

# LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS CHINAS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

YAN TIANQIN\*

## SUMARIO

1. La globalización y las reformas de la Administración Pública china.
2. Los principales problemas de la actual Administración Pública.
3. Conclusiones.

A partir de la década de los ochenta, la humanidad ha entrado en una era cambios acelerados que exige reformas gubernamentales encaminadas a la prestación de un mejor servicio público y un más adecuado desarrollo social. En el contexto de la globalización, los gobiernos de los distintos países del mundo se enfrentan más o menos a similares problemas y desafíos. Son, así, objeto de su atención cuestiones tales como la lucha contra el déficit fiscal, la mejora de la eficiencia laboral, el establecimiento de un nuevo modelo de gobernanza que satisfaga las expectativas ciudadanas en la era post-industrial y de la revolución de la información, etc. A fin de satisfacer las demandas de la sociedad en la nueva era, muchos países lanzaron una campaña de “reingeniería gubernamental”, o empezaron a transformar las funciones de los gobiernos y a adoptar nuevas formas de administración. La globalización no sólo supone la competencia entre las empresas, sino también que la competencia entre los gobiernos sea cada vez más intensa. 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. Éste es el contexto en el que los gobiernos de varios países decidieron otorgar gran importancia a las reformas de la administración pública.

## 1. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHINA

Sin lugar a dudas, la globalización ha tenido un gran impacto en la administración pública de los Estados de todo el mundo. Una característica típica de la

\* Investigadora del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Sichuan, China.  
Traducido del inglés por Miguel José Arjona Sánchez.

globalización es que algunas organizaciones transnacionales devienen más y más influyentes y que la soberanía de los estados, así como el poder de los gobiernos nacionales comienzan a verse influídos y limitados por factores globales. Para hacer frente a algunos problemas comunes a nivel mundial, tales como el deterioro del medio ambiente, la crisis económica, las amenazas contra el desarrollo sostenible, la delincuencia transnacional, el terrorismo, etc., los diferentes gobiernos nacionales deben cooperar entre sí. Es más, las políticas y decisiones de algunas organizaciones internacionales, como la ONU, la OMC, el FMI, etc., son vinculantes para todos los gobiernos nacionales. Y estas organizaciones internacionales tienen cierta influencia en los sistemas administrativos de todos los estados miembros. Por lo que respecta a la UE, la administración pública de cada Estado miembro está fuertemente influenciada por algunas entidades políticas supranacionales dentro del marco de la Unión Europea. Debido a la profusa movilidad del capital, la mano de obra y los servicios, nociones como aldea global, cosmopolitismo, sociedad civil, etc. son mayoritariamente aceptadas, lo que sin duda alguna genera cierta presión sobre todos los gobiernos nacionales en aras de reformar la administración pública, con el fin de servir mejor a los ciudadanos. China no es una excepción.

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. Cada reforma parece tener como objetivo la reducción del número de organismos administrativos y de personal, pero debido a la influencia de las tradiciones políticas chinas, de la nueva revolución democrática y de la antigua Unión Soviética, los objetivos de dichas reformas difícilmente podrán consolidarse. En otras palabras, la tradición política de la monarquía china, las pautas habituales de gestión de la administración del Partido Comunista Chino durante la etapa revolucionaria y los sistemas de planificación económica altamente centralizados, que fueron adoptados a la luz del modelo de la antigua Unión Soviética, exigen un gobierno poderoso que asuma todo tipo de funciones. Así, es comúnmente aceptado que las instituciones administrativas que han sido reducidas puedan ampliarse de nuevo.

No obstante, China ha realizado notables progresos en las reformas de la administración pública. Desde que China aprobó la política de reforma y apertura, y especialmente después de que China se incorporase a la OMC, la economía de planificación central se ha desplazado progresivamente hacia una economía de mercado. Hoy, China es la segunda economía más grande de la aldea global, por lo que

se ha transformado en una parte activa y en un importante actor económico en el proceso de globalización. En tal contexto resultan obligadas las reformas en la administración pública. En los últimos diez años, las principales reformas introducidas en la administración pública de China se articulan en torno a los siguientes ejes:

### **1.1. Transformar las funciones de nuestros gobiernos en los distintos niveles**

Con el fin de asumir las ventajas de la economía de mercado, garantizar una eficaz administración gubernamental y ganarse la confianza del público, China concede gran importancia a la transformación de las funciones gubernamentales, para lo que es esencial la reforma de la administración pública. En los últimos diez años, hemos tomado una serie de medidas para lograr la separación entre gobiernos y empresas, la separación de los gobiernos del mercado a fin de reducir la intervención de los gobiernos en las operaciones microeconómicas y mejorar su sistema de control macro. Debido a las reformas en el ámbito de las finanzas, la tributación, y las inversiones, el mercado puede jugar un mejor papel en la asignación de los recursos. Con la separación entre los gobiernos y el mercado, los primeros pueden hacer un mejor trabajo en el control y la gestión de las operaciones del mercado, generando mejores normas y políticas que contribuyan a la libre competencia y el buen orden del mercado. Al transferir algunas funciones técnicas a algunas organizaciones no gubernamentales como las asociaciones industriales, las asociaciones empresariales o las cámaras de comercio, los gobiernos logran ofrecer mejores servicios a la ciudadanía.

