

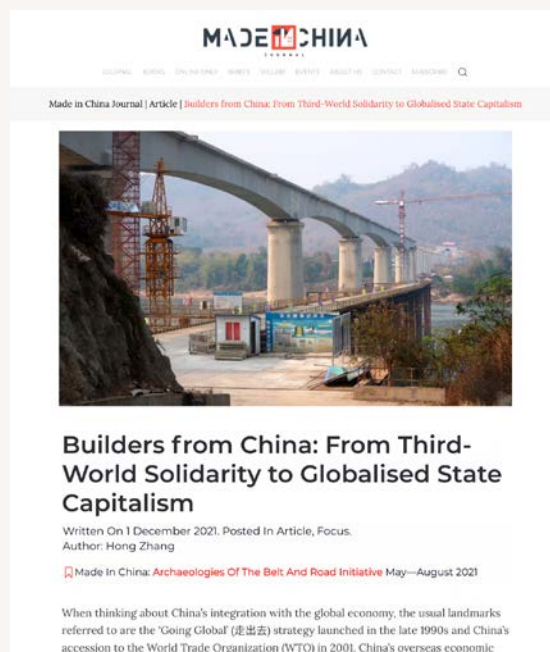
# Constructores de China: De la solidaridad del Tercer Mundo al capitalismo de estado globalizado

Febrero 2022

Traducción al español:  
Latinoamérica Sustentable, LAS

Con permiso de la autora, Latinoamérica Sustentable (LAS) ha realizado la traducción del ensayo ‘Builders from China: From Third-World Solidarity to Globalised State Capitalism’ [*Constructores de China: de la solidaridad del Tercer Mundo al capitalismo de estado globalizado*] por considerarlo un importante aporte para iluminar nuestro entendimiento sobre la globalización de las empresas chinas en América Latina y el Caribe. Confiamos en que esta versión contribuya a dinamizar las reflexiones sobre la presencia de China en la región entre el público hispanohablante.

El trabajo de Hong Zhang sobre las grandes empresas constructoras de China pone de relieve la importancia de mirar la globalización de China desde una perspectiva histórica y crítica. La autora señala que mientras los espacios académicos y políticos se han esforzado por mucho tiempo en entender la inserción de China en la economía internacional a partir de indicadores como la inversión extranjera directa o la ayuda al desarrollo, se ha pasado por alto un aspecto mucho más importante que ha caracterizado la relación de China con el mundo en desarrollo: la contratación internacional y la expansión sin precedentes de sus empresas constructoras de propiedad estatal. Así pues, mientras se ha estudiado ampliamente a China desde sus roles de “inversora” o “financista”, China se ve así misma y se presenta hacia el exterior como “constructora” y “aliada” en el marco de un discurso de cooperación económica no asistencialista entre países en desarrollo. Zhang también resalta que el origen y consolidación de las empresas constructoras de propiedad estatal han sido moldeados por el papel cambiante de China en la economía global, que pasó de ser una expor-



## From Third-World Solidarity to Globalised State Capitalism

Autora: **Hong Zhang**  
Escrito el 1 de diciembre de 2021.  
Publicado en Artículo, Focus.

Made In China Journal:  
Archaeologies of The Belt  
and Road Initiative.  
Volumen 6, Número 2,  
mayo-agosto 2021.

Versión original en inglés  
disponible **AQUÍ**



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impacto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

tadora de mano de obra, a una exportadora de capital y tecnología, y en años recientes, aspira a ser una exportadora de normas y estándares técnicos.

Esto último es de vital importancia para América Latina y el Caribe, una región con una brecha histórica de infraestructura y que en las dos últimas décadas no solo ha visto en China una fuente de financiamiento e inversión, sino y más importante, un socio clave para la construcción de megaproyectos de infraestructura, muchos de los cuales se han desarrollado en territorios de gran sensibilidad ecológica y social. En su nuevo rol de país que aspira a definir las normas y estándares técnicos mediante los procesos de contratación internacional, como hemos afirmado desde LAS, “China está frente a una encrucijada: ayudar a América Latina a alcanzar un desarrollo sustentable o apoyar proyectos que lo impidan”.

En un escenario donde la pandemia de COVID-19 ha empobrecido y ha abierto aún más las brechas sociales y económicas, los gobiernos de la región han declarado un creciente interés por la reactivación a través de la construcción de infraestructuras y la expansión de actividades extractivas a gran escala. Y por supuesto, la gran mayoría ven a las empresas chinas como socios prioritarios. Prueba de esto es que cada vez son más los países que se han adherido a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) y al Banco Asiático de Inversiones para Infraestructuras (BAII), ambos apuntan a lograr una conectividad global y están liderados por China.

Este momento presenta una ventana de oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil de la región trabajemos conjunta y activamente en promover la implementación de compromisos orientados a la protección ambiental y social, considerando que en las esferas globales China continúa pronunciándose en favor de una agenda verde para la luchar contra el cambio climático, la protección de los ecosistemas y el desarrollo de infraestructura sostenible. La pregunta, tal como reflexiona Zhang, es cómo hacer que esta “proyección del capitalismo de estado chino” se pueda alinear de alguna manera a los valores de solidaridad que caracterizan a los pueblos latinoamericanos y a su relación con la naturaleza y el mundo. Y muy importante, cómo las empresas centrales chinas internalizarán, en los proyectos en los que participan, los valores ambientales y las normas y estándares que crecientemente promueve el gobierno chino.

