

El papel del Estado en la economía global

EL CASO DE SHANGHAI *

THE ROLE OF THE STATE IN THE GLOBAL ECONOMY

The case of Shanghai

Organization to reduce regional imbalances

PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA GLOBAL

O caso da Shanghai

Laura López-Osorio

Arquitecta, magister en Desarrollo urbano y territorial

Universidad de los Andes

laura.lopez.arq@gmail.com

Recibido: 15 Noviembre 2014

Aprobado: 23 Mayo 2015

Resumen

En un mundo globalizado donde los límites geográficos, económicos y políticos son cada vez más difusos, el Estado, al menos en la forma en que tradicionalmente lo entendemos, parece que se ha revestido de obsolescencia debido a que la realidad económica mundial actual desborda el control y la soberanía que un gobierno puede establecer sobre una zona geográfica específica. ¿Es posible la consolidación de una economía en la que el Estado permanezca como el caudillo del desarrollo o, por el contrario, la figura del Estado tiende a relegarse, casi a desaparecer, de la esfera económica de las ciudades? Una revisión general de la nación china y, en particular, de la ciudad de Shanghai pretende clarificar ciertos aspectos o por lo menos abrir un debate sobre cuál es el papel del Estado en la economía global, si existe la posibilidad de mantener un gobierno dominante bajo las políticas de desregulación y libre mercado, y cuál es el fin que se persigue al empoderar al Estado como protagonista en el desarrollo de la economía.

Palabra claves: Estado, economía, políticas, comunismo, capitalismo.

Abstract

In an increasingly globalized world, where geographic, economic and political boundaries are becoming more diffuse, the state, at least in the way we traditionally understand it, seems to have been coated obsolescence, due to the economic reality of the world overflows the power that a government can be established on a specific geographic area. Is it possible the consolidation of an economy in which the state remains as the leader of the development, or the figure of the state tends to be relegated, almost to disappear, in the economic sphere of our cities? A general review of the Chinese nation, and particularly the city of Shanghai, pretends to clarify certain aspects, or at least open a debate on which is the state's role in the global economy, if it is possible to maintain a dominant government under the policies of desregulation and free market, and what is the intended purpose to position the state as a leader in the development of the economy.

Key words: State, economy, politics, communism, capitalism.

Resumo

Em um mundo cada vez mais globalizado, onde geográfica, econômica e política estão se tornando mais difusa, o Estado, pelo menos na forma como tradicionalmente entendo, parece revestido obsolescência, porque a realidade econômica atual no mundo está além do controle e soberania que um governo pode ser estabelecido em uma área geográfica específica. É possível a consolidação de uma economia em que o Estado continua a ser o líder do desenvolvimento, ou então a figura do Estado tende a ser relegada quase a desaparecer, na esfera econômica de nossas cidades? A revisão geral da nação chinesa, e, particularmente, a cidade de Shanghai, é esclarecer certos aspectos, ou pelo menos abrir um debate sobre qual é o papel do Estado na economia global, se é possível manter um governo dominante de acordo com as políticas de desregulamentação e livre mercado, e que é o fim buscado capacitar o Estado como a liderança no desenvolvimento da economia..

Palavras-chave: Estado, economia, política, comunismo, capitalismo.

* Artículo producto de la investigación realizada para la asignatura Ciudad y territorio de la maestría en Arquitectura de la Universidad de los Andes.

Introducción

La retirada del Estado de las decisiones económicas¹ locales es un fenómeno actual que ha marcado a la mayoría de los países capitalistas occidentales (García Vásquez, 2004).

La reestructuración económica de ciudades y países ha cambiado sustancialmente la incidencia que el Estado poseía hasta hace solo unas pocas décadas atrás en torno a las decisiones económicas, sociales y políticas que se tomaban en un espacio geográfico determinado.

Un cambio de esta magnitud en el sistema económico y político ha generado situaciones tanto negativas como positivas que están abiertas a discusión, sin embargo, una aparente consecuencia de la deserción estatal ha sido la excesiva especulación no controlada por parte de los intereses individuales que inciden en la economía local y que, en muchos casos, se vuelven en contra de los objetivos esenciales de los gobiernos.

Esta situación abre el interrogante acerca de cuál es la posición que el Estado debe tomar en los asuntos económicos para impulsar el crecimiento de una ciudad sin ir en detrimento de la estabilidad y el progreso de sus habitantes. La anterior afirmación indica que el Estado está llamado a reinventar su papel en la economía, superando la idea de Estado benefactor, pero reintegrándose como entidad activa y autónoma en las decisiones.