En el momento actual, en el que la economía china ha entrado en una etapa crucial de transformación y mejora, los funcionarios chinos deben tomar seriamente en consideración los intereses inmediatos de los ciudadanos y sus necesidades a largo plazo. Cuando tomó posesión el nuevo gobierno, se enfrentó con una sombría situación económica tanto en el interior como en el extranjero, y el crecimiento de los ingresos fiscales de China comenzó a desacelerarse. Si China quiere mejorar su economía de mercado y lograr un crecimiento sólido y sostenido, no sólo debe reformar el gobierno central, sino también los gobiernos locales. En agosto de 2013, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron un Dictamen sobre la Transformación Funcional y la Reforma Institucional de los Gobiernos Locales con el fin de garantizar que las conclusiones del XVIII Congreso Nacional del PCC y la Segunda Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCC pudieran ser aplicadas seriamente. En mayo de 2013 se celebró una conferencia audiovisual sobre la transformación de las funciones de las instituciones del Consejo de Estado, y en noviembre otra videoconferencia sobre la transformación funcional de los gobiernos locales, así como sobre las reformas institucionales a llevar a cabo

para asegurarse de que las decisiones tomadas por el gobierno central puedan hacerse efectivas en los gobiernos a nivel local. Si queremos dar más vitalidad a nuestro mercado y ofrecer un mejor servicio al público, debemos reformar no sólo el gobierno central sino también los gobiernos locales.

### 1.2. La profundización de las reformas en los procesos administrativos de revisión y aprobación

Las reformas de los procedimientos administrativos de revisión y aprobación son una parte importante de las reformas de los sistemas administrativos, y son esenciales para la transformación de las funciones de gobierno. Ese tipo de reformas se pusieron en marcha en 2001, y China ha llevado a cabo seis rondas de reformas que afectan a más de 3.600 elementos relativos a la aprobación administrativa. Por ejemplo, en agosto de 2012 el Consejo de Estado decidió derogar 184 artículos sobre la aprobación administrativa, se transfirieron 117 elementos a las autoridades de los niveles inferiores, y se fusionaron trece artículos. Mientras tanto, y con el fin de regular mejor y examinar los nuevos artículos propuestos y ajustar los más antiguos, en los últimos diez años más de cuarenta políticas y documentos vinculados a ellas han sido promulgados, lo que dota a los trabajos de un relativamente completo marco jurídico. En aras de la regulación y la supervisión, más de 2.800 centros de servicios gubernamentales han sido establecidos para la coordinación de los servicios prestados por los gobiernos en distintos niveles.

De acuerdo con lo que Li Keqiang, nuestro primer ministro, dijo en la videoconferencia de agosto de 2013, sobre la transformación funcional del gobierno local, las reformas institucionales y las reformas de las instituciones del Consejo de Estado, el gobierno central ha hecho un gran esfuerzo para delegar en niveles inferiores la facultad de aprobar más de 300 artículos en cuatro lotes que han mejorado enormemente las expectativas del mercado, infundiéndole más vitalidad y activando el flujo de capitales. Debido a este tipo de medidas, la gente participa más activamente en las inversiones y los negocios. Las estadísticas muestran que el número de empresas registradas ha aumentado un 25% en un año y medio, incrementándose la inversión privada en casi un 23 %, lo que superó incluso la inversión gubernamental<sup>1</sup>. El establecimiento de la Zona Piloto de Libre Comercio de Shanghai es un ejemplo típico que muestra las ventajas de la delegación del poder y la transformación funcional de los gobiernos. Al parecer, ese tipo de zonas de libre comercio, facilitarán en gran medida las inversiones y mejorarán la eficiencia económica de la operativa económica.

<sup>1</sup> [http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/08/content\\_2523935.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/08/content_2523935.htm).

