

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

La reforma económica en China (1978-2001): un intento de periodización.

Santillán, Gustavo (UNC / CONICET).

Cita:

Santillán, Gustavo (UNC / CONICET). (2007). *La reforma económica en China (1978-2001): un intento de periodización. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/866>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La Reforma Económica en China (1978-2001): un intento de periodización

Gustavo Santillán¹

Introducción

En este trabajo intentaremos ofrecer una mirada comprensiva de la Reforma Económica desarrollada en China a partir de 1978, considerándola como un proceso que define una unidad de estudio desde ese momento inicial hasta nuestros días. Proponemos esta delimitación porque entendemos que el periodo iniciado a partir de la asunción del liderazgo político por parte de Deng Xiaoping y de las conclusiones del III Pleno del XI Comité Central (CC) del Partido Comunista de China (PCCh), en 1978, se caracteriza por una alteración de la relación entre los imperativos de la acumulación del capital por un lado, y la reproducción de la fuerza de trabajo por otro. Esta alteración implica básicamente la subordinación de las instituciones y mecanismos orientados a la reproducción de la fuerza de trabajo a la dinámica de la acumulación capitalista, y esta subordinación se concreta en la incorporación de dichas instituciones y mecanismos en los circuitos y mecanismos de valorización financiera, y en el creciente rol del mercado en la asignación de recursos en la economía. Esta alteración de la relación capital – trabajo constituye sin duda una transformación estructural en la sociedad china.

La ruptura se produce sin embargo en el marco de una continuidad fundamental, el acompañamiento y la mediatización de las relaciones sociales y económicas por parte del Estado y el Gobierno del PCCh, que se concreta en una planificación y graduación de las iniciativas reformistas, en una intervención gubernamental decidida en la esfera económica, y en una participación de sus cuadros como embrión de una nueva clase dominante asociada a la vez a los negocios y al poder político.

Este somero examen define desde este momento un terreno teórico conformado por una relación compleja entre tres variables: la acumulación del capital, la reproducción de la fuerza de trabajo y la autonomía relativa del Estado. En orden a verificar su interacción a lo largo de la Reforma debemos establecer una periodización

¹ Profesor y Licenciado en Historia (Universidad Nacional de Córdoba – UNC). Prof. Adscripto a la cátedra de Historia Contemporánea de Asia y África (Escuela de Historia – UNC). Miembro del Programa de Estudios del Asia Oriental (Centro de Estudios Avanzados, UNC). Becario de CONICET.

de la misma, que dé cuenta de las transformaciones socioeconómicas fundamentales registradas entre 1978 y 2001, permitiéndonos obtener una mirada general y comprensiva del contexto histórico chino en ese lapso.

Hacia una periodización de la Reforma

Esta tarea es a la vez una tarea de explicación e identificación de las líneas básicas que dirigen (aún hoy) el proceso de Reforma Económica. Sin embargo, dada su complejidad y amplitud, conviene desglosar la Reforma Económica en seis áreas o aspectos, a saber: reforma agrícola, reforma urbana,² reforma de la empresa, reformas laborales, reformas financieras y reformas en la seguridad social, implicando su abordaje el desarrollo de nuestra periodización. Así por ejemplo, la reforma agrícola en sus rasgos fundamentales se verifica entre 1978 y 1984, dejando inmodificado el sector urbano de la economía, que comienza a reformarse a partir de 1984. La reforma urbana se profundiza en la reforma corporativa y laboral, que se suceden más o menos en simultáneo, del mismo modo que las reformas en el sistema financiero. La relación entre las reformas en estas tres áreas define el intento de esfuerzos específicos de reformas en el área de la seguridad social, a partir de 1997. La estructuración del presente apartado, por tanto, reflejará este escalonamiento, cronológico a la vez que sectorial.

La reforma agrícola, 1978-1984

La coyuntura económica internacional tras la muerte de Mao estuvo signada por la crisis secular de 1973-1978/79, y esta crisis se encontró para ese entonces con una saturación del modelo soviético de planificación en China *del lado de la industria*, que ya en 1972 mostraba el agotamiento de las posibilidades de desarrollo de la producción de bienes de capital. Esto fue notable y rápidamente advertido por Zhou En - lai, que se convirtió junto a Mao en uno de los dos arquitectos de la “diplomacia del *ping-pong*” y

² Definiremos oportunamente qué entendemos por reforma urbana, señalando de momento que no se debe entender este término como comprensivo de toda reforma económica sucedida en el ámbito de las ciudades.

de la ruptura del aislamiento internacional del país. Uno de los resultados de este nuevo escenario fue la posibilidad de importar tecnología del exterior para salir del encierro económico, y esto fue enfatizado tras la muerte del Timonel por Hua Guo – feng en el lanzamiento de su ambicioso Plan de Diez Años (1978). Ahora bien, este principio iba a darse en el contexto internacional de estagflación verificado tras la crisis, todo lo cual encarecía el acceso a las fuentes de capital y tecnología que demandaba la economía.

Esto se agregó a otra serie de síntomas de agotamiento de la economía centralizada, vinculados a la ineficacia de la burocracia central para dar cuenta de una economía que se había complejizado, habiendo desarrollado los trazos básicos de su industria pesada,³ al recrudecimiento del desempleo urbano como producto de los diferenciales de ingreso entre el campo y la ciudad que animaban las migraciones rural – urbanas, y a una serie de coyunturas difíciles constituidas por inundaciones y malas cosechas en algunas provincias.

Todo esto obligó al nuevo liderazgo de Deng Xiao – ping a ensayar un nuevo camino, que en su puesta en marcha produciría de manera gradual la transformación estructural del sector agrícola de la economía.

Los fundamentos de la política agrícola de la Reforma pueden reducirse a: 1- Un incremento de precios agrícolas para las entregas obligatorias de grano (inicialmente, en un 20% para la cosecha de 1979) y para los excedentes disponibles por encima de la cuota (en un 50%), 2- Un incremento de las atribuciones de los colectivos campesinos en las decisiones de producción, y 3- Un programa radical de descolectivización agrícola que dismanteló el sistema de las comunas rurales en favor de las familias campesinas. Este programa se implementó sin embargo de manera gradual entre 1979 y 1984, momento en que se estipuló una transferencia de los derechos de usufructo de la tierra (ya que la propiedad permanecía formalmente en manos de “todo el pueblo”) hacia las familias campesinas en contratos por un plazo “mayor a 15 años,” y se autorizó nuevamente el arriendo y la contratación de trabajo asalariado.

