

se pensaba que las reformas al manejo de los activos de dichas empresas —como se le llama a esta fase de cambios en la estructura de su propiedad— se realizaría de manera gradual, teniendo cuidado sobre todo de preservar ciertas proporciones de los distintos tipos de propiedad a fin de asegurar el control gubernamental sobre las corporaciones. La percepción actual de que se requiere un monto creciente de capitales para la modernización tecnológica de las empresas potencialmente competitivas, parece haber modificado las prioridades y acelerado el ritmo de la corporativización. En lo externo, la apreciación del yuan chino respecto a las monedas devaluadas de otros países asiáticos ha hecho que los productos chinos pierdan competitividad en su región geográfica; a eso se añade el temor de que aumenten aún más las ventajas comparativas de las exportaciones de las economías del Sudeste Asiático en el mediano plazo, cuando comiencen a surtir efecto los reajustes estructurales recomendados por el FMI.

En todo caso, la reforma al manejo de los activos de las empresas estatales es fundamental para el éxito de la estrategia económica en su conjunto y por tanto ineludible. El retraso en su ejecución se explica en parte por las implicaciones sociales de la restructuración de las empresas, en cuanto a desempleo y a pérdida de una serie de prestaciones sociales tradicionalmente a cargo de esas entidades. El planteamiento integral de los dirigentes del Consejo de Estado es consecuente con esas realidades, pero la aplicación integral de las políticas que de ahí resulten es complicada.

EL CONCEPTO DE EMPRESA ESTATAL Y SU REFORMA

A la fecha, el Consejo de Estado chino no ha difundido un proyecto detallado de la reforma a las empresas estatales, aunque las decisiones políticas al respecto, tomadas a lo largo de más de diez años, y las medidas aplicadas como resultado de esas decisiones, revelan cuatro objetivos principales, de los cuales el más reciente representa un cambio sistémico importante.

1) Endurecimiento financiero del Estado/gobierno respecto a las empresas estatales. En lugar de recibir las anteriores asignaciones presupuestarias, esas entidades comenzaron a competir por créditos sobre bases que deberían ser totalmente comerciales.

2) Las dificultades para el gobierno —derivadas del sostenimiento de un sector de industria estatal demasiado grande dentro del esquema tradicional— y para las empresas, derivadas de la aplicación de las políticas desreguladoras iniciales, condujeron al Consejo de Estado a seleccionar algunas industrias consideradas clave¹ para otorgarles crédito preferencial u otro tipo de apoyos. Para determinadas industrias, la ayuda incluiría la protección gubernamental respecto a la competencia extranjera.

1. Las estratégicas, las de servicios públicos y las generadoras importantes de impuestos o divisas.

3) Otorgar cada vez mayor autonomía a las empresas estatales² es fundamental como contraparte del primer objetivo, puesto que al permitirles el libre uso de los recursos derivados de sus actividades productivas o comerciales y de los activos de capital —esto último mediante coinversiones, fusiones u otras formas de asociación interempresarial—, les proporciona los medios para afrontar las responsabilidades por pérdidas y por las deudas que adquieran.

4) La restructuración de la propiedad de los activos de las empresas, consistente en su corporativización para transformarlas en compañías por acciones, ha abierto la puerta a capitales no estatales, tanto chinos como extranjeros.

Instituciones para la transmisión de la autoridad del Estado

La naturaleza homogeneizadora de las economías centralmente planificadas requiere de una gran burocracia que se ocupe de la administración y sea instrumento de transmisión de las directivas políticas, a la vez que asegure la aplicación uniforme de las políticas económicas formuladas desde el centro. En la República Popular de China, en donde al momento de su fundación las economías rural y urbana eran dos mundos aparte, fue necesario crear instituciones dispares que fungieran como base de la organización política, social y económica en cada uno de los dos grandes ámbitos de la sociedad.

En el campo, excepto por algunas grandes granjas estatales, la opción universalmente adoptada fue la comuna, popular a fines de los cincuenta, unidad político-administrativa a la vez que de producción basada en la propiedad colectiva de la tierra y de los instrumentos de producción. En el medio industrial urbano, las empresas estatales se crearon a principios de los cincuenta a partir de las existentes antes de 1949, para convertirse muy pronto en un baluarte del socialismo, al ser propiedad de todo el pueblo y vanguardia en la tarea de la construcción socialista. Por muchos años ambas instituciones desempeñaron un papel clave como redes de transmisión de la autoridad administrativa del Estado y en la asignación centralizada de los recursos, con miras a su acumulación; empero, su razón de ser era el control político e ideológico de los individuos en sus centros de trabajo.³

2. La Ley de Empresas de Propiedad Estatal (1988) introduce el concepto de personas legales para definir a las empresas estatales y les otorga un conjunto de derechos y obligaciones en 14 áreas de actividad productiva, comercial y financiera. Posteriormente, las Reglamentaciones sobre los Derechos de la Administración Autónoma, emitidas por el Consejo de Estado en 1992, establecen 14 derechos de autonomía a las empresas estatales, como personas legales que son.

3. En 1957, en un ensayo sobre la teoría de las contradicciones, *Sobre el tratamiento correcto de las contradicciones en el seno del pueblo*, Mao Zedong expresaba una posición no ortodoxa dentro del socialismo. Señalaba que la colectivización de los medios de producción en una sociedad no aseguraba cambios consecuentes en la mentalidad de sus miembros, por lo que no garantizaba la erradicación de las contradicciones entre las clases sociales. La persistencia de con-

A partir de esa concepción totalizadora por parte del Estado chino, la rigidez mayor o menor con la que se aplicara el control político en los centros de producción dependía en un momento dado de la percepción que el grupo dominante tuviera sobre la vulnerabilidad del sistema político frente a desviaciones de la ideología considerada correcta. Las campañas en las unidades de trabajo tenían una función propagandística y claramente proselitista, encaminada a uniformar el comportamiento político y, si era posible, el pensamiento de los miembros de la sociedad o, de no lograrlo, identificar los elementos potencialmente disidentes. Las campañas políticas también servían para reforzar un sistema de incentivos basado en consideraciones ideológicas.

En lo económico, los rígidos controles administrativos aseguraban la dependencia total de las empresas estatales respecto al Estado, al presupuesto gubernamental y a los organismos específicos que las administraban. Las inversiones, las materias primas y los bienes intermedios necesarios para producir, eran suministrados por el gobierno o entre empresas estatales, de acuerdo con el plan central y, en ausencia de mercados abiertos de bienes finales, la producción la adquiría directamente el Estado que la canalizaba a su destino último. O sea que los intercambios se reducían a los efectuados entre empresas estatales o entre empresas y el Estado. Desde luego que las decisiones sobre qué, cuánto y cómo producir se tomaban fuera de las empresas, también en función de directivas económicas altamente centralizadas.

La empresa estatal como factor de conexión entre Estado y sociedad

Refiriéndose concretamente a la industria urbana, You Ji⁴ señala tres características distintivas de las empresas estatales chinas de la época maoísta que reflejan un patrón de relaciones Estado/sociedad acorde con ese particular orden político y social:

1) Tenían una fuerte orientación ideológico-política, sostenida por la injerencia de las células de Partido en el manejo de las empresas y en el desarrollo de todas las actividades en las mismas.

