

## **LAS INVERSIONES DE CHINA EN EL EXTERIOR (I)**

**Dr. Julio A. Díaz Vázquez, Profesor Titular  
Centro de Investigaciones de la Economía Internacional  
Universidad de La Habana**

Nota:

Este ensayo recoge el comportamiento de las inversiones directas en el extranjero de China, y consta de tres partes. La primera, analiza la formación del entramado jurídico institucional que el país ha venido creando, en lo fundamental, después de 1979, a los influjos de la política de Reforma y Apertura. La segunda, se consagrará a la delimitación de los objetivos y ramas, así como las condiciones que estimulan la IDE de China. En la tercera, el interés está centrado en los flujos inversionistas de las grandes empresas y  *Holding* formados en China, en las diferentes regiones geográficas del mundo.

En la realización de esta investigación la colaboración del MCs. Mauricio Lombart Madariaga, resultó de gran utilidad. Dejamos constancia de nuestro agradecimiento por la valía de su contribución. Los resultados finales van a la cuenta del Autor.

**La Habana, septiembre-octubre del 2009**

### **Introducción**

Es oportuno recordar que, como hechos económicos históricos las inversiones directas extranjeras (IDE) en las economías socialistas, hasta hoy conocidas, por largo tiempo se identificaron con el papel de portadores de la penetración imperialista del sistema capitalista. Esta fue la concepción que primó durante muchos años sobre lo que significarían las IDE en estas economías. Las concesiones otorgadas al capital externo en los años de 1920, en Rusia, al introducirse (1921) la Nueva Política Económica (NEP), fueron interpretadas como un accidente transitorio dictado por la difícil coyuntura que vivía el país.

No sería hasta los años de 1960 que, en varios países de Europa del Este, (Rumania, Hungría y Yugoslavia) se dieron pasos para, de modo selectivo, aceptar la realización de inversiones financiadas por empresarios capitalistas encaminadas a promover determinadas producciones o actividades que apoyaran la expansión del turismo.

En el decenio de los años 60 del pasado siglo, prácticamente, se generalizó la ejecución de obras, desarrollo de proyectos con créditos, tecnología y presencia de capitales foráneos en los entonces países socialistas del Este de Europa. La desintegrada Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)

acogió la presencia externa para modernizar señalados sectores de la economía, al promulgar una Ley de Inversiones Extranjeras en 1986.

En otro sentido, en las economías socialistas desaparecidas, las inversiones directas en el extranjero realizadas por las empresas fueron un fenómeno desconocido. Los desembolsos de capital que se ejecutaban en el exterior respondían a créditos gubernamentales otorgados para ejecutar proyectos específicos, previamente acordados en los planes quinquenales entre los respectivos países. Por consiguiente, las empresas socialistas al regirse, según el Plan Centralizado de la Economía Nacional, estuvieron excluidas de invertir por su cuenta, al margen de las entregas de los suministros para los objetivos coordinados en los planes de los correspondientes quinquenios.

No obstante, en los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), - URSS, República Democrática de Alemania (RDA), Hungría, Polonia, Bulgaria, Checoslovaquia, Mongolia, Cuba y Vietnam -, actuaron más de 32 organizaciones económicas y científico-técnicas, creadas sobre bases multilaterales, de dos tipos. Las Organizaciones Económicas Inter- Estatales (OEI-E), constituidas mediante convenios intergubernamentales de los países asociados, y que eran sujetos del derecho internacional; y las Organizaciones Económicas Internacionales (OEI), establecidas por acuerdos concertados entre organismos o empresas de los países interesados, y que solo actuaron en calidad de personas jurídico-civiles. Abarcaron la esfera industrial, el transporte y las comunicaciones, circulación, finanzas, y científico-técnica.

En el caso de la República Popular China (RPCh), al constituirse en 1949, no escapó al anterior esquema. En términos de los antecedentes más inmediatos, los movimientos de capitales internacionales que involucran al país se remontan a la década de 1950, enmarcados en las prácticas antes apuntadas. De igual manera, hasta 1978, la presencia de las inversiones extranjeras en la economía china puede calificarse de marginal. Según fuentes no oficiales se estima que, en 1978, el valor acumulado de capital externo arribado al país se aproximaba a los 6.4 miles de millones de dólares.

Por otra parte, en los años de 1960 China aceptó la presencia de fondos extranjeros procedentes de compañías capitalistas en forma de créditos del vendedor. Se utilizaron, entre otros destinos, para importar fábricas completas y equipos dedicados a la erección de grandes obras, por ejemplo, la producción de vinilo, suministros para una fábrica de fertilizantes (Sichuan), el combinado de hierro y acero (Taiyuan), y una planta química (Lanzhou).

Entre 1972-1978, bajo la referida modalidad crediticia, el país adquirió importantes combinados, complejos y fábricas industriales, así como tecnología de Japón y de otros países de Europa occidental. Al mismo tiempo, en esta etapa los fondos inversionistas foráneos se diversificaron al incorporarse a tales flujos los provenientes de instituciones financieras internacionales, de gobiernos, bancos comerciales, empresas y recursos ociosos individuales, generalmente, de chinos residentes en ultramar.

En tanto, las resoluciones aprobadas en la III Sesión Plenaria del IX Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh) (18-22/12/1978) acerca de las Cuatro Modernizaciones (agricultura, industria, ciencia y técnica, defensa) la orientación económica trazada sustentó el corolario de introducir una política de puertas abiertas. Centro, en el nuevo derrotero planteado, le correspondió al lugar asignado a las IDE en la renovación de la economía china. La aparición del capital extranjero fue legalmente aceptada al entrar en vigor (8/7/1979), la Ley de la RPCh de las *Empresas Mixtas con Inversiones Nacionales y Extranjeras*, sancionada en la II Sesión de la V Asamblea Popular Nacional (APN), el 1ro de julio de ese propio año.

Por otro lado, hasta el retorno a la soberanía (1/7/1997) de la RPCh, Hong Kong, desempeñó un importante papel como *ventana* que vinculó al país con la economía internacional capitalista. En este contexto se efectuaron algunos procesos inversionistas ligadas a objetivos muy específicos. Así, hasta mediados de la década de 1980, las contadas inversiones directas en el extranjero que China realizó, fueron en su mayoría, muy pequeñas y asociadas a las corporaciones estatales de comercio exterior y las empresas provinciales y municipales de cooperación económica y tecnológica que, con diferentes modalidades, crearon las compañías chinas en el enclave honkonés.

Dichas empresas estaban subordinadas a las instancias del Ministerio de Relaciones Económicas Internacionales y Comercio (MREIC), - formado por la fusión de 4 ministerios en 1982; se transformó en 1993 en el Ministerio del Comercio Exterior y la Cooperación Económica (MCECE), para denominarse desde el 2003, al ser reorganizado, Ministerio de Comercio (MC) -, así como a la Comisión Estatal de Economía y Comercio (CEEC). Ciertamente que, en aquellos años el mayor énfasis recayó en trazar políticas para atraer IDE a China. En realidad no existían condiciones ni incentivos para invertir en el exterior; las sociedades existentes actuaron, en lo fundamental, en la esfera comercial y, en de alguna medida, universalizaron sus operaciones.

### **El Soporte Legal-Institucional de las IDE chinas**

No fue hasta agosto de 1979 que, el Consejo de Estado (CE), máximo órgano ejecutivo del país - integrado por un Primer Ministro, el resto de los miembros (28) del Consejo de Ministros, (4) Viceprimeros Ministros y (5) Asesores Estatales -, aprobó un documento que autorizó las actividades en el exterior de las compañías chinas, dentro de las políticas diseñadas para la apertura económica. Aunque no existió un orden jurídico uniforme para regular este proceso. Las decisiones sobre los proyectos inversionistas externos debían ser tomadas por el CE que, uno a uno los estudiaba y aprobaba.

Además, se formó la Corporación Internacional de Inversiones de China (CIICh), entidad con nivel de Ministerio que otorgaba permisos especiales para desarrollar actividades de inversión, tanto internas como en el exterior. Poco después de introducirse procedimientos para regular lo invertido en el

extranjero, varias de las compañías estatales<sup>1</sup> continuaron operando fuera de las normas existentes, y sucedió con frecuencia que sus inversiones no eran recogidas en las estadísticas oficiales del MREIC.

El estrecho control de las actividades inversoras ejercido por parte del CE, dio por resultado que, a partir de las políticas externas seguidas durante el *Gran Salto* (1958-1961) y la *Gran Revolución Cultural Proletaria* (1966-1976), facilitó que durante esos períodos los proyectos inversionistas estuvieran muy ligados a consideraciones de tipo político, relegando a un segundo plano las motivaciones e intereses comerciales empresariales.

Por lo general, las propuestas de inversiones se aprobaban sobre la base de su contribución a las relaciones políticas, comerciales e influencia económica de China. Ejemplos ilustrativos de estos objetivos lo fueron los desembolsos realizadas en algunos países de África y Asia, y en particular, lo invertido por las entidades chinas en el sector público e infraestructuras en Hong Kong. Estas últimas, además de facilitar las operaciones que el país desenvolvía en el mercado mundial, tenían como finalidad ganar prestigio político y económico en el territorio colonial.