## Sobre la autora



**Hong Zhang** es becaria postdoctoral en la Iniciativa de Investigación China-África en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins, y becaria en el Programa China y el Mundo de Columbia-Harvard. Recibió su doctorado en Políticas Públicas de la Escuela de Políticas y Gobierno de la Universidad George Mason. Sus intereses de investigación incluyen la economía política de China, la cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda exterior, y la expansión global de las empresas estatales chinas. Es miembro de los equipos editoriales de The People’s Map of Global China y Made in China Journal.



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impacto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

# Constructores de China: De la solidaridad del Tercer Mundo al capitalismo de estado globalizado

Autora: Hong Zhang

Escrito el 1 de diciembre de 2021.

Publicado en Artículo, Focus.

Made In China Journal: . Volumen 6, Número 2,  
mayo-agosto 2021.

Traducción al español: LAS - Latinoamérica  
Sustentable (febrero, 2022)

Cuando se piensa en la integración de China en la economía mundial, los hitos a los que usualmente se hace referencia son la estrategia 'Going Global' (走出去) lanzada a finales de la década de 1990 y la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001. Las actividades económicas de China en el exterior antes de estos eventos tienden a pasarse por alto, como si no existieran. Pero como se mostrará en este ensayo, la globalización real de los actores económicos chinos tuvo lugar mucho antes de estos hechos decisivos. Si estas importantes actividades han escapado a la atención analítica es porque no han estado definidas por las categorías estadísticas utilizadas convencionalmente para medir las actividades económicas internacionales, como la salida de inversión extranjera directa (OFDI por sus siglas en inglés), a pesar de que las autoridades chinas frecuentemente documentan estas actividades y publican estadísticas sobre ellas.

La contratación internacional (对外承包) es en gran medida la principal actividad que los observadores externos han pasado por alto. Desde finales de la década de 1970, las empresas chinas han sido contratadas en proyectos en el extranjero para brindar servicios de construcción e ingeniería, o en ocasiones como diseñadores, consultores u operadores. En términos de contabilidad económica, la contratación internacional es una forma de comercio de servicios. Pero en China, se la concibe como 'cooperación económica in-



Ferrocarril China-Laos, sitio del proyecto del China Railway No.8 Engineering Group, en la provincia de Luang Prabang, Laos, 2019.

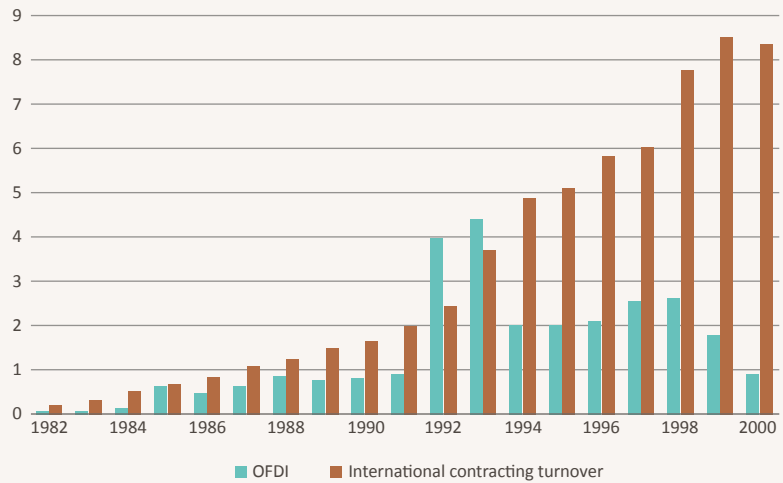
PC: Jessica DiCarlo.

ternacional' (对外经济合作) y se ha reportado junto con los flujos de salida de inversión extranjera directa, OFDI (MofCOM n.f). Enmarcar esta actividad como 'cooperación' refleja una perspectiva específica por parte de China, que ha sido moldeada por su contexto político y económico doméstico, como se explicará más adelante.

Medida por su volumen, la contratación internacional como actividad económica en el extranjero es posiblemente más importante que la OFDI. Como muestran las Figuras 1 y 2, a pesar de que tanto la contratación internacional como la OFDI crecieron dramáticamente en las últimas cuatro décadas, la contratación internacional gozó de una ventaja sustancial sobre la OFDI, especialmente en el período anterior a 2000. Mientras que la OFDI comenzó a disminuir desde 2016, la contratación internacional se ha mantenido estable.

