

# Incrementalismo dialéctico

## Un caso de innovación en Hengqin (China)

*Dialectic Incrementalism: Innovation Case in Hengqin (China)*

Mariano Mosquera\*

*Resumen:* El Área Especial de Hengqin, en la República Popular China, implementa políticas públicas caracterizadas como innovadoras, tanto en los documentos oficiales como por los actores decisores locales. En este sentido, nos preguntamos: ¿de qué forma el proceso de *policy-making* en Hengqin explica la innovación? El estudio de caso y *process tracing*, con entrevistas en profundidad y análisis de narrativas, detectó que el proceso parte de un marco de corporativismo estatal y combina incentivos de competencia política, control contra la corrupción, *accountability* vertical y, sobre todo, interacción incremental centrada en la dialéctica entre actores y la rivalidad de la información. De esta manera construimos el concepto original de incrementalismo dialéctico para reflejar el elemento distintivo de este particular proceso de políticas públicas que explica la innovación en Hengqin.

*Palabras clave:* política pública, administración pública, zona económica, Estado comunista, China.

*Abstract:* The Special Area of Hengqin, in the People's Republic of China, implements public policies that are characterized as innovative, both in official documents and by local decision-makers. In this sense, we ask: How the Hengqin policy-making process explain innovation? The case and process tracing study, with in-depth interviews and narrative analysis, detects that the process is based on a state corporatism framework and combines incentives for political competition, control against corruption, vertical accountability and,

---

\* **Mariano Mosquera** es profesor-investigador de la Universidad Sun Yat-sen (R.P. China), 10th F/L, Administration Building, Sun Yat-sen University, Tangjia, 519082, Zhuhai City, Guangdong Province, P.R. China. Tel: 0086(0) 756 366 8537. Correo-e: mosquera@mail.sysu.edu.cn. ORCID: 0000-0002-9037-545X. Agradecimientos: A SeCyT-UNC por su apoyo al proceso de investigación, a Zhitang Liang por su colaboración en la traducción chino-español y a los pares referís de GyPP por impulsar reformas que mejoraron considerablemente el artículo.

Artículo recibido el 18 de julio de 2018 y aceptado para su publicación el 17 de junio de 2019.  
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i2.776>

over all, incremental interaction focus on dialectic between actors and information rivalry. We built the original concept of dialectic incrementalism to reflect the distinctive element of this particular process of public policies that explain innovation in Hengqin.

*Keywords:* public policy, public administration, economic zone, communist State, China.

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordamos un estudio de caso en Hengqin, República Popular China, que tiene como objetivo principal explicar los resultados innovadores en políticas públicas a partir del proceso de *policy-making*. La innovación en Hengqin se refleja como un resultado en numerosos proyectos públicos implementados (LBH, 2017), pero el proceso para alcanzar —y definir— dicho resultado no es transparente o explícito. En este sentido, una hipótesis principal guía la presente investigación: a partir de una configuración de corporativismo estatal con tres procesos de interacción incremental —*top down*, dialéctico y *bottom up*— las políticas públicas en Hengqin alcanzan resultados innovadores.<sup>1</sup> Asimismo, se formula una hipótesis alternativa: es a partir de técnicas y tecnologías de transparencia y participación como las políticas públicas en Hengqin alcanzan los resultados innovadores. Las dos hipótesis mencionadas se construyeron a partir de una revisión comparada de distintas perspectivas teóricas, chinas y occidentales respectivamente. Luego de definido el proceso de políticas públicas de forma teórica buscamos comprobar estas hipótesis rivales con una metodología de *process tracing* para alcanzar inferencias de tipo causal. Trabajar con una hipótesis principal y una alternativa tiene como fin detectar —o no— la novedad en el fenómeno a explicar.

El lector de estas primeras líneas observará que el presente trabajo, si bien aborda un caso específico, tiene una ambición importante: relacionar la teoría incremental con la innovación, lo cual contradice la principal crítica sobre esta teoría.<sup>2</sup> Por otra parte, es importante resaltar que la producción académica sobre China y su sistema político y económico ha sido muy abundante en los últimos cuarenta años. En general, las investigaciones y estudios tienen un común denominador: destacar la particularidad del modelo chino. Este trabajo parte de la misma motivación pero con el desafío específico de acotar el objeto de estudio a un marco de políticas públicas.

<sup>1</sup> Se incluye una variable de control en esta hipótesis (abundancia económica), para testear su influencia en el proceso incremental de prueba y error. Esta variable se define en el tercer apartado.

<sup>2</sup> Dror (1964: 155) es muy contundente al afirmar que el incrementalismo es anti-innovación.

Los marcos occidentales que abordan el proceso de políticas públicas son ciertamente pocos y muy esquemáticos, aunque su combinación es diversa. La teoría institucional, la perspectiva de la construcción de la agenda y el enfoque sinóptico, se estudian en el primer apartado de este trabajo. En esta sección se desarrolla el debate occidental sobre innovación en políticas públicas que fundamenta la hipótesis alternativa. Luego, se presenta un segundo apartado dedicado al debate incrementalista en políticas públicas. En ambos apartados será necesario referir a la relación con la democracia pluralista. Si bien el caso de estudio de Hengqin se trabaja desde el incrementalismo, una gran cantidad de esquemas de categorización y vocabulario provienen de la teoría institucional. En un tercer apartado trabajamos el concepto teórico de incrementalismo dialéctico en China, a partir de una configuración institucional de corporativismo estatal y según procesos incrementales de interacción entre actores. Este punto fundamenta la hipótesis principal. En este sentido, ha sido importante la afirmación de Weiss y Woodhouse (1992: 271) respecto a que el incrementalismo es aplicable a los regímenes autoritarios. Por otra parte, el trabajo de Álvarez Huwiler y Bonnet (2018) promueve relaciones entre el incrementalismo y el marxismo en políticas públicas. También Menéndez (2000: 5) vincula incrementalismo, innovación y estrategias centralizadas en China. El cuarto apartado aborda el caso del Área Especial de Hengqin, en la República Popular China, ya que las características particulares de este caso permiten una lectura transparente del proceso de incrementalismo dialéctico. Como antecedente relevante, Gros (2008: 57) ha identificado la relación entre las Zonas Económicas Especiales en China, el incrementalismo y la innovación. Finalmente, se plantean las conclusiones del caso según el marco teórico desarrollado y, luego, se ofrece un espacio de discusión sobre las posibilidades de generalización —o no— del concepto de incrementalismo dialéctico.

#### **INSTITUCIONES, AGENDA Y SINOPSIS**

¿Qué entendemos por políticas públicas? Hay tres enfoques que pueden describirse de forma conjunta para dar una respuesta que podríamos considerar dominante en la actualidad. Estos tres enfoques se suelen complementar, evitando mostrar contradicciones entre ellos. Nos referimos a la teoría institucionalista, a la perspectiva de la construcción de la agenda y al enfoque sinóptico.

En primer lugar, la tradición institucionalista ofrece un marco para el proceso de políticas públicas. Es decir, las políticas públicas no se producen en el vacío, sino que ciertos valores, reglas y prácticas dan el sustento para su producción.

Ahora bien, estos valores, reglas y prácticas deben cumplir una sola condición: ser estables (North, 1993). Esta condición temporal de estabilidad es fundamental en la teoría institucional para dotar de orden y cooperación al conflicto social que se asume como un estado de naturaleza negativo. De hecho, la teoría de juegos explica cómo la repetición es condición lógica de la cooperación. Además, como requisito, la estabilidad en el institucionalismo necesita lo que llamaremos producción de universalidad en valores, reglas y prácticas. Es decir, la construcción de conceptualizaciones generales, de amplio alcance espacial y temporal, omnicomprendidas y prescriptivas, para asegurar la regularidad en el comportamiento de los miembros de las instituciones.<sup>3</sup> Esta universalidad normativa canaliza la cooperación social con incentivos y constreñimientos. Así, el acuerdo intertemporal asegura que los actores del momento no abusen del poder (Spiller *et al.*, 2008: 6).

La política pública, desde esta mirada institucional, se refiere a una forma de cooperación entre actores. Sin embargo, en un nivel operativo, esta perspectiva requiere la construcción de la agenda (Aruguete, 2015). Es decir, en un espacio y tiempo particulares, una pluralidad de actores —en el contexto de los valores, reglas, prácticas institucionales y límites que éstos imponen— define, en una competencia o intercambio de preferencias, temas políticos con orientaciones generales. La agenda produce una universalidad situada, más específica que la universalidad institucional pero todavía incompleta como proceso de políticas públicas.

Las instituciones dan el marco de actuación, la agenda sitúa los temas políticos y sus orientaciones, y el enfoque sinóptico en políticas públicas terminará de definir los objetivos y los medios para alcanzarlos con método deductivo y lógica lineal (Laswell, 1956; Birkland, 2001). En definitiva, se trata de un proceso de especificación y articulación en la producción de universalidad,<sup>4</sup> con legitimaciones combinadas. Las instituciones con legitimidad de origen, la agenda con legitimidad política y las políticas públicas con legitimidad científico-técnica. El enfoque dominante de políticas públicas, tanto a nivel académico como en la justificación del discurso político, suele ser una combinación de estas tres perspectivas.

<sup>3</sup> La universalidad se opone a la particularidad, ya que la primera diluye a la segunda con uniformidad (Moss, 2014). En Stoddart (2007) este tipo de estructura de significación asegura condiciones de reproducción y control.

<sup>4</sup> Se denomina función de bienestar social a la articulación de esta producción de universales normativos (Arrow, 1964).

Lo relevante de este esquema es que el debate sobre la innovación en políticas públicas ha estado enfocado en las técnicas y tecnologías instrumentales que ayudan a definir los actores que deben cooperar en el marco institucional. En particular, se trata de técnicas y tecnologías de difusión de la información y de participación, como bien observa Sabatier (1991: 147) de forma teórica, y Roberts y Bradley (1991) de forma empírica. El supuesto es que tanto la transparencia como la ampliación del *networking* fomentan la eficacia de la política.