El bajo perfil inversor del país en el exterior mostró que, para 1985, sólo 113 empresas con intereses en el extranjero listaban como *no comerciales*, a la vez que sus montos invertidos eran apenas de 150 millones de dólares. De acuerdo a los datos estadísticos del MCECE, las inversiones en el exterior se clasificaban en dos categorías principales: *comerciales* y *no comerciales*. Las *comerciales* incluían lo invertido en el sector de los servicios: finanzas, oficinas comerciales, agencias de viajes etc. Mientras, las *no comerciales* recogían lo invertido en la esfera manufacturera y la obtención de recursos.

Por otra parte, en un intento por ordenar los procesos inversionistas en el exterior, el Gobierno aprobó *La Declaración sobre los Principios y Alcance de las Autoridades para el Examen y Aprobación del Establecimiento de Empresas No Comerciales en Países Extranjeros, Hong Kong y Macao* en 1984; y más tarde, *Las Regulaciones Provisionales sobre Medidas Administrativas y Procedimientos de Examen y Aprobación para el Establecimiento en el Exterior de Empresas No Comerciales*, en 1985. Dichas normativas ampliaron los derechos de solicitar permisos para inversiones externas a las entidades que, demostraran tener acceso al capital necesario, conocimientos técnicos y operativos adecuados, así como un socio para formar una empresa mixta.

No obstante, en principio, las IDE de China estuvo en manos de las empresas estatales establecidas que, siguieron beneficiándose de su experiencia, redes de negocios en las que estaban insertadas y el apoyo explícito del gobierno. Lo novedoso consistió en que las regulaciones aprobadas se extendieron a todas

---

<sup>1</sup> Entre ellas, pueden citarse: la China State Construction Engineering, China Civil Engineering and Construction Corporation, China Road and Bridge Engineering y la China Complete Set Equipment Import and Export Co. Ltd.

las compañías con potencial para invertir. También las nuevas estipulaciones, al normar el proceso inversionistas en el extranjero, incluyeron incentivos a los gobiernos locales (provincia y municipio) para que estimularan la salida al exterior de las empresas subordinadas a esos niveles que reunieran los requisitos esenciales.

Sin embargo, en los inicios de la década de 1990, operaciones especulativas ocurridas en los mercados de valores e inmobiliario de Hong Kong, dieron lugar a importantes pérdidas en términos del valor de los activos de varias empresas estatales. Esto dio lugar a la introducción de mayores restricciones a la salida de capitales, así como a los flujos de inversión. A su vez, la Comisión de Planificación Estatal (CPE) – más tarde transformada en la Comisión Nacional para la Reforma y el Desarrollo (CNRD) -, así como la Comisión Estatal de Administración de Divisas (CEAD), pasaron a examinar todas las propuestas por montos superiores a un millón de dólares, antes de que fuesen enviadas al MCECE para su aprobación final.

En tanto, hacia finales de la década de 1990, la postura del CE hacia las inversiones en el exterior, varió notablemente. Hasta ese momento la política había consistido en permitir las, a partir de entonces la preocupación pasó al incentivo activo para que las empresas chinas invirtieran en el exterior. Aunque, es cierto que, esta nueva política no se llevó a cabo de manera uniforme; pues muchos de los programas de apoyo iban expresamente dirigidos a industrias concretas, y en especial, a los grandes conglomerados estatales.

Por resultado, en la segunda mitad de la década de 1990, el CE integró un grupo de *campeones nacionales* – parece que siguieron las pautas combinadas de las *corporaciones japonesas* y el *chaebol coreano* – al conformar grandes sociedades estatales industriales pertenecientes a sectores estratégicos: energía, petroquímica, minería, automotor, electrónica, hierro y acero, maquinarias, química, construcción, transporte, aeroespacial y farmacéuticos.

Se convirtió en un objetivo recurrente de la política industrial china la creación de grandes asociaciones con potencial y poderes globales y capaces de competir en la arena internacional. En palabras de un miembro del CE, la idea está resumida *“en el mundo en que vivimos hoy, la competencia entre las naciones es de hecho competencia entre las grandes empresas y grupos industriales de cada nación. El poderío económico de una nación está concentrado y se manifiesta a través del poder económico y la competitividad internacional de sus grandes empresas y grupos....la posición de nuestra nación en el orden económico internacional estará en gran medida determinada por la posición de nuestras mayores empresas”*

No faltaron pronunciamientos – del Presidente Jiang Zemin -, refiriéndose al manejo a seguir en muchas de las grandes compañías, al declarar que *“el sector estatal de China debía estar en una posición dominante en las principales industrias...debemos llevar a cabo una reorganización estratégica de las principales empresas estatales para dirigirlas eficientemente...China*

*tendrá grupos empresariales altamente competitivos...con operaciones transnacionales”.*

Quedaba claro que, era intención del Gobierno de utilizarlas como puntas de lanza de los procesos de industrialización e internacionalización de la economía de China, y a la vez, lograr una necesaria mejoría en los niveles de competitividad a escala global. En este curso, se declaró que *“el Estado apoyaría a los grandes negocios estatales a convertirse en corporaciones internacionalmente competitivas aumentando gastos en I+D y mediante la adquisición de empresas en ultramar ya establecidas”.*

En este curso, entre los *campeones nacionales* se incluyeron, entre otras muchas a: AVIC en la industria aeroespacial; Sinopec y CNPC en petróleo y petroquímicos; Sanjiu, Dongbei y Shandong Xinhua en farmacéuticos; Yiqi, Erqi y Shanghai en automotores; Shoungang, Angang y Buogang en acero; Huawei, en electrodomésticos y Datong, Yanzhon y Shenhua en la industria del carbón. Para ello se les brindó acceso preferencial a financiamiento, elevados niveles de protección y atribuciones especiales en términos de autonomía empresarial, retención de ganancias y decisiones de inversión. Incluso, algunas grandes empresas tenían la potestad de escoger sus altos directivos.

Pero, no será hasta partir del año 2000, y en particular, con el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se intensificó la política del Gobierno de estimular los flujos de inversión hacia el exterior a través de la estrategia de *salir fuera* (Go Out). La implantación de una política oficial más agresiva en este sentido fue recogida en el informe del año 2000 ante ANP por el Primer Ministro Zhu Rongji. Como resultado, el Programa Quinquenal (2001-2005), priorizó las inversiones en el extranjero por parte de las compañías chinas como cuestión clave para lograr una exitosa inserción del país en la economía internacional.

Siguiendo las anteriores pautas, en marzo de 2004, el Primer Ministro Wen Jiabao, en la rendición de cuentas ante la ANP, defendió la orientación de que China debía acelerar lo relativo a implementar la estrategia de las grandes sociedades *“salir fuera”*; y a la vez, coordinar y guiar las inversiones en el exterior de manera más efectiva. Todo tipo de empresas, sin importar su estructura corporativa, fueron incentivadas para que internacionalizaran sus operaciones y expandieran sus cuotas de mercado a nivel internacional. Dicha política fue reafirmada en el desarrollo del XI Programa Quinquenal 2006-2010.

Actuando en la concreción de esta línea fueron instrumentalizadas prácticas de aprobación más eficientes, así como se flexibilizaron los controles de los capitales que salen del país en forma de inversión directa. Se procedió a una descentralización en los niveles encargados de aprobar los permisos, dando más responsabilidad a las instancias (provincias) locales. Los requisitos para presentar la solicitud fueron simplificados; además, existen límites específicos para dar respuesta a las peticiones. También se introdujeron procedimientos para pedidos *online*, en aras de mejorar la transparencia en los trámites.

Igualmente, el Gobierno ha ido gradualmente eliminando las restricciones para el empleo de divisas en la ejecución de proyectos de inversiones en el exterior. La tarea de estudiar la legitimidad de los esquemas han sido descentralizadas y delegadas la responsabilidad a las sucursales de la CEAD a nivel local.

Dentro de este proceder, y siempre que el total del proyecto no excediera determinada suma, fueron instrumentadas pruebas experimentales en varias regiones.<sup>2</sup> Una vez que las aprobaciones locales (provincias) dejaron de ser casuísticas, aumentaron también, de modo gradual, los montos de la inversión sobre las cuales las provincias tienen poderes de autorización. Así, de inicio las autoridades locales solo podían darle el visto bueno a proyectos cuyos desembolsos en divisas no excediera el millón de dólares; en 2002 este techo subió a tres millones; y en 2005 a diez millones de dólares.

En sintonía con las reformas administrativas mencionadas, el Gobierno también formuló medidas que reflejaban las nuevas prioridades de la política industrial. Desde octubre de 2004, comenzó a instrumentarse un programa para ofrecer préstamos subsidiados a proyectos priorizados de inversión en el extranjero.

Entre las esferas seleccionadas cuentan: la búsqueda y desarrollo de recursos naturales escasos en el territorio nacional; proyectos de infraestructura que favorezcan la exportación de tecnología, o facilitan acceder a materias primas, productos, equipamiento y fuerza de trabajo domésticas; inversiones en I+D que permitan el acceso a tecnologías de punta y habilidades gerenciales; y fusiones y adquisiciones que ayuden a mejorar la competitividad internacional de las empresas chinas. Además, dentro de las funciones de la Corporación de Exportación y Créditos de China (CECCh), está la de brindar servicios de evaluación y control de riesgos a los proyectos priorizados.

