

MARCO GENERAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN CHINA

Enrique TEJEDA CANOBBIO

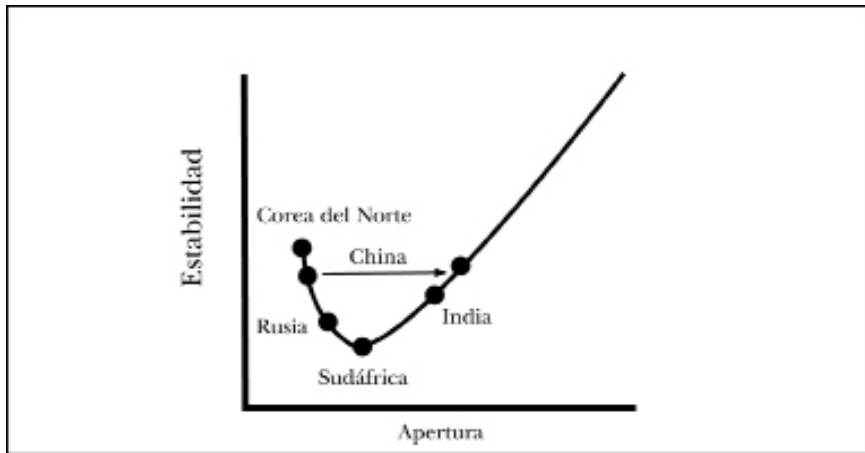
SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La concepción china de la propiedad*. III. *Evolución de las reformas a la propiedad y sus leyes*. IV. *La propiedad privada y los derechos individuales de las personas*. V. *Implicaciones y conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de China está lleno de particularidades que retan la lógica económica convencional. Viéndolo en perspectiva, la estrategia de crecimiento del país prácticamente se opone a lo profesado por países desarrollados y organismos multilaterales, si bien sus resultados confirman una tendencia de fortalecimiento económico.

Para ejemplificar la naturaleza sui géneris del desarrollo chino, Ian Bremmer, en su libro *The J Curve*,¹ propone analizar el proceso de apertura y desarrollo económico de los países a través de una gráfica en forma de J, bajo el principio de que un país estable pero cerrado —el principio de la curva— debe pasar por un periodo de peligrosa inestabilidad al momento de abrirse —parte baja de la curva—, para posteriormente consolidar sus fortalezas y desarrollarse ascendentemente —el final de la curva. En aras de la brevedad, en el caso de China, Bremmer concluye que su estrategia es única y riesgosa: el país busca transitar de una economía cerrada a una abierta sin transitar por un periodo de inestabilidad, característica de un país bajo economía de mercado en un entorno de globalización.

¹ Bremmer, Ian, *The J Curve*, Nueva York, Simon and Schuster, 2006.



En franco desafío con las teorías económicas imperantes, la difusa estructura de la propiedad en las empresas chinas ha facilitado la transferencia de recursos humanos, de capital y tecnológicos del sector estatal al ámbito más dinámico de las asociaciones y las actividades individuales, ha incentivado la creación de empresas al reducir los niveles de riesgo que implica el iniciar un nuevo negocio, y ha incrementado el nivel de competencia en la economía. En suma, las diversas formas de propiedad en China comenzaron a replicar el potencial de los incentivos del mercado para el establecimiento de una base industrial pujante, a pesar de los riesgos internos que representaba el incierto contexto institucional.

Sin restar importancia a todo el conjunto de instituciones transicionales y sus efectos positivos en la construcción de una economía, el analizar la evolución de las formas de propiedad en China nos permitirá adentrarnos en las cuestiones centrales del desarrollo de las empresas, entender las motivaciones de las personas que las fundan, y las interacciones existentes entre el Estado y el aparato productivo y empresarial. Este proceso es todavía más interesante a la luz de la revolución ideológica que representa moverse de una economía planificada a una economía centralizada, y sus implicaciones macro y microeconómicas.

Por tanto, para lograr comprender este tema, el texto se basa en tres grandes postulados principales:

- Existe evidencia que sustenta el hecho de que las formas de propiedad en China desafían los postulados económicos tradicionales.
- El caso chino aparenta demostrar que el asunto de la propiedad bien definida no es una cuestión fundamental para el éxito empresarial.
- Finalmente, existe un debate acerca de si las recientes modificaciones al entorno jurídico de la propiedad se motivan por un incentivo claro hacia la economía de mercado, o si convienen más bien a una estrategia nacional que tiene su origen en el gobierno central chino.

II. LA CONCEPCIÓN CHINA DE LA PROPIEDAD

Confucio no creía en el Estado de derecho. Sostenía que la gente gobernada por leyes desarrollaba resentimientos, desobediencia y falta de vergüenza. Si en cambio, se regían por la virtud y los rituales, tendrían un sentido de vergüenza y entonces se comportarían de buena manera. Este precepto fue internalizado por el gobierno y en la China imperial las leyes absolutas —con sus divisiones claras entre lo que era bueno y malo, permitido y prohibido—, eran incompatibles con la naturaleza personalizada de las relaciones, obligaciones y tareas de la sociedad china. Por tanto, los chinos nunca estuvieron protegidos por las leyes, y sus derechos y obligaciones sólo existían de acuerdo a su papel prescrito por la clase social, sexo, edad y posición.