### EL DEBATE INCREMENTALISTA

La perspectiva anterior tiene un importante crítico: el incrementalismo. En un enfoque conformado por instituciones, agenda y sinopsis la política está reservada para la agenda. A diferencia de esto, el incrementalismo llevará la política a todos los rincones, eliminando —*a priori*— los universales institucionales y aquellos alcanzados por la racionalidad técnica.<sup>5</sup>

La lógica incrementalista puede esquematizarse de la siguiente manera:

1. Existen actores políticos que captan información limitada de la experiencia y tienen una capacidad cognitiva limitada para procesar dicha información.
2. Hay presiones de un contexto particular de eventos para la toma de decisión colectiva.<sup>6</sup> Este contexto define una pluralidad de actores para la decisión.
3. El proceso de toma de decisión colectiva se produce sin linealidad,<sup>7</sup> con una justificación basada en la articulación de distintas unidades fragmentadas de información.
4. El resultado es un ajuste de actores que aceptan una decisión particular para “salir del paso”. Como contenido, la decisión alcanzada es de pequeña escala espacial, temporal y temática.

En este marco incremental, sin reconocer ningún criterio absoluto o universal, la decisión final debe ser de pequeña escala y revisable de forma dinámica para producir el menor error posible. El incrementalismo critica, en un sentido de imposibilidad empírica, toda decisión que se jacte de largo alcance espacial y temporal, omnicompreensiva y estable, cuando en realidad está basada en la

<sup>5</sup> El exponente más importante del incrementalismo es Charles Lindblom (1959) con su artículo “The Science of Muddling Through”.

<sup>6</sup> Se trata de una urgencia por decidir (Manzer, 1984: 583), a diferencia del enfoque sinóptico que se trata de una anticipación de futuro.

<sup>7</sup> Como en el modelo de Kingdon (2003) y el cubo de basura de Cohen *et al.* (1972).

información incompleta de un contexto particular y dinámico. Para el incrementalismo, el enfoque sinóptico es, por lo tanto, la producción de una falsa universalidad.

En el esquema enunciado antes, el punto uno es el supuesto sobre los actores políticos, el punto dos es la clave para la configuración institucional, el punto tres da importantes señales sobre la interacción entre los actores y el tratamiento de la información y, finalmente, el punto cuatro caracteriza el resultado de políticas públicas. Esta lógica se utilizará a lo largo de este trabajo, como recomiendan Spiller *et al.* (2003).

En el punto dos, un contexto particular de eventos define los criterios de inclusión de una pluralidad de actores y en el punto tres, la interacción se piensa como una articulación de la información que proviene de la experiencia de los actores. Si los actores proceden de un mismo contexto, con experiencias compartidas, la articulación de la información no será difícil de alcanzar. Bastará con identificar puntos de encuentro y sobre esa “base común” articular una decisión. Se trata, por lo tanto, de un modelo de interacción que deja de lado las diferencias para encontrar una decisión basada en la experiencia común. Ésta es una forma clásica de entender la democracia pluralista, como diferencias superficiales —de preferencias— en contextos de experiencias compartidas de una cultura política común (Dahl, 1956; Habermas, 1962; Cleveland, 1919: 237). En este sentido, la democracia pluralista se enfoca más en el problema de la inclusión de la pluralidad de actores en el debate público que en las formas de tratamiento de la información en dicho debate. Además, como ya se mencionó, es en torno a este eje que gira la discusión sobre la innovación en políticas públicas en occidente.

El trabajo de Álvarez Huwiler y Bonnet (2018) destaca que el proceso incremental de prueba y error facilita la reproducción de cierta lógica o base común de actuación. Esto es así ya que el error que presiona desde el pasado —en su urgencia emergente— se concibe como una falta de adecuación a los principios universales de dicha base (como falta de adecuación a requerimientos de reproducción). Estos autores resaltan dos cuestiones: por una parte, que el proceso incremental no observa la contradicción en el contenido de la información (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018: 172) y, por otra parte, que los universales no son explícitos —no son conscientes— y sólo se manifiestan en preferencias coyunturales. Este tipo de modelo de interacción entre los actores también prioriza una fórmula del “menor esfuerzo” para alcanzar los acuerdos, cuestión que ha sido señalada como una crítica al incrementalismo (Dror, 1964: 155). Por su parte, Janis (1972) observa, desde una perspectiva psicológica, que los actores en debate conforman su opinión

con base en lo que consideran que es la opinión del grupo. Autores como Weiss y Woodhouse (1992) mencionan que los actores buscan “simplificar” o aluden a “lo familiar” para la toma de decisión colectiva. Festinger (1957) denomina cristalizar al fenómeno de producir significación colectiva evitando la disonancia cognitiva en los actores, al reducir la información contradictoria con lo previamente aceptado. En definitiva, ante la urgencia por acordar-decidir y para dar un pequeño paso, se respeta y se reproduce un contexto compartido con una rearticulación acrítica de la información limitada.

De entre las variadas críticas que hay sobre el incrementalismo, la más relevante para este trabajo es aquella que se centra en el aspecto conservador. El cuestionamiento sinóptico de este tipo se enfoca en que para reducir el margen de error la decisión incremental es de “corto alcance” en relación con la experiencia de los actores. Pero ¿corto comparado con qué? El problema de este planteo es que supone una escala sinóptica como marco de comparación. Es decir, desde los ojos sinópticos el incrementalismo no produce cambios significativos para alcanzar los universales normativos. Paradójicamente —o no— muchos incrementalistas han dado una respuesta sinóptica a esta crítica: pequeños pasos veloces pueden acercarse al objetivo sinóptico con mayor legitimidad política (Weick, 1984: 43; Quinn: 1982: 613). Esto es así porque el incrementalismo deja una puerta abierta para entender la decisión particular no como un conflicto con los universales sino como una opción por la parte de un todo, especialmente a nivel temático.<sup>8</sup> Esto es muy relevante ya que una decisión incremental puede ser una decisión parcial asociada a universales más o menos conscientes (Etzioni, 1967: 388).

Nos interesa destacar que el modelo de interacción incremental basado en la experiencia común de los actores —en democracia pluralista— o centrado en la parte de un tema, es funcional —sea por superficialidad o parcialidad— para reproducir universalidad.

Otra planteo que pretende identificar el incrementalismo como conservador es aquel que manifiesta que sus pequeños pasos no resuelven las desigualdades de poder entre los actores. En este punto, el incrementalismo se limita a responder que se debe propiciar una adecuada inclusión de los actores en la definición de la pluralidad para el contexto particular (Lindblom, 1979: 523). Ya incluidos los actores, se trata luego de una suerte de oportunidad para la competencia o el intercambio de preferencias.

<sup>8</sup> Para hacer “más manejable” el tema (Lindblom, 1979: 517).

El debate incrementalista es el marco para analizar las particularidades del modelo chino. Las políticas públicas en China se alejan de la crítica conservadora hacia el incrementalismo, pero no a partir de cambios de mayor escala sinóptica ni aumentando la velocidad hacia los objetivos sinópticos. La perspectiva china ni siquiera tratará la inclusión de actores para lograr una mayor pluralidad en el debate público. En lugar de basarse en la experiencia común de los actores —o en un todo parcializado— para lograr la supresión del conflicto, que tanto el enfoque institucional-sinóptico como el incrementalismo occidental comparten, la mirada china presta atención al modelo de interacción y, en particular, a la forma de producir síntesis a partir de una dialéctica entre los actores sobre información que permite rivalidad. Así, el modelo chino reemplazará la rearticulación de lo común o lo total —con sus universales más o menos conscientes— por una dialéctica sobre información contradictoria, para producir novedad desde lo particular.

#### INCREMENTALISMO DE CARACTERÍSTICAS CHINAS

La particularidad del modelo político y económico chino ha sido ampliamente estudiada en los últimos cuarenta años (Garner, 2008; Chow, 2010). El propio discurso político chino enfatiza lo que se conoce como “características chinas” (Xi, 2014; Herrera-Feligueras, 2017) para referirse a esta situación. El socialismo o el Estado de derecho de características chinas son algunos ejemplos posibles. Como observa Oviedo (2014) la denominada economía de mercado socialista representa muy bien la particularidad china, con la síntesis de conceptos contradictorios para la teoría occidental. Xi (2014: 111) afirma sobre este concepto que “la innovación en lo teórico constituye un factor de orientación importante”. Sin embargo, sintetizar conceptos contradictorios es solamente el resultado final y visible de un proceso que tiene el propósito de reafirmar la particularidad frente a la dominación de los universales.

Tres tradiciones como el confucianismo, el pragmatismo y el marxismo chino trabajan este conflicto entre lo particular y lo universal. El confucianismo defiende la identidad de las partes en una relación —armónica— y destaca, especialmente, lo que se debe evitar: uniformidad y visión estática (Li, 2014; Gómez Díaz, 2017). Por su parte, el pragmatismo acerca el proceso de significación a la acción, como concepción novedosa de la *praxis*. Es desde el contexto particular de espacio y tiempo de los actores que realizan la acción desde donde debe producirse la significación sobre esta última. El pragmatismo chino tiene relación con la autonomía política, como decisión sobre “lo que funciona” para los acto-



res situados (Li y Wu, 2016). Finalmente, el marxismo refuerza la historicidad y fomenta una posición crítica sobre los significados dados, además de aportar el método dialéctico (Mao, 1957; Walder, 2015), para centrarse en la transformación antes que en la reproducción social.<sup>9</sup>

Debido a estas tradiciones, otro recurso del discurso político chino es la utilización de “significantes vacíos” (Laclau y Mouffe, 1987; Oviedo, 2014). Es decir, marcos sin contenido positivo de significación para que dicho contenido se defina, de manera particular y contingente, en el contexto de los actores y su acción.<sup>10</sup> Además, la combinación de lo diferente, diverso o contradictorio, con un sentido de particularidad, define la innovación en el discurso político chino actual.<sup>11</sup> Se trata de “la capacidad de pensar desde una perspectiva estratégica, innovadora, dialéctica” (Xi, 2014: 512).

