon and Schuster.
- NORTH, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.
- PALMA, J. G. (2009). Flying-geese and waddling-ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to 'demand-adapt' and 'supply-upgrade' their export productive capacity. En *Industrial Policy in Developing Countries*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- PEMBERTON, HUGH. (2000). Policy Networks and Policy Learning: UK Economic Policy in the 1960s and 1970s. *Public Administration*, 78(4), 771-792.
- PERKMANN, M. (2002). Euroregions: institutional entrepreneurship in the European Union. En *Globalization, regionalization and cross-border regions*, pp. 103-124. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

- PIERSON, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- RAO, H., MORRILL, C., & ZALD, M.N. (2000). Power plays: How social movements and collective action create new organizational forms. *Research in Organizational Behavior*, 22: 239-282.
- SÆTREN, H. (2016). From controversial policy idea to successful program implementation: the role of the policy entrepreneur, manipulation strategy, program design, institutions and open policy windows in relocating Norwegian central agencies. *Policy Sciences*, 49(1), 71-88.
- SCHMIDT, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11. pp?
- SHIRK, S. L. (1993). *The political logic of economic reform in China*. Berkeley, Estados Unidos: University of California Press.
- STEINMO, S. (2001). The new institutionalism. *The encyclopedia of democratic thought*, 560-65.
- STREECK, W., & THELEN, K. A. (EDS.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- TILLY, C. (1975). Western state-making and theories of political transformation. *The Formation of National States in Western Europe*, Vol 601-638.
- TISDELL, C. (2009). Economic reform and openness in China: China's development policies in the last 30 years. *Economic Analysis and Policy*, 39(2), 271-294.
- VOGEL, E. F. (2011). *Deng Xiaoping and the transformation of China* (Vol. 10). Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- WANG, J. (2013). The economic impact of special economic zones: Evidence from Chinese municipalities. *Journal of development economics*, 101, 133-147.
- WEN, Y. (2015). *The Making of an Economic Superpower: Unlocking China's Secret of Rapid Industrialization*. San Luis, Mo: Federal Reserve Bank of St. Louis' Research Division.
- WHITE, G. (1993). *Riding the tiger: The politics of economic reform in post-Mao China*. Macmillan International Higher Education.
- WOO-CUMINGS, M. (ED.). (1999). *The developmental state*. Nueva York, Estados Unidos: Cornell University Press.
- YUAN, Y., GUO, H., XU, H., LI, W., LUO, S., LIN, H., & YUAN, Y. (2010). China's First Special Economic Zone: The Case of Shenzhen. *Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters*. Washington, Estados Unidos: World Bank Publications.
- ZILBER, T.B. (2007). Stories and the Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israeli High-tech after the Bubble, *Organization Studies*, 28(7), 1035-1054.