De 1949 a 1980, por ejemplo, el gobierno de China gobernaba a través de directivas, y no a través de códigos civiles o penales formales. Todo lo que los altos oficiales decían —o decían que decían— se convertían en directivas que eran cumplidas o violadas de manera arbitraria. El sistema legal chino es básicamente un apéndice del Partido Comunista y es usado por él a conveniencia y los jueces y muchos abogados son percibidos como protectores del gobierno frente a los ciudadanos. La actitud de los chinos hacia las leyes es resumida en un dicho popular: “*¡You fa buyi, zhi fa bu yan, wei fa bu jiu!*” —¡Tenemos leyes pero no las obedecemos, existen violaciones a las leyes, pero no las investigamos!— (De Mente 2000).

Así pues, la premisa para entender y lidiar con la *lunlixue* —ética— china es que su cultura nunca se ha basado en verdades absolutas o principios inmutables. La ética occidental divide a la bondad y la maldad en categorías separadas y existen grados de ambos comportamientos, pero

lo que es malo es malo y lo bueno es bueno. Sin esta base es imposible hacer leyes que protejan a las personas. Pero en contraste, la ética tradicional china no se basa en este reconocimiento en un sentido secular o religioso. Ellos se basaban en el concepto de preservar la armonía entre todos los miembros de la sociedad, como era decidido y administrado por el gobierno. En otras palabras, la ética dependía de lo que el gobierno dijera, y por tanto era arbitraria y circunstancial, dependiendo de la idiosincrasia y el momento histórico de los gobernantes.

Este bagaje cultural impacta fuertemente en las relaciones comerciales actuales, donde para los chinos el conocimiento es algo que le pertenece a todos y que las personas con conocimientos especiales están obligadas a compartirlos sin necesidad de recompensa. Debido a esto, para China es difícil aceptar el concepto occidental de patentes y derechos de propiedad. En el contexto tradicional chino, la idea de que una persona sea propietaria de un proceso para hacer algo, o los derechos exclusivos sobre lo que escribió, no es sólo raro, sino absurdo y la idea de pagarle a alguien por el derecho de usar su idea es simplemente una acción fuera del sentido común (De Mente 2000).

III. EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS A LA PROPIEDAD Y SUS LEYES

Reformar los derechos de propiedad es la base de la transición de una economía centralmente planificada a una economía de mercado. Entre los países anteriormente socialistas se distinguieron tres tipos distintos de reformas a la propiedad. La privatización —generalmente más favorecida por muchos economistas— fue el elemento principal de la transición en Europa del Este. En China el desarrollo de la empresa privada se dio principalmente a través de muchas empresas pequeñas, en lugar de la conversión completa de todo el sistema empresarial.

Una segunda manera de lograr la reforma empresarial fue la corporativización. Un gran número de empresas públicas fueron corporativizadas, generalmente como empresas a riesgo compartido o empresas de asociación accionaria en las que el Estado mantiene una participación mayoritaria. Para finales de 1997 más de 400 de las empresas estatales más grandes habían sido convertidas a empresas de asociación accionaria y enlistadas en Bolsas de Valores. Durante mediados de los noventa

este proceso de propiedad individualizada (*gerenhua suoyouzhi*) fue muy popular entre las TVEs.²

Una tercera forma de ejecutar las reformas —la más utilizada por las empresas ya establecidas durante la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa— enfatizó la reforma a la administración sobre la reforma a la propiedad. Aunque con el tiempo, las reformas al sistema administrativo de las empresas alteraron la asignación de los derechos de propiedad tanto entre el Estado y la empresa como entre los distintos actores dentro de las empresas.

La tarea central del proceso chino de reformas empresariales fue el de definir claramente el estatus legal de las empresas como participantes en asuntos civiles y mercados en creciente competencia. Por un lado las empresas deberían ser entidades legales con poderes cívicos y responsabilidades ante la ley. Por el otro, deberían dotarse de derechos de propiedad e intereses económicos independientes, de la habilidad de operar independientemente, así como de la capacidad de asumir responsabilidad de sus pérdidas y ganancias. Este fue el núcleo conceptual del proceso de reestructuración en China.

Para lograr esta tarea central, fue necesario efectuar dos separaciones: la separación de la administración gubernamental de la administración empresarial, y la separación de las responsabilidades sociales de las empresas. La clave para la separación de la administración gobierno-empresa se basó en hallar soluciones a los problemas de control, administración y supervisión, principalmente a través de derechos de propiedad más claros. Por otro lado, la clave de la separación sociedad-empresa radicaba en liberar a las empresas de su función social y encontrar nuevas formas de relación entre ambos ámbitos.

Sin embargo, para que funcionaran estas separaciones, fue necesario establecer tres grandes mecanismos de estimulación y restricción: dentro de la empresa, del mercado y la macroeconomía:

- Mecanismos de estimulación y restricción dentro de la empresa: se refieren básicamente a los esquemas de riesgos y ganancias en-

² Concepto generalizado para analizar el particular crecimiento empresarial chino. Proviene de las siglas en inglés de Township and Village Enterprises, y se refiere a las empresas creadas en el entorno rural con la anuencia y apoyo económico de los gobiernos locales y provinciales.

tre inversionistas, administradores y empleados, de manera que se mantenga la cooperación.

- Mecanismos de estimulación y restricción del mercado: para hacer más competitivas las empresas.
- Mecanismos de estimulación y restricción a nivel macroeconómico: para crear condiciones de competencia y competitividad entre las empresas.