Desarrollar con mayor profundidad estos tres enfoques excedería ampliamente los objetivos de este trabajo: sin embargo, es relevante identificarlos para comprender su vinculación con la perspectiva incremental, tal como observa parcialmente Wang (1988). El incrementalismo en la teoría occidental es relativamente pragmático (Gros, 2008). Esto es así porque define una acción que es consecuencia de la presión de un contexto particular y lo hace con un proceso de significación que es de corto alcance. Se puede afirmar también que comparte una visión dinámica de prueba y error con los enfoques descritos previamente para el caso chino. Sin embargo, lo que resulta ciertamente distinto es que tanto el confucianismo y el pragmatismo como el marxismo chino introducen una explícita lucha contra la dominación de los universales, la naturalización de las jerarquías y la desigualdad que éstas generan.<sup>12</sup> El incrementalismo occidental parte de una limitación empírica (en la racionalidad individual) y con eso decide remedios colectivos particulares, alcanzados con el menor esfuerzo o menor conflicto posible. Todo resultado particular en el incrementalismo de occidente no es necesariamente crítico de los universales, ya que incluso puede legitimarlos de

<sup>9</sup> La idea marxista de escapar del determinismo estructural a partir de la contradicción.

<sup>10</sup> A diferencia de la construcción de la agenda que se asocia directamente a universales institucionales y racionales, los significantes vacíos brindan la posibilidad de crítica e innovación (Zhao, 2014: 19).

<sup>11</sup> Una lectura sobre el concepto de innovación como “mezcla” se puede ver en Schumpeter (1978) y la innovación como crítica a “los paradigmas comunes” se encuentra en Lafley y Ram Charan (2008).

<sup>12</sup> Los universales pueden responder a *élites* extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012) o a coaliciones dominantes (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) o pueden reproducir una lógica como el capitalismo (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018: 171). Esto, incluso, ha sido mencionado por Braybrooke y Lindblom (1963: 106) en su crítica a la sinopsis. Este argumento es opuesto al de acuerdo intertemporal de Spiller *et al.* (2008) y al de racionalidad técnica de Forster (1984: 28).

formas más o menos conscientes (Etzioni, 1964: 290). Es decir, la particularidad puede ser superficialidad o parcialidad en el incrementalismo occidental, aquí está la clave de la cuestión. La combinación de fundamentos de —falta de— factibilidad empírica junto con los supuestos de la democracia pluralista determinan un incrementalismo conservador en occidente. Así, incluso cuando la idea de pluralidad puede estar asociada a la creatividad (Overland, 2008: 3), el incrementalismo en occidente busca el orden en la cultura política que subyace.

Por lo tanto, el incrementalismo de características chinas (Gros, 2008: 63), tendrá tres diferencias significativas con respecto al incrementalismo occidental. Primero, como configuración institucional el modelo chino se distancia de la democracia pluralista, adoptando un marco de corporativismo estatal (Harris, 1988; Chan, 1993; Schmitter, 1974). Al no adoptar los supuestos de la democracia pluralista —y asumiendo una idea de realidad social contradictoria— se afecta el modelo de interacción. En segundo lugar, China presenta un modelo de interacción de actores centrado en la diferencia de sus perspectivas, basado en la contradicción de significados y en aplicar síntesis sobre la información que permite rivalidad (Surowiecki, 2015; Oinas-Kukkonen, 2008). Esta característica dialéctica del modelo de interacción es la principal razón para producir innovación. Toda síntesis resignifica, poniendo en juego los universales asociados de toda conceptualización. Entonces, la idea de pequeño paso incremental es espacial y temporal y con respecto a la experiencia de los actores es en relación a rescatar sus diferentes posiciones, pero ya no se trata de asegurar la reproducción de su base común. Además, la selección de un espacio que cuestiona lo que no se abarca marca una diferencia respecto a definirse como la parte de un todo. Asimismo, y dada la configuración corporativista, el modelo de interacción incremental contendrá procesos *top-down* (incentivos y controles) y un proceso *bottom-up* de *accountability* vertical,<sup>13</sup> y por último, el modelo chino no acepta un resultado final que sea simplemente instrumental.

Dicho esto, para la prueba de la hipótesis principal definimos cuatro variables independientes. La primera referida a la configuración institucional y las siguientes tres vinculadas al modelo de interacción incremental entre actores. Estas variables dicotómicas buscan comprobar el efecto sobre la innovación desde distintos lugares: división funcional, competencia, contradicción-síntesis y coordinación.

<sup>13</sup> La tarea desde lo particular es la crítica sobre la información, a esto se reduce la autonomía política en este modelo chino. Esto ha sido identificado por Gros (2008: 58), quien dice que aun manteniendo las jerarquías de los oficiales públicos se puede innovar en China.

1. Corporativismo estatal. Se trata de una estructura de actores-agencias estatales en relaciones jerárquicas (Lin, 1995) con dos macroniveles: partido (aplica la filosofía de gobernanza) y gobierno. Existen diferencias en el partido-gobierno por territorio o tema. Esto último indicará la función que cumplirán las agencias en el proceso particular de política pública: líder, colíder,<sup>14</sup> cooperador o apoyo técnico (Knopman *et al.*, 2015: 139).
2. Incentivo y control *top-down*. Son incentivos de competencia política (Chan y Gao, 2008) y controles anticorrupción sobre los actores. Los incentivos prometen premiar el liderazgo estratégico<sup>15</sup> en la toma de decisiones incrementales. Por su parte, los controles anticorrupción buscan evitar beneficios personales e ilegítimos en un entorno dinámico de corto plazo y discrecionalidad (Saich, 2004).
3. Proceso dialéctico. Los significantes vacíos habilitan la producción de síntesis entre conceptualizaciones contradictorias. El proceso surge de la particularidad del contexto como crítica a los universales.
4. *Accountability bottom-up*. Toda decisión incremental ya tomada, con contenido positivo, debe rendir cuentas de forma jerárquica (Smith, 1991) para su ratificación o modificación. El margen de libertad de la decisión está sujeto a una revisión posterior, para adecuarla a la decisión de nivel superior<sup>16</sup> y, finalmente autorizar la continuidad de su implementación. Este proceso activa la coordinación y produce credibilidad sobre la política pública.<sup>17</sup>

La variable dependiente es la innovación como resultado final de una política pública que posee características inerciales —lo que no se abarca y la diferencia que se rescata—, pero también novedosas por la síntesis original desde lo particular.

China en un entorno de alta tasa de descuento de futuro (Spiller *et al.*, 2008: 21) depende de los incentivos de competencia política y del control anticorrupción sobre sus funcionarios, más aún en marcos de discrecionalidad y cuando el beneficio de no cooperar es alto. La tasa de descuento también apoya al proceso dialéctico, ya que en un entorno de corto plazo los actores tienen pocos incenti-

<sup>14</sup> Se define como un “compañero crítico” de las posiciones del líder (Knopman *et al.*, 2015: 138).

<sup>15</sup> La estrategia se define como los límites de la innovación según el nivel de contexto.

<sup>16</sup> La decisión de nivel superior no es un universal sino que cumple las características de una decisión incremental dialéctica, por eso, se trata de una revisión *ad hoc* (Heilmann, 2008: 29).

<sup>17</sup> Es una credibilidad por la autoridad que autoriza (Hu, 1998: 251), aunque es dinámica en sus posiciones. Es decir, no es una credibilidad basada en el largo plazo y en la transparencia de los estándares estables. Obsérvese también que este enfoque incremental se diferencia de la idea de economía planificada socialista, dado que hay autoridad central pero no sinopsis.

vos para renunciar a su posición. El marco corporativista obliga a acordar y decidir y otorga credibilidad con *enforcement*. El resultado general de este modelo es un equilibrio de política pública entre la adaptabilidad, con innovación a diferentes niveles de contexto, la inercia política y la credibilidad de su implementación. Heilmann (2008: 29) afirma: “Es experimentación bajo jerarquía, esto es, una volátil pero productiva combinación de experimentación descentralizada con interferencia central *ad hoc*, resultando en una selectiva integración de experiencias locales en el proceso nacional de *policy-making*. Ésta es la clave para entender el proceso de políticas públicas en China”. También Menéndez (2000: 5) identifica un proceso chino de políticas públicas graduales, con experimentación y con estrategias que responden a Beijing. Di Masi (2006: 71), como muchos otros autores, adjudica a esta lógica el crecimiento económico chino desde 1978. En definitiva, así es como el concepto de incrementalismo dialéctico define el elemento distintivo del particular proceso de políticas públicas en China.

Por último, incluimos en este marco teórico una variable de control referida a la abundancia económica. Esta variable nos permite observar si el proceso incremental de prueba y error tiene vinculación con la alta disponibilidad de recursos. Esto ha sido observado por Lustick (1980: 348) como crítica al incrementalismo y es relevante en el contexto chino tal como analiza Menéndez (2000). A continuación aplicamos *process tracing* sobre las mencionadas cuatro variables independientes, más la variable de control, en el estudio de caso del Área Especial de Hengqin. Asimismo, utilizamos la misma metodología sobre las dos variables independientes de la hipótesis alternativa.

### ESTUDIO DE CASO: HENGQIN

El método de estudio de caso (Mauffette-Leenders *et al.*, 2001; George y Bennett, 2005) indaga la especificidad de un proceso en un contexto. Para la hipótesis principal nos centraremos en la configuración institucional y en los procesos de interacción entre actores. Para la hipótesis alternativa vamos a enfocarnos en las técnicas y tecnologías de transparencia y participación en Hengqin.

Metodológicamente utilizamos *process tracing*, con un análisis de narrativas de presencia y ausencia (Bril-Mascarenhas *et al.*, 2017: 671) sobre textos y discursos. Trabajamos con una gran diversidad de documentos oficiales de política pública (Coulthard, 1996; Franzosi, 1998: 524) en Hengqin. Del análisis de tales documentos surgieron una serie de preguntas que requirieron la interpretación de actores clave. Realizamos entrevistas en profundidad (Minocha, 1982) a siete actores, identificados con la técnica de bola de nieve (TenHouten, 1992), entre

mayo y junio de 2018. Luego, para alcanzar el punto de saturación en la investigación, realizamos una segunda iteración de entrevistas a cuatro actores clave, en febrero de 2019.<sup>18</sup> El *process tracing* nos permite rastrear el *policy-making* e inferir la causalidad del mismo.

