

El sistema y la regulación financiera en China: Una reseña histórica

YIWEN XU*

RESUMEN: En el presente artículo se hace una discusión histórica del nacimiento y evolución del sistema financiero de China desde la toma de poder del partido Comunista Chino en 1949, a través de una reflexión sobre las causas y efectos que originaron la formación del actual sistema bancario y bursátil. Se hace énfasis en la regulación por parte del Gobierno Central y el Banco Popular de China como banco central. El resultado de estas complejas relaciones causales ha dado origen a un sistema financiero “sui generis”, con características únicas chinas, que aún no se amolda a los estereotipos institucionales de occidente.

PALABRAS CLAVE: Historia financiera de China, sistema bancario chino, sistema financiero chino, Banco Popular de China, regulaciones bancarias en China.

ABSTRACT: This paper discusses the birth and evolution of the financial system in China since the Chinese Communist Party took power in 1949, supported by a reflection of causes and effects that originated the formation of the current banking and stock-market system. It is focused on the Chinese Central Government regulations and the People’s Bank of China as a central bank. The result of these complex casual relationships has created a “sui generis” financial system with unique Chinese characteristics that have not adjusted to the west institutional stereotypes.

* Colaboradora del Centro de Estudios China-Veracruz

KEY WORDS: Financial History of China, Chinese Banking System, Chinese Financial System, the People's Bank of China, banking regulations in China.

Introducción

Los orígenes del sistema bancario Chino aparecen durante la Dinastía Tang en la forma de “Dangpu” (casa de empeño) y “Qian zhuang” (cambista de moneda). Después de las dinastías Song, Yuan, Ming y hasta la dinastía Qing, el volumen de los negocios de los cambistas ya presentaba las características de los bancos comerciales modernos, habiendo ya iniciado el cambio de billetes y la transferencia de dinero, etc. El Oriental Bank fue creado en 1845, también conocido como el Banco Británico Liru en Guangzhou. Al parecer, este es el primer banco moderno en China.

El Banco de Comercio de China (中国通商銀行) se creó en 1897 en Shanghai, fundado por el Sr. Sheng Xuanhuai, accionista y también asesor de Li Hongzhang, ministro de gobierno Qing. Este es primer banco moderno de capital Chino. En 1905 el gobierno Qing estableció un banco estatal dentro del ministerio de finanzas llamado “Banco Hubu” (户部银行), que en 1908, se denominaría el Banco Daqing (大清银行). Las “Ordenanzas del banco Daqing (大清银行则例)” constituyeron la primera legislación para un banco en China.

En 1912 el Ministerio de Finanzas del Gobierno de la República estableció el Banco de China (中国银行) a través de la Ley del Banco de China (中国银行条例), usando como predecesor al Banco Daqing. Aquí comienza el control del Gobierno de la República de China que duraría hasta el fin de la guerra civil en China continental, en 1948.

El periodo de la República de China se puede dividir en dos subperiodos. El primero, que abarca del año 1912 a 1928, donde el porcentaje de bancos privados era bastante alto, y el segundo, que va del año 1928 a 1948, donde los bancos pasan a contener capital

público y al mismo tiempo eran controlados por las cuatro grandes familias: Chiang Kai-shek, Soong Tse-ven, K'ung Hsiang-hsi, Chen Kuo-fu y Chen Li-fu.

Introducción a la historia de la regulación financiera en la República Popular China

La República Popular de China fue establecida en 1949. Durante los últimos 60 años, los cambios económicos y sociales en China han dado paso a lo que se conoce actualmente como el “milagro Chino”. Los cambios en el sistema financiero de China han acompañado su desarrollo. A través de la investigación histórica del sistema de regulación y supervisión financiera podemos entender la dirección de las políticas económicas del Gobierno Chino para el desarrollo económico.

En cada etapa de ese desarrollo, el Banco Central de China tuvo un papel importante y cambió de funciones dependiendo de las políticas económicas de ese entonces. Algunos estudiosos establecen el nacimiento del Banco Popular de China (PBC) el 1° de diciembre de 1948. De hecho, su predecesor, el “Banco Nacional de la República Soviética de China (中共ソビエト共和国国家銀行)” como banco de emisión, fue propuesto el 7 de noviembre 1931.

Después de la Segunda Guerra Revolucionaria en China (1927-1937) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), sobrevino la Guerra de liberación o Tercera Guerra Revolucionaria (1945-1949), durante la cual existieron diversos bancos regionales bajo el control comunista, como el Banco del Norte de China (旧華北銀行), el Banco Beihai (北海銀行) y el Banco Agricultor de Noroeste (西北农民銀行). Todos estos bancos serían después incorporados al Banco Nacional de la República Soviética de China, que después se convertiría en el PBC, el único banco emisor del gobierno comunista de China, encargado de la emisión de moneda de curso legal (el renminbi o RMB) y de la recaudación de fondos para la liberación de toda China.

En ese momento, aunque el banco central es un banco de emisión, continúa usando paralelamente la moneda emitida por el gobierno de la República de China (旧民国政府) y las monedas extranjeras. Más que funcionar como banco central, continúa con su papel de financiamiento militar. Y como fue establecido siguiendo el modelo soviético, su papel fundamental era el de autoridad administrativa del gobierno para gestionar los ingresos y los gastos de las finanzas públicas. Este carácter de mera “caja fiscal” afectó al sistema bancario de China por muchos años. Incluso hoy en día, las gestiones en las finanzas públicas que todavía están incluidas en la regulación financiera y su forma de organización también son producto de esta etapa inicial.

En este artículo se examinarán cuatro etapas o épocas de evolución del sistema de regulación financiera de China, cuyo abordaje puede ser un poco diferente a la visión histórica de la economía china, pero que, precisamente, trata de evaluar dicho sistema bajo un enfoque distinto.