Los resultados obtenidos bajo el nuevo sistema son elocuentes: la producción creció un 9% anual entre 1978 y 1984 (es decir, más del 50%). En términos per cápita, la producción cerealera creció en el orden del 3,8% anual en el periodo reformista. La

³ Riskin, Carl, *China's Political Economy. The Quest for Development Since 1949*, New York, Oxford University Press, 1987, p. 264. Para un estudio exhaustivo de este tipo de problemas inherentes a las economías centralizadas de tipo soviético ver el trabajo de Nove, Alec, *El sistema económico soviético*, México, Siglo XXI, 1979.

productividad del trabajo agrícola creció a su vez un 5,8% anual entre 1978 y 1983, y comenzó a cerrarse la brecha de ingresos entre el campo y la ciudad, creciendo los ingresos urbanos per cápita en un 42,7%, contra un incremento del 98,4% en los ingresos rurales disponibles, para el periodo 1978-1983.⁴

Las nuevas disposiciones en el campo son responsables de este salto en el rendimiento agrícola en la medida en que, por un lado, el escalonamiento de precios oficiales por cuota y por excedente incentivó a los campesinos a incrementar su producción. Por otro lado, la creciente autonomía de las familias sobre las decisiones de producción generó una racionalización del cultivo y permitió a los agricultores orientar su producción hacia los cultivos más rentables, diversificando el perfil de la producción. Se expandieron a su vez los circuitos comerciales en el campo y hacia las ciudades creciendo la proporción de la producción colocada a través de estos canales, y esto expandió la industria liviana al nivel de la aldea, que en China tuvo la particularidad de estructurarse sobre la base del nivel colectivo de la economía: de manera paradójica, quizás la única continuidad de relevancia del periodo del Gran Salto Adelante ha sido la posibilidad de organizar las nuevas Empresas de Cantón y Aldea (*Township & Village Enterprises, TVE*) sobre la base de las antiguas comunas rurales.

La posibilidad de la industrialización rural implica la existencia de un importante excedente en dinero en manos de los campesinos, pero también la existencia de un importante excedente en la fuerza de trabajo: la coexistencia de ambos elementos, como hemos señalado, estuvo permitida por la atribución de las familias sobre las decisiones en la asignación de los recursos en “sus” parcelas; esto posibilitó que muchos trabajadores rurales abandonaran sus ocupaciones en el campo para emplearse en las nuevas industrias locales. Más importante aún, esto incrementó los procesos de migración rural – urbana reinstalando el fenómeno del desempleo en las ciudades, y erosionando la capacidad de control de los aparatos estatales sobre los nuevos trabajadores migrantes.

El crecimiento agrícola basado en el incremento de precios y en la racionalización de las parcelas bajo responsabilidad familiar pareció agotarse hacia mediados de la década de los '80: hubo un amago de crisis en 1985, cuando el incremento de los precios rurales introdujo en las ciudades el nuevo problema de la inflación, y el recalentamiento de la economía. El Gobierno se mantuvo firme en esa oportunidad

⁴ Riskin, Carl, op. cit., pp. 268-270, pp. 293-296.

contra los agricultores, estabilizando los niveles de precios en orden a evitar el recrudecimiento de este problema, que dominó de allí en adelante los '80 chinos.⁵ La explicación a la salida de esta crisis no pasa simplemente por el señalamiento de la firmeza de los dirigentes chinos en la prosecución de la Reforma, sino por el desencadenamiento a partir de 1984 de una reforma urbana que fue absolutamente complementaria a la reforma en el campo, y que en última instancia había sido requerida por ésta. Dicha reforma abrió las puertas de China al capital extranjero y generó, en el lado de la oferta, las condiciones de inversión y acceso al capital y la tecnología extranjera que permitieron que las ciudades pudieran producir los insumos necesarios para el crecimiento industrial y los bienes de consumo que una amplia clase media ahora consumía con fruición, mientras las grandes obras de infraestructura en las nuevas Zonas Económicas Especiales (ZEE) eran puestas en funcionamiento por la ahora disponible masa de trabajadores supernumerarios provenientes del campo.

Estos trabajadores agrícolas sin embargo no se emplearon únicamente como asalariados o cuentapropistas en las grandes ciudades, instalando de hecho relaciones salariales y mercantiles distintas a las registradas bajo la vieja organización económica maoísta. Fueron además adscriptos a las TVE, y en condiciones salariales mucho más precarias que en las empresas estatales urbanas. Y si la reforma agrícola es significativa en alguna medida para el conjunto de la economía lo es no sólo por haber constituido la base productiva que permitió y exigió la reforma en las ciudades, sino además porque estas nuevas unidades productivas industriales emergentes en el campo ejercieron de manera continua una presión competitiva sobre las unidades industriales urbanas estatales, que tendremos la posibilidad de analizar. Por el momento, retengamos al menos que este efecto de la política agrícola, del incremento en el excedente económico campesino y de la racionalización de tierra y trabajo, se prolongará en el tiempo hasta mucho después de 1984, constituyendo una constricción permanente hacia la reforma estructural en las ciudades, presionando hacia la ampliación de los circuitos de mercado en la economía.

⁵ De nuevo en 1988, y en 1989 en la víspera de Tiananmen, la inflación se combinó peligrosamente con el desempleo, el malestar social y la corrupción burocrática.

Las reformas urbanas (1984-1989)

Entenderemos aquí por reformas urbanas, como habíamos anticipado, no al conjunto de medidas de apertura verificadas en los centros urbanos entre 1984 y 2001, ya que las ciudades han sido a partir de 1984 el escenario por excelencia de la Reforma Económica. Más concretamente, denominaremos reformas urbanas a la apertura de ciertos enclaves urbanos a la participación del capital extranjero que diera inicio, primero, al inicio de la recepción del flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) que se convertirá con el tiempo en uno de los rasgos destacados de la Reforma china y, luego, a la construcción de un importante mercado de capitales en estos enclaves. La centralidad de esta denominación y de su análisis por separado reside en su carácter de transición, en su enlazamiento con el sector agrícola, y en la presión que ejercieron estas reformas sobre la economía de las ciudades al forzar nuevas iniciativas reformistas en el ámbito de la empresa estatal, de los bancos y de las relaciones laborales.

La política hacia las ZEE había sido en realidad iniciada en 1980 con la apertura de las cuatro primeras, Shenzhen (hoy sede de una de las sedes del mercado bursátil), Zhuhai, Shantou y Xiamen, todas ellas en el litoral costero (Guangdong y Fujian, frente al Estrecho de Taiwán). Su verdadero lanzamiento se produjo sin embargo en 1984, cuando fueron abiertas otras catorce ciudades costeras con regímenes especiales. Significativamente entre ellas, se encontraba Shanghai. Su objetivo apuntaba, como señaláramos, a atraer los flujos de IED por medio de una serie de ventajas fiscales y administrativas y de la apertura del mercado laboral chino a los capitalistas (recordemos que ello era permitido por la migración rural – urbana).⁶ Durante esta fase, la estructura formal de los negocios fue la del *joint – venture*, articulando capitales locales e internacionales (de hecho existían restricciones legales a la operación de las empresas totalmente extranjeras en la economía doméstica), y ha sido fundamental en el éxito de esta modalidad de negocios (y en la marcha de la Reforma) la asociación de tres actores: el capital extranjero, el Estado, el Gobierno y el Partido, y las comunidades chinas de ultramar. Las relaciones personales, o *guanxi*, conformaron rápidamente una red entre estos tres actores mediante la cual las comunidades chinas de ultramar, a través de sus lazos familiares y locales (*tongxian*) de larga data con el continente, no sólo