Finalmente, en el curso de la creación del nuevo sistema empresarial, se hizo necesaria la construcción de cuatro modelos: El ideológico, el legal, el organizacional y el de diseño de políticas. Con estos modelos se buscaba cambiar los paradigmas tradicionales; establecer entes legislativos para el ordenamiento legal y contra los crímenes económicos; modernizar la estructura organizacional del gobierno; y actualizar las políticas públicas a la nueva lógica de las reformas. Estos cuatro modelos buscaban solucionar las cuestiones teóricas y prácticas derivadas del cambio de modelo económico. Para efectos de actividad económica y bajo el sistema estatal, los derechos de propiedad son separados de la propiedad misma, de manera que las entidades diseñadas para aprovechar los recursos estatales asuman la responsabilidad de preservar e incrementar el valor de los activos propiedad del Estado, dentro de un marco de derechos de propiedad que se relacionan al uso de esos activos, pero no a los activos en sí (Shangquan y Fulin 1997).

La separación de la propiedad y los derechos de propiedad de los activos propiedad del Estado y el establecimiento de entidades de derechos de propiedad que actúan en el ámbito de la economía estatal, fueron las fuerzas que permitieron la entrada de los derechos de propiedad de las empresas estatales al mercado, para lograr su circulación y reorganización. Bajo la premisa de no cambiar la propiedad estatal, la reforma al sistema de derechos de propiedad estatal en China era una cuestión sobre cómo establecer procedimientos para la formación de entidades receptoras de los derechos de propiedad.

Las lecciones aprendidas en la parte inicial del proceso de reformas hicieron que los líderes chinos concluyeran que era importantísimo cambiar la estructura de los derechos y formas de propiedad para poder modificar los mecanismos de operación de las empresas estatales. El defecto principal en aquel entonces del sistema de derechos de propiedad era que no se adaptaba al mercado. Como resultado, los mecanismos de mercado de

las empresas estatales no estaban completos y eran ineficientes. Esto se manifestaba por la débil competitividad en el mercado, lentos procesos de ajustes de precios, débil conexión entre los requerimientos del mercado y la adaptación de la estructura de las empresas, y productos que tardaban mucho en reaccionar a las demandas de los consumidores.

Fue entonces que los reformadores vieron la necesidad de establecer ciertas directrices previas a los cambios legales en torno a los derechos de propiedad, de manera que éstos fueran realmente ejercitados dentro de formas de propiedad claramente definidas. Estas directrices fueron (Shan-guan y Fulin 1997):

1. Los derechos de propiedad deben pertenecer a entidades legales

a) La empresa, al igual que un individuo, debe ser capaz de entablar actividades independientes de producción, firmar contratos con otras empresas y administradores de negocio, y tienen derechos civiles y asumen responsabilidades civiles.

b) Los activos invertidos por el Estado en una empresa deben ser entregados a ésta en forma de “propiedad corporativa” a través de una autorización legal, siendo posible que la empresa tenga el derecho de control, disposición y beneficio de esos activos, bajo la premisa de que los dueños de la propiedad trasladan su derecho de control directo.

c) Las ganancias de la empresa, además de ser el ingreso del dueño de la propiedad —el Estado—, debieran ser retenidas para efectos de reinversión y para beneficio de los empleados.

d) Las empresas deben asumir su responsabilidad única sobre la ganancia y la pérdida de la propiedad corporativa.

e) El dueño de la propiedad en un sistema corporativo, en su papel de inversionista, cede sus derechos de control directo a las empresas y el Estado ya no organiza el negocio o la producción. Aun así, el Estado sigue siendo: 1) el supremo y último propietario por ley; 2) el núcleo de la propiedad en la economía moderna, y 3) el que mantiene el derecho de elegir a los administradores de las empresas y de tomar parte en el diseño de las políticas de operación del negocio: inversión, acumulación de capital, emisión de acciones y políticas de dividendos.

f) El sistema de derechos corporativos de propiedad que separa la propiedad de los derechos de administración debe establecerse sobre la base

de la cesión efectiva de derechos, dándoles potestad a los administradores como encargados efectivos de los bienes de las empresas.

g) Las empresas debieran registrarse por leyes y regulaciones que expandieran su poder de operación, como el de inversión y el de manejar su infraestructura de producción.

2. Los derechos de propiedad deberían estar claramente definidos

Es muy importante la distinción entre los activos empresariales como valor y la propiedad real de las empresas. Los derechos de propiedad así entonces, debieran dividirse en dos tipos: bajo el sistema de propiedad cooperativa, los dueños de la propiedad manifiestan sus derechos de propiedad en la forma de valor, el derecho a invertir. Por otra parte, la forma concreta de valor del capital se manifiesta por la maquinaria, el equipo, productos terminados, activos líquidos, cuentas por cobrar y activos intangibles como la credibilidad, mientras que los derechos de la operación diaria y del control deben pertenecer a la entidad corporativa. Esta distinción entre los derechos de la propiedad de los activos y la administración de esos activos son conceptos importantes en redefinir los derechos de propiedad.

3. El sistema de derechos de propiedad debe establecerse por ley

Debe crearse un sistema legal de facto, que regule la actividad económica, apoyado por entidades que hagan cumplir la ley. Las empresas que utilicen el sistema corporativo deben ser autorizadas por el Estado para administrar los activos estatales, y debe hacerse público que esos activos son propiedad corporativa de las empresas, quienes tienen el derecho de controlar dichos activos, por lo que los órganos administrativos del gobierno no pueden hacer transferencia de dichos activos o reclamar una parte o la totalidad de las ganancias.