La relación economía-Estado en China, haciendo énfasis en la ciudad de Shanghai, resulta de gran interés debido al sistema inédito y relativamente nuevo que ha tratado de establecer el gobierno de esta nación, en el que se promueve la convivencia, al menos en teoría, de un sistema político con uno económico, aparentemente contrapuestos, donde se desarrolla el libre mercado pero el Estado mantiene su dominio.

Es de interés del presente análisis evidenciar hasta qué punto la coexistencia de planteamientos tan sumamente contrarios ha detonado en beneficios mutuos para la solidez del gobierno y el desarrollo económico. Cuáles son las posibilidades, oportunidades y dificultades que ha tenido el sistema en su implementación cotidiana, qué cambios internos ha debido o deberá realizar el país para adaptarse y qué expectativas a futuro se tienen si el sistema puede llegar a ser positivo y sostenible en el tiempo o si su validez es débil y limitada.

Laura López-Osorio

Economista y politóloga de la Universidad de Los Andes, magister en Urbanismo y planificación del territorio de la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Miembro del Grupo de Investigación en Economía Territorial, GRET, de la Université de Neuchâtel, Suiza y del Grupo de Investigación Economía y Desarrollo Humano de la Universidad de La Salle. Es docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle.

¹ Regulación de tasas y valores, control del intercambio de productos y servicios, e inversionista principal en empresas y obras civiles.

En la primera parte del presente artículo se realizará una breve contextualización de la situación social, política y económica de China antes y después del cambio en el sistema económico propuesto por Deng Xiaoping. A continuación, se precisará dicha situación en el caso específico de Shanghai y se describirán las características particulares frente a otras ciudades chinas que han permitido el desarrollo económico e inmobiliario de esta ciudad en un período de tiempo tan corto. En la tercera parte nos adentraremos en la revisión de las políticas estatales que se promulgaron para dar inicio al fenómeno Shanghai, políticas que durante los primeros años de vigencia asombraron a la academia y, en general, al contexto global por su aparente eficacia y empoderamiento institucional. En la cuarta parte se hará una revisión del desarrollo económico e inmobiliario de los últimos años, el cual, comienza a mostrar serios inconvenientes en su sostenibilidad a largo plazo pese al optimismo de los primeros años, debido, en gran parte, a las decisiones cuestionables tomadas por las instituciones dentro de un sistema económico altamente especulativo.

La revisión de un caso alejado del contexto político y económico colombiano tiene el propósito de hacer visibles formas alternativas para gobernar y gestionar la economía de una ciudad, abriendo un espacio para la reflexión y el debate, más que para la implementación.

Contexto

Occidente a partir de la década de 1970: la separación del Estado y la economía

Con el declive del Estado de bienestar² en Estados Unidos y Europa occidental debido a la crisis del petróleo en 1973, los Estados comenzaron un proceso de desvinculación de las economías nacionales, primero, por la incapacidad de los gobiernos de sostener a los países en todos sus ámbitos, especialmente durante las épocas de crisis, y segundo, por el auge de las tecnologías de la información que relativizaron las fronteras entre ciudades, permitieron el intercambio de bienes y servicios, y la generación de negocios entre zonas geográficamente remotas (García Vásquez, 2004).

China en la década de 1980: la reestructuración de la política comunista

Para la consolidación de un sistema comunista, una de las condiciones fundamentales es el establecimiento del Estado como máxima autoridad y único administrador de los bienes, y su potestad para intervenir en todas las actividades sociales, políticas y económicas.

A finales de la década de 1970, en el ocaso del régimen comunista auspiciado por Mao Xedong, China se encontraba sumida en un atraso económico y social debido al fracaso del programa “El gran salto adelante”, que ocasionó el declive del sistema agrícola en la nación (History Learning Site, 2014).

Deng Xiaoping escaló al poder en 1979 después de la muerte de Mao Xedong en 1976. El nuevo gobierno se encontró con un contexto global en el que se vivía el apogeo y el fortalecimiento de una red económica de libre mercado que comenzó a ser acogida por todas las ciudades del mundo y se empezó a consolidar como el mayor, sino el único, sistema económico.

Ante esta realidad surge el principal cuestionamiento para el nuevo gobierno comunista en China: cómo lograr y acelerar el desarrollo económico del país sin perder de vista los principios políticos por los cuales se regía.