2) Eran apéndices del Estado, porque la propiedad de todo el pueblo en la práctica quería decir propiedad del Estado, puesto que la administración de las empresas estaba a cargo de un de-

tradiciones antagónicas y no antagónicas durante el llamado período de transición al comunismo, decía Mao, representaba un riesgo de restauración del capitalismo contra el que había que luchar.

4. Utiliza el término chino *danwei* —que en Japón se emplea para referirse a las grandes empresas en las que propietarios, administración y trabajadores forman una especie de familia—, para significar una unidad productiva multifuncional, en la que además de las meramente productivas se cubren tareas sociales en la forma de prestaciones muy amplias a los trabajadores. En China, el concepto tiene una connotación política muy acentuada, inexistente en Japón. Ji You, *China's Enterprise Reform. Changing State/Society Relations After Mao*, Routledge Studies in China in Transition, Routledge, Londres y Nueva York, 1998.

terminado órgano de gobierno, según la rama industrial, o quedaba bajo la autoridad del gobierno central, provincial o local, dependiendo de la unidad productiva.

3) Estrechamente ligadas a la función de control político de la población, otra característica de esas empresas era su total dependencia del Estado en lo referente a la fijación de salarios y otros estímulos materiales para los trabajadores y administradores.⁵

A partir del examen de las empresas estatales y de sus características, You Ji se refiere específicamente a dos enfoques para analizar las relaciones Estado/sociedad en el socialismo chino. El primero, llamado neotradicionalismo comunista (*communist neo-traditionalism*),⁶ muestra un Estado/partido de tendencias marcadamente totalitarias, que aprovecha su capacidad de control de los recursos materiales para la “coerción pacífica” de los individuos; en ese marco, las empresas estatales desempeñaban un papel pasivo como base política para el control del Partido sobre los trabajadores y para la distribución de los salarios y las prestaciones sociales fijados por el Estado.

En el segundo enfoque, denominado socialismo de la unidad de trabajo (*work unit socialism*),⁷ se piensa más bien en un acuerdo tácito Estado/sociedad; en éste, el primero garantiza el empleo y un nivel mínimo de vida a los ciudadanos, y éstos responden con su adherencia a ciertas normas de comportamiento político y de cooperación con sus unidades productivas. Este tipo de acuerdos tiene su origen en las tradiciones paternalistas de las sociedades asiáticas, presentes, por ejemplo, en la organización industrial japonesa y seguramente en la de otros países de Asia. Los ejemplos para China se remontan a las bases guerrilleras comunistas de los años treinta, en donde se seguían principios como la distribución igualitaria de los bienes disponibles, al tiempo que se aplicaba el concepto de “manejo modelo” de las empresas, según el cual el director de fábrica tenía plena autoridad para la toma de decisiones económicas, pero respaldado por un secretario del Partido y un representante del sindicato de trabajadores.⁸

El concepto de reforma como elemento de la transición

El término reforma por lo general se interpreta como un cambio hacia algo mejor en un marco de consenso social sobre lo que

5. Un sistema unificado de salarios, diferenciados hasta un máximo de ocho niveles.

6. En referencia a Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, University of California Press, Berkeley, 1986.

7. Que toma de Brantly Womack, “Transfigured Community: Neo-Traditionalism and Work Unit Socialism”, *The China Quarterly*, núm. 126, junio de 1991.

8. Personajes que continuarán siendo clave en el manejo económico y político de las empresas estatales a lo largo de la historia de la República Popular de China. A la fecha, aun en las empresas en vías de reestructuración, sigue vigente la necesidad de cooperación entre estas tres fuerzas.

se considera deseable. En sentido estricto, reforma es el conjunto de políticas que conduce a cambios estructurales de un sistema, independientemente de su dirección. También es cierto que el proceso de transformación estructural no es lineal, por lo que las políticas tienen que modificarse sobre la marcha, a fin de evitar desviaciones del objetivo elegido.

Cuando se habla de reforma económica en China se tiende a visualizar, como consecuencia lógica, la total desvinculación del Estado de las actividades económicas de la sociedad y su reducción a sus funciones “mínimas”, como el suministro de servicios públicos, incluidos los de salud, educación y capacitación de la fuerza de trabajo, más las compensatorias de redistribución del ingreso en respuesta a las desigualdades que pudieran resultar de ineficiencias en la asignación y el uso de los recursos administrados por el mercado.

Hasta la fecha la reforma económica china ha implicado la despolitización de la toma de decisiones económicas en escala nacional y, en el caso concreto de las empresas estatales, la despolitización de las actividades en los centros de trabajo y la separación de sus actividades económicas de las políticas del Estado/partido. El Estado ha hecho un esfuerzo por delimitar sus responsabilidades frente a la sociedad, específicamente las referentes a dar empleo a la población económicamente activa —en teoría el pleno empleo— y brindar apoyo financiero irrestricto a las empresas estatales con problemas de liquidez. La contraparte a la reducción de las garantías otorgadas por el Estado es la pérdida de la seguridad laboral y de la ayuda incondicional del Estado a las empresas.

En lo que toca a las prestaciones sociales, ya está en marcha la separación de las funciones sociales de las productivas de las empresas estatales, sea para iniciar su corporativización o simplemente para aumentar su eficiencia económica. Sin embargo, de ninguna manera se plantea el desmantelamiento de los paquetes de prestaciones, excepto como un proyecto y sólo cuando esos esquemas ya formen parte de la administración de los gobiernos locales, los que sustituirían a las empresas en su tarea social.

Junto con la despolitización, descentralización y delegación de la toma de decisiones económicas, ahora se presenta la desestatización de la economía, fenómeno reciente que se relaciona con cambios en la estructura de la propiedad de las empresas estatales por medio de la corporativización y la formación de compañías por acciones.

Desde una perspectiva ideológica dentro del socialismo, la desestatización se interpreta como la sustitución de una estructura de propiedad “pura” (la propiedad de todo el pueblo) por un sistema híbrido, en el que en la misma institución —que continúa siendo del sector público por la parte de propiedad estatal o colectiva que conserva— se incorporan distintos tipos de propiedad. El antecedente se encuentra en la despolitización del manejo de las empresas, que entrañó cambios en la relación interna de fuerzas para brindar mayor autonomía a los actores económicos.

La creación de corporaciones organizadas en compañías por acciones ha abierto el camino a la privatización y se ha dado

cabida a inversiones no gubernamentales tanto nacionales como extranjeras.

La reforma del sistema económico urbano

La reforma urbana, que en China se inició con carácter experimental a principios de 1983,⁹ y de la que se desprende la reforma de las empresas estatales, tiene varios aspectos estrechamente interrelacionados: la restructuración del aparato institucional, incluida la delimitación de funciones del Partido y del gobierno; la conversión de los instrumentos macroeconómicos de compulsivos a regulatorios —reformas a los sistemas de precios, salarios y empleo, fiscal y crediticia entre otras—, y las reformas a la administración y a la estructura de la propiedad de las empresas estatales.