Para respaldar a las compañías que invierten en el extranjero, el Gobierno comenzó a brindar información y asesoramiento. Por ejemplo, el MC, mediante circular de la Oficina General, ordenó (11/2003) la creación de una base de datos para uso de las empresas con intenciones de invertir en el exterior. Ofrece valiosas informaciones en materias como: demanda inversora en los países receptores, oportunidades de participación en ferias de negocios, así como políticas y normas en la región de acogida para las inversiones directas.

También el MC comenzó recoger información, a través del *Reporte sobre los Obstáculos a los que se enfrentan las Operaciones e Inversiones Directas en el Exterior*, cuya primera versión apareció en noviembre del 2004. Incluye, entre otros, los problemas, obstáculos o barreras que enfrentan los inversores chinos en sus empeños de incursionar más allá de sus fronteras, así como vía para mantener informados a otras compañías con posible interés en invertir.

---

<sup>2</sup> Las ciudades seleccionadas fueron: Beijing, Chongqing, Shanghai, Tianjin. Las provincias seleccionadas: Fujian, Guangdong, Guangxi, Hainan, Heilongjiang, Hubei, Jiangsu, Shandong, Sichuan y Zhejiang.

En el mismo curso anterior (7/2004) el MC, de común acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), publicaron, por primera vez, los *Lineamientos para las Inversiones en Industrias de Países Extranjeros*. El catálogo preparado recomendaba, para cada uno de los 68 países que integraron el estudio, los sectores industriales donde las compañías chinas podrían invertir con mayores beneficios potenciales. A este inventario se sumaron (5/2005), los análisis en detalle de otros 28 países. Para el 2003, se reconocía que unas 7 mil firmas estaban establecidas en el exterior, en 168 países.

Esta guía es usada como base para la aprobación de proyectos inversores en el exterior. No obstante, el MC ha insistido en que el objetivo fundamental de lo recogido en los lineamientos es asistir a las empresas en la identificación de sectores susceptibles de inversión en los países receptores. No fue diseñada para imponer patrones de comportamiento específico en las inversiones.

Por otra parte, el Gobierno está empeñado en transformar su papel como entidad que aprueba y controla lo relacionado con el proceso inversor externo, al pasar a desempeñar una participación más activa como facilitador de las inversiones en el extranjero. Esta intención quedó explicitada en un documento que el CE publicó (7/2004) con el título de *Decisiones sobre la Reforma del Sistema de Inversiones* que, aunque está relacionado, en particular, con las inversiones en el país, e incluye a las empresas domésticas como extranjeras, también incumbe a las inversiones que tienen su origen en China.

Sin embargo, con independencia de los avances habidos en el actual sistema que regula el proceso inversor en el exterior, hay coincidencias en reconocer que, aún es susceptible de perfeccionamiento. Si bien las normas existentes de administración y regulación han evolucionado de tal manera que reflejan los cambios de percepciones, prioridades y necesidades de la política económica del Gobierno de China, todavía las empresas tienen que someterse a un complejo escenario de agotadores trámites administrativos.

Finalmente, los esfuerzos progresivos realizados en el sistema administrativo que rigen, desde el año 2000, para el proceso inversor externo, han correspondido, como tendencia general, a un trazado de políticas más abiertas y transparentes. Sin embargo, las regulaciones en China en materia de IDE presentan una significativa fragmentación, al estar bajo la supervisión de varias organizaciones gubernamentales. Además del CE, otras tres entidades: la CEAD, la CNRD y el MC tienen poder de decisión sobre los proyectos que involucran a las inversiones fuera de sus fronteras.

### **El Papel de las Instituciones Administrativas**

La CEAD es el organismo gubernamental que tiene la responsabilidad del control de todo lo concerniente al sistema que norma el uso de las divisas. Dentro de esta función le corresponde la de regular el empleo de las monedas convertibles, incluidas las que financian proyectos de inversión en el exterior. Así, el primer paso en el proceso de aprobación de cualquier propósito inversor

en el extranjero, tiene al CEAD como protagonista, ante todo, para verificar la legitimidad del origen de las divisas. Las mismas, en cuestión, pueden ser parte de los activos de la empresa, provenir de préstamos bancarios, compras hechas con yuanes, un combinado de estos medios o presencia de todos.

Luego de obtenida la legitimación de la CEAD del origen de las divisas, se adjunta al expediente de cada proyecto para presentarse al MC. Después de obtenida la aprobación de ambos, CNRD y el MC, todos las propuestas tienen que volver al CEAD para obtener el *Certificado de Inscripción de Divisas*. Este documento es un prerequisite de cumplimiento indispensable ante cualquier solicitud de salida de divisas del país.

Igualmente, de acuerdo a las regulaciones del CEAD, dictadas en el 2006, las dependencias locales del Organismo tienen potestad para autorizar proyectos, siempre que el monto presupuestado de la inversión a realizar no supere los 10 millones de dólares. Las propuestas cuyos desembolsos pasen ese techo deben ser enviados al nivel central para su correspondiente aprobación.

El hecho que las regiones han ganado en autonomía, efectivamente lo avala el que, con anterioridad al 2006, el máximo para el cual el nivel local tenía poder de decisión, era de 3 millones de dólares. Pero, este ejercicio de delegar autoridad a las instancias inferiores constituyó una práctica selectiva hasta el año 2005. De forma gradual, esta política dejó de ser excluyente para pasar a ser nacional. En el año 2002, sólo 6 regiones y sus respectivas dependencias locales fueron parte de este proceso experimental. En el año 2003 se extendió su número a 14; y a 24 en el 2004.

Asimismo, mientras llega la aprobación final del CNRD-MC, las compañías pueden pedir un permiso a la CEAD para efectuar determinados gastos de operaciones preliminares; monto que está limitado hasta el 15% del estimado total de divisas que requiere el proyecto. Los desembolsos preparatorios incluyen: recursos para adquirir acciones en compañías extranjeras, depósitos exigidos por la legislación del país receptor de la inversión, además de las que responden a las demandas concretas del proyecto o de la parte contratante. Hasta facilitar gastos para investigaciones de mercado, alquiler de inmuebles, maquinarias y depósitos atribuidos a la adjudicación de los contratos.

Para obtener las empresas dicho permiso, deben entregar varios documentos a la CEAD. Entre ellos, la solicitud de rigor, licencia de negocios, pliegos que muestren el desarrollo del proceso de otorgar contratos, fusiones o empresas mixtas, carta donde la entidad se compromete a utilizar las divisas en aquellas actividades concebidas y explicitadas en el proyecto final aprobado e información sobre las cuentas bancarias en el exterior. En caso de que, transcurrido 6 meses de hacerse efectivos los primeros avances de gastos, y el proceso de aprobación no esté completo, las compañías están obligadas a transferir los fondos que queden disponibles en sus cuentas en el extranjero, hacia sus depósitos domésticos en divisas.

Por otra parte, desde su creación y, hasta el 2006, la CEAD fijó un tope anual para la cifra total en divisas a disposición de las empresas que desearan invertir en el extranjero. Como resultado natural de este extremo no fueron aprobados muchos de los proyectos propuestos. De inicio el techo fue de 3 mil 300 millones de dólares; para 2005 subió hasta los 5 mil millones de dólares. Todo indica que los montos totales fijados no fueron prácticos ni realistas, si tenemos en cuenta que, en el 2001, los flujos invertidos en el exterior alcanzaron un valor de 6 mil 900 millones de dólares.

Finalmente, es un hecho real que la participación de las compañías de China, es cada vez, más en grandes y complejos propósitos inversores en el extranjero. Hecho que exige eficiencia y rapidez en la toma de decisiones por parte de las empresas. Ante esta situación, es previsible que el gobierno acometa futuras reformas para seguir facilitando el control de las divisas. La CEAD, la CNRD y el MC, quienes en definitiva, comparten la responsabilidad institucional de autorizar los proyectos inversores externos, tendrán que buscar mecanismos que hagan más coherente la política seguida en esta esfera.

En lo que concierne a la CNRD, es la instancia de la administración nacional encargada del Programa de Desarrollo, así como de la gestión macroeconómica; está supeditada al CE. Entre sus funciones entran la formulación de políticas para el desarrollo económico-social del país, controlar los macro-agregados, así como elaborar propuestas para reestructurar el funcionamiento general de la economía.

Lo más relevante de las responsabilidades de la CNRD, radica en que es la encargada de trazar las políticas para las inversiones en el exterior, así como de la aprobación de proyectos que requieren elevados montos en divisas. La agencia estudia las solicitudes para determinar si la propuesta cumple con las leyes y regulaciones del Estado y la política industrial; si contribuye al desarrollo sostenible de la economía y al bienestar social; además, evalúa la capacidad real de acometer tales empeños por parte de los inversores.