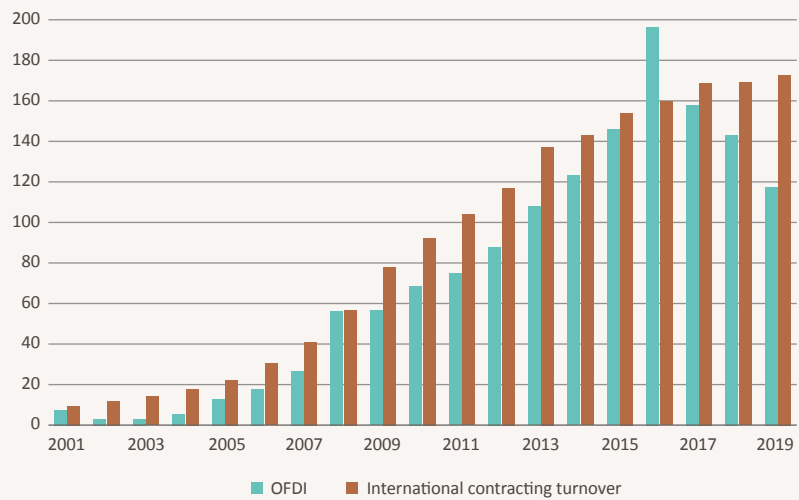
Hoy en día, la industria de contratación internacional de China tiene algunas de las empresas más globalizadas, con las más largas trayectorias de operaciones en el extranjero y la mayor cantidad de subsidiarias y empleados extranjeros. En 2020, 78 de las 250 contratistas internacionales más grandes del mundo eran de China (ENR 2021); entre ellas, las contratistas chinas recibieron la mayor parte (25,6 por ciento) de los ingresos en los mercados extranjeros -más de 10 puntos porcentuales que el siguiente país en la línea, España. Las empresas chinas son particularmente dominantes en África y Asia, ocupando el 61 por ciento y el 49 por ciento de su participación en el mercado de contratación internacional en 2020, respectivamente. Trece empresas del sector de la construcción y la ingeniería entraron en la lista Global Fortune 500 en 2020, nueve de ellas son chinas (Caifuzhongwen 2021).

La contratación internacional también merece mayor análisis porque incluye



**Figura 1. Comparación de contratación internacional y salida de Inversión Extranjera Directa (OFDI) (miles de millones USD), 1982–2000.**

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Ministerio de Comercio de China (MofCOM).



**Figura 2. Comparación de contratación internacional y salida de Inversión Extranjera Directa (OFDI) (miles de millones USD), 2001–2019.**

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Ministerio de Comercio de China (MofCOM).



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: info@latsustentable.org
- Web: <http://latsustentable.org>

la mayor parte del desarrollo de infraestructura de China en el extranjero en la actualidad -el tipo de actividades estrechamente asociadas con la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). Si bien gran parte de la atención, tanto a nivel político como en los medios de comunicación, se centra en el financiamiento de proyectos en el extranjero por parte de China, a menudo se descuida el hecho de que China también los está construyendo. De hecho, es la capacidad de construir estos proyectos -la experticia de ingeniería demostrada a través de tales esfuerzos- lo que las narrativas chinas domésticas tienden a resaltar. 'Constructor', en lugar de 'financista', refleja más el tipo de imagen que China busca proyectar globalmente.

En lo que sigue en este ensayo, rastrearé la historia de la industria de contratación internacional de China, explicando cómo refleja el papel cambiante de China en la economía global, pasando de ser principalmente un exportador de mano de obra a un exportador de capital y tecnología, y que ahora aspira a establecer normas y estándares técnicos. Explicaré por qué la contratación internacional se ha vinculado estrechamente con la diplomacia china y cómo personifica la estructura económica del capitalismo de estado chino.

## De cooperantes a obreros

China casi se pierde lo que se consideró la primera ola de globalización de la industria de la construcción: el auge de la construcción en el Medio Oriente en la década de 1970. Después de la crisis del petróleo de 1973, el ingreso masivo de petrodólares en los países exportadores de petróleo impulsó su participación en una gran ola de gastos para proyectos de construcción. En ese momento, sin embargo, China estaba atrapada en la Revolución Cultural, la cual ahuyentó las actividades lucrativas tanto en el país como en el extranjero. China rechazó algunas ofertas de contratación de Kuwait e Irán, sobre la base de que 'no somos contratistas' (Liu et al. 1987: 9). Mientras tanto, la política exterior de Mao Zedong requería que China se presentara como un proveedor desinteresado de asistencia para la construcción de infraestructura en el Tercer Mundo -el más famoso es el Ferrocarril Tanzania-Zambia (TAZARA; véase los trabajos de Monson y Rudyak en este número<sup>1</sup>) para el cual China no solo envió ingenieros y obreros a trabajar junto con los lugareños, sino que también otorgó subvenciones o préstamos sin intereses (muchos de los cuales luego fueron condonados) para financiar los costos. El efecto combinado fue que China se quedó sin divisas mientras sangraba fiscalmente; como un país empobrecido, gastó el 5,88 por ciento de su presupuesto fiscal en ayuda exterior durante el período 1971-1975 (Sun 1993: 10).

La muerte de Mao en 1976 abrió un espacio para que los líderes del Partido Comunista Chino (PCCh) repensaran su resistencia al comercio internacional.

1 N. de T. La autora hace referencia a los trabajos de [Jamie Monson](#), 'Learning by Heart: Training for Self-Reliance on the TAZARA Railway, 1968-1976' [Aprendiendo de memoria: Capacitación para la autosuficiencia en el ferrocarril TAZARA, 1968-1976]; y de [Marina Rudyak](#), 'The Past in the Present of Chinese International Development Cooperation' [El pasado en el presente de la cooperación internacional china para el desarrollo].