4. Los derechos de propiedad deben tener movilidad

Entre los derechos de propiedad de una personas morales, deben existir los derechos de disponer y transferir su propiedad —venta de maquinaria y equipo sin utilizar; la transferencia de sus patentes o derechos de marca;

compra o fusión de plantas u otras empresas; compra de derechos de invención—. La propiedad corporativa debe ser el vehículo genuino de derechos de propiedad, siendo así la base de derechos sobre la propiedad móviles.

5. Los derechos de propiedad deben diversificarse

Para hacer una separación real entre las funciones del gobierno y de la empresa, las empresas estatales deben asegurar su operación independiente al ejercitar sus derechos de control y supervisión. Durante la transición de empresas a compañías, las empresas debieran de introducir accionistas diversos, fuera del ámbito gubernamental, salvo los casos especiales donde las empresas deben ser de capital exclusivamente estatal.

El gobierno comenzó el proceso de reforma a las empresas estatales con la entrada en vigor de la Ley de Empresas Industriales Propiedad del Pueblo de 1988. Esta ley considera que las empresas son personas legales bajo la Ley Civil, con la misma capacidad y estatus para tomar obligaciones, como cualquier otra persona legal. También le asigna a los administradores la responsabilidad de tomar las decisiones importantes de las empresas. El papel del Partido Comunista se relega a garantizar y supervisar que los principios y políticas del gobierno sean aplicadas en las empresas.

Bajo este nuevo régimen, mientras los derechos de propiedad son del Estado, se les daba a los administradores derechos de operación, aunque con una lógica distinta a la que existe en las empresas occidentales. En el artículo 71 de los Principios Generales de la Ley Civil de 1986, se establecía que los derechos sobre la propiedad industrial se definen como derechos de posesión, uso, aprovechamiento y disposición; mientras que en el artículo 2o. de la Ley de Empresas Estatales, los derechos de operación se componen de los derechos de posesión, uso y disposición. Entonces, en lo que respecta a los derechos de propiedad, las empresas estatales compartían los mismos derechos que el Estado, a excepción del derecho de aprovechamiento. Este principio fue blanco de fuerte controversia, ya que al tener las empresas estatales los derechos de posesión, uso y disposición, pero no el derecho de aprovechamiento, el Estado les daba el derecho de lidiar y controlar los riesgos y costos asociados a la operación, pero no el derecho de disfrutar los beneficios (Steele 2000). Al mismo tiempo, debido a que el gobierno central todavía tenía el control efectivo de las empresas estatales a través de sus derechos de propiedad, la au-

tonomía de dichas empresas se comprometía. El problema se agravaba por el control que de ellas tenían algunas entidades estatales regionales, quienes compartían la propiedad con el gobierno central. Esto originaba restricciones contradictorias entre los dos ámbitos. Otra dificultad radicaba en la efectiva toma de decisiones independientes y personales por parte de las empresas. La Ley de Empresas Estatales y sus regulaciones eran vistas sólo como instrucciones para los burócratas en su forma de tratar a las empresas, pero no existía ningún mecanismo que efectivamente hiciera cumplir estas leyes (Yau 2000).

La Ley también contemplaba el “sistema de responsabilidad contractual”, en el que la empresa estatal y la entidad gubernamental que la supervisa acuerdan elementos como el nombramiento de administradores y gerentes y la distribución de las ganancias. En la práctica este sistema no ayudaba mucho a la eficiencia de las empresas y no permitía una visión de largo plazo para la administración estratégica de los negocios (Steele 2000).

6. *Cronograma de la primera etapa del proceso de reformas al sistema de propiedad*

Fecha: 20 de octubre de 1984. *Acciones realizadas*: El documento titulado “Decisión del Comité Central del Partido Comunista respecto a la Reforma al Sistema Económico” claramente afirmaba que la economía socialista de China es una economía planificada de materias primas y que para desarrollar vigorosamente la producción e intercambio de las materias primas, China debe fortalecer la vitalidad de sus empresas, especialmente las grandes empresas estatales propiedad del pueblo. La decisión analizaba también las malas prácticas que le restaban eficiencia al sistema económico, entre ellas la confusa relación entre las formas de propiedad entre las personas y las empresas estatales administradas por órganos de gobierno. Se acordó entonces que —de acuerdo al principio de que los derechos de propiedad y operación deben ser apropiadamente separados y con el apoyo del Estado en la planeación y la administración— las empresas tuvieran más derechos en las áreas de producción, procuración de materias primas, mercadotecnia, retención de capital, empleo, bonos, precios, entre otras.

Fecha: 12 de julio de 1986. *Acciones realizadas*: Para entonces se dio un cambio conceptual en el proceso de asignación de derechos y formas de propiedad, que se reflejaba en la legislación en torno al tema. El artículo

41 del Reglamento General para la Ley Civil de la República Popular de China, con vigencia efectiva desde el 1o. de enero de 1987, especificaba que “las empresas estatales tienen derechos operativos sobre la propiedad estatal, y esta propiedad es protegida por la ley”.

Fecha: 2 de diciembre de 1986. *Acciones realizadas*: La Ley de Bancarrota Empresarial de la República Popular de China, adoptada en la 18a. Reunión del Sexto Congreso Nacional Popular, especificaba que “cuando una empresa se declare en bancarrota, toda su propiedad se convierte en propiedad en bancarrota, y la empresa debe pagar sus deudas de acuerdo a la ley”.