### 1.3 La aplicación estricta del sistema de responsabilidad administrativa

Con el fin de incrementar en los funcionarios y servidores públicos el sentido de la responsabilidad, el gobierno central ha hecho grandes esfuerzos por mejorar el sistema de supervisión. Poder y responsabilidad son inseparables. Pero sin supervisión efectiva quienes están en el poder pueden a menudo descuidar sus responsabilidades. El 13 de julio de 2009, el Comité Central del PCC y el Consejo de Estado emitieron las Disposiciones Provisionales sobre la Aplicación de un Sistema de Responsabilidad para los Dirigentes del Partido y del Gobierno. Las Disposiciones Provisionales contribuyeron mucho a la lucha contra la corrupción, la construcción de un gobierno limpio, la mejora del código de conducta, así como al sentido de responsabilidad de los dirigentes del partido y del gobierno. Es más, desempeñaron un importante papel en la mejora de la capacidad gubernamental de los dirigentes, en el arte de gobernar. De acuerdo con las disposiciones provisionales, el Estado intensificaría las investigaciones relativas a la rendición de cuentas por grandes errores en la toma de decisiones, negligencia en el cumplimiento del deber o actos ilícitos, ineeficacia en la dirección y fiscalización, abuso de poder, disponibilidad inadecuada ante incidentes inesperados y de masas, negligencia y error de juicio en el nombramiento de funcionarios importantes, y cuantiosas pérdidas o mermas de bienes públicos, etc. Quienes fueran responsables de los problemas son sancionados de diferentes formas en función de sus errores. Pueden ser obligados a hacer públicas sus disculpas, suspendidos de sus cargos, dimitir o ser privados de sus puestos. El Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos de China (2012-2015), publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado de China (OICE) en junio de 2012 volvió a insistir en la importancia de poner en práctica el sistema de responsabilidad administrativa. Según el plan, las disposiciones sobre las funciones de los inspectores e investigadores especiales han mejorado. Y lo que es más: los medios de comunicación comenzaron a desempeñar un papel más activo en la función de fiscalización por parte de la opinión pública. En aras de garantizar el derecho de los ciudadanos y las organizaciones sociales a ejercer control, algunos medios de comunicación pondrán a disposición de los ciudadanos algunos canales para la crítica, el asesoramiento, la queja, la acusación e impugnación de órganos y actividades del Estado<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> “China to strictly implement administrative accountability system”, [China, aplicando estrictamente el sistema de responsabilidad administrativa (La traducción es nuestra)] [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-06/11/c\\_131645203.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-06/11/c_131645203.htm)

#### 1.4. Proponiendo las reformas institucionales de los gobiernos

Con el fin de crear órganos administrativos con una estructura racional, funciones apropiadas y alta eficiencia, el Partido Comunista y el Gobierno Central han realizado denodados esfuerzos para racionalizar las estructuras administrativas. Con anterioridad a 1980 y por razones históricas, los resultados de las reformas institucionales de China difícilmente podrían haberse consolidado. A partir de 1953 y hasta 1981, China ha pasado por algunos importantes acontecimientos políticos y el sector administrativo también se ha ajustado varias veces. Por ejemplo, desde 1960 hasta 1964, 810.000 funcionarios públicos fueron despedidos. A finales de 1965 había setenta y nueve ministerios dependientes del Consejo de Estado, número que se redujo drásticamente a treinta y dos; pero en 1981 el número se incrementó hasta cien, que es el más grande en la historia de la República Popular de China<sup>3</sup>. Para asegurarse de que la política de apertura y reforma pueda ser bien ejecutada y satisfacer las necesidades del desarrollo económico y social, el Consejo de Estado decidió lanzar otra ronda de reformas institucionales. Como resultado de ellas, el número de ministerios e instituciones dependientes del Consejo de Estado ha sido reducido de cien a sesenta y uno, el número de personas que trabajan para el Consejo de Estado se ha visto mermado en 21.000 (de 51.000 a 30.000), y el número de personas que trabajan en los gobiernos provinciales, los gobiernos de las prefecturas autónomas y los gobiernos municipales directamente bajo el gobierno central se ha acortado de 180.000 a 120.000<sup>4</sup>.

Desde que China comenzó a adoptar la política de reforma y apertura, ha llevado a cabo siete reformas institucionales a gran escala: en 1982, 1988, 1993, 1998, 2003, 2008 y 2013. Después del XVI Congreso Nacional, China ha realizado dos reformas estructurales gubernamentales, en 2003 y 2008 respectivamente. Cabe señalar que la quinta reforma estructural del año 2003 se puso en marcha después de que el país entrara en la Organización Mundial del Comercio. En virtud de tales antecedentes, China participó más activamente en el proceso de globalización económica. Con el fin de observar mejor algunas normas internacionales e impulsar de nuevo el desarrollo económico de China, el Consejo de Estado constituyó la Comisión de Administración y Supervisión de los Activos del Estado, cuya función es supervisar la reforma y reestructuración de las empresas estatales; la Comisión de Regulación Bancaria China, destinada a fortalecer la supervisión y seguridad financiera; el Ministerio de Comercio, cuya función era la de promover las reformas en

<sup>3</sup> 新中国成立以来的历次政府机构改革 [http://rb.lzbs.com.cn/html/2013-03/12/content\\_434410.htm](http://rb.lzbs.com.cn/html/2013-03/12/content_434410.htm)

<sup>4</sup> Ibíd.

los sistemas de distribución; la Administración de Alimentos y Medicamentos; y la Administración Estatal de Seguridad en el Trabajo. También reestructuró la Comisión Estatal de Planificación del Desarrollo, integrada en la Comisión Nacional de Desarrollo y Reformas.