A su vez, el MC está a cargo del entramado administrativo, y de diseñar determinadas políticas específicas para orientar a los inversores de China en el exterior, aprueba las propuestas y tiene a su cargo los registros estadísticos. La metodología de evaluación utilizada por MC es, en esencia, la misma que la empleada por la CNRD, aunque hace mayor énfasis en los aspectos micro-económicos relativos a los países de destino de las potenciales inversiones.

Antes de (7/2004), todos los proyectos de inversión a realizarse fuera de las fronteras del país, que implicaran desembolsos superiores al millón de dólares necesitaban el visto bueno, tanto de la CNRD como del MC. Esto incluía el examen exhaustivo de la información para fijar el valor comercial, las formas de financiación, e incluso, los aspectos técnicos de cada propuesta.

En la misma fecha, el CE hizo pública la *Decisión de Reformar el Sistema de Inversiones*. El documento estuvo dirigido a servir de apoyo a los objetivos competitivos de las empresas chinas en sus empeños de internacionalizarse. La implementación comprendió descentralizar los poderes de aprobación o veto, y abarcó los niveles locales. De conformidad con lo normado, hoy existen cinco categorías para el análisis de las propuestas de inversión, y cada una sometida a distintos pasos de aprobación por el CE, la CNRD o el MC:

- Proyectos en el que el total de inversiones excede los 200 millones de dólares; o cuyos desembolsos de divisas sobrepasan los 50 millones de dólares. Las propuestas de esta categoría son inicialmente estudiadas por la CNRD para determinar: si es coherente con la estrategia económica del gobierno, con las políticas industriales y con el control de capitales. Luego de cumplida esta parte de la evaluación del proyecto por la CNRD, el mismo es enviado al CE para su aprobación final.
  
- Propuestas dirigidas a la obtención de materias primas, en el que el total desembolsar excede los 30 millones de dólares; o cualquier tipo de propuesta que la cifra total en divisas exceda los 10 millones de dólares. Las solicitudes que caen en esta categoría son estudiadas y aprobadas por el nivel central de la CNRD.
  
- Inversiones a realizarse por compañías estatales subordinadas al Gobierno Central. Para estas entidades, el proyecto inversor que requiera menos de 30 millones y montos en divisas menores de 10 millones de dólares, no necesitan presentarse al proceso de aprobación de la CNRD. Pero, deben someterse a la aprobación del MC, quien examina la viabilidad de la propuesta. En el proceso de autorización el MC involucra a la parte comercial de las Embajadas de China en los países de destino.
  
- Proyectos acometidos por empresas locales (provincia, municipio), pero bajo control directo del Gobierno Central, con cifras de inversión inferiores a 30 millones y cifras en divisas de menos de los 10 millones de dólares. Estos se aprueban por los niveles locales de la CNRD; pero deben informar a la Oficina Central del cumplimiento del proceso de revisión y aceptación. Estas propuestas requieren un doble análisis, por lo que, con posterioridad son enviados a los niveles locales del MC para el visto bueno.
  
- Intención inversora a desarrollarse en Taiwán u otros países sin vínculos diplomáticos con China. Los que caen en esta categoría, sin importar la magnitud de los desembolsos, son estudiados en los niveles locales de la CNRD, la que luego informa al CE sobre los resultados de su investigación.

Finalmente, después de haber obtenido la debida autorización, y registrarse los proyectos, y comenzado en firme el desarrollo de las inversiones, las compañías de China deben, anualmente, rendir informes al MC y la CEAD.

Por otro lado, actuando en correspondencia con la concepción de promover las inversiones en el exterior, el Gobierno no solo se ha limitado a perfeccionar los perfiles de las instituciones nacionales encargadas de la regulación, aprobación y control de dichas inversiones. Actuando en ese curso, el CE ha impulsado otro mecanismo como parte esencial de esta estrategia: los *Acuerdos para la Protección Recíproca de Inversiones (APRI)*.

China ha venido negociando APRI desde finales de la década de 1990 para garantizar un estatus legal y de procedimientos, favorable a la protección de las inversiones. Esta política definió un punto de viraje en relación con la posición tradicional seguida por el país hacia las leyes reguladoras de las inversiones internacionales. Hasta entonces, el énfasis se hacía en el derecho soberano de los países a regular las IDE; postura que tipifica a los países receptores netos de inversiones foráneas.

Las normas que rigen el flujo de inversiones directas en la economía global, incluye un denso entramado de convenios internacionales de inversiones que, por lo general, tienen una base bilateral. Así, los APRI constituyen la principal figura legal en la regulación de los flujos de IDE. Están definidos como acuerdos que *“protegen las inversiones de agentes económicos de un Estado en el territorio de otro Estado a través de la articulación de reglas para determinar el tratamiento que reciben las inversiones en el país de destino y mediante el establecimiento de mecanismos de solución de diferencias cuando se aleguen violaciones de esas reglas”*.

La firma de un APRI redundaba en beneficio de la promoción de la cooperación económica, al ofrecer una garantía que aporta fortaleza al objetivo de la protección legal, y por ende, estimula el incremento de los flujos de IDE. Factor que, se reconoce, como importante contribuyente al desarrollo económico, tanto para el país receptor como para el de origen de las inversiones.

Es de interés destacar que, la política económica implementada para sacar adelante las Cuatro Modernizaciones, trajo consigo importantes variaciones en la postura de China hacia las normas que regulan las inversiones foráneas. Hasta 1978, existió una posición de rechazo hacia las leyes internacionales sobre inversiones, así como los mecanismos que garantizaran su protección. Primó la postura política de recalcar el derecho soberano del Estado a controlar, tanto la entrada de IDE, como al inversor foráneo, incluida la nacionalización de propiedades sin derecho a compensación. El cambio de rumbo se materializó al firmar, en 1982, el país su primer APRI con Suecia.

En fecha no tan lejana como junio de 2007, China había firmado 120 APRI, siendo, a nivel mundial, la segunda nación con más convenios suscritos, sólo detrás de Alemania que, para ese momento, había rubricado un total de 136. El vertiginoso crecimiento en la cifra de acuerdos concluidos desde 1982, es reflejo de la adaptación creciente que ha experimentado el país, no solo en relación con la protección legal bajo la cual se mueven las IDE, sino también, del proceso de imbricación en la economía global.

Sin embargo, en relación a las características de los tratados y su efectividad en la protección de las IDE, es oportuno señalar que no fue este un desarrollo lineal. En las décadas de 1980 y 1990, China adoptó hacia los procesos de revisión y regulación de inversiones externas, la clara política de país en desarrollo e importador neto de capitales. El recurso alegado tenía siempre bajo la manga la defensa de la soberanía nacional, e insistía en la igualdad y beneficio mutuo para ambas economías. Como resultado, hacia finales de 1990, la postura hacia las IDE reflejó en una mezcla de aceptación y rechazo.

Así, hasta 1998 – exceptuando los APRI con el Reino Unido (1986), Japón (1988), Eslovenia (1993) e Islandia (1994) - China mostró una actitud refractaria a conceder al inversor extranjero la condición de *trato nacional*, es decir, no discriminar a los internacionales con respecto a los domésticos. Posesión totalmente coherente con los objetivos de proteger la industria naciente, y en particular, a las empresas estatales, de la competencia a la que serían sometidas por las compañías foráneas. Asimismo, los inversores tenían muy poco margen de maniobra legal para resolver los potenciales conflictos; en todo caso, sus poderes llegaban solo hasta la negociación de la suma de la compensación, en caso de expropiación o nacionalización.

A partir de 1998, se manifestó por parte de China un notable cambio; comenzó a negociar de manera activa APRI más abiertos y transparentes. Inició un rumbo gradual hacia mayores garantías a las IDE. Actualmente, los APRI que, el país suscribe, cumplen con todas las disposiciones estándares en materia de estos protocolos.

En este sentido, el APRI China – Barbados firmado (7/1998), puede ser señalado como un parte aguas, al ser el primero que ofreció al inversor extranjero la abierta posibilidad de resolver las diferencias entre las partes litigantes a través de los mecanismos internacionales de arbitraje. Este convenio marcó una variación con respecto a la primera etapa en la aceptación de los APRI, cuya característica principal había sido el rehusar los mecanismos internacionales de resolución de disputas.

Es oportuno señalar que este alineamiento a las reglas de arbitraje internacional ha sido criticado por algunos académicos chinos. Estos críticos abogan por reconsiderar esta política, en aras de brindar mayor seguridad a las compañías domésticas ante la creciente competencia del inversor extranjero. Como punto fuerte alegan que China es receptora neta de IDE, al ser los flujos de entrada mayores que lo invertido por las compañías chinas. Entienden que disposiciones de este tipo en cuanto a los mecanismos para la resolución de disputas, no son consistentes con los intereses de la nación. La evolución que experimenta el país en esta esfera parece no avalar tales aprehensiones.

La clave para entender el nuevo enfoque de China en relación con el arbitraje internacional, hay que buscarla en su, aún modesto, pero creciente papel de inversor en el exterior. Las nuevas garantías legales introducidas tienen el

objetivo de proteger las inversiones en ultramar de las corporaciones nativas. En su esencia, los nuevos procedimientos incorporados a los APRI están, en lo fundamental, recogidos en los firmados con países en vías desarrollo que, como grupo, constituyen el principal destino de las IDE de China.