Fecha: 13 de abril de 1988. *Acciones realizadas*: La Ley sobre Empresas Estatales Industriales de la República Popular de China se adoptó en la 1a. Reunión del Séptimo Congreso Nacional Popular. Siendo la primera ley empresarial en el país, definía la naturaleza, derechos y obligaciones de las empresas estatales de manera sistemática: “Las empresas estatales son productoras y operadoras de *commodities* socialistas, que operan por sí solas, asumen la responsabilidad sobre sus pérdidas o ganancias, y adoptan sistemas contables independientes, de acuerdo a la ley. Las propiedades de la empresa pertenecen a la colectividad, y el Estado le da las empresas los derechos sobre la operación y la administración, bajo el principio de la separación de la propiedad sobre el poder operativo. Las empresas tienen el derecho de ocupar, usar y manejar la propiedad del Estado con su aprobación”.

Fecha: 23 de julio de 1992. *Acciones realizadas*: El Consejo Estatal promulgó las Regulaciones sobre el Cambio Operativo de las Empresas Estatales Industriales, que buscaban “llevar las empresas estatales al régimen de mercado”. Bajo los principios generales de la ley empresarial, las regulaciones modificaba el régimen operacional de las empresas de acuerdo a las demandas del mercado y convirtió los derechos dados a las empresas en la Ley sobre Empresas Estatales en 14 autonomías operativas. Como resultado, 29 provincias, regiones autónomas y municipalidades bajo control gubernamental central adoptaron las nuevas regulaciones de acuerdo a sus intereses, reduciendo formalmente las interferencias gubernamentales en los precios, planes de producción, margen de operación de la empresa y sistema de distribución, entre otros aspectos.

Fecha: 30 de noviembre de 1992. *Acciones realizadas*: El Ministerio de Finanzas publicó las Reglas Generales sobre los Asuntos Financieros de las Empresas y los Estándares de la Contabilidad Empresarial, con la aprobación del Consejo Estatal. Estas reglas y estándares, con vigencia efectiva desde el 1o. de julio de 1993, afectaron el estatus de las empresas estatales como unidades financieras del gobierno central, y

acercando el sistema financiero chino al ámbito de las empresas modernas y eficientes.

Fecha: mayo de 1993. Acciones realizadas: Después del XIV Congreso Nacional del Partido Comunista de China, se hicieron una serie de encuestas sobre cómo sería mejor establecer las bases generales para una economía socialista de mercado. Fue entonces que en la 1a. Reunión del Octavo Congreso Nacional Popular se hizo una enmienda a la Constitución, que cambiaba el principio de una “economía operada por el Estado” por el de “economía propiedad del Estado”; y convertía a las “empresas operadas por el Estado” en “empresas propiedad del Estado”.

Fecha: 14 de noviembre de 1993. Acciones realizadas: Medio año después, en la 3a. Sesión Plenaria del XIV Congreso Nacional del Partido Comunista de China, se estableció formalmente la economía socialista de mercado, donde “el sistema empresarial moderno de propiedad pública es la base de este nuevo sistema económico”.

Fecha: 29 de diciembre de 1993. Acciones realizadas: Un mes después, el Comité Permanente del VIII Congreso Nacional Popular adoptó la Ley de Sociedades Mercantiles —*Company Law*—, con vigencia efectiva el 1o. de julio de 1994.

Fecha: 10 de agosto de 1994. Acciones realizadas: El premier Li Peng afirmaba en el Reporte Gubernamental de Trabajo de la 2a. Sesión del VIII Congreso Nacional Popular: “El Estado organizará varias empresas estatales grandes y medianas, para realizar experimentos que ayuden a fundar las bases para un sistema empresarial moderno, de acuerdo a la Ley de Sociedades Mercantiles”.³

Este largo proceso legal dio paso a variadas formas de propiedad en China, siendo las principales:

Empresa estatal o colectiva: es la clásica empresa socialista donde el gobierno decide qué producir y a quién, supervisa sus actividades, toma las decisiones de inversión, contrata, despide o promueve a sus empleados y administradores, y se hace responsable por las ganancias o pérdidas. Se localiza usualmente en centros urbanos.

Empresa estatal o colectiva reformada. Contratos de incentivos a administradores: difiere de las anteriores en que una parte de los derechos de control y sobre los ingresos se reasignan a la empresa y sus administradores. Siguen siendo empleados pagados por el gobierno pero con mayor partici-

³ Shangquan, Gao y Fulin, Chi, *Reforming China's State-Owned Enterprises*, Beijing, Foreign Languages Press, 1997.

pación en las decisiones. Los contratos estipulan ex ante la obligación de las aportaciones de impuestos y ganancias al gobierno y la retención de las ganancias marginales, si es que existen.

Asociaciones gobierno-administradores: proliferaron desde mediados de los ochentas más en el entorno rural, donde las empresas eran típicamente pequeñas y la cantidad de capital invertido por el gobierno era modesto, por lo que sus administradores tenían un margen más amplio que los de las empresas estatales o colectivas reformadas. El trato en el esquema más liberal de este tipo de propiedad podría parecer como de dueño a dueño —gobierno y administradores—, donde los riesgos son compartidos y los acuerdos de la repartición de las ganancias duran de 3 a 5 años, y no se renegocian anualmente, como en las empresas reformadas.

Arrendamiento de activos públicos: el arrendatario asume todo los derechos de control y sobre ingresos, a cambio de pagos fijos al gobierno, durante un periodo específico de tiempo. En los tipos de propiedad anteriores, el riesgo es compartido —los ingresos del gobierno y los administradores varía de acuerdo a la actividad económica— mientras que en el arrendamiento el pago al gobierno es fijo, independientemente de los resultados. No se le puede llamar privatización como tal, ya que la inversión inicial es propiedad del gobierno, por lo que este tipo de propiedad produce conflictos cuando el arrendador utiliza las ganancias para inversión de capital. Utilizado más en el entorno local, donde el gobierno buscaba deshacerse de activos no interesantes pero donde no ha encontrado un comprador fuerte para la totalidad de la empresa.