⁶ Santillán, Gustavo, y Silbert, Jaime, “Un aporte a la comprensión de la República Popular China hoy: economía, intervención estatal y consecuencias sociales,” *Herramienta*, n°29, junio de 2005, p. 41 y ss.

emprendieron negocios en la RPCH sino, además, direccionaron hacia allí el capital financiero necesario desde Europa y Norteamérica, vía Singapur, Hong Kong y Taiwán. También a través de las *guanxi* fue como el Gobierno seleccionó a los inversores privados asociados en los negocios. Los funcionarios públicos y los cuadros del Partido gozaban de ventajas únicas para erigirse en beneficiarios de la Reforma, a partir de su lugar en el sistema político y en la organización económica: el monopolio de la representación política por parte del PCCh y la asignación burocrática de los recursos se combinaron para poner en manos del Partido y el Gobierno a partir de la Reforma el control de las entradas y salidas de productos, el control del tipo de cambio (que ahora era dual) y la regulación de los mercados oficial y libre y, lo dicho, la asociación con los capitalistas extranjeros.⁷ La estructuración de esta red de negocios conducirá el desarrollo económico desde las ciudades costeras y las ZEE hasta el desencadenamiento de la Crisis Asiática, en 1997.

La reforma corporativa, laboral y financiera, 1993-1997

Con posterioridad a la represión de Tiananmen, que mostrara no sólo las reivindicaciones estudiantiles por la democracia sino, y fundamentalmente, las reivindicaciones populares contra la corrupción, la inflación y las flagrantes desigualdades sociales que el modelo reformista había introducido en apenas una década, China se vio súbitamente aislada de la comunidad internacional. El Gobierno, por su parte, temeroso de nuevos levantamientos que pusieran finalmente en jaque su hegemonía sobre la sociedad, decidió detener el proceso de reforma y apertura. En 1992, sin embargo, y precedido por el célebre gesto simbólico del “Viaje al Sur” de Deng Xiaoping (en realidad, Deng realizó en esa oportunidad una visita de inspección a las ZEE y mantuvo una serie de reuniones con altos funcionarios regionales del Partido y el Gobierno) se decide un vigoroso relanzamiento de la Reforma en las ciudades.

Dicho relanzamiento no resulta sin embargo de una simple iniciativa política. Se explica a partir de la presión de las contradicciones generadas hasta entonces por el propio proceso de Reforma. La fórmula que estabilizó al país entre 1989 y 1992 combinó la austeridad económica, la gestión de la coyuntura y la represión política.

⁷ Santillán, Gustavo, y Silbert, Jaime, op. cit., pp. 43-44.; Meisner, Maurice, *La China de Mao y después. Una historia de la República Popular*, Córdoba, Comunicarte, 2007, pp. 512-517, 533-537.

Dicha combinación no podía dilatarse en el tiempo y, por otro lado, una reinscripción de China en el concierto económico global sólo podía permitirse a costa del inicio de cambios estructurales profundos en la economía doméstica, si se pretendía evitar un nuevo estallido social.

Los cambios propuestos y aplicados profundizaron como dijimos la marcha de la Reforma, y respondieron concretamente a la presión que los sectores no estatales de la economía generaba sobre el sector público productivo en las ciudades. La reestructuración de este último, sin embargo, planteó nuevos desafíos en otros órdenes, que hacen que las reformas encaradas en el nivel de la organización de la empresa, en el nivel de las relaciones laborales y en el sector bancario y financiero conformen una unidad indisociable.

Para 1993, la apertura económica había impactado sobre la empresa pública (*State Owned Enterprise, SOE*) en las ciudades de manera notoria. En primer lugar, la producción urbana industrial como porcentaje del Producto (ver Anexo, *Tabla 1* y *Gráfico 1*) venía registrando una caída relativa desde el comienzo de la Reforma; esta caída se detuvo con la ralentización de la apertura cerca de 1990, y se reanudó con más ímpetu a partir del relanzamiento reformista de 1992, perforando hacia abajo el piso del 50% para 1995. A partir de allí, podemos afirmar que el sector estatal de la economía ha dejado de representar el mecanismo típico de asignación de los recursos, en favor del sector privado y el mercado.⁸ Esta pérdida de preponderancia por parte del sector estatal en la organización económica ha impactado de manera negativa en su rendimiento, revelando la creciente presión del resto de los sectores de la economía sobre su rentabilidad. Si atendemos a las pérdidas de las compañías estatales deficitarias (Anexo, *Tabla 2, Gráfico 2*), vemos cómo estas se disparan a partir de 1989, estabilizándose de manera temporaria durante el *impasse* de la Reforma y disparándose nuevamente a partir de su relanzamiento, en 1993. Podemos medir la presión de los sectores no estatales de la economía de manera indirecta por el crecimiento de las empresas rurales (colectivas) no agrícolas (Anexo, *Tabla 3*). La evolución de las TVE refleja mejor que ningún otro indicador el crecimiento del mercado en torno al sector público, debido a que son empresas intensivas en trabajo, compitiendo por ende con una notable ventaja comparativa en la explotación de este factor frente a las SOE. Las TVE adquieren la

⁸ El sector colectivo de la economía está orientado en función de criterios de rentabilidad y realiza sus operaciones en el mercado, sujeto a las condiciones dictadas por los precios allí fijados.

mano de obra en un mercado laboral relativamente libre de restricciones y normativas, pagando salarios notablemente inferiores a los percibidos por los trabajadores en el sector público. Más aún, las SOE deben solventar, en el viejo esquema maoísta, los costos de cobertura médica, sanitaria, educativa y habitacional para los trabajadores y sus familias. Las TVE, por reclutar fundamentalmente trabajadores excedentarios en el ámbito rural, trasladan estos costos al seno de la unidad familiar o local del trabajador. Observamos en la *Tabla 3* cómo evoluciona (medido por la cantidad de puestos de trabajo generados) el rendimiento de las TVE, en una suba más o menos continua a lo largo del periodo reformista hasta 1997.

El endurecimiento del entorno competitivo para las empresas públicas y el relanzamiento de la Reforma se encuentran en un conjunto de disposiciones coherentes para modificar la estructura industrial en las ciudades, que el liderazgo asumió a partir del *3º Pleno del 14º CC (PCCh)* de 1993, a través de dos medidas fundamentales: la sanción de la *Ley de empresas*,⁹ y la disposición de un programa de reestructuración, absorciones y privatizaciones en el sector público. En realidad, la sanción de la *Ley* allanaba el camino para el programa de reestructuración, al definir explícitamente los derechos de propiedad igualando a la empresa pública al resto de las personas jurídicas y empresas operando en la economía, estableciendo derechos y obligaciones de los propietarios, contemplando la posibilidad de su estructuración como Sociedades Anónimas y Sociedades de Responsabilidad Limitada y regulando los procesos de transferencia, fusión y absorción.¹⁰ Estos procesos apuntaron, por otra parte, a transferir la propiedad de las empresas pequeñas orientadas a la producción de bienes de consumo, aquellas que sufrían en mayor medida los efectos del endurecimiento del entorno competitivo. Sobre las empresas grandes y medianas, la política estaba orientada hacia su protección deliberada en tanto unidades estratégicas para el desarrollo económico y la seguridad nacional (los sectores seleccionados eran la metalurgia, las telecomunicaciones y la petroquímica, fundamentalmente) previa