En el conjunto de este panorama, la re-negociación de antiguos APRI con Holanda, Finlandia y Alemania se consideró por muchos expertos como un efecto secundario. De los últimos 22 APRI que China firmó, sólo esos tres corresponden a economías desarrolladas.

En la plasmación de esos objetivos, China introdujo de manera gradual algunas innovaciones en los protocolos. El APRI Sino- Botswana, firmado (6/2000), 2000, por ejemplo, incluye capítulos para compensar las pérdidas en caso de guerras o conflictos civiles y, al mismo tiempo, garantiza, en circunstancias de este tipo, el mismo tratamiento que a los inversores domésticos.

En concreto, el convenio recogió que los inversores de *una de las partes contratantes cuyas inversiones en territorio de la otra parte contratante sufran pérdidas por causa de guerras, situaciones de emergencia nacional, insurrecciones, disturbios o algún otro evento de similar naturaleza, serán indemnizados, restituidos o compensados según convenios no menos favorables que los aplicados a los inversores domésticos.*

La hornada de los APRI que China promueve desde finales de la última década del pasado siglo, destacan su papel de país exportador de capitales que, busca incrementar la protección legal de sus IDE. Como característica general, digna de mención sobre estos protocolos, está el otorgar mayor protección al inversor que los que el país aceptó conceder durante las décadas de 1980 y gran parte de 1990, cuando casi exclusivamente, era un importador neto de capitales.

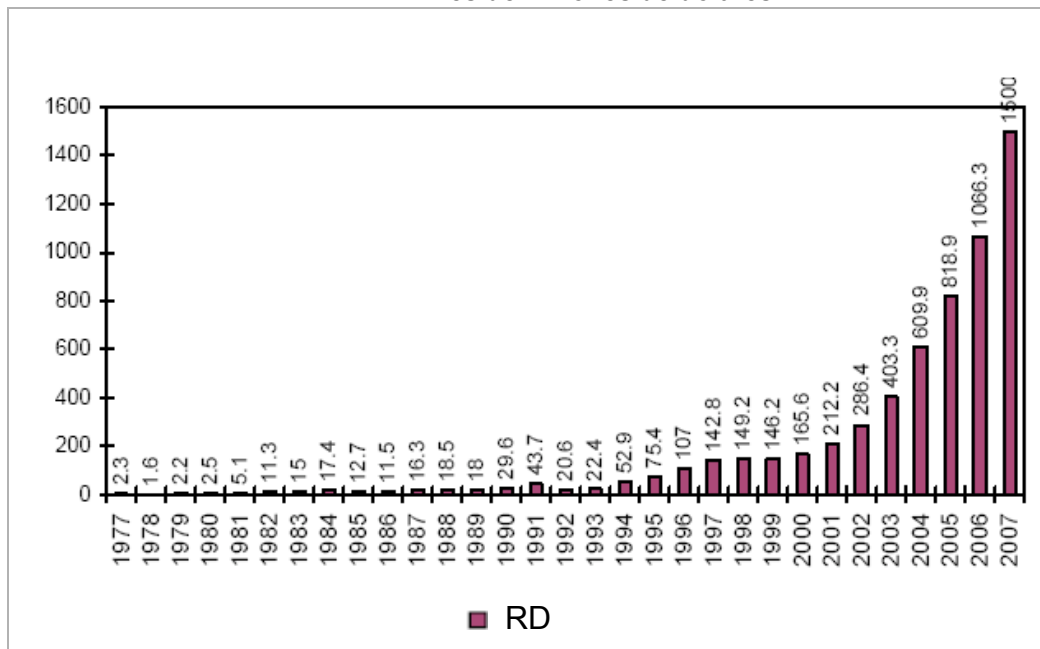
## **Las Reservas de Divisas y la entrada en la OMC**

En otro plano, dentro del creciente auge de las IDE de China, parece útil traer a colación el vertiginoso incremento de las reservas de divisas (RD). En este rubro el país, por su cuantía, ocupa el primer lugar mundial; y dos son los factores principales que explican su explosivo crecimiento. Uno, los constantes superávits en cuenta corriente; el otro, el masivo arribo de flujos de inversiones foráneas (ver anexos 1 y 2). Así, no es ocioso recordar que, el modelo estratégico de crecimiento y desarrollo económico de China, ha tenido en las exportaciones uno de sus pilares fundamentales.

Los saldos del balance de cuenta corriente (1978-2008) suman un billón 85 mil 880 millones de dólares; y la corriente inversionista extranjera, el billón 135 mil 669 millones de dólares. La gráfica 1 recoge esta evolución entre 1979-2008. La misma muestra que, a partir de 1992, luego de la visita de Deng Xiaoping a la zona costera del sur del país, la política de reforma y apertura recibió un nuevo impulso, y en especial, se le otorgaron mayores incentivos, así como

abrieron otras regiones a las IDE. China se convirtió en el mayor polo de atracción de inversiones externa, dentro de los países en vías de desarrollo; exceptuando 1998-2000 a causa del impacto de la crisis financiera asiática.

**Gráfico 1.**  
**Las Reservas de Divisas de China (1979- 2009).**  
**Miles de millones de dólares.**



Fuente: Datos recopilados por el Autor.

Otro factor que, sin discusión, impactó en el vertiginoso incremento de la RD de China, más allá del último lustro, se debe a la adhesión (11/12/2001) a la OMC. Al incorporarse el país a la Organización no faltaron los pronósticos que auguraban negros nubarrones para la economía china. Sin embargo, el acceso en todos los ámbitos al mercado internacional, consolidó la dinámica de la inserción de China en el sistema económico mundial, así como redundó en beneficios que hoy nadie cuestiona.

China ha venido cumpliendo con los compromisos adquiridos, caracterizados por la implementación de la apertura al capital externo, la eliminación de barreras al comercio, la adopción de normas legales para hacer firmes los acuerdos asumidos, flexibilización del mercado laboral, otorgar garantías a la propiedad privada sobre los medios de producción, aplicar políticas de incentivo a la competencia, así como estándares de transparencia económica. En cambio, el país ganó en capacidad de colocar sus manufacturas en el mercado internacional, y en especial, en los mayores de la economía mundial: Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón.

Al mismo tiempo, la apertura al exterior sirvió para atraer, en particular, desde la segunda mitad de los años 90 del pasado siglo, un aumento creciente de las IDE al país; al superarse muchas de las restricciones impuestas al capital foráneo y barreras subjetivas que rechazaban su presencia. Hoy se acepta que

las IED en China ha facilitado, en medida importante, que el país se integrara a la economía internacional, contribuido a financiar el crecimiento económico, crear empleos, así como impulsar las exportaciones.

Por otra parte, la presencia de las IDE en las Zonas Económicas Especiales (ZEE) resultó un excelente balón de ensayo para la liberalización cambiaria. En estos enclaves fueron establecidos centros especializados para el canje de divisas con tasas fijas, que se ajustaban siguiendo las oscilaciones del mercado. Los llamados *swap markets* ganaron crédito; convirtiéndose en los decantadores para unificar los tipos de cambio; además sirvieron para abrir estos mercados a las empresas del patio que operaban en el exterior.

En tanto, los incentivos a las exportaciones han estado basadas en políticas económicas que, por un lado, se sustentaron en mantener un tipo de cambio favorable a las producciones exportables; y por otra parte, establecer subsidios a lo exportado para hacer más competitivos los productos nacionales en el mercado mundial. Así, hasta 1993, China mantuvo un sistema dual de tipo de cambio respecto al dólar, donde operaba una tasa oficial de un dólar igual a 5,8 yuanes; y otra tasa para transacciones comerciales fijada en un dólar igual a 8,7 yuanes. La reforma financiera introducida en 1994 unificó las dos paridades de cambiarias.

En esta perspectiva, desde 1994 y hasta julio de 2005, China mantuvo una política de tipo de cambio fijo con respecto al dólar, a una tasa de un dólar igual a 8,28 yuanes. Vale señalar que el signo monetario legal del país es el *renmimbi* (moneda del pueblo) que se subdivide en *yuan* – moneda principal en billetes de: 1, 2, 5, 10, 20, 50, y 100 yuanes -; el *jiao* – papel dinero de 1, 2 y 5 jiaos -; fenes, acuñación metálica fraccionaria de 1, 2, y 5 fenes. Un yuan equivale 10 jiaos y un jiao a 10 fenes. Desde 1980 circulan piezas de metal de 1, 2 y 5 jiaos y de un yuan. En tanto, la convertibilidad limitada del *renmimbi* (yuan) en los mercados internacionales, junto a las fuertes restricciones que se aplica al movimiento de capitales, el país, además de las normas del tipo de cambio, también hace uso de la política monetaria con fines sociales.

Asimismo, el (21/7/2005), el Gobierno modificó la política cambiaria. Anunció que el tipo de cambio del yuan sería ajustable, tomando como referencia una canasta de monedas formada, entre otras, por el dólar estadounidense, la libra esterlina, el euro, el dólar de Hong Kong, el dong de Corea del Sur y el yen japonés. Sin embargo, no se dieron a conocer las ponderaciones exactas de las monedas al interior de la canasta; aunque las tomadas de referencias incluyen a los principales socios comerciales del país. El tipo de cambio respecto al dólar fue ajustado a una tasa de un dólar igual a 8,11 yuanes; lo que representó una apreciación del 2.1%.