Privatización: el gobierno no tiene ningún derecho de propiedad sobre la empresa, aunque la regula y le asigna obligaciones fiscales. Aplica principalmente para empresas iniciadas por familias y para empresas públicas que luego son vendidas a emprendedores.

Con la consolidación del proceso de apertura del país, la evolución ideológica del gobierno y la entrada de China a la OMC, las opciones de estructura de negocios y forma de propiedad se han mantenido casi sin cambios:

Oficinas representantes. usualmente es el primer paso para una empresa extranjera que entra a China por primera vez. Básicamente es una oficina de enlace sin el estatus de una persona moral independiente. No conduce negocios en forma directa, sino que la matriz firma todos los contratos. Sin embargo, introduce y promueve productos, hace estudios de mercado y realiza intercambios técnicos. Los empleados locales se contratan a través de agencias de empleo autorizadas y a los directivos se les permite una estancia inicial de tres años.

Joint ventures de capital: es una figura legal independiente de responsabilidad limitada establecida por un periodo fijo (de 15 a 50 años). Antes de la entrada de China a la OMC sólo podía vender los productos que manufacturaba. Ahora esta limitación es eliminada. La responsabilidad y la participación en el capital de los socios extranjeros y locales dependen de sus contribuciones. El socio extranjero debe participar con al menos 25% del capital de la asociación. La ventaja principal de esta forma de propiedad es el aprovechamiento del *guanxi* del socio local, sin embargo estas asociaciones han evolucionado paulatinamente a subsidiarias propiedad de empresas extranjeras (*wholly foreignowned subsidiaries*).

Cooperativas joint ventures: existen dos formas de este tipo de propiedad: una en la que se establece una persona moral independiente de los inversionistas con responsabilidad limitada; y otra en la que los socios se mantienen legalmente independientes en su responsabilidad ante terceros. En cualquier caso, la distribución de ganancias, la proporción de acciones y las responsabilidades se establecen por medio de un contrato. El socio extranjero debe aportar, igual que el caso anterior, al menos 25% del capital. La estructura organizacional también se establece por contrato.

Subsidiarias propiedad de empresas extranjeras. Una entidad 100% de capital extranjero, con responsabilidad limitada y establecida en un periodo de 10 a 30 años. En la práctica sus obligaciones son muy parecidas a las *joint ventures*, aunque su control sobre la administración, manejo de divisas y la contabilidad e impuestos, es más efectiva.

Holdings (empresas controladoras): estas empresas se establecen como *joint ventures* o subsidiarias extranjeras, y son un vehículo de muchas multinacionales para incrementar y consolidar sus inversiones en China.

El socio extranjero en una holding debe tener activos registrados por más de 400 millones de dólares, además de tres o más inversiones registradas en China que acumulen al menos 10 millones o más inversiones con capital agregado de 30 millones. El capital registrado en una *holding* debe ser al menos de 30 millones, sin contar el valor de las inversiones preexistentes.

Entidad de procesamiento y ensamblaje: este tipo de propiedad permite a una empresa extranjera enviar materias primas o productos semiprocesados a una planta en China para la producción o ensamblaje y su consecuente reexportación. Los incentivos son usualmente exenciones fiscales y la dispensa de los requerimientos de licencia de importación. El registro debe hacerse al menos con treinta días de anticipación.

Empresas en zonas consolidadas (bonded zones enterprises): estas zonas se establecen en ciudades portuarias para facilitar la exportación e importación. Se permiten la mercadotecnia y exhibición, comercio, alma-

cenaje, comercio financiero, empaque, transporte y operaciones de procesamiento y ensamblaje. Los impuestos y otras tarifas aduanales no aplican a estas zonas.

Empresas foráneas accionarias de responsabilidad limitada (foreign invested joint stock limited companies): las FISC son un vehículo de responsabilidad limitada que permite a un inversionista extranjero comprar acciones en lugar de activos. Los compradores extranjeros deben pagar en efectivo las acciones de empresas de capital accionario asociado listadas en las Bolsas de Valores chinas.

Cualquier empresa de participación extranjera —los casos anteriores— pueden convertirse en unas FISC después de tres años de resultados contables positivos consecutivos. Las empresas locales de capital accionario pueden convertirse en unas FISC después de cinco años de existencia y tres con resultados contables positivos. Se necesita la aprobación del MOFTEC para el establecimiento de las FISC.⁴

La Oficina Estatal China de Estadística⁵ divide a las empresas chinas en cuatro categorías generales en cuanto a su propiedad: empresas estatales (*state-owned enterprises*); empresas colectivas (*collective-owned enterprises*); empresas individuales (*individual-owned enterprises*); y otras formas de propiedad.

Las empresas individuales (*geti*), que representan alrededor del 80% de las aproximadamente ocho millones de empresas en China,⁶ son agrupaciones privadas que emplean a máximo siete personas. Las empresas que emplean a ocho o más empleados se clasifican como empresas privadas (*siying*).⁷

La entidad estadística china separa en una categoría especial a las empresas con inversión extranjera directa proveniente de Hong Kong, Taiwán y Macao, a las que llama empresas con fondos de ultramar. La mayoría de las empresas chinas a riesgo compartido con fondos extranjeros o de ultramar se crean combinando inversión extranjera directa con empresas estatales o colectivas que son reclasificadas como de riesgo compartido.