Hengqin es una isla de 106.46 kilómetros cuadrados que se encuentra ubicada en el sur de China, en la desembocadura del Río Perla, al lado de Macao y frente a Hong Kong. El puente oceánico más largo del mundo, de 55 kilómetros, conecta los tres territorios. Tanto Macao como Hong Kong tienen el estatus de Región Administrativa Especial (RAS) debido a que mantienen un orden político y económico distinto al de la República Popular China, que posee la soberanía sobre las mencionadas RAS.<sup>19</sup> Para identificar esta particular situación, el ex primer ministro de China, Deng Xiaoping, definió el concepto como “un país, dos sistemas” (Xi, 2014: 290; Menéndez, 2000: 44).

Hengqin es un distrito perteneciente a la ciudad de Zhuhai que fue establecida en 1980 como Zona Económica Especial (ZEE). Por esta razón, Hengqin es un Área Especial (creada en 2009) dentro de una ZEE. Además, Zhuhai se encuentra en la provincia de Guangdong,<sup>20</sup> una de las dos primeras provincias —junto a Fujian— en aplicar las estrategias de reforma y apertura de diciembre de 1978 con ZEEs. Guangdong estableció estratégicamente tres ZEEs: Shantou, frente a Taiwán; Shenzhen, al lado de Hong Kong y Zhuhai, al lado de Macao y frente a Hong Kong. El objetivo fue crear ventanas de vinculación en inversión y comercio sin perder el control central de Beijing —y a pesar de las diferencias políticas, con Taiwán sobre todo—. Lo importante es que esta vinculación se pensó como una experimentación cultural y administrativa de economía de mercado en las zonas ya más cosmopolitas de China (Wei, 1999; Menéndez, 2000: 9). De esta forma, las ZEEs son adaptaciones incrementales de una situación preexistente de combinación entre contextos diferentes (Gros, 2008, 76).

<sup>18</sup> La identificación de actores clave se realizó con base en un criterio de relevancia —en la pertenencia institucional— y a un criterio de factibilidad política —de realizar la entrevista—. Las iniciales de los entrevistados y pertenencia son: C.Y. (Buró de Comercio), A.W. (Comisión de Administración y Resoluciones), C.L. (Buró de Desarrollo Industrial), P.W. (miembro del Partido Comunista en Hengqin), N.X. (Buró de Desarrollo Industrial), V.Z. (Buró de Asuntos de Macao), R.L.S. (Buró de Servicios Administrativos) y W.D. (Oficina de Estadísticas).

<sup>19</sup> Macao fue recuperado por China en 1999 y Hong Kong en 1997, del control portugués e inglés respectivamente. El acuerdo que devuelve la soberanía a China indica que el orden político y económico de Macao y Hong Kong se mantiene durante cincuenta años.

<sup>20</sup> Guangdong tiene una población de 108.5 millones de habitantes (2015). Su producto interno bruto (PIB) es de 1.22 trillones de dólares (2016); es la segunda economía subnacional de Asia, sólo superada por la región del Gran Tokio.

Así, tanto Zhuhai como Hengqin poseen determinadas facilidades escalonadas en políticas de inversión extranjera y comercio, bajo supervisión del Partido Comunista de China (PC), y en el marco de una estrategia de innovación basada en la combinación cultural y de gestión con Macao y Hong Kong. Como puede observarse en el mapa 1 la importancia de la región de influencia de Hengqin —en un radio de 100 kilómetros de distancia— es económica, poblacional y también de vinculación con nuevas áreas especiales.<sup>21</sup>

En este contexto ampliado la estrategia de Hengqin cobra sentido, con un estatus económico especial —de más facilidades aún que Zhuhai— para poder actuar como punto de encuentro económico y político de “un país, dos sistemas”. Este punto de encuentro requerirá la dialéctica entre actores estatales para sintetizar información de significados contradictorios, en el marco de una contradicción de nivel superior: la economía de mercado socialista.<sup>22</sup> Por esto Xi (2014: 42) señala que “es imperativo aplicar siempre el espíritu de reforma e innovación a todos los eslabones de la gobernación del país y al manejo de los asuntos administrativos e impulsar constantemente el perfeccionamiento y desarrollo propios del sistema socialista de nuestro país”.

Estas particularidades de Hengqin (geográfica e histórica, de relevancia económica y de estrategia institucional aplicada sobre esta nueva área) facilitan el análisis del incrementalismo dialéctico en relación con la hipótesis principal y no dificultan el análisis en función de la hipótesis alternativa. De aquí la relevancia del caso.

Siguiendo el método de *process tracing* partimos de caracterizar la variable dependiente. Una gran cantidad de documentos oficiales definen la innovación como el resultado final de Hengqin. Se menciona que el desarrollo compartido de Hengqin es para “explorar políticas públicas innovadoras entre Guangdong y Macao” (ACGM, 2011). La implementación de “políticas públicas innovadoras” (LBH, 2017) en Hengqin se materializa en proyectos como: el “Parque Industrial de Medicina China Tradicional Guangdong-Macao” (RCEH, 2011; SAH, 2012), la “Plataforma Turística Zhuhai-Macao” (RTOCPC, 2012; NCNIH, 2013), la “Interrelación de Políticas Sociales”, la “Coordinación de Programas Educativos” (CEPA, 2012; NCNIH,

<sup>21</sup> El PIB en billones de dólares de Hengqin, Zhuhai, Guangzhou, Shenzhen, Zhongshan, Macao y Hong Kong suma 1 276 (2017) y su población conjunta supera los 50 millones. Otras áreas especiales se destacan en la región: Nansha y Qianhai.

<sup>22</sup> La economía de mercado incluye medidas de reducción de barreras comerciales, aumento de información de mercado basada en precios y nuevas condiciones del mercado de trabajo (Knopman *et al.*, 2015: 142). El socialismo chino se basa en la dirección del PC, el respeto a la diversidad (particularidad en nuestro marco teórico), el desarrollo de fuerzas productivas, la propiedad pública y los servicios culturales y sociales (Xi, 2014).

MAPA 1. Región de influencia de Hengqin con infraestructura y nuevas áreas especiales



Fuente: Elaboración propia con base en datos de LBH (2017).

2013), el “Distrito Cultural y Creativo”, la “Zona Experimental de Innovación Financiera” (OGPH, 2012; PPFDRP, 2012) y la “Universidad de Macao en Hengqin”, entre otros ejemplos de resultados innovadores descritos en los documentos oficiales. Estos proyectos son apoyados por resoluciones locales de Hengqin y revisados luego por el gobierno central. Dado este fenómeno, rastreamos su relación con las variables independientes de la hipótesis principal y la alternativa.

### **Corporativismo estatal**

En este apartado trabajamos la identificación de la estructura partido-gobierno y de las distintas funciones de las agencias estatales según la categorización de Knopman *et al.* (2015: 139) y en relación con la innovación en políticas públicas en Hengqin.

Hengqin posee una estructura partido-gobierno, como todo sistema político chino de cualquier jurisdicción (Zhou, 2010; López i Vidal, 2017). El órgano central del partido en Hengqin es el Comité del Partido Comunista de la Nueva Área de Hengqin. La estructura partidaria se replica de acuerdo con la estructura funcional del gobierno; es decir, toda estructura gubernamental posee su estructura partidaria asociada. Por ejemplo, “la Oficina Anti-Corrupción del gobierno está asociada al Comité para la Inspección de Disciplina, como oficina partidaria anticorrupción en el nivel local de Hengqin” (p.w.). Luego, la división del gobierno es funcional (PDH, 2009), con órganos clave de decisión (Comisión de Coordinación del Desarrollo y Comisión de Administración y Resoluciones) relacionados con el Comité Asesor, el Panel de Expertos Legales en Asuntos de Hong Kong y Macao, la Oficina de Estadísticas y el Buró de Asuntos de Macao. Se destacan ciertos burós temáticos (Comercio, Desarrollo Industrial, Asuntos Sociales, Planificación de Uso del Suelo y Recursos Físicos, Construcción Pública y Medio Ambiente y, finalmente, Financiero), además de la Compañía Financiera de Hengqin (empresa mixta). Dos organizaciones administrativas apoyan el trabajo (Buró de Administración y Gestión Omnicomprensiva, con oficinas internas, y Buró de Servicios Administrativos, con oficinas de atención al público), un organismo aplica el control (Oficina Anti-Corrupción) y otro resuelve disputas según resoluciones y normas (Corte de Arbitraje). Se trata de una estructura corporativa estatal, cerrada y jerárquica en la relación partido-gobierno. En este sentido, un funcionario de Hengqin nos dijo: “Nuestro sistema en China responde a las directrices centrales del partido. Las jerarquías y relaciones administrativas del gobierno están definidas, pero dependen también del liderazgo de los funcionarios políticos en el gobierno” (A.w.).



Esto confirma la estructura jerárquica en relación con el partido, pero además indica que la estructura funcional del gobierno puede ser dinámica de acuerdo con la duplicación de cargos existentes, como personas con cargos partidarios en el gobierno (Liu, 2005). También debido a la alta rotación que tienen dichos cargos, como comenta el entrevistado C.Y.: “Nuestras posiciones varían regularmente y los líderes también, dentro de Hengqin, o son enviados a trabajar en otras áreas del gobierno”. Profundizando sobre las relaciones dinámicas entre los burós A.W. agrega: “La coordinación entre los burós dependerá del proyecto. Los temas son liderados por el buró que le corresponde y los otros apoyan el trabajo con opiniones políticas y técnicas”. Esta frase de A.W. reconoce la existencia de organismos con funciones de líder y otros de apoyo cooperativo o técnico, según las categorías de Knopman *et al.* (2015: 139). Incluso “los órganos superiores de decisión pueden cooperar con un buró líder de tema, dando apoyo” (R.L.S). Es de destacar que no se pudo identificar en las entrevistas la existencia de una función de colíder, como una categoría de relevancia de Knopman *et al.* (2015: 139) para este trabajo. Tampoco se identificó una relación directa con el resultado de innovación en políticas públicas. En resumen, el corporativismo estatal en Hengqin responde a estructuras jerárquicas partido-gobierno y a un alto dinamismo funcional a nivel gubernamental, producto de la política pública particular y de la duplicación de cargos y rotaciones de líderes.