La solución adoptada consistió en la promoción de un “sistema híbrido” en el que se estableció una política de libre intercambio de bienes y servicios, pero se mantuvo la intervención estatal y se gobernó a la nación de acuerdo con las políticas comunistas (Besson, 2007).

Hemos discutido la política de “un país, dos sistemas” más de una vez... Lo esencial de este problema, el factor decisivo, es si la política es correcta. Si no lo es, cambiará; de otra manera, no lo hará. Además, ¿hay alguien que pueda cambiar la actual política china de apertura al mundo exterior y vigorizar la economía doméstica? Si esto cambia, el nivel de vida del 80% de la población china descenderá y habremos perdido el apoyo popular (Xiaoping, 2007)

Deng Xiaoping consideraba la apertura económica como la única posibilidad de superar las problemáticas en las que se encontraba el país en ese momento, asunto que a su parecer, sólo sería alcanzado si China lograba incorporarse a las lógicas de transacción globales.

Un país, dos sistemas

A través de un programa de nuevas políticas, el gobierno buscaba conciliar los valores y principios esenciales del sistema comunista en un contexto económico global.

El “Sistema socialista de mercado” en China apuntó en dos direcciones estratégicas: primero, dejar entrar el libre intercambio de bienes, capital y servicios para lograr inversión, crecimiento e inscripción del país en la red económica global; y segundo, empoderar y capitalizar al gobierno a través de la inclusión directa de este en la economía como ente regulador, socio, dueño de la tierra y recaudador de impuestos a las empresas privadas.

La anterior afirmación engloba lo que para el gobierno chino significaba abrir el país al sistema económico de libre mercado: un medio mas no un fin. Un medio para atraer el desarrollo al país, poner en el mapa los productos y servicios chinos para la comercialización con otras partes del mundo, promover y sostener el desarrollo económico controlando la inmersión de agentes externos y la especulación, construir ciudades mejor equipadas y de mayor calidad física, y aumentar los estándares de calidad de vida de los habitantes.

² Así se conoce comúnmente a la época de intervención activa del Estado en las esferas económicas y sociales de un país capitalista.

El caso Shanghai

Antecedentes

Volviendo atrás, no causa ninguna sorpresa que en la actualidad Shanghai se haya consolidado como un epicentro económico mundial, ya que desde hace mucho tiempo la ciudad ocupaba un papel importante en la comercialización de bienes y servicios desde Asia hacia el resto del mundo, en especial, hacia Europa. Dos razones principales explican el por qué. Primero, la condición geográfica de la ciudad, ubicada en el delta del río Yangtzé y sobre el Mar de China, hizo de Shanghai la conexión entre el interior del país y otros continentes. Segundo, los factores económicos y políticos: con la firma del tratado de Nanking en 1842, que puso fin a la Guerra del Opio entre China y Gran Bretaña, se establecieron los tratados de libre comercio entre ambas naciones. Para 1930, Shanghai había alcanzado una consolidación tal que concentraba más de un tercio de la inversión económica del país, manejaba la mitad del comercio exterior y era la sede del 90% de los bancos de la nación (Wu, 2009).

Con la subida del régimen comunista al poder en 1949, Shanghai selló las puertas al comercio exterior y a la inyección de capital extranjero. El potencial que la ciudad había desarrollado como centro de intercambio y financiero fue paralizado.

La década de 1980: Shanghai como centro estratégico para la apertura económica

A finales de la década de 1970 Shanghai se había convertido en un importante centro de la industria pesada en China. Gracias a las paulatinas políticas de apertura económica promovidas por el gobierno central, la ciudad pasó a ser un foco para el desarrollo y la inversión, tanto por su ubicación estratégica, como por el potencial que había consolidado con anterioridad para el intercambio económico. Sin embargo, Shanghai no estaba preparada ni urbana ni económicamente para tal reto: la situación de esta época mostraba un panorama urbano y rural obsoleto e insalubre que se había generado debido a la falta de inversión del gobierno en infraestructura y a las malas reformas de industrialización que habían permitido una mezcla arbitraria y sin ninguna regulación de los usos del suelo.

Cambiar esta realidad e impulsar a Shanghai en el mercado global resultaba un plan tan grande y ambicioso que sólo podía ser auspiciado y dirigido por el gobierno central.