⁴ Bosco y McKenzie, *China After WTO*, Hong Kong, China Intercontinental Press, 2004.

⁵ China's State Statistical Bureau.

⁶ Estimado a 1999.

⁷ Rawski, en Jefferson y Singh (coords.), *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition and Performance*, Washington, Oxford University Press, 1999.

STATE-OWNED ENTERPRISES	EMPRESAS ESTATALES
COLLECTIVE-OWNED ENTERPRISES	EMPRESAS COLECTIVAS
Urban collectives	Comunas urbanas
Township-owned enterprises	Empresas locales
Village-owned enterprises	Empresas comunitarias
Cooperatives	Cooperativas
INDIVIDUAL-OWNED ENTERPRISES	EMPRESAS INDIVIDUALES
Other	Otras formas de propiedad
Privately-owned enterprises	Empresas privadas
Domestic joint ventures	Empresas a riesgo compartido con socios locales
Foreign-funded enterprises	Empresas con fondos extranjeros
Foreign-funded joint ventures	Empresas a riesgo compartido con fondos extranjeros
Foreign-funded wholly owned enterprises	Empresas de capital extranjero
Foreign-funded cooperatives	Cooperativas con fondos extranjeros
Overseas-funded enterprises	Empresas con fondos de ultramar
Overseas-funded joint ventures	Empresas a riesgo compartido con fondos de ultramar
Overseas-funded wholly owned enterprises	Empresas de capital de ultramar
Overseas-funded cooperatives	Cooperativas con fondos de ultramar
Shareholding enterprises	Empresas accionarias
FUENTE: Anuario Estadístico de China de 1999-2000 (Jefferson y Singh 1999).	

IV. LA PROPIEDAD PRIVADA Y LOS DERECHOS INDIVIDUALES DE LAS PERSONAS

La prensa oficial china comenzó a publicar artículos a partir de 2004 sobre las discusiones que se estaban llevando al cabo en el X Congreso Nacional Popular (CNP) para la creación de una ley sobre derechos de propiedad en el país. El concepto mismo de derechos de propiedad era

tan novedoso que los artículos explicaban su significado: “Los derechos reales tangibles son derechos de propiedad en general, como los derechos sobre bienes raíces. Además, son inherentes incluso para los bienes muebles” (Qing 2004).

Sin embargo, si bien la gente no tenía claridad sobre las implicaciones de un ordenamiento legal sobre el derecho de propiedad, sí entendía que era necesario un sistema de protección a sus derechos sobre los bienes, derivado de los constantes fraudes y expropiaciones sin fundamento que sufrían por parte de las autoridades y dueños ilegítimos. Por ello el énfasis de la prensa en la tangibilidad de los derechos sobre bienes raíces, ya que han ido en aumento los casos de resistencia ante estos actos de autoridad (Liu y Ansfield 2006). Ante esta situación, el gobierno percibió la necesidad de contar con una ley sobre derechos de propiedad que fuera clara y eficiente. Hu Kangsheng, subdirector del Comité Legal del CNP afirmaba que el borrador sobre derechos reales jugaría un papel importante en clarificar los derechos de propiedad y en proteger a sus dueños (Qing 2004). Si bien ya existía la enmienda constitucional que reconocía la propiedad privada, no había un código que la soportara, por lo que comenzaron las discusiones sobre una Ley sobre derechos de propiedad.

Pero el proceso de aprobación se encontraría con dificultades tanto técnicas como ideológicas. El primer borrador de la Ley trataba de encontrar respuesta a tres preguntas centrales: ¿Qué derechos tiene el dueño? ¿Cuál es la compensación a que tiene derecho el dueño en caso de expropiación o apropiación ilegal? y principalmente ¿Quién es el dueño legítimo de la propiedad? La ley se fue construyendo inicialmente bajo dos líneas principales: 1) no favorecer a algún tipo de propiedad en especial para fomentar la inversión privada y 2) crear un buen marco regulatorio para transacciones en bienes raíces. Este segundo punto cobró relevancia en el diseño legal ya que en 2003, los casos en las cortes relacionados con disputas sobre inmuebles rondaban los 4 mil solamente en Beijing. De éstos, 68% eran sobre transacciones fraudulentas de compra-venta (Dickie 2006).

Un primer resultado de la ley sería entonces contar con el derecho a una compensación en caso de atropello; y un segundo resultado sería la prohibición de cambiar el uso de suelo de un edificio sin aprobación de todos los inquilinos, debido a la repentina cohabitación de negocios con unidades habitacionales. Pero la discusión sobre la Ley de Propiedad —que

comenzó en 2003— se fue ampliando sin resultados concretos, mientras los atropellos continuaban. En medio de esta situación, por ejemplo, en agosto de 2005, Feng Bingzian, un hombre de negocios que encabezaba una demanda colectiva contra el gobierno de la provincia de Shaanxi —y un prominente defensor de los derechos privados de propiedad— fue arrestado sin cargos. La demanda que representaba incluía a unos 60 mil inversionistas que desarrollaron pozos petroleros en un área de 644 kms² en esa provincia y que fueron confiscados en 2003, cuando ya eran rentables (Pan 2005).

Para enero de 2006, la discusión en el seno del CNP continuaba, después de haber estudiado e incorporado más de 11 mil sugerencias y objeciones de todos los ámbitos: 47 de departamentos del gobierno central, 16 de grandes empresas, 22 de instituciones académicas y cerca de 11,500 del público (Dickie 2006).