### **Incentivo y control *top-down***

Los incentivos de competencia política provienen de un nivel superior y partidario. Esto significa que todo proceso de negociación en el nivel local está atravesado por competencia (Lieberthal y Oksenberg, 1988: 339). Es de destacar que si bien las promociones son reconocidas en el discurso político chino (Xi, 2014: 474) a nivel local ha sido dificultosa su identificación, tanto en documentos oficiales como en las entrevistas. No se trata de un elemento que los actores prefieran explicitar. Esto se puede deber al hallazgo de Shih *et al.* (2012), quienes afirman que las promociones en China se relacionan con los lazos familiares de los líderes y los lazos de facciones partidarias. En Hengqin, N.X. señala: “Los líderes reconocen el trabajo pero no sabemos de antemano de qué forma será reconocido. En general [...] uno conoce si fue premiado o no ya en su nueva posición”. Se trata, por lo tanto, de un proceso de incentivos informales, una especie de promesa que los actores conocen, aunque no los detalles —forma y tiempo— de su implementación. ACGM (2011) las define como “promociones paso a paso” dependiendo de los resultados de los proyectos. Los incentivos

políticos locales en China han sido ampliamente estudiados (Lawrence y Martin, 2013) e identificados como un factor central de la dinámica de su sistema político en la implementación del proceso de reforma y apertura de 1978.

A diferencia de esto, el proceso de control contra la corrupción está formalizado. Esto significa que existen organismos (la Oficina Anti-Corrupción) y mecanismos específicos (SAH, 2012), por ejemplo la lista de 1 758 prácticas ilegales de la LPIH (2014). Así, la denominada “moralización administrativa” (p.w.) responde a procesos burocráticos concretos. Luego, si bien en el gobierno de Xi la lucha contra la corrupción ha crecido con centro en el control de los funcionarios individuales (Yuen, 2014; Doyon, 2013), en el caso de Hengqin se observa una particularidad mencionada por A.W.: “La Oficina Anti-Corrupción en Hengqin copió y adaptó la experiencia de Hong Kong”. Se refiere al caso de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (Gong y Wang, 2013). Esto indica que la política anticorrupción de Hengqin propicia la innovación como combinación de las experiencias anticorrupción de China y Hong Kong.

La competencia y el control anticorrupción en Hengqin poseen una vinculación más directa con la innovación, aunque esta variable identifica un elemento emergente aún más importante para las conclusiones de este trabajo: el factor tiempo. Los incentivos se hacen efectivos luego del resultado y la lucha contra la corrupción es persecución antes que prevención (Mosquera, 2018: 195).

### Proceso dialéctico

El proceso dialéctico es un proceso de deliberación y negociación permanente con un margen de libertad relativamente amplio a nivel local, dadas las competencias de origen y la dinámica gobierno-partido (Liu y Zhu, 2000; Saich, 2004). Dotar de autoridad a Hengqin para la innovación aparece de forma detallada en PDDRP (2008) y OGP (2012), donde se define un importante margen de libertad en la “elaboración de proyectos”. RCEH (2011) también menciona que Hengqin debe poseer “poder legislativo” y “autoridad”. En Hengqin, el funcionario C.Y. comenta: “Tenemos reuniones permanentes, que son duras y de confrontación [...] buscamos integrar las diferentes miradas en lo que vamos a hacer”. Los mecanismos de negociación permanente —conferencias y reuniones— son establecidos en varios documentos como ACGM (2011) o ACGHM (2017). Luego, esta confrontación —crítica— e integración —síntesis— no necesariamente respeta las jerarquías organizacionales si se trata del momento dialéctico. Así, C.Y. agrega: “Podemos emitir órdenes vinculantes con las posiciones críticas, entre burós del mismo rango o no”.

La combinación de lo diverso en Hengqin —entre China, Hong Kong y Macao— no se define con dimensiones materiales, por más que se trate, en definitiva, de una integración en el marco de la economía de mercado socialista —como síntesis de nivel superior—. ACGM (2011), RCEH (2011), RTOCPC (2012) y NCNIH (2013) definen la integración pragmática Guangdong-Macao como una integración cultural, con un impacto concreto en lo económico: una nueva ventana comercial para Guangdong y la diversificación de la economía de Macao en China.<sup>23</sup> PDDRP (2008) y ACGHM (2017) agregan que en la integración cultural se debe consolidar a Hong Kong como centro financiero. PDDRP (2008), PDH (2009), ACGM (2011) y CEPA (2012) denominan “cooperación en innovación” a este proceso vital para “un país, dos sistemas”. Para ACGHM (2017) es “una actitud pragmática y de enfoque creativo para explorar nuevas oportunidades e iniciar proyectos piloto”. También ACGM (2011) utiliza el concepto confuciano de armonía (Li, 2014) para referirse a la necesaria “combinación armoniosa de las diferentes demandas” en las discusiones, y SAH (2012) y ACGHM (2017) dicen que se deben integrar “las ventajas y características únicas” de las partes. Los siguientes aspectos definen en ACGM (2011) el proceso de desarrollo conjunto de Hengqin: “exploración”, “negociaciones autónomas”<sup>24</sup> y “cooperación innovadora” entre Guangdong y Macao. Como ejemplo concreto, el proyecto del Parque Industrial de Medicina China Tradicional Guangdong-Macao de Hengqin combina las distintas características de la industria de China y Macao (RCEH, 2011) con nuevos estándares industriales que se reflejan en las regulaciones (ACGM, 2011). A.W. nos dice acerca de esta experiencia: “La industria de medicina china es el principal ejemplo de innovación en Hengqin [...] donde unimos toda la experiencia y características de China y el desarrollo de Macao en el tema” (A.W.).

La combinación legal<sup>25</sup> se destaca en ACGM (2011) y CEPA (2012), y tiene aplicación en diversos estándares industriales al integrar las experiencias de China, Macao y Hong Kong. SAH (2012) se refiere a este punto con las medidas aduaneras, por ejemplo. De aquí, la importancia del Panel de Expertos Legales en Asuntos de Hong Kong y Macao. El Buró de Asuntos de Macao también tiene incidencia en el *enforcement* de estas regulaciones, por ejemplo en procesos de “una exami-

<sup>23</sup> Hay evaluaciones de economía de mercado (como también políticas) sobre los resultados innovadores. En este caso, la diversificación de una economía centrada en el juego (Menéndez, 2000: 56).

<sup>24</sup> Recuérdese que la idea de autonomía tiene una relación directa con el concepto de particularidad en el pragmatismo chino.

<sup>25</sup> Se han identificado, en este trabajo, más de 260 resoluciones legales innovadoras —que combinan las experiencias de China, Hong Kong y Macao— en Hengqin.

nación, dos certificados” (v.z.). Además, en OGPB (2012) se destaca que se debe promover la contratación de talentos y gestores de Hong Kong y Macao para realizar tareas de asesoramiento en Hengqin y propiciar la innovación legal.

El proceso dialéctico se visualiza como un proceso de combinación entre lo diverso de China, Hong Kong y Macao, con confrontación y crítica. No es explícito el término dialéctica en los actores de Hengqin aunque sí aparece en el discurso político chino; Xi (2014: 465) dice que se debe “educar a los cuadros en dialéctica, para que se adhieran a la fórmula de unidad-crítica-unidad”. El resultado innovador se relaciona de forma directa con el proceso de “cooperación en innovación” (ACGM, 2011). Es decir, el proceso dialéctico se define como la “combinación creativa” (R.L.S.) que produce resultados innovadores.

### ***Accountability bottom-up***

Al igual que los incentivos de competencia política, la revisión por parte de los niveles superiores —sobre la decisión particular de nivel local que rinde cuentas— es muchas veces informal. Esto hace que sea un elemento de difícil identificación, sobre todo en las entrevistas a los actores clave. C.L. señala: “Dependiendo del caso, nuestras acciones son examinadas por el nivel superior y [debemos] adaptarnos a su opinión”. Y agrega, “siempre tenemos reuniones donde discutimos nuestras políticas y siempre hay oficiales de nivel superior” (C.L.). ACGM (2011) menciona que “la activa exploración de los nuevos enfoques de cooperación entre Guangdong y Macao [debe estar] en línea con la estrategia de desarrollo nacional” y que esto es un “pensamiento estratégico” que depende de las “nuevas situaciones y nuevos desafíos”. Además, ACGM (2011) destaca que el desarrollo conjunto de Hengqin y sus políticas públicas debe considerar la innovación junto a la “examinación y aprobación” del gobierno central. PQC (2011) aclara que todo “proceso de integración del desarrollo” debe estar acorde a los planes quinquenales de China y ACGHM (2017) dice que todo proceso de integración “liderado por el mercado debe ser dirigido por el gobierno en todos sus niveles”. En el mismo sentido, MRCH (2012) afirma que todo proceso de “exploración de liberalización de mercado” debe estar “bajo estricta supervisión”. Además, OGPB (2012) menciona que el “Comité del Partido Comunista de la Nueva Área de Hengqin debe construir una relación de ratificación directa con la provincia e informar al gobierno municipal de Zhuhai”. A este proceso de revisión RCEH (2011) y OGPB (2012) lo denominan “construcción de liderazgo organizacional”. Se ha identificado un organismo partidario en Hengqin con una función directa de supervisión sobre lo previamente decidido por funcionarios gubernamentales:

el Departamento de Asuntos de Masas y Partido. Este órgano (dependiente del Comité del Partido Comunista de la Nueva Área de Hengqin) “tiene la responsabilidad de supervisión e inspección disciplinaria [...] y el desarrollo de la ética y la cultura socialista”. También es la propia Oficina Anti-Corrupción la que hace de nexo con niveles superiores. Si bien hemos mencionado que esta oficina ejerce funciones de control *top-down* además posee una responsabilidad de supervisión disciplinaria según su estatuto. La Oficina Anti-Corrupción debe “estudiar las resoluciones y políticas relevantes de la Nueva Área de Hengqin para proponer recomendaciones de enmiendas a los contenidos que no cumplen los intereses y las leyes estatales”. Supervisa que “se cumplan las líneas del partido [...] así como las decisiones del gobierno central, el gobierno provincial, el gobierno municipal”. En definitiva, no hay referencias directas a la innovación en esta variable pero la supervisión sobre lo decidido activa la “coordinación estratégica” (R.L.S.) y el “proyecto de políticas [públicas]” (R.L.S.).