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>



En diciembre de 1978, cuando el Tercer Pleno del XI Congreso del PCCh afirmó oficialmente la centralidad del desarrollo económico en lugar de la lucha de clases, se establecieron tres empresas con el mandato de participar en la contratación internacional: China State Construction and Engineering Corporation (CSCEC), China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC), y China Road and Bridge Corporation (CRBC), las cuales estaban bajo la égida de la Comisión Estatal de Construcción, el Ministerio de Ferrocarriles y el Ministerio de Transporte, respectivamente. Estas empresas se asentaron en las oficinas de ayuda exterior establecidas previamente en los respectivos ministerios para coordinar asuntos relacionados con la provisión de ayuda, ya que eran prácticamente las únicas con experiencia en gestión económica internacional. Estas empresas fueron consideradas ‘ventanas’ para que sus respectivos sectores buscaran contratos en el extranjero. Un modelo similar de ‘empresa ventana’ se replicó en los años siguientes en otros ministerios sectoriales como aviación, energía hidroeléctrica, maquinaria, petróleo, metalurgia e industrias químicas, así como en docenas de provincias y municipios. Estas empresas a menudo compartían el sufijo de ‘empresa internacional de cooperación económica y tecnológica’ (国际经济技术合作公司) en sus nombres, y se les otorgaba la prerrogativa de participar en actividades relacionadas con el comercio y la contratación internacional. Estas ‘empresas ventana’, afiliadas al ministerio y al gobierno regional, pueden entenderse como un experimento controlado para exponer la economía industrial de China al mercado internacional, organizado a través del sistema de administración de estado -tipo red (条块).

Estas empresas tuvieron un comienzo modesto. La CCECC, por ejemplo, fue fundada en 1979 con dos préstamos de RMB 1 millón y USD 30.000 del Ministerio de Ferrocarriles y el Ministerio de Economía y Comercio Exterior (CCECC 2009). En comparación con las otras ‘empresas ventanas’, CCECC quizás tenía la mayor experiencia en la organización de recursos nacionales para proyectos de ingeniería en el extranjero, dado que su predecesor supervisó la construcción de TAZARA en la década anterior, lo que atrajo mano de obra y aportes técnicos de un total de 43 entidades de todo China (Shen 2009: 96). De hecho, una de las motivaciones de los líderes del PCCh para participar en un proyecto de tal envergadura fue mostrar la capacidad de ingeniería de China y promover el progreso tecnológico de las industrias chinas; en palabras de Zhou Enlai, ‘implementar la ayuda exterior para promover el [desarrollo] nacional’ (抓援外, 促国内) (Shen 2009: 153; para entender el pragmatismo en la ayuda exterior de China en la era maoísta, véase también el ensayo de Rudyak en este número).

Las empresas inmediatamente miraron hacia Oriente Medio para su exploración inicial de mercado. Sabiendo que ya llegaban tarde a la fiesta, comenzaron como subcontratistas proporcionando mano de obra para otras empresas internacionales. El primer contrato de CCECC, por ejemplo, fue el suministro de 400 trabajadores a una empresa japonesa para un proyecto de carretera en Irak en 1979, al que siguieron más contratos de suministro de mano de obra con empresas de Alemania Occidental, Italia y Brasil en los años siguientes. Entre 1979 y 1985, CCECC envió a más de 20.000 trabajadores chinos a Irak para cum-



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

plir 41 contratos laborales (Wang 1996). Este enfoque en la oferta de mano de obra caracterizó las estrategias iniciales de todas las “empresas ventana” en la década de 1980, ya que gozaron de la doble ventaja de los bajos costos laborales y una mano de obra altamente disciplinada organizada por el estado (como resultado de que, a diferencia de otros trabajadores migrantes internacionales, los trabajadores chinos procedían en gran medida del sistema estatal *danwei* y se esperaba que, una vez finalizados los contratos, regresaran a sus unidades de trabajo -a las que estaba vinculada su provisión de bienestar de por vida).

Si bien esto parece una tendencia natural ahora, en ese entonces la contratación laboral no se aceptaba fácilmente en China, ya que el país todavía se estaba recuperando del fervor ideológico de las décadas anteriores. Durante la primera conferencia nacional sobre contratación internacional en 1982, todavía se expresaban preocupaciones de que tales actividades se parecían al trabajo por contrato de la ‘vieja China’ (Liu et al. 1987: 11). No fue sino hasta que en ese mismo año, en un importante discurso, Hu Yaobang, entonces Secretario General del PCCh, afirmara la legitimidad de la contratación laboral, que China empezó a explorar su participación en la economía internacional (People’s Daily Online 2007).

