



# El Estado chino como accionista de las empresas

China ha demostrado su firme decisión de reformar las empresas estatales. Sin embargo, muchas de ellas no funcionan aún como empresas comerciales. Si bien algunas de las reformas han dado buenos resultados, otras han ocasionado problemas imprevistos. En este artículo se sugieren algunas medidas que podrían mejorar el proceso.

*Harry G. Broadman*

**E**N LA novena feria anual del comercio internacional, celebrada el año pasado en Harbin, capital de la provincia de Heilongjiang, en el noreste de China, se ofrecieron en venta 1.078 empresas estatales pequeñas y medianas, que tenían un total de 320.000 empleados. De hecho, el gobierno provincial intentó regalar algunas de las empresas en dificultades.

Si bien los hechos como éste parecen indicar que China ha avanzado mucho en la privatización del sector empresarial, el Estado sigue siendo propietario de las empresas más importantes. Al desempeñar el Estado funciones que normalmente estarían en manos de los accionistas privados, la aplicación de la estrategia de reforma de las empresas estatales —separar la actividad comercial de la gestión pública— ha creado problemas imprevistos: liquidación de activos, descapitalización, manipulación de salarios, y evasión tributaria. Estos problemas amenazan los objetivos de la reforma empresarial y, al repercutir en el sector financiero, ponen en peligro ciertos componentes fundamentales del programa global de reforma económica.

## El problema de las empresas estatales

Entre los experimentos emprendidos, se han contratado servicios de gestión, se ha dado mayor autonomía a los gerentes, se han convertido empresas públicas en sociedades y se ha diversificado la propiedad. Uno de los componentes centrales de estos experimentos ha sido la descentralización de la autoridad estatal, conforme a la cual la supervisión de las 114.000 empresas industriales del Estado —con excepción de 2.000 ó 3.000— pasó de las autoridades centrales de Beijing a los gobiernos locales. Recientemente ha surgido una red de oficinas, empresas y comités encargados, respectivamente, de la gestión, operación y supervisión de los activos estatales. También se están estableciendo grandes grupos empresariales y

sociedades de control a nivel nacional. Hace varios años, los dirigentes chinos decidieron que el gobierno central seleccionaría 1.000 empresas estatales de alta prioridad que habría que reorganizar y que privatizaría la mayoría de las empresas restantes. Sin embargo, hasta ahora se han traspasado relativamente pocas empresas públicas al sector no estatal —probablemente entre un 10% y un 15% del total— y la mayoría son empresas pequeñas. (En algunas provincias se ha privatizado casi el 50% de las empresas estatales pequeñas.)

Algunas reformas del sector empresarial han sido verdaderamente innovadoras y han aumentado la productividad. Además, a pesar de la expansión del sector no estatal —entidades colectivas urbanas, empresas municipales y rurales, empresas de propiedad individual, y empresas financiadas con fondos extranjeros— impulsada por reformas que han liberalizado la entrada a los mercados, eliminado los controles de precios, mitigado las restricciones sobre la inversión, aumentado la neutralidad del impuesto entre los diferentes tipos de empresa, y expuesto los mercados a la competencia internacional, las empresas estatales siguen siendo el motor primordial del sector industrial chino. Las empresas industriales del Estado representan la tercera parte del producto nacional, más de la mitad del capital total, las dos terceras partes del empleo en las zonas urbanas, y casi las tres cuartas partes de la inversión. Proveen materias primas esenciales y predominan en algunos sectores con uso intensivo de capital, como los de la energía, el acero, los productos químicos y la maquinaria.