En términos de aplicación práctica, así, la reforma urbana tiene tres niveles principales de acción: 1) el desmantelamiento de la compleja burocracia estatal característica de una economía centralmente planificada, lo que se logra eliminando en lo posible sus funciones de planeación centralizada y compulsiva de la economía; 2) un nivel intermedio que se refiere a la adecuación del ámbito económico para que funcione conforme a las reglas del mercado, lo que exige eliminar los anteriores controles administrativos, para sustituirlos por instrumentos regulatorios, y 3) delimitación de áreas de autoridad entre los personajes principales en las empresas estatales de China, el director, el secretario del Partido y el representante del sindicato de trabajadores.

Bajo el sistema de organización leninista, importado de la Unión Soviética en la década de los cincuenta, la burocracia china creció hasta convertirse en un conjunto de controles parciales, sectoriales y de los distintos niveles de gobierno, que no dejaban ningún margen de acción independiente a las empresas estatales, las que constituían prácticamente la totalidad de la industria antes de las reformas. Por eso, como primer paso hacia el cambio estructural había que establecer un sistema de planeación indicativa¹⁰ y, a partir de ahí, desaparecer las llamadas “corporaciones administrativas” que actuaban como supervisoras estrictas de las empresas por encargo de los ministerios y de las oficinas sectoriales (o burós). Asimismo, el otorgamiento a algunas ciudades del estatus de ciudades abiertas en lo concerniente al manejo de su economía, tuvo el propósito de que en esos centros urbanos se desarrollara una especie de “planeación autodeterminada”.¹¹

9. *Keesing's Contemporary Archives. Record of World Events 1985*. La Reforma del Sistema Económico Urbano fue aprobada oficialmente el 20 de octubre de 1984 durante la Tercera Sesión Plenaria del Decimosegundo Comité Central del Partido (PCC). Se le llamó urbana para diferenciarla de la rural, que tuvo su momento más importante entre 1979 y 1984.

10. Señalamiento de Deng Xiaoping, también en octubre de 1984, como fundamentación política de su planteamiento para el cambio de estrategia en zonas urbanas.

11. Chongqing, municipalidad de aproximadamente 30 millones de habitantes, fue la primera ciudad que recibió la consigna (febrero

A fin de crear un ambiente macroeconómico favorable para el mejor funcionamiento de las unidades productivas, la liberalización económica, iniciada en los ochenta y redefinida en 1992 y en 1997-1998, ha cubierto aspectos tan diversos como las reformas de precios y salarios, la liberalización de los mercados de bienes, de servicios y de trabajo —este último muy recientemente—, las reformas fiscal, monetaria y crediticia, así como bancaria y financiera, que han permitido el desarrollo de un mercado de capitales interno.

En el área de prestaciones sociales a los trabajadores, están pendientes las reformas a los sistemas de vivienda y de pensiones y la creación de fondos institucionales de apoyo a desempleados, proyectos que se formulan por separado y que podrían formar parte de un sistema unificado de seguridad social. La creación paralela de redes de seguridad administradas por los gobiernos locales (opción menos igualitaria que la anterior porque su alcance depende de las posibilidades económicas específicas de la provincia o de la localidad) facilita la administración y es consecuente con la tendencia actual de descentralización administrativa y económica.

En todo caso, es en el nivel intermedio, específicamente en los aspectos de regulación macroeconómica, donde se han presentado las mayores dificultades. Un ejemplo concreto es la desregulación de los sistemas de precios, que ha tenido que suspenderse en por lo menos dos ocasiones (1988 y 1993) desde su puesta en marcha experimental en 1984, siempre por problemas de sobrecalentamiento de la economía. De la misma manera, las políticas actuales de desregulación de los salarios y de los sistemas de contratación de trabajadores y empleados podrían verse amenazadas si no se emprenden cuanto antes mecanismos compensatorios de ingreso y sistemas de seguridad social de alcances también muy amplios.

En las empresas estatales continúa vigente la necesidad de coordinar esfuerzos en función de los objetivos de los propietarios o simplemente de objetivos comunes de las fuerzas que ahí operan¹² y resolver contradicciones, como la existente entre la autonomía que ha comenzado a darse a los directores de las empresas —para resolver cuestiones meramente administrativas u otras más complejas de producción y comercialización de los bienes terminados y de uso de los ingresos retenidos después de impuestos— y la regla moral de que el Partido está por encima de todo. Los representantes de los sindicatos han resurgido como fuerza activa en conexión con un mayor margen de maniobra de los trabajadores en el manejo de las empresas. Sin embargo, el director de una empresa está facultado para contratar y despedir personal y con ello decidir la suerte de “cuadros políticos” miembros del Partido, lo cual tiene implicaciones políticas delicadas que no se han resuelto.

de 1983) de experimentar con la reforma del sistema económico urbano, para lo cual se le colocó directamente bajo la autoridad del gobierno central, pero sólo para asuntos económicos. En junio de 1997 Chongqing se convertiría formalmente en el cuarto Municipio Especial (los otros tres son Beijing, Tianjin y Shanghai).

12. El director de la empresa, el secretario del Partido y el representante del sindicato de los trabajadores.

LA REFORMA AL MANEJO DE LOS ACTIVOS DE LAS EMPRESAS ESTATALES

La República Popular de China es uno de los pocos países que se ha resistido a la tendencia mundial de privatización a ultranza de su industria estatal.¹³ A la fecha, en medio de una estrategia reformista cada vez más audaz para desregular la economía, los líderes chinos siguen insistiendo en que su objetivo es preservar la propiedad y el control estatales en el sector de industria urbana. La diferencia entre estas declaraciones y las de los años ochenta es que ya no se refieren al sector de industria en su totalidad, ni a la parte estatal, sino a una fracción de esta última, todavía mayoritaria, compuesta por 1 000 empresas grandes y medianas que el Consejo de Estado está seleccionando.

Jiang Zemin, secretario general del Partido Comunista Chino y presidente de la República, en su informe ante el Decimoquinto Congreso del Partido el 12 de septiembre de 1997, presentó nuevas nociones sobre el tema de la reforma de las empresas estatales, basándose en una definición modificada de sector público.¹⁴ Pero junto a su decisión de continuar impulsando las reformas, Jiang destacó que lo que se quería era mantener el control del Estado sobre las industrias y empresas clave; mejorar su eficiencia económica mediante incentivos de mercado, no privatizarlas.

La insistencia de las autoridades chinas en que la restructuración de la propiedad de las empresas estatales de ninguna manera significa que se les privatice, tiene como propósito reafirmar al socialismo como el sistema que conducirá al desarrollo económico, pero también legitimar política e ideológicamente los cambios aprobados ante la sociedad, pero sobre todo frente a las fuerzas más conservadoras del liderazgo, que de otra manera podrían oponerse.

Las diversas formas de coinversión que se han sugerido a las empresas, excepto una entre las cuatro que se mencionan más adelante, se refieren a la transferencia de propiedad entre personas legales, en modalidades que teóricamente permiten la continuación del control estatal sobre las empresas. Si esto es así, la tarea consistiría más bien en reformar las instituciones gubernamentales que tienen que ver con la actividad económica para hacerlas más eficientes y acordes con las reglas del mer-

13. De las 118 000 empresas industriales estatales sólo de 2 a 5 por ciento han sido privatizadas como resultado de la última reforma; la mayoría de las empresas son pequeñas. Banco Mundial, *China's Management of Enterprise Assets: The State as Shareholder. A World Bank Country Study*, Washington, 1997, p. 1.