En la década de 1990 comenzó un proceso de desarrollo de Shanghai que se hizo evidente con la declaración del distrito de Pudong como área para el desarrollo de negocios de la ciudad. La fuerte inyección de dinero que invirtió el gobierno central para la construcción de infraestructura y la atracción de capital extranjero quedó confirmado con el anuncio del Partido Comunista Chino en 1992:

The primary task for development Shanghai was to seize the opportunity of development and opening of Shanghai Pudong, and to build Shanghai as the dragon head and one of

the international economic, finance, and trade centers, so as to drive the growth of the Yangtze river Delta and in turn the take-off of the whole economic region (Wu, 2009: 129).

Shanghai: desarrollo económico y urbano liderado por el Estado

El desarrollo acelerado de Shanghai en un periodo tan corto ha causado desconcierto y fascinación en numerosos y diversos ámbitos internacionales. Para la comprensión de este fenómeno es necesario ahondar en la relación economía-Estado que se establece para lograr el desarrollo de Shanghai en los dos periodos revisados: el primero, desde finales de la década de 1990 hasta 2007 y el segundo, desde 2011 hasta la actualidad. Estos periodos marcan claramente los cambios en el proceso de desarrollo de la ciudad desde el boom económico y urbano a finales del siglo pasado, y los problemas y contradicciones que se pueden observar 25 años después. A continuación, se evidenciarán cuáles fueron las estrategias principales a las que apuntó el gobierno para detonar el crecimiento, cuáles eran los conflictos que debía sobrepasar para conciliar proyectos en un régimen político comunista y una economía capitalista, hasta qué punto las acciones implementadas por el gobierno han sido capaces de mantener su soberanía, el nivel de éxito económico y social a corto y mediano plazo logrado, y el pronóstico para la sostenibilidad a largo plazo tanto del crecimiento, como del papel que el Estado juega en este proceso.

Periodo 1: finales de la década de 1990 hasta mediados de la primera década del siglo XXI

Zonificar la inversión

Una de las primeras preocupaciones del Estado al adscribirse a la lógica del libre mercado eran los mecanismos con los cuales pretendía encauzar la inversión extranjera y delimitar su influencia. Para tal fin, el gobierno estableció zonas estratégicas en las que definió espacios físicos específicos en los que se podía invertir el capital extranjero.

La formulación de planteamientos urbanísticos que reemplazaran los viejos y obsoletos fue otro ejercicio necesario con el fin de concretar y legislar propuestas urbanas en mayor concordancia con la realidad emergente, es decir, basados en una lógica mucho más mercantil en la que el suelo y las propuestas edilicias denotan valor tanto monetario, como urbanístico.

Shanghai, por ser una ciudad costera, fue designada en 1984 por el gobierno central como *Special Economic Zone* (SEZ) para la entrada y salida de productos con menor o nula carga de impuestos y la introducción de inversión extranjera en el espacio urbano, especialmente, en proyectos de infraestructura. El distrito de Pudong en Shanghai se patrocinó bajo la lógica de SEZ y se consolidó como el centro de negocios de la ciudad. Su desarrollo físico, auspiciado con financiación pública y privada, se logró en menos de 15 años (Chen, 2007).

El *Outline Zoning Plan (OZP)* fue otro mecanismo cuyo objetivo era fijar parámetros de vocación del suelo para el desarrollo urbano desde la entidad estatal. Este modelo, basado en el sistema de *Zoning* americano y más recientemente el planteado para Hong Kong, difiere de ambos al establecer el control a una escala más detallada, poniendo especial atención en la pieza edilicia, definiendo función, precio e incluso características formales básicas (Chen, 2007).

A pesar de que los mecanismos implementados inicialmente tenían especial interés en delimitar físicamente la inversión extranjera, su crecimiento fue rápido debido a la buena rentabilidad y a las oportunidades que ofrecía el ambiente económico de la ciudad, haciendo que cada vez sea más difícil limitarlos. La virtualidad del capital es otro factor que juega en contra del control que el Estado ha podido ejercer sobre la localización de la inversión (Chen, 2007).

El punto de inflexión en el control del gobierno sobre la orientación del capital foráneo se encontró en haber pasado por alto la intención de las empresas de crecer y diversificar sus inversiones a futuro. Aunque las regulaciones iniciales eran estrictas, una vez que la inversión se localizaba y empezaba a crecer no existía un plan claro desde el Estado que dirigiera el curso de la inversión en el tiempo.