Dicho contexto también explica por qué los políticos chinos optaron por el marco de la ‘cooperación económica internacional’ para encapsular la contratación y otras actividades económicas internacionales, lo que pretendía apelar a un intercambio de recursos más equitativo para distinguirse de las actividades de los ‘países capitalistas’. Como he explicado en otro trabajo (Zhang 2020), las empresas contratistas iniciales se basaron en su experiencia en proyectos de ayuda exterior Maoistas para continuar en las décadas siguientes como contratistas comerciales en los proyectos de ayuda de China (que a menudo tomaban la forma de proyectos de infraestructura y construcción de instalaciones públicas). De hecho, competir por los contratos de ayuda china ha sido una estrategia común para que las empresas contratistas se expandan a nuevos mercados extranjeros, mientras que el gobierno chino también ha aprovechado explícitamente los mecanismos y vínculos establecidos a través de la ayuda exterior para promover la contratación internacional como parte de su ‘estrategia de comercio exterior y cooperación económica de base amplia’ (大经贸战略), que comenzó a perseguir a mediados de la década de 1990 (Ministry of Foreign Economy and Trade et al. 2000). En resumen, enmarcar estas actividades como ‘cooperación’ significa la relación entrelazada entre la ayuda exterior de China y la contratación internacional, y entre su diplomacia y las actividades comerciales. Esto continúa en la era de la IFR.

## Convirtiéndose en “Campeones Nacionales”

Si bien la contratación de mano de obra demostró ser una manera fácil de obtener ganancias, desde el principio, los líderes políticos chinos presionaron por un mayor papel de apalancamiento en la contratación internacional para apoyar las exportaciones de China. En la primera conferencia nacional sobre contratación internacional en 1982, las autoridades chinas instaron a las em-



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

presas a “sacar nuestros equipos y materiales por todos los medios” (Liu et al. 1987: 13). Esto requeriría que las empresas chinas asumieran contratos más sofisticados que involucraran responsabilidades más allá del suministro de mano de obra y, para hacerlo, tendrían que desarrollar su capacidad en construcción e ingeniería.

El estado guiaba activamente este proceso (Zhang 2021). A partir de la década de 1990, las políticas alentaron a las empresas industriales líderes a participar directamente en la contratación internacional, y ya no se les exigió pasar por las “empresas ventana” que representan a su sector para acercarse a los clientes extranjeros. Las autoridades estatales dieron prioridad a las grandes empresas industriales al otorgarles licencias para la contratación internacional (Li 1993), mientras que a las empresas más pequeñas afiliadas a los gobiernos de nivel inferior (prefectura y condado), así como a las empresas no estatales, se les impidió ingresar en este negocio (Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation 1999). Los institutos de diseño de ingeniería afiliados al estado se vieron obligados a comercializar y competir internacionalmente por contratos de ingeniería, adquisición y construcción (EPC por sus siglas en inglés) y, para prepararlas para tal misión, se les dio acceso privilegiado a proyectos con inversión estatal a nivel doméstico (Ministry of Construction 1999). Esencialmente, el estado controlaba el nivel de competencia para asegurar niveles de ganancia para las empresas más grandes, la mayoría de las cuales eran de propiedad estatal durante la década de 1990.

Mientras China se preparaba para unirse a la OMC, Beijing realizó aún más la contratación internacional como un sector estratégico que debe ser apoyado por todos los niveles de gobierno. Seis organismos ministeriales con autoridad sobre la economía, el comercio, las relaciones exteriores, la planificación y las finanzas de China emitieron conjuntamente una directriz en 2000, instando un ‘reconocimiento total’ de la importancia de la contratación internacional ‘desde el nivel político más alto’. La directriz exaltaba el potencial de la contratación internacional para ayudar a China a convertirse en una ‘potencia comercial’, para transferir al extranjero el excedente de capacidad de ingeniería y construcción, para fomentar las empresas multinacionales locales y para mejorar los lazos políticos y económicos de China, especialmente con los países en desarrollo (Ministry of Foreign Economy and Trade et al. 2000). En los años siguientes, se implementaron una serie de medidas políticas para apoyar al sector, particularmente recursos financieros (Zhang 2020: 21). Mientras tanto, el estado obtuvo un mayor control sobre el proceso de reforma de las empresas de propiedad estatal (SOE, por sus siglas en inglés), a medida que su gobernanza alcanzó un nuevo nivel de institucionalización con el establecimiento de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos de Propiedad Estatal (SASAC) en 2003. Una ola de consolidación de las SOE atestiguó el surgimiento de algunas ‘súper’ contratistas. Para ilustrar esta tendencia, se podría observar la fusión de CCECC con China Railway Construction Corporation (CRCC) en 2003, como parte de la reestructuración de las SOE dirigida por el estado para crear empresas más fuertes.



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>



Como se mencionó anteriormente, CCECC fue una de las primeras tres ‘empresas ventana’ establecidas en 1979 para incursionar en la contratación internacional. Comenzó principalmente como una contratista de mano de obra en Medio Oriente, construyó gradualmente su cartera de servicios y desarrolló capacidades de construcción e ingeniería a nivel doméstico. En 1995, CCECC alcanzó un hito para la contratación internacional china al asegurar un contrato de USD 520 millones para reparar uno de los ferrocarriles de Nigeria (Yao 2009). Para ese entonces, fue el mayor contrato ganado por una empresa china en el extranjero, lo que a su vez marcó el comienzo del ascenso de la empresa como contratista líder en el mercado africano. Para 2003, CCECC tenía sucursales en el extranjero en más de 20 países y experiencia de trabajo en más de 40 (CRCC 2004: 377).