### **Abundancia económica**

Hengqin tiene un “soporte económico” (p.w.) del gobierno central por encontrarse en una “etapa de infancia en su desarrollo” (n.x.). Si bien en el presente estudio no se pudieron identificar los volúmenes totales de inversión pública para el desarrollo de proyectos se estima que éstos son muy importantes. La inversión pública en infraestructura en Hengqin, comprometida en 2009 y para cinco años, fue de 11.14 billones de dólares y el promedio anual de crecimiento del producto interno bruto fue de 77.38 por ciento entre los años 2009 y 2017 (LBH, 2017). Luego, ciertas inversiones que se denominan privadas tienen, en realidad, un muy alto componente público, como es el caso de la inversión de 5.8 billones de dólares de China Communications Construction Co. en el año 2012. También numerosos subsidios, premios, servicios auxiliares y devolución de impuestos se encuentran definidos en resoluciones locales del gobierno de Hengqin.<sup>26</sup> C.L. comenta al respecto: “El gobierno en China apoya con infraestructura, con financiamiento, con recursos, después buscamos que los proyectos tengan un importante componente del sector privado”. ACGM (2011) dice que el gobierno de Guangdong “apoya financieramente” a las empresas de Macao en Guangdong y todo “enfoque innovador en el desarrollo de Hengqin”. OGPB (2012) describe diversos fondos especiales

<sup>26</sup> Medidas de Apoyo de la Nueva Área de Hengqin al Desarrollo del Parque Industrial de Medicina China Tradicional Guangdong-Macao, Medidas para la Gestión de Fondos Empresariales de I+D, Medidas de Apoyo a Proyectos Empresariales de Ciencia y Tecnología, Medidas de Apoyo a la Plataforma Pública de Innovación en Ciencia y Tecnología, Medidas de Promoción de Derechos de Propiedad Intelectual.

para la “construcción” de Hengqin. Así, C.L. agrega que: “las condiciones iniciales han favorecido que tengamos 33 400 empresas registradas en Hengqin”. Consideramos que no se puede desestimar la existencia de abundancia económica como variable que convive con el proceso incremental; de todas formas, este estudio no demuestra su vinculación directa. Solamente R.L.S. afirma: “Las políticas de apoyo nos permiten explorar” y A.W. menciona: “El apoyo con recursos está destinado al proceso de innovación”. Esto permite suponer que la experimentación e innovación constituyen un proceso incremental, de prueba y error, que tiene apoyo económico en Hengqin. Sin embargo, los actores no mencionan de forma directa una relación entre el apoyo económico abundante y la posibilidad de aceptar una serie de errores continuos. De esta forma no se comprobó el enfoque de Lustick (1980: 348), de especial interés para el caso de China.

### Transparencia y participación

La transparencia como información del proceso de política pública en un marco institucional supone estándares estables para asegurar condiciones de evaluación y comparación. Éste no es el caso de la información disponible en Hengqin que es, predominantemente, de dos tipos: como “contexto de intervención, sobre las regiones y municipios” (W.D.) y como normativas que evitan definir la naturaleza de los temas o las reglas específicas de las arenas. El primer tipo se identificó en la Oficina de Estadísticas de Hengqin y el segundo en las narrativas de los documentos oficiales (RCEH, 2011; NCNIH, 2013). Sin embargo, A.W. aclara: “No hay publicidad de datos estadísticos, pero sí es una necesidad en otros países, importante para realizar inversiones en Hengqin”. Esto es relevante porque la “información es propia [particular] por proyecto” (W.D.) y dinámica según el contexto, pero también se reconoce que la información puede tener una relación indirecta con la innovación: al combinar los estándares de transparencia de occidente con el proceso dialéctico de China.

En este modelo de políticas públicas de Hengqin no hay lugar para la participación social en el sentido de la democracia pluralista (Perry y Selden, 2000). La participación —en las funciones de apoyo— está restringida a expertos —los cinco miembros del Panel de Expertos Legales— (ACGHM, 2017) o a empresarios directamente consultados por el gobierno (Zhao, 2014, 77; ACGM, 2011; ACGHM, 2017), siendo éste el caso de “los 26 miembros de China, Hong Kong y Macao del Comité Asesor [que] son seleccionados por el gobierno” (C.Y.). No hay ampliación de participación en el marco de una experiencia común en Hengqin, por el contrario hay vanguardia, “liderazgo” (A.W.) y, en definitiva, jerarquía (Gouldner,

1974) interpretando experiencias contradictorias. De esta forma, no hay una relación de la participación en el proceso y el resultado de las políticas públicas innovadoras en Hengqin.

## CONCLUSIONES

Weiss y Woodhouse (1992: 267) comentan que el surgimiento del incrementalismo afectó al mismísimo fundamento de la cultura occidental: la racionalidad. Nuestro trabajo dice que esto no es tan así, ya que el incrementalismo conserva, con otra lógica, las experiencias compartidas de la cultura occidental. El modelo de incrementalismo dialéctico chino es una versión mucho más contundente de crítica a la cultura occidental y a la reproducción de sus universales; sin embargo, en el marco de un Estado autoritario, el incrementalismo chino tiene sus propios límites.

El debate incrementalista en occidente rechaza *a priori* la producción de universales —como función de bienestar— del marco institucional-sinóptico en políticas públicas. Sin embargo, al centrarse en cuestiones de imposibilidad empírica y en un marco de democracia pluralista, su modelo de interacción entre actores perseguirá, de forma más o menos consciente, universales. El incrementalismo en occidente se enfoca más en el problema de la inclusión de la pluralidad, subestimando así el tratamiento de la información. Bien lo ha dicho Premfors (1981: 207): “la mayor debilidad del incrementalismo de Lindblom es que no ha prestado atención a la función de la información”. Esto conlleva a un proceso de rearticulaciones acríticas, conservadoras,<sup>27</sup> de la cultura política común que subyace a las diferencias superficiales de preferencias de los actores. Por el contrario, el modelo chino resuelve de forma autoritaria (con corporativismo estatal) el liderazgo y se centra en el tratamiento de la información que produce rivalidad. El modelo de interacción entre actores es dialéctico para producir síntesis con información contradictoria. Esto es así porque tradiciones como el confucianismo, el pragmatismo y el marxismo chino introducen una lucha explícita contra la dominación de los universales. Así se produce —y se define— la innovación permanente, de pequeña escala espacial y temporal, y revisada de forma jerárquica. Aquí, la inercia significa rescatar —en lo nuevo— las diferentes posiciones de los actores.

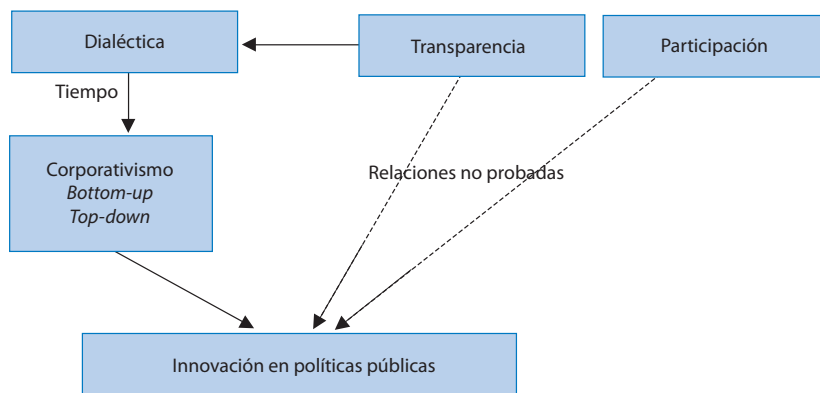
<sup>27</sup> Desde este marco, no es aplicable el argumento de Braybrooke y Lindblom (1963: 109) de que los pasos incrementales pueden perseguir un objetivo general de cambio. Éste es un argumento basado en el contenido del objetivo sinóptico a alcanzar y no en la lógica del proceso incremental.

En Hengqin la dialéctica es informal —cultural— y es la coordinación corporativa *a posteriori* la que transforma el fenómeno creativo en un proceso de política pública. Éstas son las dos condiciones suficientes para la innovación en políticas públicas en Hengqin. Así, se demuestra la hipótesis principal y no se comprueba la hipótesis alternativa. De todas formas, la cadena causal identificada con el *process tracing* no fue la esperada en la formulación inicial de la hipótesis principal, ya que el factor emergente del tiempo define dos momentos muy claros: la dialéctica creativa y la “jaula” (Xi, 2014: 477) corporativa que produce política pública con el insumo creativo. En esta jaula se encuentran las otras tres variables independientes actuando juntas y efectivizándose *a posteriori* del proceso dialéctico. Así es como se incluye lo particular en los significantes vacíos políticos —“un país, dos sistemas”— y en las síntesis de contradicciones de nivel superior (economía de mercado socialista). La “combinación creativa” (R.L.S.) funciona como una narrativa que relaciona el momento dialéctico con la innovación, mientras que la coordinación —y sus condiciones de credibilidad— ejerce de mecanismo causal para relacionar el corporativismo con las políticas públicas. Partir de una base de corporativismo estatal sólo significa que una institucionalidad vacía ofrece la división funcional para ser utilizada como el contexto particular lo demande. En resumen, la dialéctica cultural utiliza la división funcional y produce una narrativa de creación, rinde cuentas hacia arriba, donde es coordinada e integrada como política pública, luego el corporativismo jerárquico reacciona sobre los actores con incentivos y controles. Por último, el resultado del proceso se caracteriza como innovación en políticas públicas. Por su parte, si bien la transparencia bajo estándares estables y la ampliación de la participación no se relacionan con el resultado innovador, la primera puede ser aceptada en un proceso dialéctico de combinación. A continuación se esquematiza el mapa de variables con las derivaciones emergentes del proceso de investigación.