En la práctica, China pasó de un tipo de cambio fijo a otro de flotación controlada, pues al *renmimbi* (yuan) sólo se le permitió fluctuar en un régimen de (+) (-) un 0.3% diario, en relación con la cesta de monedas referidas. Desde (7/2005) la apreciación de la moneda ha sido constante (6,4 yuanes por dólar,

15/6/ 2009), pero de manera pausada. Con esta medida el país respondió a las presiones ejercidas, en especial, por los Estados Unidos, la UE y Japón para que se apreciara el yuan. Las fuerzas del mercado son las que determinan la dirección general de la tasa de cambio, pero el gobierno influye en la magnitud en la que el *renmimbi* se aprecia a través de intervenciones en el mercado.

Sin embargo, las RD de China han seguido creciendo a un ritmo que, según algunos analistas, se vería frenado si el *renmimbi* (yuan), flotando libremente se apreciara a una mayor tasa. El incremento en las RD es resultado de excesos en la demanda del yuan (demasiada oferta de dólares) bajo el actual sistema del tipo de cambio. El BPCCh mantiene este régimen al emitir tantos yuanes como sean necesarios para absorber la abundancia de dólares. Igualmente, no hay estadísticas oficiales disponibles acerca de la proporción de las monedas, incluido el oro, en las RD del país, aunque no faltan estimados que las fijan oscilando entre el 55-65% nominadas en dólares.

Parece de interés recordar que el BPCCh posee más de 801 mil 330 millones de dólares en bonos emitidos por el gobierno de Estados Unidos. Flujos de dólares que ha facilitado el acceso a financiamiento barato, mantener bajas las tasas de interés y ayudando a financiar el déficit en la cuenta corriente de la economía norteamericana. Todos los analistas coinciden en destacar que China evitará, de cara a la actual crisis financiera, dar pasos que tiendan a desestabilizar la economía norteamericana o hagan peligrar el sistema financiero internacional. Estos hechos le conceden al país un papel nada despreciable en mantener la estabilidad de las finanzas mundiales.

Por otro lado, los bajos rendimientos de los bonos del Tesoro de Estados Unidos, han impulsado a algunos especialistas a expresar que el BPCCh ha realizado un *negocio enano*, explotando esta parte negativa de las RD de China valoradas en bonos del Gobierno norteamericano. Este planteamiento se sustenta en la manifiesta apreciación desde el 2006 del yuan respecto al dólar, junto al hecho de que los réditos de los bonos han descendido hasta el 1,75% anual. También el BPCCh acumuló deudas de entidades privadas que prometían mejores réditos y que respaldaban garantías gubernamentales.

Sin embargo, todo indica que el gobierno chino perseguía otros objetivos menos visibles. La financiación del déficit presupuestario estadounidense facilitó el sostenimiento de la cotización del dólar. Además, contribuyó a no saturar la oferta monetaria nacional, evitando procesos inflacionarios, y manteniendo la estabilidad del yuan. Así, las exportaciones originadas en China al mercado norteamericano han seguido un ritmo ascendente, hasta situarse en el primer socio comercial chino. El auge de las exportaciones del país ha constituido uno de los pilares de la modernización de la economía.

Parece lícito que, China, con discreción y a partir de su posición acreedora, intente extraer el máximo de ventajas no sólo comerciales y financieras, sino también en otras esferas. Por ejemplo, bajar los perfiles de las exigencias de Estados Unidos, y otros poderes, que reclaman ajuste más rápido de la tasa de cambio del yuan; lograr tonos más comedidos en las críticas en el tratamiento

de cuestiones que solo conciernen a los asuntos internos del país, como pueden ser las relaciones China-Taiwán, las derivadas de situaciones entre las etnias (tibetana, uigures, etc.), derechos humanos o cuestiones religiosas.

No obstante, las RD han seguido creciendo, aunque ya no lo hacen al ritmo necesario para evitar la apreciación del tipo de cambio. Las autoridades chinas parecen dispuestas a mantener el régimen cambiario, en tanto acumulen RD. Si el exceso fuese de yuanes, el BPCh tomaría un curso opuesto; comprar yuanes para mantener la tasa de cambio en los márgenes declarados, al utilizar las RD para ello. En teoría, esta estrategia pudiera aplicarse hasta que las RD se agotaran, momento en el cual el régimen de cambio tendría que ser abandonado para dejar flotar libremente al yuan.

Es interesante señalar que no hay un total consenso sobre el nivel óptimo de las RD, así como de la cifra a partir del cual éstas pueden calificarse de excesivas. Aunque, la literatura especializada emplea diferentes indicadores para fijar el monto adecuado de reservas para un país: cobertura en meses de importaciones de bienes y servicios, proporción en las deudas a corto plazo, porcentaje del PIB, o un índice combinado de todos ellos. Para unos analistas deben cubrir 3 meses de importaciones, así como hacer frente a las deudas de corto plazo. Con estas bases las RD de China son desmesuradas. Suponen el 44% del PIB (- 2008 - 4 billones 432 mil millones de dólares), superaron en más de seis veces el valor de las deudas a corto plazo; y ampliamente equivalen a más de un año de importaciones (ver tabla 3).

Finalmente, en el 2008 el superávit en cuenta corriente de China ascendió a 300 mil millones de dólares; mientras la afluencia de IDE alcanzó los 92 mil 400 millones de dólares. Ya en el 2007, el país adoptó medidas para frenar el ritmo de crecimiento de las exportaciones, en unos casos suprimió y en otros redujo los subsidios a 2800 renglones exportables, en un esfuerzo por frenar los persistentes saldos comerciales favorables. A pesar de esta decisión, las RD del país han continuado en ascenso.

**Tabla 3**  
**Relación de las RD con las Importaciones. 1 año= 100%**

<b>Año</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>04</b>	<b>05</b>	<b>06</b>	<b>07</b>
RD (miles de millones de dólares)	75.4	165.6	212.2	286.4	403.3	609.9	818.9	1066.3	1500
% de Importaciones que cubren las RD	57.1	74.8	88.5	98.6	97.7	108.6	124.1	134.7	156.9

Fuente: Datos recopilados por el Autor. Agregar año 08, en RD 1 936. En % Importaciones 171.3

### **Las Finanzas como sostén de la IDE**

Antes de 1992, el manejo de las RD de China correspondía al BPCh, única entidad bancaria estatal entonces involucrada en las actividades en ultramar. No es ocioso recordar que, en el período 1949 -1979, el sistema financiero del país siguió el patrón del *modelo económico clásico soviético*, donde el BPCh – creado en 1948 -, funcionó de eslabón central. El manejo de las finanzas se subordinó al cumplimiento de objetivos contenidos en los planes quinquenales y su desglose en anuales. La moneda desempeñó un papel pasivo como reflejo de los balances materiales; y el banco fungía como instrumento de distribución de la masa monetaria, sin capacidad para influir en la asignación de recursos.

El primer paso hacia otro ordenamiento de las finanzas ocurrió en 1984, cuando el BPCh se transformó en Banco Central de China (BCCh). Más tarde, en 1992, en el nuevo sistema financiero que se conformaba se introdujeron reformas en dependencia de las necesidades de una mayor especialización de los principales bancos estatales, así como un superior compromiso en las actividades comerciales.

Así, las cuatro entidades fundamentales bancarias del Estado la integran, el Banco de China (BCh), el cual se especializa en las operaciones en las áreas de divisas y comercio exterior. El Banco Industrial y Comercial de China (BICCh), atiende el crédito para el comercio e industria urbano y los préstamos vinculados al desarrollo industrial y comercial de las empresas. El Banco de la Construcción de China (BCCh) cubre las inversiones en activos fijos y la distribución de los recursos de capital destinados a la esfera constructiva. El Banco Agrícola de China (BACH) financia créditos para las regiones rurales, así como la asignación de fondos para el desarrollo agropecuario.

No puede pasarse por alto que, la magnitud del redimensionamiento realizado, unido a la falta de una arraigada *cultura de mercado*, influyó en el relajamiento de los nuevos controles financieros, lo que generó serias amenazas para el sector bancario, entre las que sobresalieron los montos de los préstamos no recuperables por parte de los bancos comerciales, junto al destape de una persistente corrupción.

En el nuevo orden creado, el control de las RD dejó de ser prerrogativa del BPCh y pasó a ser responsabilidad del CEAD. En un esfuerzo por darle mejor uso a los fondos de divisas del país, el organismo rector propuso la creación de una entidad centro (12/2003), la Compañía Central de Inversiones Huijin (CCIH), con capital proveniente de las reservas. Esta compañía destinó grandes sumas de dinero para recapitalizar a los bancos estatales con altos índices de préstamos no reembolsables.

Por otro lado, si bien Huijin ha sido un instrumento añadido a la reforma del sistema bancario, su función y operaciones no han dejado de ocasionar varias controversias entre dos diferentes redes burocráticas de China: el Ministerio de Finanzas (MF) y el BPCh. En el contexto de los juicios emitidos, entre ellos, los de altas autoridades y académicos que abogan por que el BPCh debe

centrarse en la política monetaria y dejar al MF las decisiones de inversiones y el manejo de activos.