De acuerdo con los principios aprobados en los XVI y XVII Congresos Nacionales, las funciones de los diferentes departamentos del gobierno deben integrarse, y las estructuras en los diferentes niveles gubernamentales reformarse y racionalizarse, con el propósito de alcanzar la eficiencia, equilibrio de poderes y coordinación entre las diferentes divisiones gubernamentales, particularmente entre las instituciones de toma de decisiones, ejecución y supervisión. Después de las dos reformas, se establecieron estructuras y sistemas de gobierno más racionales y adecuados, en los que funciones específicas del gobierno, tales como el ajuste macro, la supervisión del mercado y los servicios públicos son asignadas a distintos departamentos específicos. Cabe mencionar que las reformas institucionales llevadas a cabo en 2008 contenían realmente algunos avances, caracterizados por el “sistema de grandes departamentos” y los “principios de control mutuo del poder y equilibrio de poderes”. El 15 de marzo de 2008 el máximo órgano legislativo de China, la Asamblea Nacional Popular aprobó el Plan Institucional del Consejo de Estado. Como consecuencia, cinco “superdepartamentos” fueron creados por el Consejo: El Ministerio de Industria e Información, el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social, el Ministerio de Protección del Medio Ambiente, el Ministerio de la Vivienda y de la Construcción Urbana y Rural y el Ministerio de Transportes. En esta misma ronda de reformas, el Ministerio de Salud es habilitado para garantizar la seguridad alimentaria. Hubo algunos otros ajustes; por ejemplo, se creó una nueva Comisión Nacional de la Energía. Quince departamentos del gobierno se vieron afectados por esta clase de reorganización y, como consecuencia, el número de ministerios y comisiones del Consejo de Estado se redujo de veintiocho a veintisiete. Sin embargo, algunos defectos permanecieron tras esta ronda reformadora. Las funciones de los departamentos del Consejo de Estado todavía se superponen entre sí. Por ejemplo, el Ministerio de Ferrocarriles permanece independiente respecto del nuevo Ministerio de Transportes. Defectos que sólo se corregirían en la siguiente fase de reformas.

Sin embargo, estas reformas consiguieron algunos logros importantes, y algunos gobiernos locales en la Zona Económica Especial de Shenzhen y la provincia de Guangdong pasaron directamente a imitarlas. Por ejemplo, el número de los departamentos en la Zona Económica Especial de Shenzhen se ha reducido de cuarenta y cinco a treinta y uno después de las reformas institucionales, y el número de departamentos del gobierno local en Shunde, un distrito en la

provincia de Guangdong, se ha reducido de cuarenta y uno a dieciséis. Esas reformas han ayudado a los gobiernos locales a lograr no sólo verificar el control mutuo del poder y la coordinación entre los diferentes departamentos, sino también la eficiencia en la administración pública, lo que ha cosechado amplísimos elogios en China. En realidad, estos dos gobiernos locales se han convertido en un muy buen ejemplo para las reformas institucionales de otros. De hecho, el éxito de la reforma institucional en China en gran medida depende de su puesta en práctica por los gobiernos locales. Son ellos los que tienen contacto directo con las empresas y el público, y las funciones de los mercados y los intereses de los ciudadanos deberían estar bien protegidos por los gobiernos locales. Cabe señalar que el 90% de nuestros servidores públicos son empleados de los gobiernos locales, y el gasto fiscal de éstos representa el 85% del gasto fiscal gubernamental total<sup>5</sup>. Por lo tanto, se deben tomar medidas eficaces para asegurar que los gobiernos locales puedan poner en práctica la simplificación de la autorización administrativa y la delegación de poderes.