En comparación, CRCC era una empresa estatal gigantesca con un peso significativo en la economía política nacional, pero con una presencia internacional más limitada. Anteriormente era conocida como la Sede de Construcción del Ministerio de Ferrocarriles (铁道部工程指挥部), la cual a su vez se formó al absorber casi 150.000 ex Tropas Ferroviarias (Cai 2021). Durante la era Maoísta, estos soldados desempeñaron un papel importante en la Campaña del Tercer Frente, construyendo ferrocarriles en las provincias del interior del país, pero fueron desmovilizados en 1984 cuando Deng Xiaoping decidió reducir el gasto militar de China (sobre el Tercer Frente, véase la entrevista de Galway con Meyskens en este número<sup>2</sup>). Las 10 divisiones de Tropas Ferroviarias en varias partes de China se convirtieron luego en 10 ‘oficinas de ingeniería’ y pasaron a ser administradas por el Ministerio de Ferrocarriles. Continuaron realizando misiones de construcción para las redes ferroviarias en expansión en todo el país, aunque ahora como civiles en lugar de soldados. Como parte de las reformas chinas de la década de 1980 que se proponían separar a las empresas del sistema administrativo, la Sede de Construcción fue sacada del Ministerio de Ferrocarriles e incorporada como CRCC en 1989, y las 10 oficinas de ingeniería se convirtieron en 10 subsidiarias de CRCC. Sin embargo, a principios de la década de 2000, el sistema CRCC se parecía poco a una corporación y mucho a una engorrosa jerarquía administrativa, con más de 3.000 unidades estructuradas por rango burocrático y poco acostumbradas a la competencia del mercado (CRCC 2003: 62). En 2002, sus ingresos anuales por contratación en el extranjero fueron de sólo unos USD 100 millones (CRCC 2002: 130).

En este contexto, se esperaba que la fusión de CCECC en CRCC estimulara la mercantilización e internacionalización de esta última. Mientras tanto, respaldada por la mayor capacidad de ingeniería de CRCC, la cual fue acumulada a lo largo de décadas de construcción ferroviaria en China, CCECC ahora podía competir por proyectos técnicamente más exigentes. Esta estrategia parece haber funcionado. Unos años después de la fusión, CRCC y CCECC estaban

2 N. de T. La autora se refiere a la entrevista de Matthew Galway y Covell F. Meyskens, ‘From Mao’s Third Front to Xi’s Belt and Road Initiative: A Conversation with Covell Meyskens’ [Del Tercer Frente de Mao a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de Xi: una conversación con Covell Meyskens].



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

ganando conjuntamente contratos récord, incluidos un proyecto ferroviario de USD 8.300 millones en Nigeria en 2006 (que luego se redujo), un proyecto vial de USD 2.310 millones en Argelia en 2006, y un proyecto ferroviario de alta velocidad de USD 1.270 millones en Turquía en 2008 (CRCC 2006, 2008).

Estos importantes avances en la arena internacional se produjeron en un escenario en donde el regulador chino de las empresas estatales ejerció una dirección vertical (top-down) que promulgaba el “ser grande o caer”. China tuvo un período de transición de cinco años después de su adhesión a la OMC en 2001 para eliminar las barreras de entrada a la inversión extranjera, y las industrias, incluida la construcción, anticiparon una afluencia de competidores extranjeros después de 2006 que podría amenazar su supervivencia. ‘Todas las ovejas ahora están expuestas frente a los leones... Debemos fortalecernos y convertirnos en leones rápido. ¿Qué es “rápido”? Tenemos cuatro años para convertirnos en una empresa sólida’, instó el presidente de CRCC y Secretario del Partido, Li Guorui, en una reunión ejecutiva de 2007, cuando SASAC estableció el 2010 como fecha límite para convertirse en una empresa constructora de ‘clase mundial’ (CRCC 2007: 4). La empresa necesitaba demostrar que podía competir en el mercado global y para esto tenía que intensificar el proceso de internacionalización. También respondía al llamado de los líderes políticos para la consolidación de empresas multinacionales propias de China, dada la mayor exposición del país a la economía global (Jiang 2002).

Las décadas en donde el estado ejerció presión para el desarrollo de la contratación internacional, así como para la reestructuración de las empresas estatales, establecieron un ecosistema jerárquico en este sector. En la parte superior se encuentran un pequeño número de grupos de SOE centrales que dominan un sector específico: ferrocarriles (CRCC y China Railway Group), construcción general (China State Construction Engineering Corporation), transporte (China Communications Construction Company), electricidad (Power Construction Corporation of China, China Energy Engineering Corporation) y la industria metalúrgica (Metallurgical Corporation of China), por nombrar algunas de las más grandes. Estos grupos pueden verse como una reencarnación de los sistemas industriales socialistas dirigidos por el estado, y continúan controlando extensas redes de subsidiarias en China las cuales anteriormente estaban subordinadas a los ministerios en los que estos gigantescos grupos de SOE solían formar parte de la estructura administrativa. Estos importantes grupos, al mando de la capacidad industrial ‘nacional’, están a la vanguardia en la obtención de los contratos más grandes en el extranjero, muchos de los cuales son proyectos de infraestructura de alto perfil financiados por bancos políticos de China que ahora están asociados con la IFR. Estos grupos también representan la frontera tecnológica de China (como en los ferrocarriles de alta velocidad) y han estado exportando estándares técnicos chinos a proyectos en el extranjero. En el nivel medio de la jerarquía están algunas de las SOE centrales más especializadas, así como SOE provinciales y municipales y algunas empresas privadas, las cuales a menudo trabajan con las SOE de nivel superior como socios menores o subcontratistas en mega contratos, pero también pueden



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

ganar de forma independiente contratos más pequeños. En el nivel inferior están las empresas aún más pequeñas, generalmente de gestión privada, que suministran mano de obra, materiales y equipos a las empresas más grandes.