Sin embargo, las reformas no han resuelto los problemas fundamentales de las grandes empresas. A pesar del crecimiento sin precedentes de la economía china, en los últimos años las utilidades de las empresas industriales del Estado se han reducido, de un 6% del PIB a menos del 1%. Muchas empresas estatales son tecnológicamente ineficientes. La mayoría sigue otorgando servicios sociales a los trabajadores y

sus familias durante toda su vida. Además, tienen una creciente proporción de personal sobrante y jubilados en su planilla de liquidación de sueldos. Cada vez es mayor el número de empresas deficitarias: alrededor de la mitad registra pérdidas netas (hace pocos años era sólo la tercera parte), que en total equivalen aproximadamente al 1% del PIB. Las tasas de utilización de capacidad de las fábricas correspondientes a los principales productos industriales de las empresas estatales se han reducido a un nivel inferior al 60%. Sin embargo, estas empresas absorben más de las tres cuartas partes del crédito bancario interno, lo cual debilita aún más el deficiente sistema bancario dominado por el Estado.

## Derechos de propiedad

Uno de los principales objetivos de la reforma de las empresas en China es aclarar los derechos de propiedad y delinear las funciones del Estado y de las empresas. En 1992, los gerentes de las empresas estatales adquirieron, mediante una nueva ordenanza, “catorce derechos de gestión autónoma”, incluido el derecho a fijar los precios, contratar y despedir trabajadores, etc. No obstante, la aplicación de estos derechos es despareja, y en pocas empresas industriales se cumplen todos ellos.

La transformación de las empresas estatales en empresas comerciales avanza con lentitud. De acuerdo con la legislación sobre empresas, los “inversionistas” deben ser identificados en la escritura constitutiva de la empresa, tarea sumamente difícil. No se trata, simplemente, de seguirle el rastro a los fondos, sino de asignar derechos de propiedad. En muchos casos, las entidades interesadas —diversos ministerios y organismos gubernamentales— no pueden establecer un consenso para la selección de inversionistas. Este dilema se ve agravado por el hecho de que la mayoría de las empresas estatales tienen grandes pasivos. Todos quieren los activos; nadie quiere los pasivos. Dada la falta de claridad en la asignación de derechos de propiedad, se produce una asimetría en la asignación de derechos y obligaciones sobre activos rentables y no rentables. En efecto, los activos se “privatizan”, pero los pasivos se “socializan”.

La confusión con respecto a los derechos de propiedad se debe a que los ministerios y otros organismos estatales actúan como accionistas y administradores a la vez. Efectivamente, muchos ministerios desempeñan el papel de accionistas. A través de todos los organismos, horizontal y verticalmente, hay una fragmentación y un ejercicio parcial del derecho de propiedad, sin que haya una entidad específica responsable de los resultados de las empresas. Por consiguiente, los administradores gozan de un grado de autonomía superior al prescrito oficialmente y, al no existir un sistema adecuado de frenos y contrapesos, pueden tener un comportamiento oportunista.

## Cambios de organización

Los cambios de organización, con el establecimiento de una red de instituciones y empresas encargadas de administrar los activos estatales, han sido el aspecto más visible del proceso de reforma empresarial en China. A nivel nacional, el Consejo de Estado —que en China es el gabinete ministerial— actúa como el verdadero propietario de las empresas estatales en nombre del pueblo chino, en tanto que la oficina

nacional de administración de la propiedad estatal actúa como agente. En las provincias y ciudades hay organismos similares de nivel superior. El nivel intermedio está formado por sociedades de control y empresas de operación con activos en las provincias y municipalidades. Las empresas estatales conforman el tercer nivel.

En la nueva estructura, las relaciones de autoridad no son claras, y en muchos casos las mismas personas actúan como miembros de directorios y ejecutivos superiores. Además, los miembros de los directorios no son elegidos por un propietario con objetivos comerciales, ni por sus representantes, sino por funcionarios del Gobierno o del Partido. Con pocas excepciones, los ministerios y oficinas sectoriales, así como las grandes empresas, han sido transformados en nuevas entidades, si bien no se ha modernizado su estructura social. Muchos gerentes ven muy pocas diferencias entre las antiguas oficinas y las nuevas entidades, aparte del nombre. Por consiguiente, la nueva red se encuentra bajo el peso de conflictos de intereses que impiden separar la actividad comercial de la gestión pública.