Después de la Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCC (Partido Comunista Chino), China inició una nueva fase de importantes reformas institucionales. Gracias a las reformas, el número de ministerios y comisiones del Consejo de Estado se ha reducido de veintisiete a veinticinco. Varios ministerios importantes se vieron involucrados. Por ejemplo, el Ministerio de Ferrocarriles fue desmantelado y sus potestades administrativas se atribuyeron al Ministerio de Transportes; el Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Población y Planificación Familiar se fusionaron, y sus funciones fueron transferidas a la Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar. La nueva comisión se encargará de la planificación en la asignación de los recursos para la atención médica, los servicios públicos de salud y de planificación familiar, el establecimiento de un sistema básico medicinal para estandarizar los precios de los medicamentos, la formulación de la política de planificación familiar de China, la supervisión y la administración de la salud pública, y la asistencia médica y los servicios de planificación familiar. La Administración General de Prensa y Publicaciones, y la Administración Estatal de Radio, Cine y Televisión se integraron en una única autoridad reguladora, estimulando la influencia cultural china. Con el fin de fortalecer la regulación y aumentar la confianza de la gente en los alimentos y medicamentos producidos en el país, China elevó el estatus de la Administración Estatal de Alimentación y Medicamentos a una administración general, que asume simultáneamente las funciones de la Administración Estatal de

<sup>5</sup> 李克强总理在地方政府职能转变和机构改革会议上的讲话 [http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/08/content\\_2523935.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/08/content_2523935.htm).

Alimentación y Medicamentos, y la Oficina de Seguridad Alimentaria del Consejo de Estado, así como las funciones de supervisión alimentaria de la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AGSCIC) y la Administración Estatal de Industria y Comercio (AEIC). Con el propósito de resolver los problemas de poca eficiencia en la aplicación de la ley marítima, la mejora de la protección y el uso de los recursos oceánicos, y una mejor salvaguarda de los derechos e intereses marítimos de la nación<sup>6</sup>, se reestructuró la alta administración oceánica del país, que continúa llamándose Administración Oceánica Nacional (AON), y que “va a tener bajo su control a las fuerzas de la guardia costera de la Secretaría de Seguridad Pública, la comandancia para la aplicación de la ley de pesca del Ministerio de Agricultura y la policía anticontрабando marítimo de la Administración general de Aduanas. La AON solía tener únicamente un sólo departamento de aplicación del derecho marítimo, la Vigilancia Marítima China”<sup>7</sup>. Por otra parte, la Administración Nacional de Energía también se reestructuró para agilizar la administración y el sistema regulador del sector energético.

### 1.5. Promover reformas basadas en el funcionamiento de las instituciones públicas

En la actualidad, China cuenta con 1,26 millones de instituciones públicas, y nuestro gobierno debe mantener a casi 31 millones de funcionarios públicos y 10 millones de servidores públicos jubilados. El presupuesto para este grupo de personas representa una gran proporción de la totalidad del presupuesto. Debido a los problemas existentes en las instituciones públicas, tales como la falta de claridad en las funciones, inflexibilidad de los mecanismos y vaga demarcación entre las instituciones públicas y las empresas, es imprescindible promover reformas que sustenten el funcionamiento de las instituciones públicas, lo cual es esencial para la transformación de las funciones gubernamentales y la construcción de gobiernos orientados al servicio. En marzo de 2011, el Consejo de Estado emitió los Dictámenes sobre la Promoción de las Reformas de Apoyo de las Funciones de las Instituciones públicas, que establecen que, de acuerdo con sus funciones, las actuales instituciones públicas debieran ser divididas en tres categorías: las instituciones públicas que realmente asumen funciones administrativas, las instituciones públicas que ofrecen servicios públicos en aras del bienestar público, y las instituciones públicas que se dedican a los negocios. A la luz del documento emitido por el Consejo de Estado, las instituciones públicas pertenecientes a la primera categoría deberían transformarse en instituciones administrativas, las integrantes de la tercera deberían transformarse en empresas, y sólo la segunda categoría podría perma-

<sup>6</sup> [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/10/c\\_132221768.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/10/c_132221768.htm).

<sup>7</sup> Ibidem.

necer bajo la forma de organismos públicos<sup>8</sup>, cuyas funciones deberían ser fortalecidas. El trabajo de clasificación estará completado en 2015. Según el plan, en el año 2020 un nuevo sistema administrativo y una nueva forma de funcionamiento diseñado para servir a la administración pública verán la luz.