## Proyectando el capitalismo de estado chino

Al estudiar la historia de la industria internacional de la construcción desde el Imperio Británico del siglo XIX hasta la expansión de las empresas estadounidenses en la posguerra, Linder (1994: 6) dio luz sobre el ‘papel históricamente cambiante, crucial pero olvidado, que las empresas multinacionales de la construcción han desempeñado como creadoras del esqueleto físico de la economía internacional y como agentes para la incorporación de la periferia económica a los circuitos de capital internacionalizados’. Así, Linder argumenta que las empresas multinacionales de construcción han servido para ‘proyectar el capitalismo’ a países en la periferia del sistema económico internacional. En este sentido, el ascenso de los contratistas chinos que estamos presenciando hoy no es más que una repetición de la historia del capitalismo.

La diferencia, por supuesto, es que en el momento actual, el estado chino juega un papel particularmente destacado al proporcionar la visión y coordinar las acciones de las empresas constructoras. Los agentes -las empresas de construcción e ingeniería- han surgido no tanto de la competencia del mercado, sino principalmente del interés vertical (top-down) del estado en pro de preservar y fortalecer el sistema industrial de la nación, el cual se considera una fuente clave de poder nacional. El enfoque de estas empresas hacia los mercados extranjeros ha estado moldeado por las diversas necesidades estructurales de la economía china, desde exportar mano de obra y productos industriales en los primeros años, hasta obtener recursos a medida que China se convertía en la ‘fábrica del mundo’ -tal como se ha visto en los acuerdos de ‘infraestructura por recursos’ en África (Alves 2013)—; hasta facilitar la reubicación del exceso de capacidad industrial de China y la propagación de la tecnología y los estándares técnicos chinos en años más recientes, como se ve por ejemplo, en la construcción de zonas industriales en el extranjero, redes de telecomunicaciones y vías férreas que aplican estándares chinos.

Por lo tanto, la pregunta es, si acaso la prominencia de los contratistas chinos se desvanecerá pronto a medida que su economía nacional avanza hacia la posindustrialización, como ocurrió con sus predecesores estadounidenses, japoneses y surcoreanos. O si, dado el enorme tamaño de la economía china y el desarrollo desigual de sus regiones, el proceso de industrialización de China será mucho más prolongado y, por lo tanto, permitirá que los contratistas chinos tengan un impacto más sostenido en la periferia económica mundial en la que han estado penetrando. En cualquier caso, dados los estrechos vínculos entre la industria contratista china y el estado, han introducido una combinación particular de política y economía en el capitalismo global -lo que es fuente tanto de curiosidad intelectual como de controversia.



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqtó. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

## Referencias

- Alves, Ana Cristina. 2013. 'China's "Win-Win" Cooperation: Unpacking the Impact of Infrastructure-for-Resources Deals in Africa.' *South African Journal of International Affairs* 20(2): 207–26.
- Cai, Tiejun 才铁军. 2021. '39年前的12月, 铁道兵并入铁道部 [December 39 Years Ago, Railway Troops Incorporated into Ministry of Railways].' 中国地方铁路协会 [China Local Railway Association], 13 January. [mp.weixin.qq.com](http://mp.weixin.qq.com).
- Caifuzhongwen. 2021. '2020年世界500强排行榜: 工程与建筑行业子榜. [Global Fortune 500 Ranking 2020: Engineering and Construction Sector].' 财富中文 [Caifuzhongwen].
- China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC). 2009. '纵横四海—中国土木工程集团有限公司三十年发展纪实 [Roaming across Oceans: Documenting Thirty Years of Development of China Civil Engineering Construction Corporation].' 中国铁道建筑报 [China Railway Construction Daily], 28 May.
- China Railway Construction Corporation (CRCC). 2002. 中国铁道建筑总公司年鉴 2002 [China Railway Construction Corporation Yearbook 2002]. Beijing: Zhongguo Tiedao Chubanshe.
- China Railway Construction Corporation (CRCC). 2003. 中国铁道建筑总公司年鉴 2003 [China Railway Construction Corporation Yearbook 2003]. Beijing: Zhongguo Tiedao Chubanshe.
- China Railway Construction Corporation (CRCC). 2004. 中国铁道建筑总公司年鉴 2004 [China Railway Construction Corporation Yearbook 2004]. Beijing: Zhongguo Tiedao Chubanshe.
- China Railway Construction Corporation (CRCC). 2006. 中国铁道建筑总公司年鉴 2006 [China Railway Construction Corporation Yearbook 2006]. Beijing: Zhongguo Tiedao Chubanshe.
- China Railway Construction Corporation (CRCC). 2007. 中国铁道建筑总公司年鉴 2007 [China Railway Construction Corporation Yearbook 2007]. Beijing: Zhongguo Tiedao Chubanshe.
- China Railway Construction Corporation (CRCC). 2008. 中国铁建年鉴 2008 [China Railway Construction Corporation Yearbook 2008]. Beijing: Zhongguo Tiedao Chubanshe.
- Engineering News-Record (ENR). 2021. 'ENR's 2021 Top 250 International Contractors.' *Engineering News-Record*. [www.enr.com/toplists/2021-Top-250-International-Contractors-Preview](http://www.enr.com/toplists/2021-Top-250-International-Contractors-Preview).
- Jiang, Zemin 江泽民. 2002. '江泽民: 在激烈的国际竞争中掌握主动 [Jiang Zemin: Taking Initiatives in Fierce International Competition].' 中国改革信息库 [China Reform Database], 25 February. [www.reformdata.org/2002/0225/5920.shtml](http://www.reformdata.org/2002/0225/5920.shtml).
- Li, Sen 李森. 1993. '国际公司: 面对放权冲击波 [International Companies: Shocked by Deregulation].' 国际经济合作 [International Economic Cooperation] (1): 34–38.
- Linder, Marc. 1994. *Projecting Capitalism: A History of the Internationalization of the Construction Industry*. Contributions in Economics and Economic History No. 158. Westport, CT: Greenwood Press.
- Liu, Tan 刘坦, Chen Jiayi 陈家樾, and Chen Yingcheng 陈英成. 1987. 对外承包劳务合作 [Foreign Contracting and Labour Cooperation]. Beijing: Zhongguo Duiwai Jingmao Chubanshe.