⁹ *Ley de Empresas de la República Popular de China (LERPC)*, sancionada en la Quinta Asamblea del Octavo Congreso del Pueblo el 29 de diciembre de 1993, promulgada por Orden nº 16 del Presidente de la República Popular de China el 29 de diciembre de 1993, en vigencia desde el 1 de Julio de 1994, en www.cclaw.net/download/companylaw.asp

¹⁰ *LERPC*, cap. I, arts.1 al 38, cap. III, art.103, art.112, art.113, art.114

reestructuración e incorporación de empresas más pequeñas a las mismas, convirtiéndolas en poderosos *holdings* estatales.¹¹

El proyecto oficial puesto en marcha tras el relanzamiento de la Reforma contemplaba también la reestructuración del sector bancario, ya que se entendía que la reestructuración corporativa debía estar acompañada por el levantamiento de la rémora constituida por el subsidio estatal sobre la empresa pública. Esta modalidad de asignación presupuestaria hunde sus raíces en la provisión de insumos y fondos líquidos a las empresas subordinadas en rígida jerarquía vertical respecto a los ministerios sectoriales, propia de la economía centralizada. Las empresas, a cambio, debían remitir sus ganancias al Gobierno, y eran compensadas por sus pérdidas.¹² Durante la Reforma, sin embargo, al comenzar la erosión y disolución progresiva del Plan, esta modalidad de asistencia pervivió como mecanismo de protección a la empresa estatal en el nuevo contexto.¹³

La reforma bancaria permitiría atender a dos objetivos fundamentales: en primer lugar, ofrecer un soporte adecuado al crecimiento económico en las zonas costeras; por otro lado, construir instituciones bancarias solventes y rentables, desligadas de las empresas estatales ineficientes. Las reestructuraciones bancaria y corporativa se realimentarían racionalizando ambos sectores y mejorando su competitividad.

Un hito importante de la reforma bancaria resulta la sanción, en 1995, de la *Ley sobre bancos comerciales*, y la *Ley sobre el Banco del Pueblo*.¹⁴ A través de estas disposiciones, se determinaba el lugar del Banco del Pueblo como banco central y prestamista en última instancia, y se definía a la banca comercial en función del criterio de rentabilidad y maximización del beneficio. Sin embargo, por un lado se estipulaban

¹¹ Santillán, Gustavo, y Silbert, Jaime, op. cit., pp. 47-55.

¹² Una explicación de este funcionamiento típico en Nove, Alec, cit; Bettelheim, Charles, Charrière, Jacques, y Marchisio, Hélène, *La construction du socialisme en Chine*, Paris, Maspero, 1974 (1965).

¹³ Santillán, Gustavo, "La asistencia financiera a las empresas públicas en China, 1984-2001," Trabajo Final de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional de Córdoba, 2006 (inédito), pp. 23-24, pp. 76-99.

¹⁴ *Ley de la República Popular de China sobre el Banco del Pueblo de China (LRPCPBC)*, adoptada en la 3ª sesión del 8º Congreso Nacional del Pueblo, el 18 de marzo de 1995, cap. I, art. 2, en www.liuzhou.ftec.gov.cn/en/excelent/legal/13121.htm. *Ley de la República Popular de China sobre bancos comerciales (LRPCBC)*, aprobada en la 13ª Reunión de la Comisión permanente del VIII Congreso Nacional del Pueblo, el 10 de mayo de 1995, y promulgada por orden n° 47 del Presidente de la República Popular de China el 10 de mayo de 1995, vigente desde el 1 de julio de 1995, en www.liuzhou-ftec.gov.cn/en/excelent/legal/13122.htm

una serie de restricciones a las operaciones de los bancos comerciales y los bancos de propiedad extranjera, que daban cuenta de las características particulares del modelo reformista del desarrollo. Dichas restricciones vedaban a los bancos de capital extranjero las operaciones en todo el territorio chino, restringiéndolos a los “enclaves” constituidos por las ciudades costeras; esta restricción intentaba que fueran el soporte del crecimiento económico dirigido por el capital extranjero en esas zonas, a través de su financiamiento. Por otra parte, se prohibía a los bancos comerciales la participación en fondos de inversión y en la especulación inmobiliaria, y se requería autorización expresa del BP para operaciones de compra – venta de títulos y operación en moneda extranjera.¹⁵

Esta construcción no pudo sin embargo superar el constante recurso al crédito por parte de las empresas estatales, todo lo cual impidió la consolidación de una banca comercial rentable y orientada sobre la base de criterios comerciales. Los porcentajes de créditos fallidos fue en este periodo en una banda ciertamente superior al 25-30% de las carteras,¹⁶ y esto se debió a que, si bien el Gobierno redujo drásticamente la vieja modalidad de subsidio directo a las empresas públicas a partir de 1988, trasladó implícitamente esta asistencia al sistema bancario. Las razones de este tránsito particular que impidió la consolidación de un sistema bancario sólido hay que buscarlas en el ámbito de las relaciones y los costos laborales.

Debido a que, como dijimos, las empresas públicas en la economía urbana incurrieran en costos laborales y sociales que dificultaban su competitividad en un entorno caracterizado por la proliferación de nuevas unidades de producción, un ajuste de los costos empresarios que asegurara su rentabilidad tenía que acontecer, y debía ser encarado a partir de la reducción en los costos de personal. Al respecto, se habían tomado medidas legislativas desde 1986 en adelante, que pretendían reemplazar el viejo sistema maoísta de empleo vitalicio por un nuevo mecanismo de contratos a término. Dicho esquema, sin embargo, no pudo aplicarse de manera generalizada sino hasta 1993,¹⁷ momento a partir del cual podemos fechar el comienzo de la verdadera reforma laboral. Es a partir de esta fecha cuando podemos constatar el inicio de procesos de

¹⁵ LRPCBC, art. 28, art. 45, art. 74; detalles en Santillán, Gustavo, op. cit., p. 114 y ss.

¹⁶ Santillán, Gustavo, op. cit. Se estima como medida normal un índice de morosidad menor al 10% de las carteras.

¹⁷ Jung, Hee Lee, “Labor Reform of State – Owned Enterprises in Post – Mao China”, *Asian Perspective*, vol.21, n°1, 1997

reestructuración efectiva de las plantillas de las empresas públicas, operativizadas a través de cesantías generalizadas. Las cesantías se expresan en la proporción de trabajadores empleados por contrato sobre el empleo total en las empresas industriales urbanas (*Tabla 4, Gráfico 4*) donde vemos cómo el empleo por contrato repite el ritmo de la Reforma: después de haberse frenado entre 1988 y 1992, lapso en el cual la proporción de trabajadores contratados no fue del todo significativa, importando entre el 10 y el 19% de la fuerza de trabajo empleada en las SOE en los extremos del periodo, el porcentaje se incrementa notablemente en apenas 3 años (1992-1995, con particular énfasis en 1994 y 1995). El salto más notable, entre 1994 y 1995, de 2.853.000 trabajadores (26,2% de la plantilla de empleados formales en las SOE) a 4.396.000 trabajadores (40,1%), ya acerca este último porcentaje al 10% de la totalidad de la fuerza de trabajo, e indica la importancia de los esfuerzos de reestructuración, no obstante insuficientes para frenar tanto la evolución de resultados negativos (aún en las compañías reestructuradas) cuanto en el recurso al crédito bancario como fuente de financiamiento. Es cierto no obstante que hay una iniciativa decidida en este sector y en estos años, pudiendo corroborar en la serie histórica de empleados totales en las empresas públicas lo siguiente (*Tabla 5, Gráfico 5*):

- Un crecimiento constante en términos absolutos hasta 1993: es decir, que no se han producido reducciones significativas de personal en las empresas públicas hasta ese entonces, aún con el marco legal sancionado a efectos de la reestructuración.