Otras tres cuestiones matizan nuestros hallazgos. En primer lugar, el hecho de que la dialéctica no se manifiesta en los actores como conciencia discursiva sino más bien como conciencia práctica (Giddens, 2015). La dialéctica es una práctica cotidiana de combinación de los diferentes puntos de vista contradictorios, pero esto no se explicita como una lucha contra los universales. Tampoco se manifiesta como función organizacional (el colider en Knopman). La segunda cuestión tiene que ver con que la dialéctica es un proceso local, particular, pero no necesariamente horizontal en su definición. Las jerarquías partido-gobierno intervienen en el proceso dialéctico del contexto particular de forma menos distinguible que lo marcado en este artículo. Por último, no se ha podido demostrar



DIAGRAMA 1. Variables explicativas de la innovación en políticas públicas en Hengqin



Fuente: Elaboración propia.

que la variable de control tenga influencia en el proceso incremental. Esto, en principio, refuerza la idea de un incrementalismo como lucha contra los universales; sin embargo, la abundancia económica convive con el proceso incremental en China, lo cual nos sitúa ante la necesidad de que futuras investigaciones profundicen este punto.

## DISCUSIÓN

Consideramos que el proceso incremental dialéctico es de aplicación a las políticas públicas de todos los niveles en China, ya que diversos autores chinos como Zhao (2014) y Zhu (2013) trabajan diferentes casos locales que poseen estas características. Sin embargo, esto es de difícil detección para los investigadores occidentales, sobre todo si los procesos de síntesis se aplican sobre contradicciones que no tienen referencias occidentales. Por esta razón el caso de Hengqin es transparente al análisis realizado y funciona como un ejemplo de incrementalismo dialéctico para occidente.

Huning Wang (1988) sostiene que el modelo político chino es cultural y no institucional como en occidente. Esto impide marcar una diferencia clara entre lo personal, lo social y lo político, cuestión que facilita en China la dinámica de negociación permanente y, en definitiva, un espíritu crítico sobre la información.

Aunque también facilita la obediencia jerárquica que define el partido. Ahora bien, al pensar en una posible aplicación del incrementalismo dialéctico en occidente, es necesario imaginar el proceso bajo el concepto cultural e institucional de democracia. Para esto, la democracia occidental debería poseer mayores características de democracia radical (Derrida, 2006) que de democracia pluralista. Así se facilitarían la crítica a la cultura política que se supone como dada y se aceptarían, por lo tanto, nuevos significados estratégicos e incrementales. Esto debería funcionar en condiciones de alternancia política y autonomía local, a diferencia de China donde una autoridad jerárquica corrige el error incremental según su estrategia de nivel superior.<sup>28</sup> La democracia pluralista habilita la construcción de diferentes representaciones superficiales sin cuestionar la cultura política de base. Si bien el sistema chino cuestiona los elementos de la cultura, supone líderes estatales como vanguardia que interpretan el contexto y definen las estrategias. Un modelo de democracia radical implicaría autonomía plena a nivel local, tanto para la crítica a la cultura política —y a la articulación de sus contextos— como para la renovación de la representación y de sus límites. ☒

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daaron y James Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York, Currency.
- ACGHM (2017), “Acuerdo Marco de Profundización de la Cooperación Guangdong-Hong Kong-Macao en el Desarrollo del Área de la Bahía”, Comisión de Comercio Exterior y Cooperación Económica del Gobierno de la Provincia de Guangdong, Guangzhou, 5 de julio.
- ACGM (2011), “Acuerdo Marco de Cooperación Guangdong-Macao”, Comisión de Comercio Exterior y Cooperación Económica del Gobierno de la Provincia de Guangdong, Guangzhou, 12 de marzo.
- Álvarez Huwiler, Laura y Alberto Bonnet (2018), “Error y ensayo: Un análisis marxista de las políticas públicas”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), pp. 169-192.
- Arrow, Kenneth J. (1964), “Review of a Strategy of Decision by Braybrooke and Lindblom”, *Political Science Quarterly*, 79(4), pp. 584-588.
- Aругuete, Natalia (2015), *El poder de la agenda: Política, medios y público*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

<sup>28</sup> Hoy en día las elecciones locales existentes en China son ejercicios controlados jerárquicamente (Lawrence y Martin, 2013: 26).

- Birkland, Thomas A. (2001), *Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Armonk, M.E. Sharpe.
- Braybrooke, David y Charles E. Lindblom (1963), *A Strategy of Decision*, Nueva York, The Free Press.
- Bril-Mascarenhas, Tomás, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux (2017), “Process Tracing: Inducción, deducción e inferencia causal”, *Revista Ciencia Política*, 37(3), pp. 659-684.
- CEPA (Closer Economic Partnership Arrangement) (2012), “Noveno Acuerdo Suplementario entre China y Macao” (incluye los ocho antecedentes anexos del *Closer Economic Partnership Arrangement*), Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, Beijing, 2 de julio.
- Chan, Hon S. y Jie Gao (2008), “Old Wine in New Bottles: A County-level Case Study of Anti-corruption Reform in the People’s Republic of China”, *Crime, Law and Social Change*, 49(2), pp. 97-117.
- Chan, Anita (1993), “Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 29, pp. 31-61.
- Chow, Gregory C. (2010), *Interpreting China’s Economy*, Londres, World Scientific Publishing.
- Cleveland, Frederick A. (1919), “Popular Control of Government”, *Political Science Quarterly*, 34(2), pp. 237-261.
- Cohen, Michael D., James D. March y Johan P. Olsen (1972), “Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.
- Coulthard, Malcolm (1996), *Advances in Written Text Analysis*, Londres, Routledge.
- Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Derrida, Jacques (2006), *Politics of Friendship*, Londres, Verso.
- Di Masi, Jorge Rafael (2006), “El delta del río Perlas, la integración regional y el desarrollo económico chino”, *Revista de Estudios Internacionales*, 38(152), pp. 63-73.
- Doyon, Jerome (2013), “A New Impetus for the Fight against Corruption”, *China Perspectives*, 2(94), pp. 74-75.
- Dror, Yehezket (1964), “Muddling Through—‘Science’ or Inertia?”, *Public Administration Review*, 24(3), pp. 147-160.
- Etzioni, Amitai (1964), *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, Nueva York, Free Press.
- Etzioni, Amitai (1967), “Mixed Scanning: A ‘Third’ Approach to Decision Making”, *Public Administration Review*, 27(5), pp. 385-392.
- Festinger, Leon (1957), *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press.
- Forester, John (1984), “Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 44(1), pp. 23-31.

- Franzosi, Roberto (1998), "Narrative Analysis: Or Why (and How) Sociologists Should Be Interested in Narrative", *Review of Sociology*, 24(1), pp. 517-554.
- Garner, Robert E. (2008), *Understanding Contemporary China*, Boulder, Lynne Rienner.
- George, Alexander y Andrew Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, The MIT Press.
- Giddens, Anthony (2015), *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gómez Díaz, Diana Andrea (2017), "El discurso confuciano en la política china", en Joaquín Beltrán Antolín, *Viaje al centro: El XIX Congreso del Partido Comunista Chino*, Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 33-56.
- Gong, Ting y Shiru Wang (2013), "Indicators and Implications of Zero Tolerance of Corruption: The Case of Hong Kong", *Social Indicators Research*, 112(3), pp. 569-586.
- Gouldner, Alvin W. (1974), "Marxism and Social Theory", *Theory and Society*, 1(1), pp. 17-35, DOI: 10.1007/BF00208221.
- Gros, Jean-Germain (2008), "Big Think, Disjointed Incrementalism: Chinese Economic Success and Policy Lessons for Africa, or the case of Pan-Africanism", *African Journal of International Affairs*, 11(2), pp. 55-87.
- Habermas, Jürgen (1962), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, The MIT Press.
- Harris, Peter (1988), "China: The Question of Public Service Accountability", en Joseph G. Jabbar y Onkar Prasad Dwivedi, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Sterling, Kumarian Press, pp. 201-213.
- Heilmann, Sebastian (2008), "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process", *The China Journal*, 59, pp. 1-30.
- Herrera-Feligreras, Andrés (2017), "En torno al socialismo con características chinas", en Joaquín Beltrán Antolín, *Viaje al centro: El XIX Congreso del Partido Comunista Chino*, Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 77-94.
- Hu, W. (1998), *Government Processes*, Zhejiang, Zhejiang People's Press.
- Janis, Irving L. (1972), *Victims of Groupthink: A Psychological Discussion of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin.
- Kingdon, John W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Londres, Longman Classics in Political Science.
- Knopman, Debra, Johanna Zmud, Liisa Ecola, Zhimin Mao y Keith Crane (2015), *Quality of Life Indicators and Policy Strategies to Advance Sustainability in the Pearl River Delta*, Santa Mónica, Rand Corporation.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987), *Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI Editores.