## Incentivos para la buena gestión empresarial

La creación de incentivos para la buena gestión representa un desafío para las empresas importantes de todo el mundo. La falta de claridad en la identidad de los propietarios de las empresas estatales dificulta la gestión empresarial pues deja sin resolver el problema de quién debe supervisar a los gerentes. La combinación de las funciones comerciales y sociales de las empresas y el hecho de que el Estado sea el verdadero propietario y regulador de las empresas estatales producen confusión en cuanto a los objetivos de gestión. Además, es difícil efectuar una gestión empresarial eficaz pues muy pocas de las instituciones a cargo de la gestión de los activos del Estado reciben periódicamente información oportuna, fiable y útil sobre los resultados financieros de las empresas que controlan.

Si bien la incorporación de accionistas particulares mediante listas públicas no se ha traducido en una separación clara de la propiedad y la gestión, en los casos en que la propiedad se ha diversificado para incluir inversionistas institucionales han surgido nuevas estructuras de gestión. Sin embargo, son relativamente pocos los organismos fiscalizadores independientes —especialmente bancos— que se encargan de imponer una firme disciplina sobre las empresas estatales. Los cuatro bancos especializados actúan principalmente como agentes del Estado. Si bien estos bancos están tratando de transformarse en entidades comerciales, falta mucho para que puedan establecer su independencia. Las fusiones (o la amenaza de absorción) pueden ser un mecanismo disciplinario eficaz para corregir una gestión deficiente. No obstante, las fusiones de grandes empresas estatales son organizadas por el Estado y no están orientadas al mercado.

Sin una reorientación de estos incentivos hacia un sistema de mercado, con frenos y contrapesos, muchas de las empresas estatales chinas seguirán funcionando en un vacío administrativo en el que los gerentes y otros funcionarios de la empresa ejercen un control de facto.

## Políticas que podrían adoptarse

Estos problemas, dada su complejidad y su interrelación,

presentan un enorme desafío en materia de políticas; ninguno de ellos puede abordarse por separado. Si bien China ha avanzado, las reformas podrían ser reforzadas en varios aspectos.

**Restricciones presupuestarias.** En los últimos años, las subvenciones otorgadas a las empresas estatales a través del sistema fiscal han disminuido continuamente. En 1993, las empresas estatales, en todos los sectores, recibieron subvenciones fiscales directas por un monto equivalente a casi el 2% del PIB; en 1995, estas subvenciones se redujeron al 1% del PIB, y en 1997 habían disminuido a un nivel aún inferior. El problema de las subvenciones otorgadas a través del sistema financiero ha sido más agudo pues éstas son menos transparentes y más difíciles de controlar y reducir. Si bien han tenido lugar ciertas reducciones, los cuatro principales bancos estatales todavía refinancian frecuentemente los préstamos a las empresas estatales que no han sido reembolsados. La liberalización de las tasas de interés no ha alcanzado un nivel que permita a los bancos establecer diferencias de condiciones entre las empresas de acuerdo con los riesgos del crédito, lo cual produce subvenciones cruzadas. Los bancos deben incrementar su participación en la gestión de estas empresas, especialmente en lo que respecta a exigir el cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda. No obstante, aun en los casos en que se han reforzado las restricciones para el otorgamiento de subvenciones fiscales y financieras, las empresas estatales han logrado —como en otros países en transición— evitar la reestructuración financiera recurriendo a los atrasos en el pago entre empresas. De lo contrario, disponen el otorgamiento de préstamos de carácter concesionario por parte de las empresas de servicios públicos u otras empresas.

Indudablemente, la reducción de las subvenciones a las empresas estatales durante los últimos años ha tenido ciertas consecuencias: las empresas deficitarias han despedido a cientos de miles de trabajadores. Sin embargo, no es común la liquidación mediante bancarrota de empresas importantes que se consideren no viables a fin de dirigir sus activos a usos más productivos. La reestructuración de las empresas estatales hace necesario, como lo ha demostrado la experiencia a nivel internacional, crear un marco de políticas que permita a los acreedores ejercer sus derechos en materia de bancarrota.