- Una estabilización y posterior declinación (desde 1995) del número de empleados en las SOE para 1993, fecha en que da comienzo la reestructuración en términos prácticos. Por otra parte, el incremento (absoluto y relativo) del empleo por contrato entre 1993 y 1997 significa una reducción de la proporción de trabajadores que perciben las prestaciones sociales disponibles en la unidad de producción.

El problema estructural sin embargo persiste. Primero, porque de los mismos datos que acabamos de exponer se desprende que aún el 60% de los trabajadores de las empresas estatales sigue siendo de planta, para 1995. Segundo, porque al estar las prestaciones de seguridad social internalizadas en la unidad de producción, esto implica toda una serie de inversiones en capital fijo y durable y recursos humanos (referentes a los servicios prestados en salud, vivienda y educación) que hacen su costo no solamente de difícil estimación, sino también de una rigidez básica a los ajustes con lo cual, a pesar de los despidos y los contratos de trabajo, los costos laborales de la empresa son sumamente difíciles de achicar. Además de estas dificultades estructurales, en 1997 la

política del Gobierno da un giro con el desencadenamiento de la Crisis Asiática,¹⁸ que refleja el estancamiento producido en el encadenamiento de las tres reformas reseñadas hasta aquí: avanzar en la reestructuración bancaria implicaría un ajuste del lado de las empresas que, de profundizarse, generaría costes sociales sensiblemente peligrosos en momentos de contracción económica como los verificados en 1997-1998. Este estancamiento sólo tendrá salida en la construcción posterior de instituciones novedosas en el área de la seguridad social, área que desatará a partir de 1997 el nudo reformista entre bancos, trabajadores y empresas.

Hacia una reforma de la Seguridad Social, 1997-2001

Los esfuerzos en esta área comenzaron como respuesta al desafío planteado por la reestructuración corporativa, y signados al mismo tiempo por el desencadenamiento de la Crisis Asiática de 1997-98. A comienzos de 1997 se emprendió la institución de un sistema jubilatorio unificado para todos los trabajadores urbanos. En un comienzo orientado sólo a brindar cobertura a los trabajadores de las empresas estatales, a partir de 1999 se dispuso su extensión al resto de los sectores de la economía urbana.¹⁹ Este sistema consta de una pensión mínima equivalente aproximadamente a un 20% del salario promedio de cada región y estructurada sobre la base del reparto, más una pensión suplementaria acreditada al trabajador en una cuenta individual.²⁰ La administración de los fondos por pensiones fue confiada a los gobiernos locales; su financiamiento es tripartito; un ejemplo del origen de los fondos en fecha más reciente (2003) nos revela su carácter: las empresas aportaban para ese entonces aproximadamente 260.000 millones de *yuan* en concepto de jubilaciones, y el Gobierno central participó sin embargo con aportes también significativos, por aproximadamente

¹⁸ So, Alvin, "China Under the Shadow of Asian Financial Crisis: Retreat from Economic and Political Liberalization?," *Asian Perspective*, vol.23, n°2, 1999

¹⁹ Consejo de Estado de China, Oficina de Información, Libro Blanco, "China's Social Security and Its Policy," 7 de septiembre de 2004, en *China Information Center*, www.china.org.cn. El sistema alcanzó a brindar prestaciones a 33,81 millones de beneficiarios en 2001, en tanto que 108,2 millones de personas contribuían al mismo con sus aportes. Huang, Chen – xi, "Social assistance in China: a case study of Shanghai," Tesis doctoral, Universidad de Hong Kong, abril de 2003, p. 98.

²⁰ Huang, Chen – xi, cit., pp. 97-98; Santillán, Gustavo, "Apuntes para la definición de un espacio de la protección social en China. Protección social, financiarización e intervención estatal en la Reforma Económica," *Estudios*, 2007 (enviado para su publicación)

48.000 millones.²¹ Este sistema no sólo combina los principios de reparto y ahorro individual, sino que además incentiva la formación de “terceros pilares” en el sistema de pensión, alentando a empresas y trabajadores a instituir fondos individuales de ahorro e inversión para los trabajadores, que complementen las prestaciones del nivel básico. La extensión de estos fondos sin embargo es muy incipiente, alcanzando a cubrir sólo a 7 millones de personas para 2003.²²

A los esfuerzos emprendidos en materia jubilatoria se agregó en 1999 la institución del seguro de desempleo en las áreas urbanas, pretendiéndose también su extensión a todos los trabajadores urbanos, y solventado en parte por los fondos de la seguridad social (en el que se encuentran también los aportes jubilatorios de los trabajadores), que se suman a un aporte patronal específico (del 2% sobre el salario del trabajador) y a otro realizado por los trabajadores (1%). Este seguro se complementa con un ingreso mínimo universal, también dispuesto en 1999, y calculado tanto sobre la base del costo de la vida a escala regional como de la disponibilidad fiscal y presupuestaria de los gobiernos locales, quienes están a cargo de su financiamiento.²³

También en 1998 comenzó la reforma del sistema de prestaciones médicas y sanitarias (anteriormente provistas por las unidades de producción estatales dominantes en las ciudades). Para esto se eligió la institución de un seguro médico que, sin embargo y al igual que en el caso del sistema jubilatorio, combina principios solidarios (se instituye un fondo colectivo con aportes del empleador) con cuentas individuales a cargo del trabajador. Esta es quizás el área más endeble de las reformas en el sistema de seguridad social, manifestando el Gobierno especial preocupación en este punto, dados los costos de la transición en infraestructura sanitaria. Por otro lado, aquí también se alienta la conformación de circuitos suplementarios especiales, a cargo de algunas empresas.²⁴

Finalmente, los esfuerzos gubernamentales se completaron desde 1998 con programas de viviendas populares que, al tiempo que constituían intervenciones estatales directas en la economía, intentaban paliar el déficit habitacional al tiempo que desligar a las empresas públicas de la obligación de asegurar la vivienda de sus trabajadores.

²¹ Consejo de Estado, Libro Blanco, “China’s Social Security...” cit.

²² *Ibíd.*

²³ Santillán, Gustavo, “Apuntes para la definición de un espacio de la protección social en China,” cit.

²⁴ Consejo de Estado, Oficina de Informaciones, Libro Blanco, “China’s Social Security,” cit.