14. Sector público es diferente de sector estatal, porque incluye los sectores colectivo y mixto de la economía, este último en su parte pública. Curiosamente, la ampliación del concepto de sector público, abre el camino al desarrollo del sector no público. También a partir del XV Congreso del Partido, en septiembre de 1997, se reconoció oficialmente que el sector no público, compuesto por los negocios privados y los individuales (autoempleados, negocios familiares o con menos de siete empleados), son “un componente importante de la economía socialista de mercado”.

cado; de ninguna manera eliminar su influencia en la economía, ni la del Partido como guía ideológica de la sociedad.

Reestructuración del Consejo de Estado¹⁵

El momento de formación de un nuevo Consejo de Estado generalmente se aprovecha para efectuar cambios en su organización o en su estructura. Lo interesante del Consejo de Estado elegido durante la Novena Asamblea Popular Nacional¹⁶ es que se aprobaron cambios de estructura de largo alcance, que la instrumentación del proyecto en el gobierno central¹⁷ se llevó a cabo con rapidez y que 97% de los delegados votó a favor de la propuesta de Zhu Rongji.¹⁸

La reestructuración más reciente del Consejo de Estado tiene tres características que es importante resaltar: a) la amplitud de la redefinición de funciones de los ministerios y las comisiones estatales; b) los cambios en la organización y forma de operar de los órganos gubernamentales, y c) la magnitud del adelgazamiento del aparato gubernamental de 40 ministerios y comisiones estatales del Consejo de Estado instituido en 1993 a 29. Los que continúan operando, además de que absorben algunas de las funciones de los que desaparecieron, se clasificaron en cuatro áreas de influencia:

1) De macrocontrol, referente al balance general de la economía, al control de la inflación, a la optimización de la estructura productiva y al desarrollo. Aquí entran dos comisiones estatales,¹⁹ el Ministerio de Finanzas y el Banco Popular de China (que opera como banca central).

2) Especializados en el manejo económico: ocho ministerios, de los cuales ya existían seis,²⁰ más dos de reciente creación.²¹

3) Administración: incluye cinco ministerios.²²

4) Asuntos del gobierno y del Estado: 12 ministerios.

Un dato curioso es que la Comisión Estatal para la Reestructuración Económica, que ha sido decisiva en cuanto a la formu-

lación y forma de aplicación de la estrategia reformista, se haya transformado en un cuerpo de procedimientos, excluyéndosele del Consejo de Estado; eso sí, con el primer ministro Zhu Rongji a la cabeza y un consejo formado por los ministros más importantes.

Las reformas a los sistemas de incentivos

Respecto al funcionamiento de las corporaciones modernas,²³ los incentivos —externos e internos— a las empresas aseguran, de acuerdo con el Banco Mundial, el cumplimiento, por parte de administradores y consejos directivos, de los objetivos y metas de los propietarios de los activos (los accionistas). Aplicado al caso de la reforma y corporativización de empresas estatales en China, actualmente en proceso, habrá que suponer la desaparición previa de la mayor parte de los controles administrativos comunes en las economías centralmente planificadas. Ello puede equipararse con lo que serían los niveles segundo —intermedio— y tercero de aplicación de las políticas en torno a la reforma urbana en China.

Es importante recordar que la parte más interesante de las reformas a la estructura económica, por lo que significa en cuanto a la modificación de objetivos e instrumentos, es la decisión política de transformar radicalmente los sistemas de incentivos a las actividades económicas para hacerlos congruentes con un sistema de economía de mercado. Aquí entrarían desde la liberalización de los mercados de productos, en lo que se ha avanzado bastante, las condiciones de libre entrada y salida de empresas del mercado, que no existen para la industria estatal, hasta los sistemas independientes de monitoreo y auditorías de los estados financieros de las empresas.

Las reformas de precios, salarios y desregulación de los sistemas de contratación y despido de los trabajadores son ejemplos clave de cómo se lleva a cabo la modificación de los incentivos externos a las empresas.

La reforma del sistema de precios relativos

De manera simplista podría decirse que en China la reforma de precios comenzó en 1979, cuando, como parte de las llamadas "reformas en el campo", se incrementaron los precios de acopio de los productos agrícolas básicos (granos, algodón y oleaginosas). Con ello se inició el desmantelamiento del sistema de precios fijos para prácticamente todos los productos agrícolas. Entonces se manifestó con todo rigor la rigidez de la estructura de los precios relativos en China al no existir mecanismos para financiar aquellos incrementos. Éstos se pagaron en su totalidad con fondos gubernamentales, hasta que la situación se hizo insostenible en 1981-1982.

En octubre de 1984 se reconoció oficialmente la necesidad de racionalizar el sistema de precios relativos y de eliminar la

15. *China News Analysis*, núms. 1606, 1608 y 1613-1614, 15 de marzo, 15 de abril y 15 de julio de 1998, respectivamente.

16. Celebrada en Beijing del 5 al 14 de marzo de 1998.

17. La reestructuración, la reorganización y el adelgazamiento del Consejo de Estado se iniciaron de inmediato y se esperaba que en el caso del gobierno central (las organizaciones centrales) se completara a fines de 1998.

18. En 1993, en la Octava Asamblea Popular Nacional, alrededor de 20% de los delegados votó en contra de la reforma económica.

19. La Comisión Estatal de Planificación del Desarrollo, antes de Planificación, y la Comisión Estatal de Economía y Comercio.

20. Ferrocarriles, Comunicaciones, Construcción, Agricultura, Conservación de Agua y Comercio Exterior y Cooperación Económica.

21. El de la Industria de la Información que fusiona al Ministerio de Correos y Telecomunicaciones con el de Industria Electrónica, y un segundo Ministerio, el de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional.

22. Los de Educación, Ciencia y Tecnología —antes Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología—, Cultura, Trabajo y Seguridad Social y Recursos Naturales.

23. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 12.



uno de los efectos más notorios de la estrategia reformista iniciada a fines de los setenta ha sido la modificación de la estructura productiva de la economía china. Siguiendo el patrón de comportamiento esperado de las economías en las etapas tempranas o intermedias de desarrollo, se ha presentado una baja en la participación del sector primario y un aumento en la correspondiente a los sectores secundario y terciario

incongruencia de buscar una mayor autonomía de las empresas y contar con un sistema subsidiado de precios de materias primas y de bienes intermedios. Empero, la preocupación que finalmente prevaleció fue la de la inflación, por lo que los reajustes apenas fueron marginales.

O sea, que la constitución y aplicación práctica de un sistema de precios relativos, que reflejara de mejor manera las disponibilidades reales de todo tipo de bienes, se inició apenas en 1990 y 1991; en este último año ya se había liberalizado alrededor de 65% de las materias primas y 75% de los bienes terminados.²⁴ Un avance adicional fue la desregulación de los mercados de granos en 1993, lo que puso fin al monopolio de 35 años del Estado en ese renglón, y la reducción de los subsidios integrados a dichos precios.