**Estímulo de la competencia.** El aumento de la competencia interna o externa —que sería incentivada por el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio— crearía fuertes incentivos para la reestructuración de las empresas estatales. La participación de estas empresas en el mercado ha sido considerablemente erosionada por las empresas no estatales pero, dado el legado de la economía planificada, las empresas pertenecientes a ciertos segmentos del mercado (especialmente la industria pesada) están protegidas por una autarquía regional artificial. Un estudio reveló que la participación de las empresas estatales en los mercados provinciales era, en promedio, del 53%.

Los obstáculos implícitos o explícitos a la entrada determinados por las políticas en vigor, sobre todo entre las empresas



**Harry G. Broadman,** economista principal en el Banco Mundial, a cargo de operaciones de Rusia; de 1993 a 1997 estuvo a cargo de operaciones de China.

de diferentes regiones de China que podrían rivalizar entre sí, son cada vez menos, pero siguen siendo considerables. La complejidad y falta de transparencia de los procedimientos de acreditación de empresas impiden la participación de nuevas empresas en los mercados de las provincias “extranjeras”. En los sectores clave —por ejemplo, electrónica, productos petroquímicos y maquinarias— las tendencias relativas de la participación de las provincias en los mercados no han sufrido cambios importantes en los últimos años, sobre todo en el área del comercio mayorista. Sin embargo, en los sectores comerciales “intermedios”, la penetración entre mercados se está haciendo más pronunciada. Las medidas destinadas a fomentar el comercio y la inversión interregional impulsarán la reestructuración de las empresas y la creación de economías de escala y contribuirán a unificar la economía china que se encuentra en expansión.

**Mejoramiento de la gestión empresarial.** Una mayor diversificación de la propiedad de las empresas estatales podría ser una buena oportunidad para mejorar la gestión empresarial. Progresivamente, las empresas están traspasándose parcialmente a otras empresas no estatales mediante la creación de accionistas minoritarios, principalmente a través de operaciones conjuntas entre empresas chinas y extranjeras y la venta de acciones en los mercados de valores en China y otros países. Sin embargo, la diversificación de la propiedad no basta, y sin un marco institucional de frenos y contrapesos adecuado, podría agravar los problemas de control interno. La clave del éxito consiste en lograr que la diversificación de la propiedad tenga lugar mediante procedimientos transparentes y competitivos, que tenga carácter interregional e intersectorial, que permita la transferibilidad de las acciones y, lo que es más importante, que las inversiones realizadas en nombre del Estado sean administradas por profesionales independientes —custodios o fideicomisarios— cuya remuneración esté vinculada con los resultados obtenidos. Para reorientar las empresas estatales al mercado será necesario que el Estado reduzca su participación y actúe como accionista minoritario pasivo.

**Simplificación de las estructuras.** Es necesario eliminar, cuando sea posible, los nuevos estratos de organización, especialmente en el caso de los grandes grupos empresariales que se están creando; las dificultades afrontadas por los chaebol en Corea ofrecen valiosas enseñanzas a este respecto. Además, sería beneficioso contar con un sólido mercado de administradores dentro de las empresas, a través de éstas, a través de los sectores, y a través de las regiones. También es importante aumentar la participación externa mediante la incorporación de representantes del sector no estatal en el directorio de las empresas. Los miembros del directorio deben seleccionarse en diferentes regiones y deben tener diversas formaciones. La diversificación intersectorial e interregional de los administradores y accionistas también es fundamental.

**Creación de un mercado para el control de las empresas.** El ritmo de reestructuración mediante la fusión y adquisición

de empresas estatales está cobrando impulso. Las fusiones y adquisiciones son importantes pues contribuyen a resolver ciertos problemas creados por la descentralización, como la duplicación de servicios y la dimensión de las instalaciones. No obstante, como se señaló anteriormente, muchas de estas fusiones han sido concertadas por el Gobierno. Podría propiciarse la creación de un mercado para el control de las empresas que permita negociar las fusiones y adquisiciones por intermedio de fuerzas competitivas. Esto daría credibilidad a una posible absorción de las empresas administradas de manera ineficiente, fortaleciendo la gestión empresarial y garantizando un uso más productivo de los activos del Estado. Este mercado podría basarse en la nueva red de centros regionales para la transacción de derechos de propiedad.