Empoderar y capitalizar al gobierno local

Con la apertura al libre mercado también se planteó la cuestión acerca de cuál era el rol de los gobiernos locales en el desarrollo del país. Durante el régimen comunista de Mao Xedong estos estuvieron altamente subyugados por las políticas centralistas y constreñidas por la falta de presupuesto. Con el nuevo gobierno se promueve un alto grado de independencia tanto económica como jurídica para los gobiernos locales que conocían mucho mejor las necesidades y oportunidades latentes de la ciudad.

La *Shanghai Investment Comisión* es un ejemplo concreto de robustecimiento del gobierno local: esta entidad pública se creó con el fin de encauzar las inversiones extranjeras y definir los proyectos urbanísticos que se debían realizar en la ciudad (Wu, 2009).

Shanghai siempre ha sido una ciudad importante para el país en materia de recaudación de renta. Durante la época comunista, el monto total de los ingresos que conseguía eran distribuidos por el gobierno central a todas las regiones, lo que impidió la inversión del gobierno local en su crecimiento propio. Shanghai generó 44 billones de dólares entre 1949 y 1985, de los cuales, sólo recibió el 1% de lo que produjo para inversiones mínimas en mantenimiento e infraestructura (Chen, 2010).

El reconocimiento del nuevo gobierno de la ciudad de Shanghai, como un espacio estratégico para el desarrollo de las políticas económicas nacionales, produjo un acuerdo entre el gobierno central y el local que aumentó sustancialmente el monto de inversión para la ciudad. Para 1999, Shanghai producía alrededor de 8.8 billones de dólares al año, de los cuales, 5.9 billones

iban al gobierno central y 3 billones se reinvertían en el desarrollo físico y económico de la ciudad (Wu, 2009).

Una de las maneras más radicales con las que el Estado ejerció un control activo sobre las decisiones económicas durante este periodo fue gracias a la autoridad y posesión sobre el suelo rural y urbano de la ciudad. El régimen comunista anterior a la década de 1980 realizó una expropiación exhaustiva de las tierras a los grandes latifundistas y adquirió a través de un intercambio de beneficios el suelo rural de los pequeños campesinos.

El nuevo gobierno comunista impuso otra visión del suelo: un activo de valor no transable, es decir, que el Estado era dueño soberano del suelo por lo que podía otorgar permisos para su uso o explotación, pero nunca su título de propiedad.

El marco legal de esta situación se consolidó principalmente con la norma *Transfer of Land-use Rights in Shanghai Regulations* de 1987, con la cual, se estableció por primera vez los derechos y obligaciones de dueños y arrendatarios del suelo, y el monto del impuesto a pagar de acuerdo al uso que se le fuera a dar al predio (Chen, 2007).

Este hecho consolidó al Estado de dos maneras significativas: en primer lugar, el gobierno entró al mercado económico urbano como un socio activo con poder de decisión al ser el dueño de la tierra. En segundo lugar, logró un disparo en la liquidez fiscal gracias al pago de impuestos por uso y explotación del suelo por parte de los agentes privados.

Promoción del trabajo conjunto: las asociaciones público privadas

La estimulación para la creación de empresas y alianzas mixtas siempre fue un interés principal para el gobierno central (Chen, 2007), especialmente con el fin de desarrollar física y urbanamente las ciudades, lo que repercutiría en la atracción de inversores y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

El cambio comenzó a gestarse en la ciudad desde 1987 cuando el gobierno local creó la *Shanghai Jiushi Ltda* y la *Shanghai Urban Construction Company*, organizaciones encargadas del manejo y la captación de recursos, así como de la gestión de asociaciones para el desarrollo de infraestructura. Lo más relevante de ambas entidades era que, dada su razón social comercial, pudieron acoplarse mejor con las empresas privadas.

La creación de alianzas público privadas permitía la rápida gestión de los proyectos (un factor aportado por el Estado), contar con el conocimiento técnico y tecnológico de punta (una competencia aportada por el privado), y la distribución de la financiación y el nivel de endeudamiento entre ambas partes.

Statistics for Project Chengtuo show that out of the 124 billion yuan (US\$ 14.98 billion) raised by Chengtuo, 50% came from bank loans, 25% from public funds, 10% from private sources for the sale or transfer of land-use rights to its own property, 8% from bonds and 3% from the capital market (Ji and Lu, 2004, citado en Chen, 2007).