Cabe aclarar que cada intento de desregulación del sistema de precios relativos ha estado acompañado de conatos de inflación, no necesariamente a causa de la reforma, excepto cuando ésta despertó expectativas inflacionarias. Más bien, la inflación puede asociarse a políticas monetarias y crediticias de carácter expansivo, como sucedió en 1987-1988 o en 1994, cuando la escasez de granos obligó a importarlos en cantidades muy superiores a las previstas.

La reforma a los salarios y la desregulación del empleo

La reforma del sistema de salarios es crucial en el proceso de descentralización de la toma de decisiones y en el mejoramiento de los sistemas de incentivos, esto último porque relaciona las remuneraciones a los resultados operativos de las empresas.

Ese proyecto de reforma se anunció formalmente en septiembre de 1982, durante el Decimosegundo Congreso del Comité Central del Partido. En julio de 1984, todavía como preparación a su extensión en escala nacional, se introdujo el concepto de bonos fluctuantes y sin límite alguno como complemento al salario básico de empleados y trabajadores. La contraparte de los bonos era la posibilidad de aplicar multas en caso de no cubrir la cuota personal de producción o requisitos mínimos de eficiencia operativa.

Como es lógico, el monto de los bonos ha tenido desde un principio ciertas limitaciones, al estar ligado a los resultados económicos de las empresas. Hay regulaciones para que su ritmo no exceda la tasa de crecimiento de las utilidades de las empresas. Asimismo, al parecer a los ingresos retenidos por las empresas se les sujeta a un gravamen adicional, además de progresivo, al impuesto al ingreso, que se aplicaría a la parte destinada a los bonos salariales.

Junto con las medidas anteriores, a partir de octubre de 1984 en varias provincias del país se establecieron disposiciones para desregular el empleo que implicaban aceptar una situación de exceso de trabajadores en el subsector de la industria estatal. Con un número creciente de trabajadores empleados por contrato, las propias empresas comenzaron a establecer las especificaciones de duración, el tipo de contrato, los salarios, los bonos y las prestaciones sociales. De esta manera, es posible contratar, desplazar y despedir empleados y trabajadores en función de su eficiencia y de las necesidades de mano de obra de las empresas, lo que para éstas significa contar con los medios administrativos y financieros necesarios para la toma de decisiones económicas que se derivan de su creciente autonomía. En cuanto a responsabilidades, parte de los costos de la transición que representa la reasignación de los trabajadores desplazados y desocupados

24. Far Eastern Economic Review, Asia 1992 Yearbook, p. 103.

parece quedar a cargo de las empresas, desde la obligación de seguir cubriendo una parte del salario a los trabajadores desplazados, pero no despedidos, trasladarlos a compañías filiales de la propia empresa industrial, de servicios, por ejemplo, hasta establecer centros de reconstrucción y capacitación para los desempleados.

Apenas en 1994 la Oficina Estatal de Estadísticas introdujo en sus informes el término de desempleado; antes de eso, los anuarios se referían a las “personas en espera de empleo” y hasta la fecha no hay información sistemática sobre el número de trabajadores desplazados anualmente ni de los que continúan empleados pero son redundantes.

Sin embargo, la remoción de trabajadores redundantes en las empresas estatales es un proceso irreversible, como parece ser la tendencia hacia la corporativización, internacionalización y eventual privatización de la industria china. Así lo señaló Zhu Rongji en su planteamiento de objetivos para 1998-2000, cuando se refirió al desempleo como parte integral de la transición hacia un sistema más eficiente que el actual y donde señaló la necesidad de desarrollar mecanismos de seguro para los desempleados —prácticamente inexistentes— y aprovechar al máximo las posibilidades de reasignación de la fuerza de trabajo desplazada.

Corporativización de las empresas estatales

El programa de reforma del manejo de los activos de las empresas estatales se inspira en el modelo corporativo moderno. La Ley Corporativa o de Compañías, que entró en vigor en julio de 1994, validó la forma corporativa de asociación e hizo posible una mayor movilidad de los activos de las empresas. Ella se concreta cuando se forman grupos industriales y corporaciones o se fusionan empresas por medio de líneas ministeriales y locales. Las fusiones transregionales de empresas es una nueva modalidad que se impulsó en ciertas industrias clave (como el acero) a fin de incrementar el grado de concentración industrial.

La Ley de Compañías se orienta a separar las funciones gubernamentales de las de los negocios y a preservar e incrementar los activos propiedad del Estado. No se incluye la privatización y tampoco se acepta en el ámbito político, pero está implícita en el proceso de “hibridación” de la propiedad que resulta de la formación de compañías por acciones. El proyecto de corporativización de empresas estatales presentado por Zhu Rongji, primer ministro del Consejo de Estado, en marzo de 1998, puede examinarse desde dos ángulos relacionados con los dos objetivos señalados. Primero, la decisión de formalizar la forma corporativa en el sector de industria es consecuente con el objetivo de separar las funciones del gobierno de las de los negocios, porque permite la identificación del Estado/gobierno en sus dos papeles principales en o respecto a las empresas estatales: a) como propietario de activos —accionista en la forma corporativa—, y b) como regulador de la economía. En segundo lugar, la legitimación de otros tipos de propiedad diferentes de la estatal y la colectiva es condición necesaria para captar recursos financieros no estatales para modernizar la planta productiva,

C U A D R O 1

CHINA: ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1980-1996 (PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL PIB)

	1980	1990	1995	1996
Primario ¹	30.1	27.1	20.6	20.0
Secundario	48.5	41.6	48.4	48.9
Industria	44.2	37.0	41.8	42.2
Construcción	4.3	4.6	6.6	6.7
Terciario	21.4	31.3	31.0	31.1
Transportes	4.5	6.2	5.6	5.6
Comercio	4.7	7.6	8.7	n.d.

1. Comprende básicamente agricultura, ganadería, silvicultura, etc. Minería, por ejemplo, se incluye en el sector secundario.

Fuente: State Statistical Bureau of the People's Republic of China, *China Statistical Yearbook*, 1996.

con miras a preservar y reproducir los activos propiedad del Estado. De lo anterior proviene quizás la decisión de estimular cuatro tipos de corporativización de las empresas estatales, de los cuales, se dice, sólo el cuarto corresponde a privatización.

1) La totalidad de los activos de una empresa se convierten en acciones, de las que el Estado conserva 50% y el resto se vende a personas legales o físicas, sean trabajadores de la empresa o individuos ajenos a ella, chinos o extranjeros.

2) Las empresas estatales se fusionan o establecen coinversiones con otras empresas, en su mayoría del mismo sector.

3) Las acciones pertenecen a la economía colectiva, a personas legales y a los trabajadores.

4) La empresa estatal se convierte en compañía de responsabilidad limitada, donde la mayoría de los accionistas son personas físicas.

En la industria urbana recientemente se comenzó a adoptar el sistema accionario en cooperativa, que en el medio rural existe desde los años ochenta. En ese sistema los trabajadores y empleados de la empresa que se corporativiza adquieren acciones en cantidades aproximadamente iguales y comparten los riesgos y las utilidades. Con este sistema se prevé incentivar al personal de las empresas en cooperativa para trabajar de manera conjunta.