El mérito a medias de Huijin enfrentando el exceso de liquidez doméstica y el incesante incremento de las RD, llevó a las autoridades chinas a explorar otros enfoques que puedan ser más efectivos en el control de las reservas. En la III Conferencia Financiera Nacional (1/2007), el Premier Wen Jiabao hizo explícita la voluntad del Gobierno para explorar nuevas formas de dar uso a las RD.

En esta dirección (3/2007) se creó una nueva institución, la Corporación de Inversiones de China (CIC), con capital inicial de 200 mil millones de dólares provenientes de las RD. Entre sus atribuciones está la tarea de acometer y supervisar proyectos inversores internos y en el exterior. El mayor reto de la CIC consiste en diversificar el portafolio de inversiones y reducir el actual peso de los Bonos del Tesoro de EE.UU. La tendencia a la apreciación del yuan respecto al dólar, tiende a una pérdida de RD en términos del valor de los activos que, a su vez, exige un manejo más eficiente de las reservas.

Asimismo, en los empeños para diversificar las inversiones, Huijin - ahora subordinada a CIC -, invirtió crecidas sumas para recapitalizar bancos estatales claves en el funcionamiento de la economía china. Huijin inyectó un total de 45 mil millones de dólares, divididos a partes iguales entre el BCh y el BCCh, obteniendo el 100% y el 85% de sus carteras de acciones respectivamente. Además, invirtió otros 15 mil millones en el BICCh, haciéndose del 50% de las acciones, con el otro 50% en manos del MF.

En China, son los bancos estatales los centros protagonistas en los mercados financieros, y son ellos, por tanto, la fundamental fuente de financiamiento para las empresas. Cerca del 75% de los préstamos comerciales provienen de los llamados *Cuatro Grandes*: el BPCh, el BICCh, el BCCh y el BACH. Todos están bajo el control directo del Estado. Al mismo tiempo, la parte del león en los préstamos tiene al sector estatal como destinatario, oscilando al alrededor del 70-75%% de los créditos bancarios a corto plazo.

La Ley de Bancos Comerciales de 1995, explícitamente plantea que las decisiones de préstamos deben tener en cuenta las prioridades de la política económica del país y, en consecuencia, el apoyo financiero a las empresas del Estado desempeña un papel esencial. Son, precisamente, las grandes empresas estatales las de mayores presencia en el exterior (ver tabla 4). Es posible que la excepción sea la compañía Lenovo, entidad que no está bajo control directo del Estado. Opera como una empresa privada; el 42,5% de sus acciones está en manos de Legend Holding que, a su vez, lo controla la Academia de Ciencias Naturales de China, poseedora del 65% de las acciones. Todas estas empresas están vinculadas al sistema financiero de China.

Además, en China, los bancos son un componente esencial de la política económica; tradicionalmente asisten mediante financiamiento a las compañías estatales para mantenerlas a flote; así, sirven de mecanismo de contención

social. El cierre masivo de empresas, genera un alto número de desocupados que, por sus naturales repercusiones económicas, crearía situaciones de inestabilidad social. En este orden, el sistema bancario es una herramienta política importante en manos del Gobierno, tanto a nivel nacional como local.

Es comprensible que los hacedores de política en China sean renuentes a implementar innovaciones financieras que supongan liberalizar el sector bancario. A favor de esta postura hablan dos elementos. El primero, el dominio del sector financiero es una importante herramienta en la política industrial, lo que ha permitido al Gobierno ejercer el control y dirección de la economía durante la Reforma y Apertura. El otro, el papel desempeñado en la superación de las secuelas de la crisis económica internacional. Es el sector bancario la principal fuente que ha financiado la economía en los últimos años. El mercado de acciones ha perdido peso y en 2005 representó solo un 6% (ver tabla 5).

Por otra parte, es cierto que el componente político-ideológico y el trato discriminatorio a favor de las empresas estatales ha sido objeto de críticas, pues, durante mucho tiempo, el sector privado enfrentó barreras para acceder a los préstamos. Las medidas concebidas dentro del programa anticrisis, trajo cambios en este ámbito, en particular, en las áreas rurales, con lo cual hoy se está estableciendo un cierto reequilibrio en el acceso a los créditos. Sobre los préstamos hay ahora menos condicionamientos políticos. Aunque se reconoce que el componente político fue un factor facilitador del acceso a financiamiento.

**Tabla 4**  
**Principales Compañías según monto de sus IDE (2004- 2006)**

No	2004	2005	2006
1	China Mobile Communications Corporation	China National Petroleum Corp.	China Petrochemical Corp.
2	China National Petroleum Corp.	China National Offshore Oil Corp.	China National Petroleum Corp.
3	China National Offshore Oil Corp.	China Mobile Communications Corporation	China National Offshore Oil Corp.
4	China Resources (Holding)	China Resources (Holding) Co.	China Resources (Holding)

	Co. Ltd	Ltd	Co. Ltd
5	China Ocean Shipping Co.	China Ocean Shipping Co.	China Mobile Communications Corporation
6	CITIC Group	China Petrochemical Corp.	China Ocean Shipping Co.
7	China Petrochemical Corp.	CITIC Group	CITIC Group
8	China Telecom	China Merchant Group	China National Cereal, Oil and Foodstuff Corp.
9	Guangdong and Hong Kong Investment Holding	China National Cereal, Oil and Foodstuff Corp.	China Merchant Group
10	China Merchant Group	China Construction Corp.	SinoChem Corp.

Fuente: Datos recopilados por el Autor.

Un botón de muestra acerca de la influencia que ejercen el Estado y el Partido sobre el mundo empresarial, es observable en los movimientos y reemplazos en los altos niveles de la estructura corporativa en China. Por ejemplo (4/2003), Li Yizhong, entonces Presidente de la Junta Directiva de CNPC, fue designado para un cargo en la Comisión para la Administración y Supervisión de Activos Estatales (CASAE) y reemplazado por Chen Tonghai, un antiguo directivo de la CPE. En (10/2003), Wei Liucheng, entonces Director Ejecutivo y Secretario del Partido en la CNOOC, fue designado gobernador de la provincia de Hainan. No es un hecho fortuito que los directores ejecutivos de las 53 principales empresas bajo control directo del Estado, sean designados por el Partido.

**Tabla 5.**  
**Principales fuentes de financiamiento en el mercado financiero interno (%)**

Año	Prestamos bancarios	Bonos del Tesoro	Bonos Corporativos	Acciones
2000	72.8	14.4	0.5	12.3
2001	75.9	15.7	0.9	7.6
2002	80.2	14.4	1.4	4.0
2003	85.2	10.0	1.0	3.9
2004	82.9	10.8	1.1	5.2
2005	78.1	9.5	6.4	6.0

Fuente: Datos recopilados por el Autor.

Resulta evidente (tabla 6), que el apoyo gubernamental y los lazos políticos, personificados (Director Ejecutivo con cargos en el Partido), son características de las grandes compañías que con mayor facilidad logran acceder a préstamos bancarios. Como excepción está el caso de las empresas cooperativas y las altas posiciones o no de sus directores ejecutivos en el máximo órgano político. Esto sugiere que las relaciones personales entre los actores económicos y políticos, pueden brindar ventajas en la información que se maneja u ofrecerles al empresariado una legitimidad y credibilidad que mejoran sus probabilidades de acceso a financiamiento.

**Tabla 6.**  
**Vínculos políticos y acceso a créditos según formas de propiedad (%)**

Acceso a préstamos bancarios		Empresas Estatales	Empresas Cooperativas	Empresas Privadas	Empresas 100% capital individual
Compañías con acceso	Sin apoyo del Gobierno	18.3	12.29	15.33	15.94
	Con apoyo del Gobierno	44.32	46.43	42.37	42.24
Compañías con acceso	CEO sin vínculos políticos	15.97	14.88	16.99	16.72
	CEO con vínculos políticos	24.83	14.02	32.17	32.17

Fuente: Datos recopilados por el Autor.

Igualmente, el alcance de la intervención del Gobierno en su apoyo a las inversiones en el exterior, incluye incentivos financieros tales como el acceso preferencial a préstamos y alicientes fiscales. Desde 1986, una directiva gubernamental exoneró a las compañías nacionales que operan en el exterior del pago de impuestos sobre las ganancias corporativas por plazos de 5 años, después de comenzadas las operaciones. Cumplido ese periodo inicial, las empresas establecidas en países firmantes de tratados de *doble tasación* con China, continúan disfrutando de la exención de impuestos sobre las ganancias.

Además, aparte de los estímulos del Gobierno Central, algunos Gobiernos Locales pueden, por determinados períodos de tiempo, eximir de impuestos corporativos e individuales a las compañías domésticas con proyectos en el exterior, y cuyas casas matrices se encuentren en sus localidades. También, es posible recibir asistencia indirecta a través de los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), así como de las misiones diplomáticas.