El sistema compartido permitía el desarrollo de infraestructura de alta calidad en un periodo de tiempo corto. Sin embargo, la capitalización y el mantenimiento del dominio estatal en las empresas se volvió cada vez más complicado debido a la constante presión del capital extranjero por crecer sus inversiones y por exigir la adaptación a las lógicas globales de desregulación. La capitalización constante que el Estado debía invertir para sostener su parte en varias empresas se hizo inviable, lo que derivó en el endeudamiento con entidades financieras o en la cesión de su dominio a inversionistas privados o extranjeros (Besson, 2007).

Otro efecto colateral de la dependencia del Estado de las empresas extranjeras y/o privadas para poder invertir en Shanghai (y en otras ciudades de China) fue la proliferación de la corrupción, ya que para asegurar el éxito económico, el aval de sus propuestas y esquivar barreras burocráticas, se generó una relación viciada entre inversionistas extranjeros y ciertos ámbitos de la esfera pública (Besson, 2007).

La regulación de la especulación financiera

Uno de los retos más difíciles para la ciudad y, en general, para el gobierno central al plantear su apertura al mercado global y a la circulación de bienes y servicios en el mercado de valores ha sido crear las medidas para mantener cierto nivel de control en la fluctuación de los precios y de las tasas. Los bienes en los que ha hecho mayor énfasis el gobierno en su regulación, dada su relevancia en los negocios transnacionales, son los precios de las tasas de cambio y el valor de la moneda nacional y extranjera (Wu, 2009).

Asimismo, en varias ocasiones, el gobierno ha interferido en la economía en un intento de amortizar la excesiva especulación de ciertos bienes. En 2006 el mercado inmobiliario alcanzó un nivel de precios excesivamente altos y el Estado debió intervenir para bajarlos aproximadamente un 10% (Chen, 2010).

A pesar de los constantes esfuerzos y el monitoreo que el gobierno de Shanghai mantiene sobre los bienes, tasas y valores que inciden en la economía de la ciudad es prácticamente imposible exigir un control fuerte de algo tan grande y diverso como el mercado de valores, que desborda la soberanía que cualquier ciudad o país puede ejercer y en el que inciden en simultáneo muchos tipos de variables.

Periodo 2: Shanghai en la actualidad. Las problemáticas de la inmersión del Estado en la economía capitalista

Este apartado, si bien no se basa específicamente en Shanghai, está focalizado en los fenómenos de incertidumbre económica y posible burbuja inmobiliaria de las ciudades costeras chinas –de las cuales Shanghai hace parte– que se ha ido haciendo más notoria en los últimos años.

La crisis económica mundial de 2008 trajo la disminución de la demanda de productos chinos en el resto del mundo, lo que

ha reducido considerablemente la capacidad del gobierno para ganar liquidez con el comercio exterior (Gaulard, 2014).

Dicha situación empieza a despejar una cortina de humo sobre la salud política y económica del Estado chino: la falta de recursos producto de las exportaciones hace evidentes los altos niveles de endeudamiento de las empresas y los gobiernos locales por unos créditos invertidos en un desarrollo inmobiliario que no parece sostenerse por la demanda ni por la capacidad del mercado interno.

El endeudamiento y la especulación de los gobiernos locales

Si años atrás los gobiernos locales lograron un empoderamiento histórico frente al gobierno central, tanto en autonomía en sus decisiones políticas, como en sus recursos económicos, el incremento paulatino en la transferencia de obligaciones de carácter centralista (salud, educación, bienestar social, entre otros) hacia los gobiernos locales ha venido reduciendo su capacidad de acción dado el monto del presupuesto requerido para responder a las nuevas cargas asignadas (Gaulard, 2014). Este hecho ha llevado a los gobiernos locales a buscar formas alternativas de financiamiento fuera de su razón social, pidiendo créditos en el sector bancario o incursionando como desarrolladores inmobiliarios en un mercado altamente especulativo pero, a primera vista, sumamente rentable.

Los gobiernos locales comenzaron a participar activamente en el mercado a través de las empresas comerciales públicas y de las figuras jurídicas que se crearon en los primeros años de la década de 1990 con el fin de establecer asociaciones público-privadas para el desarrollo conjunto de proyectos de infraestructura. Sin embargo, dichos objetivos se han tergiversado pues estas empresas y figuras han servido principalmente para la adquisición de créditos con entes privados que no se invierten en proyectos para el beneficio común, sino que pretenden subsanar el déficit para las operaciones de los gobiernos locales. Para 2011, los gobiernos locales habían captado el 50% de los créditos otorgados por el sector bancario que, como garantía de pago, habían pedido hipotecar el patrimonio público y las entidades públicas presentaban una tasa de endeudamiento del 400% (Gaulard, 2014).