- Lafley, Alan George y Ram Charan (2008), *The Game-Changer: How You Can Drive Revenue and Profit Growth with Innovation*, Nueva York, Crown Business.
- Laswell, Harold (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Maryland, University of Maryland.
- Lawrence, Susan y Michael F. Martin (2013), “Understanding China’s Political System”, documento de trabajo, Congressional Research Service.
- LBH (2017), “Libro Blanco de Políticas Públicas de Hengqin”, Oficina de Servicios Empresariales del Área Especial de Hengqin, Zhuhai, República Popular China, 3 de mayo.
- Li, Chenyang (2014), *The Confucian Philosophy of Harmony*, Nueva York, Routledge.
- Li, Tianci y Yulin Wu (2016), “Pragmatism in China, Chinese Pragmatism”, documento presentado en la International Conference on Humanity, Education and Social Science (ICHESS), Hong Kong, 17 y 18 de agosto.
- LPIH (2014), “Lista de prácticas corporativas ilegales en Hengqin”, Oficina de Servicios Empresariales del Área Especial de Hengqin, Zhuhai, 21 de mayo.
- Lieberthal, Kenneth y Michel Oksenberg (1988), *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes*, Princeton, Princeton University Press.
- Lin, Nan (1995), “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China”, *Theory and Society*, 24(3), pp. 301-354.
- Lindblom, Charles E. (1959), “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979), “Still Muddling, not yet Through”, *Public Administration Review*, 39(6), pp. 517-526.
- Liu, B. y Q. Zhu (2000), *Contemporary Chinese Public Policy*, Shanghai, Fudan University Press.
- Liu, Shengzhong (2005), “The Bureaucracy Administration Integrated by the CCP: The Organizational Analysis of China Public Administration”, *Journal of Public Management*, 2(2), pp. 40-54.
- López i Vidal, Lluc (2017), “El sistema político de la República Popular China: Funcionamiento del modelo de Estado-partido”, en Joaquín Beltrán Antolín, *Viaje al centro: El XIX Congreso del Partido Comunista Chino*, Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 57-76.
- Lustick, Ian (1980), “Explaining the Variable Utility of Disjointed Incrementalism: Four Propositions”, *American Political Science Review*, 74(2), pp. 342-353.
- Manzer, Ronald (1984), “Public Policy-Making as a Practical Reasoning”, *Canadian Journal of Political Science*, 17(3), pp. 577-594.
- Mao, Tse-tung (1957), “On the Correct Handling of Contradictions among the People”, discurso durante la XI Sesión Ampliada de la Conferencia de Estado Supremo, 27 de febrero.

- Mauffette-Leenders, Louise A., James A. Erskine y Michiel R. Leenders (2001), *Writing Cases*, Ontario y Londres, The University of Western Ontario/Ivey Publishing.
- Menéndez, José Ramón (2000), “Área económica china: Apertura e inserción en la economía mundial”, *Estudios Internacionales*, 33(131/132), pp. 3-64.
- Minocha, Aneeta A. (1982), “Interview Technique”, *Journal of the Indian Law Institute*, 24(4), pp. 730-738.
- Mosquera, Mariano (2018), *China: Transparencia y pragmatismo*, Córdoba, EDUCC.
- Moss, Gregory S. (2014), “Four Paradoxes of Self-Reference: The Being of the Universal”, *The Journal of Speculative Philosophy*, 28(2), pp. 169-189, doi:10.5325/jspecphil.28.2.0169.
- MRCH (2012), “Medidas Administrativas de Registración Comercial en Hengqin”, Oficina de Servicios Empresariales del Área Especial de Hengqin, Zhuhai, 9 de marzo.
- NCNIH (2013), “Nota de la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo sobre la Impresión y Distribución de Guías-Catálogos de Desarrollo Industrial en la Nueva Área de Hengqin”, Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo del Consejo de Estado de la República Popular China, Beijing, 11 de febrero.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OGPH (2012), “Opinión del Gobierno Provincial de Guangdong para Acelerar el Desarrollo y Construcción de Hengqin”, Comisión de Planificación y Desarrollo del Gobierno de la Provincia de Guangdong, Guangzhou, 17 de marzo.
- Oinas-Kukkonen, Harri (2008), “Network Analysis and Crowds of People as Sources of New Organizational Knowledge”, en Alex Koohang, Keith Harman y Johannes Britz, *Knowledge Management: Theoretical Foundation*, Santa Rosa, Informing Science Press, pp. 173-189.
- Overland, Indra (2008), *Public Brainpower*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs.
- Oviedo, Eduardo Daniel (2014), “Idioma y poder: Conceptos claves del discurso político chino en sus relaciones con América Latina”, *Actas del Primer Congreso Internacional de Sinología en Español*, Taipei, Departamento de Español de la Universidad de Tamkang, pp. 106-124.
- PDDRP (2008), “Plan de Desarrollo y Reforma de la Región del Delta del Río Perla”, Comisión de Planificación y Desarrollo del Gobierno de la Provincia de Guangdong, Guangzhou, 10 de diciembre.
- PDH (2009), “Plan de Desarrollo General de Hengqin”, Oficina de Servicios Empresariales del Área Especial de Hengqin, Zhuhai, 20 de agosto.
- Perry, Elizabeth J. y Mark Selden (2000), *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, Londres, Routledge.

- PPFDRP (2012), “Plan General de la Provincia de Guangdong de Construcción de la Zona Experimental Omnicomprensiva para la Reforma Financiera y la Innovación en el Delta del Río Perla”, Comisión de Planificación y Desarrollo del Gobierno de la Provincia de Guangdong, Guangzhou, 16 de julio.
- PQC (2011), Duodécimo Plan Quinquenal de China, Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, Beijing, 27 de marzo.
- Premfors, Rune (1981), “Charles Lindblom and Aaron Wildavsky”, *British Journal of Political Science*, 11(2), pp. 201-225.
- Quinn, James Brian (1982), “Managing Strategies Incrementally”, *Omega*, 10(6), pp. 613-627.
- RCEH (2011), “Respuesta del Consejo Estatal sobre las Políticas Relevantes para el Desarrollo de Hengqin”, Consejo de Estado de la República Popular China, Beijing, 23 de julio.
- Roberts, Nancy C. y Raymond Trevor Bradley (1991), “Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level”, *The Journal of Applied Behavioural Science*, 27(2), pp. 209-227, DOI: 10.1177/0021886391272004.
- RTOCP (2012), “Reporte de Trabajo de Gobierno para la Quinta Sesión del Onceavo Congreso Nacional del Partido Comunista”, Oficina General del Comité Central del Partido Comunista de la República Popular China, Beijing, 17 de marzo.
- Sabatier, Paul (1991), “Toward Better Theories of the Policy Process”, *PS: Political Science and Politics*, 24(2), pp. 147-156, DOI: 10.2307/419923.
- Sabatier, Paul y Hank C. Jenkins-Smith (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en Paul Sabatier, *Theories of the Policies Process*, Boulder, Westview Press, pp. 117-188.
- SAH (2012), “Sugerencia de la Administración General de Aduanas de la República Popular China en Apoyo a la Apertura y Desarrollo de la Nueva Área de Hengqin”, Administración General de Aduanas de la República Popular China, Beijing, 9 de junio.
- Saich, Toni (2004), *Governance and Politics of China*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Schmitter, Philippe C. (1974), “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, 36(1), pp. 85-113.
- Schumpeter, Joseph (1978), *Teoría del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shih, Victor, Christopher Adolph y Mingxing Liu (2012), “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China”, *American Political Science Review*, 106(1), pp. 166-187.
- Smith, Thomas B. (1991), “The Comparative Analysis of Bureaucratic Accountability”, *Asian Journal of Public Administration*, 13(1), pp. 93-104.
- Spiller, Pablo, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003), “Political Institutions, Policyma-

- king Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework”, documento de trabajo 59, Universidad de San Andrés-Departamento de Economía.
- Spiller, Pablo, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2008), “Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction”, en Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Pablo Spiller y Carlos Scartascini (eds.), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank/Harvard University-Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos, pp. 1-28.
- Stoddart, Mark C.J. (2007), “Ideology, Hegemony, Discourse: A Critical Review of Theories of Knowledge and Power”, *Social Thought & Research*, 28, pp. 191-225.
- Surowiecki, James (2015), *The Wisdom of Crowds*, Nueva York, Anchor Books.
- TenHouten, Warren D. (1992), “Generalization and Statistical Inference from Snowball Samples”, *BMS: Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin De Méthodologie Sociologique*, 37, pp. 25-40.
- Walder, Andrew G. (2015), *China under Mao: A Revolution Derailed*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wang, Huning (1988), “Changing Chinese Political Cultural Structure”, *Journal of Fudan University*, 3, pp. 55-64.
- Wei, Ge (1999), *Special Economic Zones and the Economic Transition in China*, Singapore, Singapore University/World Scientific Publishing.
- Weick, Karl E. (1984), “Small Wins: Redefining the Scale of Social Problems”, *American Psychologist*, 39(1), pp. 40-49.
- Weiss, Andrew y Edward Woodhouse (1992), “Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics”, *Policy Sciences*, 25(3), pp. 255-273.
- Xi, Jinping (2014), *La gobernación y administración de China*, Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Yuen, Samson (2014), “Disciplining the Party: Xi Jinping’s Anti-Corruption Campaign and Its Limits”, *China Perspectives*, 3(99), pp. 41-47.
- Zhao, Yongfei (2014), “Policy Process and Citizen Participation in Chinese Local Government”, tesis doctoral, Pittsburgh University.
- Zhou, Guanghui (2010), “Towards Good Government: Thirty Years of Administrative Reforms in China”, en Keping Yu, *The Reform of Governance*, Beijing, Social Science Academic Press, pp. 137-180.
- Zhu, Shuicheng (2013), “China’s Characteristics in Public Policy Implementation”, *China Academics Journal Electronic Publishing House*, 6, pp. 15-23, disponible en: [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTOTAL-SSJ1201306005.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-SSJ1201306005.htm) [fecha de consulta: marzo de 2018].



**Mariano Mosquera.** Investigador y profesor de la Universidad Sun Yat-sen en la República Popular China. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y autor del libro *China: Transparencia y pragmatismo*. Fue investigador en el Centro Edmond J. Safra de la Universidad de Harvard. Cuenta con más de diez años de experiencia docente en el campo de las políticas públicas como profesor e investigador de la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Nacional de San Martín en Argentina. Asimismo, se desempeñó en investigación para la gestión pública en organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).