### 1.6. Construir gobiernos orientados al servicio público

Con el fin de mejorar la vida de los ciudadanos, y garantizar que los gobiernos en sus distintos niveles puedan ofrecer los mejores servicios y bienes públicos, el gobierno central empezó a otorgar gran importancia a la construcción de un gobierno orientado hacia el servicio público bajo el contexto de la globalización económica, lo que es esencial para el logro de los objetivos centrales de transformación de las funciones gubernamentales. En noviembre de 2013, después de que el Partido Comunista celebrase una importante reunión, se emitió un comunicado en el que se afirmaba que debía establecerse un gobierno orientado hacia el servicio y basado en el Derecho para que las funciones gubernamentales pudieran transformarse de una manera realista. El documento también establecía que, para mejorar la credibilidad y la capacidad de ejecución gubernamental, debían intensificarse las reformas en el sistema administrativo y habían de encontrarse métodos administrativos novedosos. Este documento fue aprobado por la Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCC, que se celebró en Pekín del nueve al doce de noviembre de 2013, lo que demuestra la firme determinación del PCC de progresar en el sistema público administrativo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Nota del Traductor: El autor utiliza aquí, y por segunda vez, la expresión “public institutions”, que ya había utilizado anteriormente para referirse a todas ellas, y que nosotros hemos traducido en la primera ocasión por “instituciones públicas”, y en la segunda ocasión por “organismos públicos”. En la primera mención el autor parece utilizar la expresión “public institutions” en el sentido amplio del término, esto es, como sinónimo de sector público, mientras que en la segunda ocasión, parece haber utilizado el mismo término de forma más restrictiva, excluyendo a las administraciones públicas o “administrative institutions”, y a las empresas (públicas, debe entenderse). Por tanto, parece que en esta segunda ocasión el autor debe querer referirse a los organismos públicos. Esta aparente confusión podría proceder de utilizar el término “public institutions” como se entiende en el Derecho de los Estados Unidos, que sólo exige que la institución está controlada por el Estado (a través de su financiamiento y su dirección por parte de empleados públicos) sin más requisitos, desgajando luego de esta expresión jurídica situaciones públicas más propias del Derecho continental, como administración pública, empresa pública u organismos de naturaleza administrativa en sentido amplio.

<sup>9</sup> [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/12/c\\_132882343.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/12/c_132882343.htm)

### 1.7. El establecimiento del Grupo de Cabecera de Profundización en la Reforma Integral

De acuerdo con el comunicado emitido en noviembre de 2013, el partido está determinado a llevar a cabo una política de apertura y reforma, inserta en un socialismo con características chinas. El liderazgo del partido puede garantizar que la reforma se llevará a cabo en la dirección correcta y no equivocando el camino. El partido también concede gran importancia a mantener un equilibrio entre reforma, desarrollo y estabilidad. Para asegurarse la victoria en la profundización de la reforma de carácter integral, el Comité Central del Partido decidió crear el Grupo de Cabecera para la Profundización de la Reforma Integral (El Grupo de Cabecera), que será el encargado de “diseñar una reforma con carácter general, organizar y coordinar las reformas de los diferentes sectores, impulsar las reformas en su conjunto y supervisar la ejecución de los planes de reforma”<sup>10</sup>. El Grupo de Cabecera se constituyó tras la decisión aprobada por la Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCC. El 22 enero de 2014, el presidente Xi Jinping, líder del grupo, presidió la primera reunión convocada por el Grupo de Cabecera Chino para la Profundización de la Reforma Integral y pronunció un importante discurso. Asistieron a la reunión los líderes del grupo adjunto como Li Keqiang, Liu Yunshan y Zhang Gaoli, todos los miembros del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del Partido Comunista de China, así como otros miembros del grupo de cabecera, y los funcionarios responsables de los departamentos de la autoridad central. En la reunión se deliberaron y aprobaron las normas de trabajo del Grupo de Cabecera, de la Oficina General y de los subgrupos para las reformas que incluyen seis áreas como son la economía y civilización ecológica, democracia y Derecho, el sistema cultural, el sistema social, el sistema de construcción del partido y el sistema de inspección disciplinaria<sup>11</sup>. El presidente Xi Jinping insistió en que, tanto la oficina general como los subgrupos, debían coordinarse estrechamente con otros departamentos, en la orientación y supervisión de la aplicación de las reformas para cuestiones de gran importancia y que deban ser estudiadas en profundidad, tales como la manera de aliviar la política de hijo único o la forma de modificar el sistema de registro industrial y comercial.

<sup>10</sup> [http://www.china.org.cn/chinese/2014-01/17/content\\_31226494\\_16.htm](http://www.china.org.cn/chinese/2014-01/17/content_31226494_16.htm).

<sup>11</sup> [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-01/22/c\\_133066240.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-01/22/c_133066240.htm).