La mercantilización de los derechos sobre la tierra

El principal mecanismo para sostener el endeudamiento ha sido la venta de los derechos de uso del suelo a diversos entes, principalmente, a empresas públicas. Este hecho tiene un efecto cíclico ya que gran parte de dichas empresas destinan los créditos adquiridos a negocios inmobiliarios. En 2012, casi la mitad de los recursos públicos de los gobiernos locales provenían de la venta de los derechos del suelo y de la participación en el sector inmobiliario (Gaulard, 2014). El doble papel de deudor y desarrollador inmobiliario del Estado es preocupante ya que confía que los negocios inmobiliarios generen una renta capaz de pagar la deuda adquirida. La inversión en un negocio que hoy se encuentra en entredicho dada la descontrolada subida del valor de la vivienda frente a una demanda y a una capacidad real de

las personas mucho menor a la esperada, es una situación muy similar a la vivida años antes en Estados Unidos y en España en el momento del estallido de sus respectivas crisis económicas e hipotecarias (Gaulard, 2014).

Por otro lado, las inversiones inmobiliarias no han beneficiado ni directa ni indirectamente al bien común, pues los nuevos desarrollos no abastecen la demanda real de vivienda social. Para 2012, el porcentaje destinado a vivienda de precio moderado fue del 3% del total construido, frente a un porcentaje del 25% en la década de 1990 (Gaulard, 2014).

5.2.3. La retirada del gobierno central de las decisiones a nivel local

El papel del gobierno central en la situación actual ha sido principalmente la modificación de los precios de los bienes inmobiliarios y el aumento de las tasas de crédito, hecho que, a corto plazo, causa la aparente corrección de los problemas del mercado pero no soluciona la problemática de fondo. Un ejemplo de esto fue la desaceleración de los precios de la vivienda dirigida por políticas estatales a inicios de 2011 que bajaron los precios tendencialmente durante el transcurso del año, sin embargo, el valor se fue recuperando durante el 2012, tanto, que a finales de dicho año, el monto promedio de la vivienda era casi igual que el corregido en 2011 con una tendencia al alza (Gaulard, 2014).

Los niveles de especulación y corrupción con los derechos de los usos del suelo ha sido otra de las problemáticas que el gobierno central ha intentado corregir, aunque superficialmente: en 2004 se promulgó una ley que obliga a que las transacciones por derechos de uso del suelo se hagan a través del mercado y no en negociación directa con los gobiernos locales, decisión que lejos de remediar el problema de fondo, lo han agravado al devolverle al suelo un valor transable. Esto ha repercutido en el aumento del valor de los derechos de uso, lo que ha representado entre el 23% y el 60% de los costos totales de la construcción, encareciendo aún más el valor de venta de los bienes inmuebles (Gaulard, 2014).

Conclusiones

La relación Estado-economía en Shanghai en el primer periodo estudiado

El conocimiento de un caso como el del Estado chino y, en particular, el de la ciudad de Shanghai permite reflexionar desde muchos matices sobre cuál debe ser la relación entre la economía y el Estado, y cuáles deben ser los principios que rigen dicha relación en la búsqueda de un equilibrio de poderes y funciones.

Como lo demuestra el caso de Shanghai en el primer periodo estudiado, el esfuerzo del gobierno chino por hacer coincidir una economía capitalista y un sistema político con mucho control en el mercado y las inversiones fue un acierto, porque logró liderar un proceso de apertura económica que, a cambio, debía generar desarrollo urbano y económico para toda la ciudad.

Es innegable que sin la instauración de una economía capitalista que asegurara la inyección de capital, financiación y ejecución extranjera, el despegue económico y urbanístico de Shanghai, en un lapso de tiempo récord en el mundo, hoy no sería una realidad.

Igualmente, la existencia de un régimen político de tradición comunista con la capacidad de gestión y con los recursos (propiedad sobre la tierra) que poseía el gobierno chino permitió la llegada a consensos entre entidades públicas y empresas privadas que, muy a menudo, tienen visiones y objetivos contrarios en lo referente al desarrollo. Sin duda, no se hubieran logrado tantos avances a nivel urbanístico y de mejoramiento general de la calidad de vida sin la fuerza política y los recursos con los que contaba el gobierno para participar activamente en las negociaciones.