Esta disposición institucional constituye el núcleo básico de un incipiente nuevo espacio en seguridad social, regido por una nueva lógica respecto al sistema maoísta. Sin embargo, dadas la novedad, la escasa extensión, el gradualismo y el carácter incipiente de las disposiciones, es dudoso que presenten la coherencia de un nuevo “sistema,” como pretende el Gobierno. Precisamente, se han tenido que disponer al lado de estas instituciones con pretensión de universalidad y permanencia en el tiempo, importantes medidas transicionales para atender los costes sociales de la Reforma, como la institución de un seguro de desempleo especial para los empleados en las empresas públicas sujetos a procesos de cesantía. Este seguro era implementado por Centros de Reempleo organizados a escala local, y obtenía sus fondos en proporciones similares de las empresas, los gobiernos locales y la seguridad social, que se veía comprometida así en la transición.²⁵ Recién en 2001 comenzó a desactivarse esta protección junto con los Centros de Reempleo, que aseguraba al trabajador despedido una triple protección escalonada, del Centro de Reempleo al seguro de desempleo, y de allí al Ingreso Mínimo si fuera necesario.

Por otro lado, al final del periodo, y de manera significativa, no sólo se comenzaron a desactivar los Centros de Reempleo y las prestaciones a los trabajadores despedidos; se desarrolló además un doble movimiento sobre los fondos de pensión y seguridad social, por un lado a través de su nacionalización, en 2001. Esto iba aparentemente orientado a eliminar las disparidades entre las prestaciones regionales, a aliviar los presupuestos de las administraciones a esta escala, y a paliar los déficits en los fondos de seguridad social. Para esto, el Gobierno debió inyectar inicialmente 100 mil millones de *yuan* en el nuevo Fondo nacional. Sin embargo, este Fondo se pensó de manera estratégica como institución que, si bien orientada a brindar prestaciones elementales en el área de la seguridad social, se vinculaba con las iniciativas reformistas en otras áreas, aquéllas que en nuestro desarrollo previo conformaban un nudo crítico. El Fondo iba a capitalizarse además con los ingresos obtenidos por las transferencias de los activos estatales (empresas públicas transferidas de manera parcial o total) y debía operar en los mercados de capitales emergentes, lo que viene haciendo desde su

²⁵ Huang, Chen – xi, cit., pp. 97-98; Fernández – Stembridge, Leila, “Reformas de las empresas estatales y política de reempleo en China,” Madrid, *Instituto de Comercio Exterior*, n°797, febrero de 2002, p. 106. Santillán, Gustavo, “Apuntes para la definición de un espacio de la protección social en China,” cit.

constitución, fortaleciendo así la circulación en este nivel, y la posición de fondos de inversión e instituciones bancarias.²⁶

Si señalamos brevemente que a partir de 1998 se desarrolló en el sistema bancario una reforma que seguía en lo esencial la misma pauta que estos esfuerzos verificados en el área de la seguridad social, es decir, importantes inyecciones de fondos en los cuatro bancos comerciales oficiales (en 1998, 1999-2000 y 2003), apertura de los bancos a la participación del capital extranjero y cotización de aquéllos en los mercados de capitales, revirtiendo algunas de las restricciones contempladas en la Ley sobre Bancos comerciales de 1995, y en consonancia con los requerimientos de la *Organización Mundial de Comercio (OMC)* de apertura del sector financiero,²⁷ podemos ver cómo confluyen las políticas oficiales en distintas áreas, hacia una orientación en la Reforma Económica.

Conclusiones

Hemos establecido una periodización de la Reforma Económica entre 1978 y 2001 que divide su desarrollo en cuatro fases, 1978-84, 1984-1989, 1993-1997, 1997-2001, con un *impasse* en 1989-1992. Podemos sin embargo sintetizar esta periodización en dos momentos fundamentales, el primero de ellos llegando hasta el desencadenamiento de la Crisis Asiática de 1997-98, y el segundo de ellos desde allí hasta la conclusión de nuestro periodo. Esta síntesis puede parecer ajena a la coyuntura política, o sobredimensionar los efectos de la Crisis, pero no son estos nuestros propósitos.

Intentamos definir una ruptura estructural en 1997, debido a que registramos una acumulación constante de las tensiones de la Reforma hasta ese entonces que, si se atiende a nuestra exposición, va definiendo una serie de marchas y contramarchas en la orientación de la política económica, que no está exenta de conflictos y tensiones sociales (el más notable de los cuales está constituido por los sucesos de Tiananmen). Estas tensiones determinan para 1997 la formación de un círculo vicioso entre las

²⁶ Por ejemplo, se designó al Banco de China como uno de los administradores y gestores del Fondo.

²⁷ Un análisis de los Protocolos de Adhesión en Oviedo, Eduardo Daniel, *China en expansión*, Universidad Católica de Córdoba, 2005, pp. 363-385.

reformas corporativa, laboral y financiera. Fue necesaria la coyuntura de la Crisis Asiática para que el Gobierno intentara una nueva salida de este círculo.

Dicha salida consiste en la profundización de tres procesos, de manera simultánea: la ampliación de los mercados de capitales y los espacios de valorización financiera, la ampliación de la extensión de nuevas prestaciones sociales destinadas a alcanzar a los trabajadores en las ciudades, y el incremento de la intervención estatal en la economía, verificada en el financiamiento directo de ambos sectores.

Esta constatación significa una convergencia coyuntural de las tres variables definidas en términos teóricos en nuestra Introducción, la acumulación de capital (en el contexto de una economía global financiarizada), la reproducción de la fuerza de trabajo, y la autonomía del Estado. La convergencia de estas tres fuerzas depende en última instancia, sin embargo, de tenencias macroeconómicas de coyuntura, en ciertas características particulares de la inserción de China en la economía – mundo y de su dotación de recursos, y de ciertas características (históricas y actuales) de la configuración del Estado y de su Gobierno, cuyo análisis, en conjunto o de manera separada, excede al presente trabajo.

Bibliografía

- Bettelheim, Charles, Charrière, Jacques, y Marchisio, Hélène, *La construction du socialisme en Chine*, Paris, Maspero, 1974 (1965).
- Consejo de Estado de China, Oficina de Información, Libro Blanco, “China’s Social Security and Its Policy,” 7 de septiembre de 2004, en *China Information Center*, www.china.org.cn.
- Fernández – Stembridge, Leila, “Reformas de las empresas estatales y política de reemplazo en China,” Madrid, *Instituto de Comercio Exterior*, nº797, febrero de 2002
- Huang, Chen – xi, “Social assistance in China: a case study of Shanghai,” Tesis doctoral, Universidad de Hong Kong, abril de 2003.