**Modernización de la contabilidad financiera y la auditoría.** Sin información financiera precisa, transparente y comercialmente significativa sobre los resultados logrados por las empresas, los demás componentes de la reforma de las empresas estatales no tendrán ningún valor. La mayoría de los mecanismos de contabilidad usados por estas empresas siguen centrándose en aspectos contables en lugar de orientarse a la gestión financiera. Las normas de contabilidad de China difieren de las normas internacionales de contabilidad en cuanto a la base de políticas del sistema, las entidades afectadas, y la definición de las condiciones. En la práctica internacional, se identifican los inversionistas y acreedores como los principales usuarios de la información contable. Las normas recientemente establecidas en China son más precisas y amplias que los principios generales aplicados anteriormente. Si se aplican plenamente, habrá mayor similitud entre las cuentas preparadas según las normas chinas y las preparadas mediante normas internacionales. Sin embargo, incluso si establecen mejores normas de contabilidad, muchos de los administradores necesitarán cierta capacitación para preparar estas cuentas. Los pronósticos de flujo de liquidez deben darse a conocer trimestral o semestralmente. Lo más importante, quizás, es que las cuentas financieras sean verificadas por auditores independientes.

## Conclusión

Los programas aplicados en China demuestran la voluntad de reformar las empresas estatales. En los últimos 15 años, las autoridades han realizado experimentos innovadores y han obtenido resultados positivos. A pesar de estos avances, los intentos por reformar las grandes empresas estatales no han satisfecho las aspiraciones de los dirigentes chinos en materia de políticas. Actualmente se hace hincapié nuevamente en la necesidad de mejorar la rentabilidad de las empresas y reforzar el sector bancario. En el corto plazo debería aplicarse una estrategia de reforma en dos niveles, a saber, un fortalecimiento del marco institucional global, especialmente en lo relativo a los derechos de propiedad, los incentivos para la buena gestión, y la competencia y otros tipos de frenos y contrapesos basados en el mercado, y una reducción en mayor escala de la propiedad estatal de modo que ésta llegue a constituir una participación minoritaria y pasiva administrada por profesionales independientes. En el mediano plazo, el Estado debería abandonar toda participación en las empresas de sectores intrínsecamente competitivos. **F&D**

## Sugerencias bibliográficas:

Banco Mundial, 1997, *China's Management of Enterprise Assets* (Washington).

Broadman, Harry G., *encargado de la edición*, Policy Options for Reform of Chinese State Owned Enterprises (Washington: Banco Mundial).

Lardy, Nicholas, 1998, *China's Unfinished Economic Revolution* (Washington: Brookings Institution).

Qian, Yingyi, 1999, "The Institutional Foundations of China's Market Transition", documento presentado en la conferencia anual sobre economía del desarrollo (Washington: Banco Mundial, abril).

# Infrastructure in a Market Economy

January 16-28, 2000 and July 9-21, 2000

**Infrastructure in a Market Economy** is designed for officials in the public or private sector who are responsible for developing and implementing initiatives for the private provision of infrastructure. The program provides participants with practical tools to:

- Analyze economic and political implications of relying on private firms to provide infrastructure
- Manage the technical issues that shape privatization strategies, including project finance
- Develop an effective privatization process that maximizes both the short and long-term benefits to the public
- Determine when regulation is necessary and how to design effective regulatory agencies

For brochure and application, please contact:

Kathy Eckroad

Phone: (617) 495-1101, ext. 93

Email: [kathy\\_eckroad@harvard.edu](mailto:kathy_eckroad@harvard.edu)

[www.ksg.harvard.edu/execed](http://www.ksg.harvard.edu/execed)



**H A R V A R D  
U N I V E R S I T Y**

**John F. Kennedy School of Government**