## 2. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. La existencia de ideas pertenecientes a un “Sistema Oficial Normalizado”

En realidad, la creación del “Sistema Oficial Normalizado” tiene como base el “Sistema del patrón oro”. Utilizamos esta terminología para mostrar que, hasta cierto punto, China es una sociedad todavía orientada por funcionarios, en la que no se presta la debida atención a los intereses y el bienestar público o los medios de subsistencia; una sociedad en la que la burocracia sigue siendo muy apreciada. Este fenómeno debe atribuirse a varios factores. La tradicional forma feudal de nombrar a los funcionarios y la altamente centralizada planificación económica todavía encuentran su expresión en la forma de designación funcionarial. Dado que, en la actualidad, la mayoría de los funcionarios son designados a su vez por funcionarios de superior jerarquía, los servidores públicos nombrados muestran, a menudo, un gran respeto por los mismos. Por lo general, éstos conceden una gran importancia al aumento del PIB o a la construcción de más rascacielos, que puedan servir como pruebas evidentes de sus logros. De hecho, algunos funcionarios han sido promocionados por ese tipo de “logros”. También, y debido a la falta de sistemas eficaces de supervisión, algunos funcionarios pueden fácilmente llegar a verse implicados en actos de corrupción. Afortunadamente, hoy día, en algunas zonas rurales, los cuadros locales comienzan a ser elegidos por los electores, una práctica que podría llegar a ser gradualmente generalizada, lo que contribuirá en gran medida a la construcción de la democracia en China.

### 2.2. Fortalecimiento de la Democracia en el Procedimiento Administrativo de elaboración de políticas

Debido a la existencia de este tipo de ideas del “Sistema Oficial Normalizado” y la concentración del poder, los ciudadanos de a pie rara vez participan en el procedimiento administrativo en el que se diseñan las políticas a seguir. Sin embargo, en el caso de las racionales políticas científicas se confía en una participación pública más activa. China tiene una gran necesidad de que mejore sustancialmente el mecanismo de toma de decisiones y se pueda garantizar que las opiniones de los ciudadanos de a pie (especialmente los expertos, los intelectuales y las personas que trabajan para los medios de comunicación) sean adecuadamente respetadas y admitidas. Afortunadamente, en los últimos decenios, importantes responsables en la toma de decisiones comenzaron a solicitar opiniones al público antes de adoptar aquellas que pudieran tener influencia general (así, por ejemplo, manteniendo ciertas audiencias), pero todavía persisten algunos defectos. Es el caso de la selección de los participantes en las audiencias, que pueden no ser representativos, o de la falta de respeto de sus

opiniones en el proceso final de toma de decisiones. Ciertamente, con el desarrollo de los medios de comunicación, este tipo de situaciones mejorará.

### **2.3. Abrir al público la formación de la información gubernamental**

Debido a la concentración del poder, el procedimiento administrativo de toma de decisiones y la capacidad de acceso a la información importante del gobierno suele adolecer de falta de transparencia. Para construir gobiernos honestos y eficientes, el derecho del público a conocer información gubernamental debe estar bien protegido. Por lo tanto, la información relativa a la asignación de los recursos públicos, la aprobación y ejecución de importantes proyectos de construcción, los ingresos y gastos gubernamentales, la gestión presupuestaria de activos de propiedad estatal, los ingresos de importantes responsables, etc. deben ser accesibles y transparentes. Lo más importante de todo, deberían promulgarse ciertas leyes para establecer un mecanismo claro de información gubernamental.

Es más, los gobiernos deben proporcionar a los ciudadanos la información que necesitan mediante el uso de las modernas tecnologías de la información. Por ejemplo, los gobiernos a distintos niveles deben hacer grandes esfuerzos para establecer buenas plataformas de servicios de información en Internet y plataformas de red de servicios para que el público pueda hacer frente a algunas cuestiones a través de la red. También debería establecerse en Internet un sistema administrativo de examen y autorización con el fin de mejorar la calidad del servicio y reducir costos administrativos.

### **2.4. Fortalecer la conciencia de Estado de Derecho**

Con respecto a la situación actual de la administración pública, es imperativo que China fortalezca en los funcionarios la conciencia de Estado de Derecho, la necesidad de construir gobiernos honestos de acuerdo con la ley. En la nueva fase de desarrollo económico y social, China se enfrenta a retos nacionales e internacionales más complejos, por lo que garantizar el imperio de la ley entre ambos, funcionarios chinos y ciudadanos, es cada vez más y más apremiante. En la actualidad, los gobiernos chinos todavía se enfrentan a muchos problemas, como el desequilibrio del desarrollo entre las zonas urbanas y las rurales, y entre las diferentes regiones, la distribución injusta de los recursos e ingresos, la repetición de incidentes de carácter multitudinario, los graves problemas de contaminación y corrupción, la aplicación de leyes arbitrarias, etc. A menos que nos esforcemos en fortalecer la conciencia del Estado de Derecho entre las personas, completar nuestro sistema jurídico, impulsar el cumplimiento de la ley, generalizar el conocimiento de los fundamentos del dere-

cho entre la ciudadanía, será muy complicado que podamos resolver los sobresalientes problemas que hemos mencionado.