- Jung, Hee Lee, "Labor Reform of State – Owned Enterprises in Post – Mao China", *Asian Perspective*, vol.21, n°1, 1997

- *Ley de Empresas de la República Popular de China (LERPC)*, sancionada en la Quinta Asamblea del Octavo Congreso del Pueblo el 29 de diciembre de 1993, promulgada por Orden n° 16 del Presidente de la República Popular de China el 29 de diciembre de 1993, en vigencia desde el 1 de Julio de 1994, en www.cclaw.net/download/companylaw.asp

- *Ley de la República Popular de China sobre bancos comerciales (LRPCBC)*, aprobada en la 13ª Reunión de la Comisión permanente del VIII Congreso Nacional del Pueblo, el 10 de mayo de 1995, y promulgada por orden n° 47 del Presidente de la República Popular de China el 10 de mayo de 1995, vigente desde el 1 de julio de 1995, en www.liuzhou-ftec.gov.cn/en/excelent/legal/13122.htm

- *Ley de la República Popular de China sobre el Banco del Pueblo de China (LRPCPBC)*, adoptada en la 3ª sesión del 8º Congreso Nacional del Pueblo, el 18 de marzo de 1995, cap. I, art. 2, en www.liuzhou.ftec.gov.cn/en/excelent/legal/13121.htm.

- Meisner, Maurice, *La China de Mao y después. Una historia de la República Popular*, Córdoba, Comunicarte, 2007.

- Nove, Alec, *El sistema económico soviético*, México, Siglo XXI, 1979.

- Oviedo, Eduardo Daniel, *China en expansión*, Universidad Católica de Córdoba, 2005

- Riskin, Carl, *China's Political Economy. The Quest for Development Since 1949*, New York, Oxford University Press, 1987, p. 264.

- Santillán, Gustavo, "Apuntes para la definición de un espacio de la protección social en China. Protección social, financiarización e intervención estatal en la Reforma Económica," *Estudios*, 2007 (enviado para su publicación)

- _____, “La asistencia financiera a las empresas públicas en China, 1984-2001,” Trabajo Final de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional de Córdoba, 2006 (inédito), pp. 23-24, pp. 76-99.

- _____, y Silbert, Jaime, “Un aporte a la comprensión de la República Popular China hoy: economía, intervención estatal y consecuencias sociales,” *Herramienta*, n°29, junio de 2005.

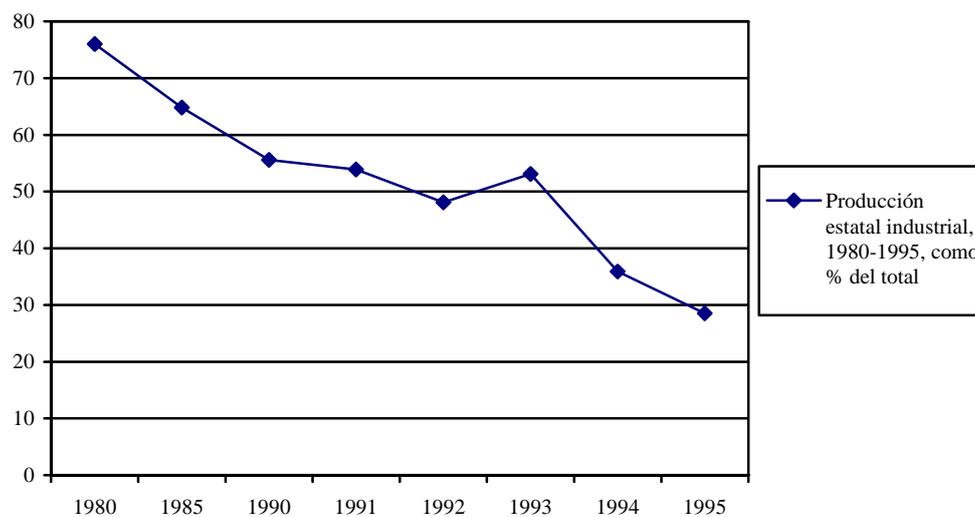
- So, Alvin, “China Under the Shadow of Asian Financial Crisis: Retreat from Economic and Political Liberalization?,” *Asian Perspective*, vol.23, n°2, 1999

Anexo

Tabla 1: Producción estatal industrial, 1980-1995, como % del total²⁸

Año	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
%	76	64,8	55,6	53,9	48,1	53,1	35,9	28,5

Gráfico 1: Producción estatal industrial, 1980-1995, como % del total²⁹



²⁸ Fan, Gang, "La inserción de China en la economía mundial," *Cuadernos del CERI* (Centro Español del Comercio Internacional), n°2, Madrid, Octubre de 1998, p 113

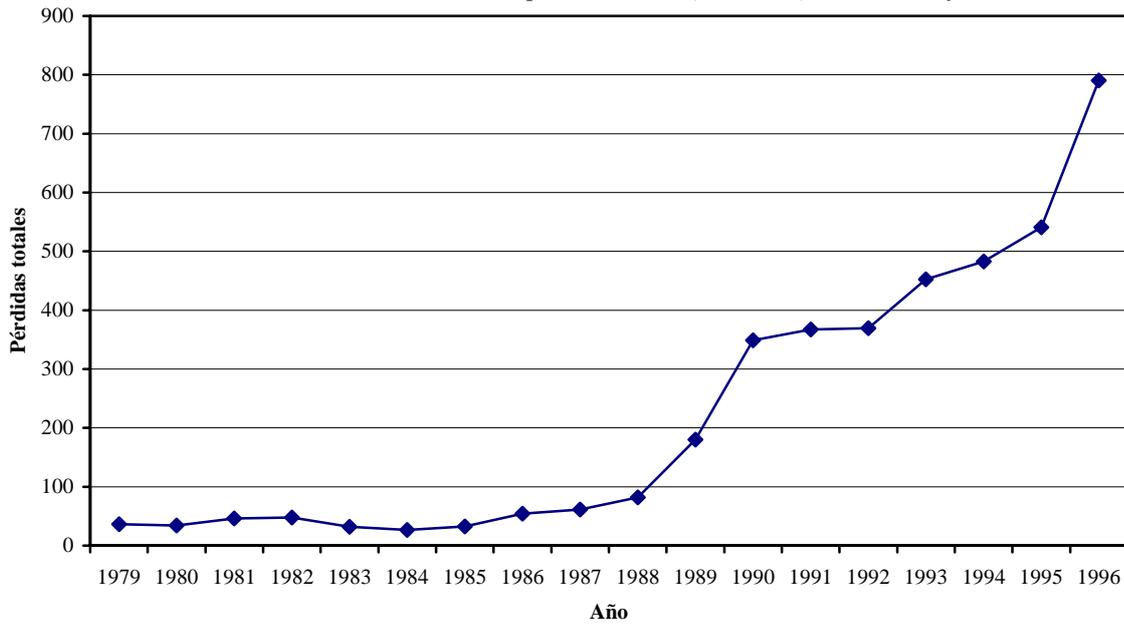
²⁹ *Ibíd.*

Tabla 2: pérdidas totales de las empresas industriales deficitarias, en cientos de millones de yuan³⁰

Año	Pérdidas totales
1978	42,06
1979	36,38
1980	34,30
1981	45,96
1982	47,57
1983	32,11
1984	26,61
1985	32,44
1986	54,49
1987	61,04
1988	81,92
1989	180,19
1990	348,76
1991	367
1992	369,27
1993	452,64
1994	482,59
1995	540,61
1996	790,68

³⁰ SSB, *China Statistical Yearbook*, 1995; Zhang, Guang, y Logue, John, "Employee Ownership Chinese Style," Ohio Employee Ownership Center, s/f (2002), en www.cop.kent.edu/lib/Logue&zhangsopchina.htm.