La corporativización de las empresas estatales tiene el propósito de formar entidades separadas a sus propietarios y delimitar responsabilidades, lo que en China se aplica principalmente a limitar las responsabilidades del Estado/gobierno frente a las empresas estatales, de manera que no se extiendan más allá de lo que corresponde a la parte de su inversión en la total. La limitación de responsabilidades forma parte de los denominados incentivos externos a las empresas, porque las obliga a asumir sus deudas o a declararse en quiebra en caso de no poder pagarlas, en vez de esperar dispensa de parte de los bancos estatales o subsidios fiscales en caso de mal funcionamiento.

En las corporaciones, el establecimiento de sistemas de gobernabilidad corporativa (incentivos internos a las empresas y a las corporaciones) alienta a los administradores a seguir las directivas de los propietarios; por lo pronto, los accionistas participan en la elección de los consejos directivos y de los directores, así

C U A D R O 2

CHINA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR TIPOS PRINCIPALES DE PRODUCTOS, 1991-1996 (MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

	1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Exportaciones	71 843	100.00	84 940	100.00	91 744	100.00	121 006	100.00	148 780	100.00	151 066	100.00
Productos primarios	16 145	22.47	17 004	20.02	16 666	18.17	19 708	16.29	21 485	14.44	21 925	14.51
Manufacturas	55 698	77.53	67 936	79.98	75 078	81.83	101 298	83.71	127 295	85.56	129 141	85.49
Productos químicos		5.31		5.12		5.04		5.15		6.11		5.88
Productos de industria ligera y textiles		20.12		19.00		17.87		19.19		21.67		18.87
Maquinaria y equipo de transporte		9.95		15.56		16.66		18.09		21.11		23.38
Importaciones ¹	63 791		80 585		103 959		115 614		132 084		138 838	
Balanza comercial ¹	8 052		4 355		- 12 215		5 392		16 696		12 228	

1. Se incluyen solamente con fines ilustrativos.

Fuente: State Statistical Bureau of the People's Republic of China, *China Statistical Yearbook*, 1996.

como en las decisiones sobre manejo de los ingresos retenidos después de impuestos, de los pasivos y de los activos de capital.

Reestructuración de los activos de las empresas estatales

El proyecto de modernización del subsector de industria estatal, respaldado por el Primer Ministro del Consejo de Estado, compromete a amplios sectores del gobierno y de la sociedad. La que atañe a las empresas estatales se registra en varios frentes que corresponden a distintos ámbitos de la actividad económica o a reformas específicas muy diversas entre sí, por ejemplo las de los derechos de propiedad y de los sistemas de gobernabilidad corporativa, o bien de política industrial, referentes a la clasificación y diferente tratamiento de las industrias, según sean estratégicas, de servicios públicos, competitivas o no, y a las empresas de acuerdo con su importancia como generadoras de utilidades, divisas e impuestos.

De lo anterior se deriva una serie de programas que comenzaron a aplicarse de manera experimental desde principios de los noventa y otros apenas en 1994, cuando se anunció el "programa de reformas de las 10 000, 1 000, 100 y 10 empresas de propiedad estatal", entre ellos:

1) El experimento de corporativización de 100 empresas estatales de acuerdo con lo expresado en la Ley de Compañías. La selección de la centena de compañías grandes y medianas se completó a mediados de 1995 y los planes de su corporativización (80% de ellas como compañías de responsabilidad limitada) los aprobó el Consejo de Estado a fines de 1996. Sin embargo, esas 100 siguieron siendo en su totalidad propiedad del Estado.

2) El experimento de optimización comprensiva del capital en 56 ciudades,²⁵ consistente en un conjunto de incentivos fiscales para reducir deudas y aumentar las relaciones activos/pasivos de las empresas que participen. Desde el principio, los gobiernos de

las ciudades se encargaron de seleccionar a las empresas, la mayoría de las cuales estaba ya bajo control de los gobiernos locales.

3) El programa de fortalecimiento de 1 000 empresas estatales es definitivamente el más importante de los que aquí se mencionan, pues incluye la renovación técnica, la disminución de las deudas o por lo menos la quita de intereses de un conjunto de empresas que selecciona el gobierno central.²⁶

La idea detrás de este programa es utilizar los recursos provenientes de la corporativización y la venta de acciones para el saneamiento de las finanzas y la modernización tecnológica de unas cuantas empresas que serán el corazón del proyecto de modernización del sistema de empresas estatales. Se calcula que las elegidas representarán dos terceras partes de los activos y más de 70% de las ventas, utilidades e impuestos generados por el subsector de industria estatal.

4) Para las empresas no incluidas entre las 1 000 más importantes, queda el recurso de acogerse a un fondo especial destinado por el gobierno para su reorganización, gastos de quiebra, pago de deudas o posibles contratos de fusión o coinversión con otras empresas. Una opción más independiente es la de disponer de bienes raíces de su propiedad, específicamente terrenos en lugares céntricos de las ciudades y utilizarlos para costear la modernización que el gobierno ya no está dispuesto a pagar.

RESULTADOS Y PROBLEMAS DE LAS REFORMAS

Resultados

Uno de los efectos más notorios de la estrategia reformista iniciada a fines de los setenta, además de las tasas de crecimiento económico de alrededor de 10% a lo largo de casi dos décadas, ha sido la modificación de la estructura productiva de la economía china. Siguiendo el patrón de comportamiento esperado de las economías en las etapas tempranas o interme-

25. Este programa se inició tentativamente en 18 centros urbanos que ya deben ascender a 110, dispersos en toda China, incluidas todas las ciudades importantes.

26. Para fines de 1997 ya se habían seleccionado más de 500 entre las 1 000 empresas en las que el gobierno tratará de conservar una

C U A D R O D E R E S U M E N O 3

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CHINA, 1983-1997 (MILLONES DE DÓLARES)

	Aprobada	Cambio porcentual anual	Efectivamente utilizada	Cambio porcentual anual	Utilizada como porcentaje de la aprobada
1983	1 730	—	640	—	37.0
1984	2 650	53.2	1 260	96.8	47.6
1990	6 600	17.8	3 490	2.9	52.9
1991	11 980	81.5	4 370	25.2	36.5
1992	58 120	385.1	11 010	151.9	18.9
1993	111 440	91.7	27 800	152.5	24.9
1994	82 680	- 25.8	33 790	22.5	40.9
1995	91 280	10.1	37 540	12.6	41.9
1996	75 000	- 17.8	42 350	12.2	56.5
1997	51 780	- 29.3	45 280	8.5	87.5

Fuente: Business Monitor International (BMI), *China 1997, Life after Dong: Reforms Continue. Annual Report on Government, Economy, the Business Environment, Capital Markets and Industry, with Forecast Through End-1999*. Londres, agosto de 1998.

días de desarrollo, se ha presentado una baja en la participación del sector primario y un aumento en la correspondiente a los sectores secundario y terciario. La caída del aporte del sector primario a la formación del producto se ha transferido al sector terciario (véase el cuadro 1), quizá porque está poco desarrollado y por tanto ofrece amplias posibilidades de crecimiento.