En un nivel más pragmático se destaca, en primer lugar, la visión estratégica del modelo de control estatal de Shanghai que, resumido coloquialmente sería, “el que mucho abarca poco aprieta”. Es decir, se resalta la capacidad de las intervenciones estatales para precisar y reducir sus campos de acción, lo que implica no involucrarse como Estado en todos los asuntos y proyectos que tiene la ciudad, sino ubicarse en campos económicos estratégicos, en los cuales, una mínima actuación detona cambios en toda la dinámica económica.

En segundo lugar, es notable el empoderamiento de los gobiernos locales y la gerencia localizada que permite tomar decisiones con base en necesidades reales y disminuir la brecha de la relación entre habitantes y Estado. Este aprendizaje provino del sistema comunista anterior que concentró la mayor parte de las decisiones y del presupuesto en un único núcleo central que carecía de conexión y conocimiento de las situaciones y necesidades específicas de cada ciudad y región.

La relación Estado-economía en Shanghai en el segundo periodo estudiado

La relación entre economía y Estado plantea una dicotomía: si se reconoce fundamental el trabajo conjunto entre ambas esferas para el desarrollo económico y social de una ciudad, es habitual, en diferentes escalas y niveles, la alta capacidad de perversión de dicha relación.

El ejemplo de Shanghai y del gobierno chino permite ver ambas caras de la misma moneda: si en un principio la relación entre economía y Estado proclamaba un trabajo conjunto para el mutuo beneficio, hoy en día es cuestionable el papel del gobierno central y local que paulatinamente han tergiversado los objetivos del bien común, empezando a ejercer funciones que no corresponden con su razón social y a vincularse cada vez más al juego especulativo del mercado.

Iniciativas como la propiedad de la tierra en manos exclusivas del Estado y el empoderamiento de los gobiernos locales son actuaciones que si en un momento fueron eficaces en el desarrollo de la ciudad y el país, son cada vez más controvertidas

por la puesta en riesgo del patrimonio común en desarrollos inmobiliarios a toda vista poco favorables para el bienestar público, y por los niveles de corrupción y endeudamiento que dejan sin credibilidad y recursos a las instituciones.

Si bien la tendencia viciada de esta relación es común en muchos contextos, el de Shanghai es bastante singular y preocupante porque el gobierno ha contribuido activamente en la inestabilidad económica actual y en una posible crisis crediticia e inmobiliaria.

Redefinir el papel del Estado en la economía

Se considera que el Estado chino debe analizar su papel en la dinámica económica nacional y desvincular los objetivos políticos de los vaivenes especulativos del mercado, especialmente, del inmobiliario. De igual manera es necesaria una intervención de tipo ideológico que recupere los objetivos sociales que todo Estado está en la obligación de defender en su

quehacer cotidiano.

Como respuesta parcial a la pregunta de este artículo acerca del papel del Estado en el panorama económico actual, se cree que por encima de los inconvenientes y desviaciones filosóficas, ninguna figura ha podido reemplazar al Estado como la representación de los intereses comunes de la sociedad por sobre cualquier otro interés particular. Esto implica que el Estado continúa siendo relevante y esencial en el desarrollo integral de la economía de las ciudades y los países en la búsqueda de que el crecimiento económico derive en el bien común.

Bibliografía

BESSON, M. 2007. *Regionalism and globalization in East Asia: politics, security and economic development*. China: Palgrave Macmillan.

CHEN, X. 2010. *The Endless City*. Londres: Phaidon.

CHEN, Y. 2007. *Shanghai Pudong: Urban Development in an Era of Global Local Interaction*. Delft: Delft University of Technology.

GARCÍA VÁSQUEZ, C. 2004. *Ciudad hojaldre: visiones urbanas del siglo XXI*. Barcelona: Gustavo Gili.

GAULARD, M. 2014. *La burbuja inmobiliaria en China*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

HISTORY LEARNING SITE. 2014. *The Great Leap Forward*. Consultado en: http://www.historylearningsite.co.uk/great_leap_forward.html

WU, F. 2009. *Shanghai Rising: State Power and Local Transformation in a Global City*. Minneapolis: University of Minnesota.

XIAOPING, D. 2007. *Un país, dos sistemas*. Consultado en: <https://www.marxists.org/espanol/deng/1984/junio22.htm>