Gráfico 2. Pérdidas totales empresas deficitarias, 1978-1996, en millones de yuan

Tabla 3, Gráfico 3. Número de empleados en las empresas rurales no agrícolas, 1983-2000³¹

Año	Número de empleados (en millones)
1983	32,4
1984	52,1
1988	95,5
1990	93
1991	96
1992	106
1993	123
1994	120
1995	129
1996	135
1997	131
1998	125
1999	127
2000	128
2001	130

³¹ Fernández – Stembridge, Leila, “Reformas de las Empresas Estatales y Política de Reempleo en China,” *op. cit.*, p. 105; OCDE, *op. cit.*, p. 86; SSB, *China Statistical Yearbook*, 2001

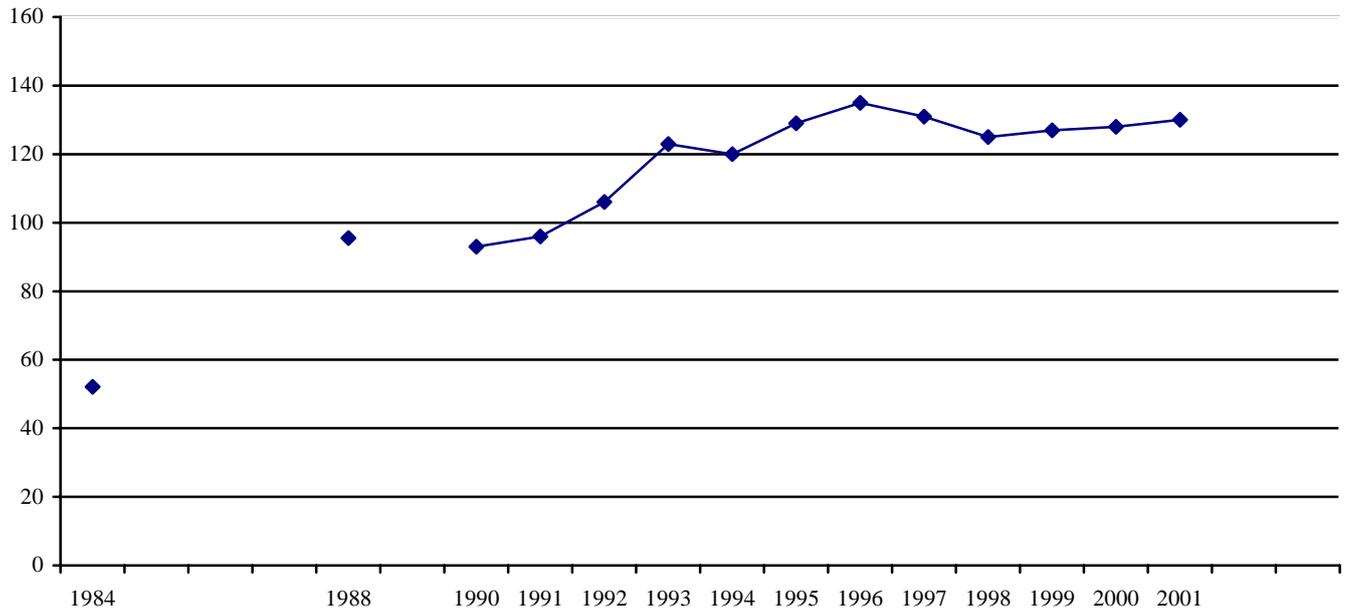
Número de empleados (en millones)

Tabla 4. Trabajadores por contrato en las SOE, 1986-1995. En 10.000 .personas³²

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Empleados	624	873	1234	1468	1702	1972	2541	2396	2853	4396

Tabla 5. Trabajadores por contrato en las SOE, 1986-1995. En porcentaje del empleo formal.³³

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
%	5,6	7,6	10,1	11,8	13,3	14,9	18,9	21,9	26,2	40,1

Tabla 6. Número total de trabajadores en las SOE, 1985-2001. En 10.000 personas³⁴

Año	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Empleados	8990	10346	10664	10889	10.920	11.214	11.261	11.244	11.044	9.058	8.572	8.102	7.640

³² SSB, *China Statistical Yearbook*, 2002

³³ SSB, *China Statistical Yearbook*, 2002

³⁴ SSB, *China Statistical Yearbook*, 2002

Gráfico 5. Trabajadores por contrato en las SOE, 1986-1995. En 10.000 personas

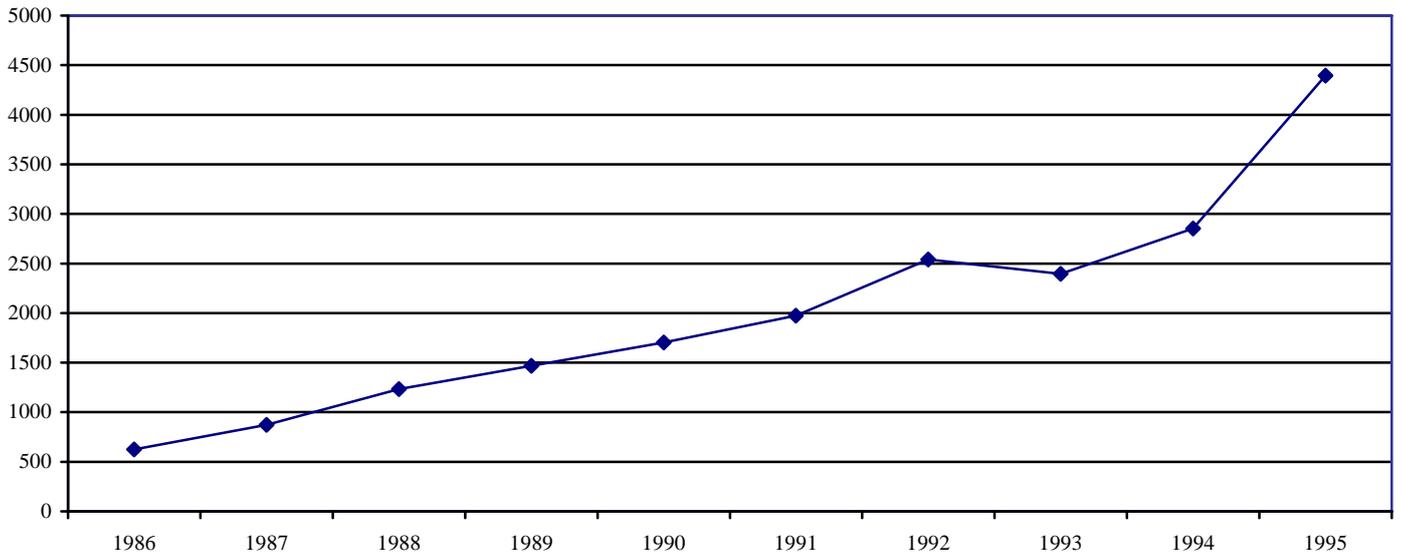


Gráfico 6. Número total de empleados en las SOE, 1985-2001. en 10.000 personas