Aunque el sector secundario prácticamente no incrementó su participación en el producto, ha registrado cambios importantes en cuanto a la diversificación productiva, lo que refleja la modernización de la estructura productiva y se confirma con los cambios en la composición de las exportaciones, que presentan un incremento relativo de las manufacturas respecto de los productos primarios (véase el cuadro 2).

El rápido crecimiento de las exportaciones, y en general de la participación del sector externo en la economía, es resultado de un esfuerzo programado de inserción en las corrientes internacionales de comercio, que se ha traducido en una creciente generación de divisas para el desarrollo, con el sector público y las empresas extranjeras prácticamente como únicos participantes.²⁷ Pero la peculiaridad del desarrollo de la República Popular China durante las dos últimas décadas ha sido la notable contribución de la inversión extranjera directa, inexistente antes de 1983,²⁸ al crecimiento, conforme a un modelo de retroa-

participación mayoritaria (más de 50% de los activos); ello no impide las coinversiones con capitales del exterior, excepto quizá en las industrias consideradas estratégicas. Business Monitor International (BMI), *China 1998, with Forecasts through to End-2000. Annual Report on Government, Economy, the Business Environment, Capital Markets and Industry*, Londres, agosto de 1998.

27. En los primeros cuatro meses de 1998 se registraron exportaciones por 56 190 millones de dólares (11.6% de incremento) e importaciones por 41 290 millones de dólares (3.1% más respecto al mismo período de 1997). Las empresas públicas fueron responsables de 48.8% de las transacciones comerciales con el exterior y las de inversión extranjera, de 48.1 por ciento.

28. Sin olvidar la ayuda soviética de los años cincuenta asociada a la aplicación del Primer Plan Quinquenal.

limentación en el que el exterior respondió de inmediato a las medidas desregulatorias de la economía china.²⁹ El cuadro 3 muestra el flujo de inversiones efectivamente utilizadas en comparación con las aprobadas, lo que revela la magnitud de su crecimiento y la tendencia a una mayor tasa de empleo de las inversiones autorizadas.

Es obvio que el proceso de corporativización de las empresas estatales ha tenido un efecto en todos los fenómenos anteriores —transformación de la estructura productiva, composición de las exportaciones y, en general, de los intercambios comerciales con el exterior—, pero su efecto inmediato ha sido la caída de la contribución del subsector de empresa estatal a la formación del PIB. En el cuadro 4 el concepto estatal se circunscribe a la definición tradicional de empresas bajo la autoridad directa del Estado, por lo que no es posible identificar la función de las empresas convertidas a compañías por acciones.

Problemas y dificultades

Quizá el más grave problema del cual pende la viabilidad de la reforma de las empresas estatales en el mediano plazo es el elevado costo económico y social en términos de desocupación urbana, el cual no se refleja en la tasa oficial de desempleo.³⁰ Según la Oficina Estatal de Estadísticas, a fines de 1997 había 12 millones de trabajadores desplazados;³¹ se preveía que 5 o 6 millones de ellos encontrarán un nuevo puesto de trabajo y se calculaba que alrededor de 4 o 5 millones de esos desplazados recibían remuneraciones por debajo del mínimo de subsistencia, por lo que eran prácticamente desempleados.

29. Está presente aquí el concepto de la Gran China, porque casi 70% de esas inversiones se originaron en Taiwan y Macao.

30. De 3.8% para 1997, porque sólo incluye a quienes se han registrado en las oficinas oficiales de desempleo.

31. Clasificados así porque siguen teniendo una relación contractual con sus empleadores, de los que reciben una fracción del salario y algunas prestaciones, como vivienda.

C U A D R O 4

CHINA: PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL; POR TIPO DE PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS, 1990, 1994 Y 1996 (PORCENTAJES)

	1990	1994	1996
Producto bruto industrial ¹	2 392.4	7 690.5	9 959.5
Estatales ²	54.60	34.07	28.48
Colectivas	35.62	40.8	39.39
De poblados y poblaciones	10.20	14.76	n.d.
De aldeas	10.01	15.70	n.d.
Coinversiones urbanas	0.23	0.44	n.d.
Coinversiones rurales	2.03	2.96	n.d.
Individuales	5.39	11.51	15.48
En áreas urbanas	0.45	1.13	n.d.
En áreas rurales	4.95	10.38	n.d.
Otro tipo de propiedad	4.38	13.55	16.65

1. Millones de yuanes a precios corrientes. 2. Excluye el valor de la producción de las empresas organizadas en compañías por acciones.

Fuente: State Statistical Bureau of the People's Republic of China, *China Statistical Yearbook, 1996*.

El cuadro 5 muestra la distribución entre empleo rural y urbano y el aporte de los distintos tipos de empresas a la generación de empleos urbanos; destaca la participación creciente de las empresas privadas y extranjeras en ese renglón, aunque insuficiente todavía para resolver el problema del desempleo urbano.

La crisis de empleo afecta de manera diferente a los distintos sectores y a las regiones; la minería y algunas ramas de la industria ligera presentan los más altos niveles de redundancia del factor trabajo, particularmente la industria textil, que ha sido elegida por Zhu Rongji para su reestructuración. Se calcula que en los próximos tres años habrá que encontrar un puesto de trabajo para 1.2 millones de trabajadores textiles, la mayoría mujeres. Hasta ahora la región más afectada es la del Noreste, que comprende las provincias de Liaoning, Jilin y Heilongjiang; la primera, por ejemplo, a fines de 1997 tenía más de un millón de desplazados, esto es, 15% de los trabajadores del sector estatal de la provincia.

En el sector gubernamental, la reforma más reciente al Consejo de Estado significará recortar más de 30 000 plazas en el gobierno central y cuatro millones cuando se complete su aplicación en escala nacional. Aunque aproximadas, esas cifras dan una idea de la magnitud del problema de desempleo que se gesta en China, para el que habrá que encontrar soluciones también de gran magnitud.

Se tienen grandes esperanzas en la industria privada, pero la solución al problema del desempleo urbano tendrá que venir con la transición, en el mediano plazo, ya que la industria estatal, y aún más la urbana de propiedad colectiva, están contribuyendo menos a la generación de empleo. En el cuadro 6 puede apreciarse el creciente aporte del sector no estatal, así como el desaceleramiento pronunciado en la creación de empleos en 1996 con respecto a 1995, que persiste en los dos años siguientes.

Un obstáculo para la búsqueda de coinversiones y para la corporativización sobre bases firmes es el bajo grado de concentración industrial de casi todas las industrias en China, resultado de la irracional estructura de inversiones del pasado, y que se tradujo en una baja utilización de la capacidad productiva. Así, además de la redundancia de trabajadores, la reforma de las empresas estatales revela un exceso de capacidad productiva respecto a la demanda en un entorno de economía abierta en el que no es posible continuar operando en condiciones de baja eficiencia productiva.

Como ejemplo de lo anterior, cabe mencionar que en 1996 China fue el principal productor de acero, con 107.6 millones de toneladas, con lo que superó a Japón. Sin embargo, existen 24 grandes productores y muchos pequeños, pues prácticamente cada provincia de China tiene su propia industria del acero, lo que revela un grado muy bajo de concentración industrial, cuya superación entrañará un costo económico muy alto. En lo relativo a textiles, para mencionar el caso más extremo de la industria ligera, a pesar de que en 1997 contribuyó con 45 450 millones de dólares de exportaciones, aproximadamente 25% de las totales de ese año, más de 50% de las empresas textiles arrojan pérdidas, por lo que habrá que emprender una reducción drástica de la capacidad instalada de esa industria.