Finalmente, y después de cinco borradores ampliamente debatidos y modificados, la Ley Derechos de Propiedad fue promulgada el 16 de marzo de 2007, y entró en vigor el 1o. de octubre del mismo año. En occidente esta ley fue catalogada como un hito en el proceso de conversión de la economía china a una plena economía de mercado, pero internamente, sirve a un propósito más específico: atenuar evidentes signos de desestabilización política, derivado del potencial estallido social que devendría en las amplias zonas rurales del país. El ingreso per cápita promedio en áreas rurales en China es de tres veces menor que en las áreas urbanas, siendo la peor brecha económica en toda la historia moderna del país. Mucho de esta situación se debe a que los chinos no pueden legalmente ser dueños de un terreno, sólo obtener derechos de usufructo: 70 años en las ciudades y 30 años en las áreas rurales. Además, la compra-venta de estos derechos es más restringida en las zonas rurales. Por tanto, son cada vez más frecuentes los incidentes violentos ante desalojos ilegales, compensaciones incompletas y confiscaciones arbitrarias (Liu y Ansfield 2006).

Y aunque el gobierno ha eliminado impuestos agrícolas y mejorado los servicios escolares y de salud, la tesis de los expertos que apoyan la propiedad privada sostiene que el ingreso rural aumentará cuando otorguen a los campesinos el derecho de vender, comprar e hipotecar su propia tierra. Sin embargo, esta opción opaca incluso cualquier resistencia ideológica y abre paso a un potencial problema de control: privatizar la tierra haría imposible llevar control de todas las operaciones y el uso de

la tierra, además que propiciaría la corrupción y la concentración de tierras. En la ley, y bajo esta óptica, son de especial interés tres artículos:

Artículo 3o.: la ley reconoce de manera genérica la existencia de un sector no público.

Artículo 4o.: la propiedad legalmente adquirida no podrá ser violada.

Artículo 21: el daño patrimonial causado por fallas en el registro de bienes inmuebles deberá ser compensado.

El verdadero impacto de esta ley está por verse, sin embargo es un paso inicial en el proceso de consolidación de las estructuras de propiedad en China.

V. IMPLICACIONES Y CONCLUSIONES

La evidencia académica indica que la propiedad actúa mediante sistemas flexibles de propiedad, derivados del complicado entorno legal e ideológico en que operan las empresas en China. Estos sistemas flexibles de propiedad implican arreglos sociales, legales y económicos que rebasan la concepción tradicional de propiedad privada o pública. Sin embargo, aparentemente fueron exitosos en generar los incentivos a nivel micro y las estructuras de competitividad a nivel macro, lo que permitió la creación y crecimiento de nuevas empresas chinas.

Buena parte de este éxito se debió a un largo proceso de experimentación en ámbitos provinciales y locales, donde pequeñas empresas individuales rurales le otorgaron flexibilidad al desarrollo económico chino.

Las múltiples estructuras de propiedad empresarial abrieron paso a la acumulación de patrimonio personal, el cual por su naturaleza, es más complicado ubicar en un entorno legal difuso como el empresarial, por lo que pronto surgió la exigencia de reconocer la propiedad individual en bienes muebles e inmuebles.

El reconocimiento de la propiedad estatal, colectiva e individual al mismo nivel, es importante. No reconocer la primera sería transgredir la naturaleza del socialismo, pero la ausencia de las otras pondría en peligro la viabilidad del desarrollo económico chino.

Hoy los políticos chinos hablan menos de “crecimiento rápido” y más de un “crecimiento armonioso, coordinado y sustentable”, justamente provocado por la disyuntiva oficial entre aplicar las directrices del go-

bierno a costa de los derechos personales, o permitir el desarrollo personal, con el riesgo de perder el control de la conciencia de muchos ciudadanos chinos.

El concepto de propiedad privada en China todavía está en proceso de formación e interpretación, pero lo que sí es seguro es que sus implicaciones a nivel individual y empresarial varían significativamente. El gobierno está concediendo libertades personales en cuanto a patrimonio personal, pero sigue siendo el rector del crecimiento de empresas chinas a través de esquemas flexibles de propiedad.

La sustentabilidad de este esquema será evaluado en un futuro cercano, sin embargo los beneficios de no limitar la discusión de propiedad a una dicotomía público-privado le ha permitido a China sortear el difícil camino del crecimiento económico y deja lecciones interesantes para otros países que buscan una manera eficaz y alterna para progresar.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- MENTE, Boyé Lafayette de, *The Chinese Have a Word for It: The Complete Guide to Chinese Thought and Culture*, Chicago, Contemporary Publishing Group, 2000.
- MURE, Dickie, "China Delays Property Law amid Rights Dispute", *Financial Times AsiaPacific*, 9 de marzo de 2006.
- JEFFERSON, Gary H. y SINGH, Inderjit, *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition and Performance*, Washington, Oxford University Press, 1999.
- LIU, Melinda y ANSFIELD, Jonathan, "Down on the Farm", *Newsweek International*, 15-22 de mayo de 2006.
- PAN, Philip P., "Chinese Police Arrest Property Rights Activist", *San Francisco Chronicle*, 19 de agosto de 2005.
- QING, Ren, "Draft Property Rights Law to be Discussed", *China Daily*, 23 de octubre de 2004.
- SHANGQUAN, Gao y FULIN, Chi, *Reforming China's State-Owned Enterprises*, Beijing, Foreign Languages Press, 1997.
- YAU, Oliver H. y STEELE, Henry C., *China Business: Challenges in the 21st Century*, Hong Kong, Chinese University Press, 2000.