## 2.5. Completar un sistema de fiscalización de la Administración Pública

Con el objetivo de ofrecer un mejor servicio al ciudadano y mejorar la credibilidad pública de los diferentes niveles gubernamentales, China debe establecer un nuevo mecanismo que pueda garantizar una verificación y coordinación mutuas entre los órganos de decisión, ejecución y supervisión. Para resolver los problemas causados por la concentración de poder, debemos crear un nuevo mecanismo de fiscalización, en el que el Congreso Nacional del Pueblo, el Comité Consultivo Político, los órganos judiciales, los tecnócratas, los medios de comunicación y la gente común deben estar positivamente implicados. Con este punto de partida, hay que poner en práctica y de forma estricta, un sistema de responsabilidad administrativa para asegurar la responsabilidad de los funcionarios por pérdidas importantes de bienes públicos y por otras actuaciones de relevancia merecedoras de sanción.

## 3. CONCLUSIONES

Desde la fundación de la República Popular de China, el gobierno central prestó atención a la construcción de una administración pública y lanzó varias rondas de reformas institucionales; debido a esas sustanciales reformas, el sector administrativo es capaz de trabajar más eficientemente y ofrecer un mejor servicio al ciudadano, lo que ha contribuido en gran medida al rápido crecimiento económico de China. Sin embargo, debido a la influencia de las ideas feudales en la administración, las pautas de funcionamiento del PCC en el período revolucionario, la adopción del modelo administrativo de la antigua Unión Soviética, etc., quedan todavía muchos ámbitos en los que mejorar, respecto de la actual administración pública. Por supuesto, desde que China adoptó la política de apertura y reforma política, grandes cambios han tenido lugar. Los chinos saben que el mundo está cambiando rápidamente y que el aislamiento del mundo exterior sólo puede acarrear atraso y calamidades. Aprendemos la lección de nuestra historia. La estabilidad y la prosperidad de una nación se basan no sólo en el esfuerzo interno, sino también en el intercambio cultural y comercial. El rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología nos permite experimentar la contracción del espacio-tiempo, y contribuye a la formación de la aldea global. Bajo el contexto de la globalización, todos los países son más interdependientes; con el fin de conseguir una mejor incorporación en la integración económica global, China se ve obligada a hacer reformas, no sólo en cuanto al sistema económico, sino también

en cuanto a la administración pública. Gracias al rápido crecimiento económico de la economía china, el país es ahora la segunda economía más grande de la tierra, lo que demuestra que nuestras reformas tienen éxito. Sin embargo, en la actualidad todavía nos enfrentamos a muchos desafíos nacionales e internacionales. Por ejemplo, la contaminación medioambiental es cada vez mayor, la corrupción sigue siendo muy grave, la brecha entre ricos y pobres se ahonda progresivamente, todavía no podemos garantizar que todos los ciudadanos puedan tener un acceso igualitario a los recursos médicos y educativos, el sistema del bienestar tiene que mejorar, la seguridad alimentaria debe ser fortalecida, etc. En la actualidad se habla mucho acerca de los sueños chinos, pero si no podemos resolver todos estos problemas, va a ser imposible para nosotros hacer realidad nuestros sueños. Los sueños individuales y el sueño chino de resurrección nacional son interdependientes. Para hacer que esos sueños se hagan realidad, debemos profundizar en las reformas. Por eso, el Comité Central del Partido ha creado el Grupo de Cabecera para la Profundización de la Reforma Integral, cuya misión es diseñar la reforma sobre una base global, organizar y coordinar las reformas de los diferentes sectores, impulsarlas y supervisar la ejecución de los planes de reforma. El establecimiento de un Grupo de Cabecera muestra la firme determinación del Comité Central del PCC. El pueblo chino está lleno de confianza y esperanza, y esperamos una sociedad mejor, liberada de la injusticia y la desigualdad. Creo firmemente que el crecimiento pacífico de China contribuirá a la paz y la prosperidad mundial.

### **Resumen**

*Este artículo presenta las principales reformas llevadas a cabo en el ámbito de la Administración Pública china, bajo la presión de la globalización, en los últimos diez años. Al mismo tiempo señala algunos problemas típicos que existen en la actual Administración Pública de China y el propósito de la reforma en el futuro cercano.*

**Palabras Clave:** *China, Reformas, Administración pública, globalización.*

### **Abstract**

*This paper introduces the major reforms conducted in the field of Chinese public administration under the pressure of globalization in recent ten years. Meanwhile it points out some typical problems existing in China's present public administration and the target of reform in the near future.*

**Key Words:** *China, Reforms, Public administration, globalization.*

Recibido: 3 de abril de 2014

Aceptado: 5 de mayo de 2014