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

- Ministry of Construction. 1999. ‘建设部印发《关于推进大型工程设计单位创建国际型工程公司的指导意见》 [Ministry of Construction Issues “Guidance on Promoting Large Engineering Design Institutes to Become International Contracting Companies”].’ 中国发展网 [China Development Online], 26 August. [jjs.chinadevelopment.com.cn/index.php?s=Policy/Index/detailprint/id/39074.html](http://jjs.chinadevelopment.com.cn/index.php?s=Policy/Index/detailprint/id/39074.html).
- Ministry of Foreign Economy and Trade, Ministry of Foreign Affairs, State Planning Commission, State Economy and Trade Commission, Ministry of Finance, and People’s Bank of China. 2000. ‘国务院办公厅转发外经贸部等部门关于大力发展对外承包工程意见的通知 [State Council General Office Forwards Ministry of Foreign Economy and Trade and Other Ministries’ Notice on Rigorously Developing International Contracting].’ 17 March. Beijing: Central People’s Government of the People’s Republic of China. [www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/30/content\\_4599.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/30/content_4599.htm).
- Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation. 1999. ‘中华人民共和国对外贸易经济合作部关于调整企业申请对外承包劳务经营权的资格条件及加强后期管理等问题通知 [People’s Republic of China Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation Notice on Adjusting Qualifying Conditions for Companies Applying for International Contracting and Labour Services and Strengthening Subsequent Regulation].’ 9 April. Beijing: Ministry of Commerce of the People’s Republic of China. [www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/200207/20020700031267.html](http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/200207/20020700031267.html).
- Ministry of Commerce (MofCOM). n.d. ‘统计数据 [Statistics].’ Beijing: Division of Outward Foreign Investment and Economic Cooperation, Ministry of Commerce of the People’s Republic of China. [hzs.mofcom.gov.cn/article/date/](http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/).
- People’s Daily Online. 2007. 中国共产党大事记(1982年) [Chronicle of the Communist Party of China (1982)]. 4 September. Beijing: Central People’s Government of the People’s Republic of China. [www.gov.cn/test/2007-09/04/content\\_736419.htm](http://www.gov.cn/test/2007-09/04/content_736419.htm).
- Shen, Xipeng 沈喜彭. 2009. 中国援建坦赞铁路: 决策、实施与影响 [China’s aid to Tan-Zam Railway: Its consideration, building process and impacts]. PhD dissertation, East China Normal University, Shanghai.
- Sun, Guangxiang 孙广相. 1993. ‘量力而行 尽力而为: 孙广相谈援外体制改革 [Do What One Can and Try One’s Best: Sun Guangxiang Talks about Foreign Aid Reform].’ 国际经济合作 [International Economic Cooperation] (5): 10–11.
- Wang, Guoqing 王国卿. 1996. ‘开拓进取十七载 乘风破浪终有时 [17 Years of Exploration and Wave-Making].’ 国际经济合作 [International Economic Cooperation] (6): 62–63.
- Yao, Hengbin 姚恒彬. 2009. ‘中土尼日利亚支柱市场建设浅析 [Brief Analysis of CCECC’s Construction of the Pillar Market in Nigeria].’ 国际商报 [International Business Daily], 17 June.
- Zhang, Hong. 2020. ‘The Aid–Contracting Nexus: The Role of the International Contracting Industry in China’s Overseas Development Engagements.’ *China Perspectives* (4/2020): 17–27.
- Zhang, Hong. 2021. Chinese international contractors in Africa: Structure and agency. Working Paper 47. Washington, DC: China Africa Research Initiative at the Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqtq. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>