No extraña que los incentivos financieros sean la más poderosa herramienta que utiliza el Gobierno para promover las inversiones en ultramar. Las empresas priorizadas obtienen beneficios adicionales en forma de créditos a tasas de interés inferiores a las del mercado. Entre los bancos comerciales, el

Banco de Desarrollo de China (BDCh) y el Banco para Importaciones y Exportaciones de China (BIECh) son los principales proveedores de dichos alicientes. Lo que no excluye que otros grandes bancos comerciales estatales se adhieran a esta política de financiación preferencial de inversiones, en línea con los cambios estratégicos en la política económica del país.

En esta cuerda, el BDCh y el BIECh, cubrieron los proyectos de expansión global de Huawei, empresa especializada en la creación de infraestructura para telecomunicaciones, con líneas de créditos de 10 mil millones y 600 millones de dólares respectivamente. En línea con este curso el BICCh respaldó el intento de compra, por parte de la CNOOC de la firma petrolera estadounidense UNOCAL. CNOOC recibió un crédito del BICCh por valor de 7 mil millones de dólares. De ellos, 2 mil 500 millones con interés igual a 0%; y un crédito blando de 3 mil 500 millones al 3,5%, y a 30 años de vencimiento. La toma de Petro-Kazajstán por Petro-China y la adquisición de Sangyong Motors por Shanghai Auto, fueron negocios también financiados por bancos comerciales estatales.

De los bancos comerciales, el BIECh es el más activo en la instrumentación de políticas financieras de apoyo a las inversiones. Pueden recibir financiamiento preferencial del BIECh, todo propósito cuyo valor exceda los 20 millones de yuanes o 2,4 millones de dólares, así como implique la compra de bienes y servicios por valor no menor al 50% de los costos del proyecto.

En el 2004, el BIECh y la CNRD, de conjunto, anunciaron que el primero destinaría parte de su presupuesto a financiar intentos de inversiones externas ofreciendo, entre otras facilidades, descuentos de al menos 2% en las tasas de interés. El MF cubre las diferencias entre las costas de mercado y el coste subsidiado a la que el banco financia a la inversión. Pero, es requisito que los proyectos cuenten con el apoyo del Gobierno. Consecuente con esta política, en el 2005, el BIECh recibió del Gobierno una importante inyección de capital.

A la vez, el Gobierno también ha creado fondos especiales para apoyar a las inversiones externas. En el 2005, el Ministerio de Comercio (MC) y el MF formaron fondos para la cooperación económica y técnica con el exterior. En la práctica, esto se concretó en subsidios directos y préstamos blandos a las empresas nativas, con planes de internacionalizar sus actividades a través del establecimiento de entidades productivas o de I+D. También se tradujo en un fomento al intercambio de experiencias, así como la cooperación técnica y económica en sectores como la agricultura, selvicultura, ganadería y pesca.

Por supuesto, no ha faltado el cuestionamiento a esta agresiva práctica de financiación, tanto por países como por organismos internacionales, debido a esta política de créditos. Además, los subsidios a los intentos de adquisiciones, exitosas o frustradas, traen reclamos por parte del competidor internacional. Al probar las conexiones entre el Gobierno y las compañías estatales, establecen demandas comerciales alegando comportamientos de competencia desleal.

Tampoco, en el contexto de los programas de AOD no falta la apoyadura, de forma indirecta, a las operaciones de grandes empresas chinas en ultramar. Es raro que la mayoría de los proyectos de infraestructura ofertados bajo los programas de AOD del Gobierno, no favorezcan la presencia de constructoras chinas o compañías que suministran materiales para las obras.

Con la adjudicación de contratos financiados en el marco de estos programas, las empresas de China encuentran allanado parte del camino; y ello, las incentivan para establecer subsidiarias e incluso diversificar sus negocios. En particular, los proyectos de infraestructuras, a menudo, son parte integrante de paquetes de negocios mucho más ambiciosos que, generalmente, incluyen la compra de activos o franquicias en el sector de los recursos naturales.

Finalmente, es palpable que la incursión en el exterior de las grandes empresas y *holding* que han ido conformándose en China, puede deslindarse, tal como se desprende del análisis de las políticas implementadas con respecto a las IDE, en dos momentos fundamentales, entre 1979-2001 y, a partir del ingreso en la OMC, es decir, desde el 2002 hasta nuestros días. Los montos totales, 6 mil 778.3 millones de dólares, los recoge la tabla 7 que, de conjunto, ofrece una panorámica aproximada de ese primer momento. Los desembolsos realizados en África y América Latina, son en realidad, ínfimos y, en detalle se verán más adelante.

Por último, las firmas que chinas que incursionan en el exterior pueden diferenciarse en cuatro grupos fundamentales. En el primero, clasifican aquellas compañías que se consolidan como líderes nacionales en lo interno; y son estimuladas a lanzarse a la conquista de espacios o *nichos* para buscar obtener importantes cuotas en el mercado mundial.

El segundo, incluye los grandes *holdings* exportadores; van al mercado externo con el objetivo de incrementar las ganancias, aprovechando las ventajas disponibles en cuanto a los bajos costos de producción.

**Tabla 7.**  
**Principales destinos de las IDE de China en el exterior 1979- 2002**  
**(Millones de dólares).**

País	1999	2000	2001	2002	1979 - 2002
Hong Kong	24.5	17.5	200.7	355.6	4 074.3
EE. UU.	81.1	23.1	53.7	151.5	834.5
Canadá	0.1	31.7	3.5	1.2	436
Australia	1.7	10.2	10.1	48.6	431
Tailandia	2.0	3.3	121.3	3.9	214.7
Rusia	3.8	13.9	12.4	35.5	206.6
Perú	75.7	0.001	3.1	-	201.2
Macao	0.2	0.5	2.4	2	183.7
México	97	19.8	0.2	2	187.3
Zambia	6.7	11.6	4.3	0.3	134.4

Fuente: Datos recopilados por el Autor.

En el tercer grupo entran los *clusters* o redes competitivas. Están integradas en cientos de pequeñas unidades fabriles y negocios familiares que, encuentran en la cohesión, respuesta para adaptarse a los cambios de la demanda y ganar en competitividad. Dominan los mercados de relojes, zapatos, juguetes, efectos de escritorio, etc.

El cuarto, agrupa las nuevas firmas y operadores tecnológicos que aparecen como entidades creadas por los institutos científicos que estimulan a sus especialistas para que se conviertan en empresarios. Dentro de esta estrategia se inscribe el interés de las grandes corporaciones de China, de crear *activos intangibles* como son las *marcas reconocidas*. Para dar un salto en este proceso, los *campeones nacionales* recurren a las fusiones y adquisiciones *estratégicas*. Un ejemplo, la compañía china TCL compró una firma alemana del ramo electrónico; en unión con la Thomson, francesa, creó la empresa TCL-Thomson para la producir electrodomésticos; de hecho con una producción de más de 18 millones de unidades es la mayor del mundo.

## ANEXOS

**Cuadro 1.**  
**Las IDE en China 1979- 2008**  
**(Millones de dólares).**

Años	Proyectos	Contratada	Realizada	%
1979- 1982	920	4 958	1 769	36
1983- 1986	7 375	14 455	6 535	45
1987- 1990	21 230	21 202	12 388	58
1991- 1994	192 728	264 217	76 656	29
1995- 1998	102 367	267 663	169 967	64
1999- 2002	99 758	255 601	180 719	71
2003- 2004	84 745	268 549	113 935	43
2005- 2008	-	-	573 500	-
Totales	509 123	1 096 645	1 135 669	-

Fuente: Datos recopilados por el Autor.

**Cuadro 2.**  
**Comercio Exterior de China 1978- 2008**  
**(Millones de dólares).**

Año	Total	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1978	20 604	9 750	10 890	-1 140
1979	29 330	13 660	15 670	-2 010
1980	38 136	18 119	20 017	-1 898
1981	44 022	22 007	22 015	-8
1982	41 606	22 321	19 285	3 036
1983	43 616	22 226	21 390	836
1984	53 549	26 139	27 410	-1 271
1985	69 602	27 350	42 252	-14 902
1986	73 846	30 942	42 904	-11 962

1987	82 653	39 437	43 216	-3 779
1988	107 784	47 516	55 268	-7 752
1989	111 678	52 538	59 140	-6 602
1990	115 443	62 093	53 350	8 743
1991	135 633	71 842	63 791	8 051
1992	165 525	84 940	80 585	4 355
1993	195 703	91 744	103 959	-12 215
1994	236 621	121 006	115 615	5 391
1995	280 863	148 780	132 084	16 696
1996	289 881	151 048	138 833	12 215
1997	325 162	182 792	142 370	40 422
1998	323 949	183 712	140 237	43 475
1999	360 649	194 931	165 699	29 232
2000	474 297	249 203	225 094	24 109
2001	509 768	266 155	243 613	22 542
2002	620 785	325 569	295 216	30 353
2003	851 210	438 370	412 840	25 530
2004	1 154 800	593 400	561 400	32 000
2005	1 422 120	762 000	660 120	101 880
2006	1 760 600	969 000	791 600	177 400
2007	2 173 000	1 217 800	955 800	262 000
2008	2 560 000	1 430 000	1 130 000	300 000
Relación 2008/1978	124 veces	147 veces	104 veces	1 085 880

Fuente: Datos recopilados por el Autor.