C U A D R O 5

CHINA: EMPLEO URBANO Y RURAL, POR TIPOS DE EMPLEADOR Y TASA DE DESEMPEÑO, 1991-1996 (MILLONES DE PERSONAS)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total nacional	583.6	655.5	663.7	672.0	679.5	688.5
Rural	431.0	483.1	487.8	487.9	488.5	490.4
Urbano	152.6	172.4	175.9	184.1	190.9	198.1
Estatal ¹	145.1	145.1	143.1	145.0	144.1	142.6
No estatal ²	8.6	11.2	16.5	23.2	29.4	32.9
Tasa oficial de desempleo urbano (%)	2.3	2.3	2.6	2.8	2.9	3.0

1. Incluye los trabajadores de las empresas colectivas urbanas. 2. Se refiere a los trabajadores urbanos que laboran en compañías por acciones, cooperativas y en empresas privadas y extranjeras.

Fuente: State Statistical Bureau of the People's Republic of China, *China Statistical Yearbook, 1996*. Cifras para 1991 y tasas oficiales de desempleo: Business Monitor International, *China 1997, Life after Dong: Reforms Continue. Annual Report on Government, Economy, the Business Environment, Capital Markets and Industry, with Forecast through end-1999*, Londres, agosto de 1998, p. 64.

C U A D R O 6

CHINA: GENERACIÓN DE EMPLEO POR TIPO DE EMPRESAS, 1992-1996 (MILES DE PLAZAS)

	1992	1993	1994	1995	1996
Privadas e individuales	780.0	2 780.0	4 420.0	4 880.0	2 840.0
Extranjeras	570.0	660.0	1 180.0	1 070.0	270.0
Estatales	2 250.0	310.0	2 940.0	470.0	- 160.0
Colectivas urbanas	- 70.0	- 2 280.0	- 1 080.0	- 1 380.0	- 1 310.0
Total	3 530.0	1 470.0	7 460.0	5 040.0	1 640.0

Fuente: *People's Daily*, del 28 de mayo de 1998.

Por último, siempre existe el riesgo de que la aplicación de las reformas dé lugar a nuevas formas de irracionalidad, como sucede con la sustitución de los anteriores controles por mecanismos insuficientemente desarrollados que ocasionan evasión fiscal y apropiación irregular de los activos de las empresas, en lo que podría llamarse un patrón de privatización de los activos y socialización de los pasivos. Lo mismo podría decirse de las políticas de tratamiento preferencial a las 1 000 empresas seleccionadas por el gobierno chino, si los apoyos se traducen en ineficiencia operativa o en un costo excesivo para el gobierno.

CONCLUSIONES

Las reformas a la administración y a la estructura de la propiedad de las empresas estatales han dado lugar a dos procesos irreversibles de consecuencias económicas y sociales aún imprevisas, pero cuyo efecto inmediato ha sido la pérdida importante del control del Estado sobre la asignación de los recursos en la economía, en particular sobre la propiedad de los activos fijos y el empleo de los recursos financieros para la producción y la comercialización de los bienes industriales y la canalización de los recursos creados por el sector.

El primero de esos procesos, de alcances socioeconómicos imprevisibles, se refiere al creciente desempleo urbano derivado de la aplicación de las políticas desregulatorias del empleo. Desde el punto de vista de los trabajadores desplazados y despedidos por las empresas estatales, el efecto es una disminución drástica o pérdida total de ingresos, según el caso, y para los despedidos, de las prestaciones sociales que recibían.

El segundo proceso, que atañe a la reducción de la gobernabilidad en las empresas, se ha traducido en una descapitalización acelerada de las mismas —debido principalmente al aumento indiscriminado de salarios y bonos salariales—, en evasión fiscal y en la apropiación indebida o irregular de activos que formalmente son del Estado. Esto último se ha presentado de varias maneras, pero sobre todo mediante la corporativización de las empresas a ritmos y direcciones que difieren de los aprobados.

La corporativización relativamente rápida y poco controlada de las empresas estatales se ha facilitado por el cambio en la percepción del Estado chino respecto a los montos de recursos

de inversión que precisa la industria estatal para la modernización tecnológica de la planta productiva de las empresas potencialmente competitivas. La necesidad creciente de capitales ha conducido a los operadores gubernamentales a olvidar la decisión inicial del liderazgo chino: imprimir gradualismo al proceso de corporativización a fin de evitar que se salga del cauce de economía socialista de mercado.

El manejo discrecional y demasiado liberal de los recursos operativos por parte de los directivos de las empresas ha entrado la desaparición de los controles administrativos, dada la ausencia de mecanismos adecuados de regulación de la economía necesarios para obligar a los administradores a actuar conforme a los intereses de los accionistas, incluido el Estado como propietario de activos.

La crisis financiera y económica de varias economías del Sudeste Asiático es un factor adicional que dificulta el éxito de las reformas, pues ello se ha traducido en la caída inmediata y generalizada de la demanda, además de que afecta otros aspectos cruciales de estímulo externo de la economía china que hasta hace pocos meses parecían garantizados: un flujo creciente de inversiones extranjeras directas, cuya tasa de crecimiento alcanzó su punto más alto en 1993, y la captación de tecnologías integradas a esas inversiones. La recesión japonesa representa por sí sola una disminución de la demanda de productos chinos, que no alcanza a ser compensada por un mercado interno más amplio, mucho menos ante la presencia de una desocupación creciente (urbana y rural).

Del sector privado se espera que absorba un número creciente de los trabajadores desplazados por el sector estatal, pero las empresas privadas y extranjeras, aunque más dinámicas, no tienen la capacidad para generar el empleo que imponen las necesidades actuales. Por otra parte, la distribución de los recursos financieros no corresponde a esas prioridades; las empresas estatales reciben aproximadamente 75% de los créditos bancarios a la industria y alrededor de 60% del déficit público se relaciona con apoyos a ese tipo de empresas. Otra posible solución a las dificultades actuales, que se traslapa con la absorción creciente de trabajadores por los subsectores de la industria privada nacional y extranjera, es la promoción del sector terciario, todavía poco desarrollado, en el que podrían generarse empleos a un costo relativamente bajo en términos de capital.

El tratamiento inadecuado de cualquiera de estos problemas y de otros que surjan en relación con la reforma de las empresas estatales, implica el retraso en las demás reformas, por ejemplo la bancaria, que no podrá completarse mientras no se reduzca significativamente el monto de deudas incobrables, o la fiscal, que exige una delimitación muy clara de responsabilidades entre el gobierno y las empresas estatales y entre los diferentes niveles de gobierno. Empero, la alternativa a la reforma de las empresas estatales sería la pérdida creciente de competitividad, tanto internamente frente a las empresas privadas y de inversión extranjera, cuyo desarrollo es irreversible en las condiciones actuales de apertura, como en el mercado internacional, con los efectos lógicos en cuanto a las posibilidades para toda la economía. 