ÉPOCA I. El establecimiento del Banco Popular de China (PBC) y la formación de un sistema de regulación y supervisión financiera bajo el objetivo de “la reforma de socialismo (社会主义改造)” (1948-1952).

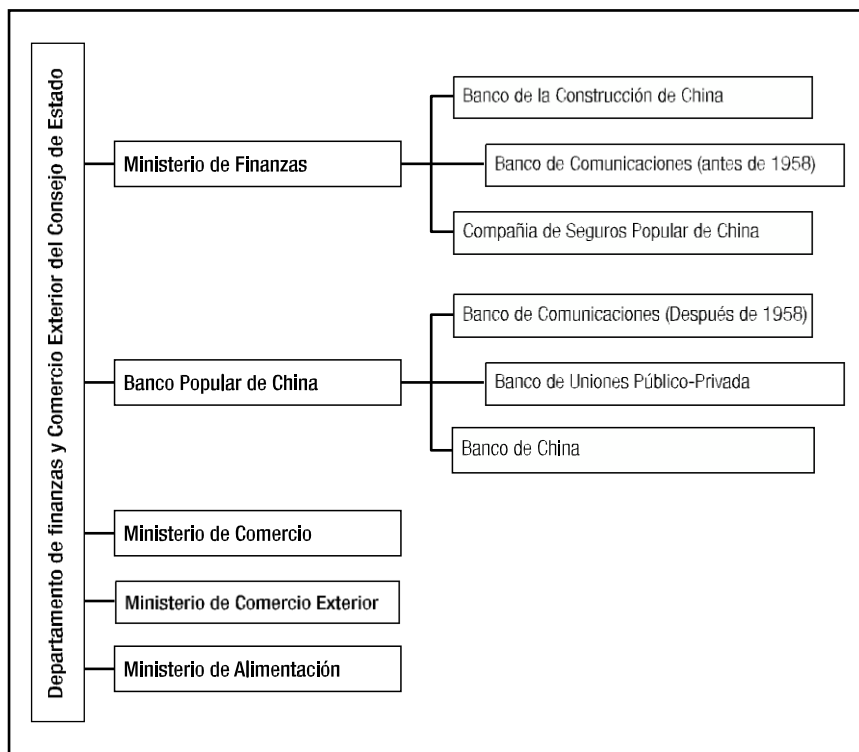
La “ley de Organización del Gobierno Central de China (中华人民共和国中央人民政府组织法)” de septiembre de 1949 coloca al PBC bajo el control directo del Consejo de Administración y bajo la dirección del Comité de Finanzas, con estrecha relación de operación con el Ministerio de finanzas (Fig. 1). Asumió las responsabilidades de emisión de moneda de curso legal, gestión de caja financiera del gobierno y estabilidad del mercado financiero, así como de la recuperación económica. En noviembre de 1950, el Consejo de Administración impulsó la “Ordenanza de Banco Popular de China del Gobierno Central (中央人民政府中国人民银行试行条例)” que estableció en la sede de Banco Central una Comisaría de Inspección, que era una oficina especializada a cargo de la supervisión de sector financiero.

Después de las guerras, inició una etapa de recuperación de la económica nacional durante la cual se abrieron sucursales del banco central en diversas localidades del país, pero manteniendo unificados no sólo la emisión de moneda, sino también la gestión y supervisión a través del gobierno central. El sistema unificado tenía cuatro características:

- 1 · El Banco Central de China emitió RMB para ser distribuido a través de China como la única moneda legal. Prohibió la libre circulación de oro, plata y moneda extranjera, y estableció un período para su conversión. La tarea del banco central durante este periodo fue suprimir la inflación, en cooperación con cada sector económico.
- 2 · Al igual que en otros sectores, y después de la confiscación de bancos de capitales burócratas del anterior régimen, se propagaron rápidamente sucursales a las localidades y se formó un sistema unificado de bancos nacionales. El sistema incluía las instituciones financieras poseídas en otros tiempos por las cuatro grandes familias: Chiang Kai-shek, Soong Tse-ven, K'ung Hsiang-hsi, Chen Kuo-fu y Chen Li-fu. Entre los bancos confiscados se encontraban: el Banco de China (中國銀行), el Banco de Comunicaciones (交通銀行), el Banco Agrícola de China (中國農民銀行), el Fideicomiso Central (中央信託局), la Oficina de Cambio y Ahorro Postales (郵政貯金為替局) y la Caja de Ahorro (合作金庫). Además el PBC, que se hizo cargo de los bancos locales del Kuomintang (Partido Nacionalista Chino) en las provincias, ciudades y municipios. De esta forma se constituyó una red de bancos, con más de 2,400 sucursales, a través de todo del país.
- 3 · Al mismo tiempo, se abolió una variedad de privilegios extranjeros, se mantuvo bajo control el comercio exterior y se comenzó a gestionar el intercambio de divisas con el banco central; se prohibió la distribución de moneda extranjera y se incautaron las divisas de los especuladores.

- 4 · Se reanudaron los servicios de depósitos, préstamos, pagos y cambio de divisas. Se aceleró el intercambio de materiales entre las zonas urbanas y rurales, en preparación al desarrollo económico.

Fig. 1 · Sistema Financiero de la época de la recuperación nacional



A finales de 1952, durante la recuperación económica nacional, el PBC había formado un sistema vertical hacia el interior para gestionar las sucursales y las organizaciones locales. El Renminbi ya estaba circulando como moneda de curso legal. Tenía a su cargo la

supervisión de las demás instituciones financieras (con exclusión del Banco Agrícola de China), aplicando las políticas monetarias necesarias y realizando ajustes financieros para estabilizar los precios. De esta forma, el PBC contribuyó a la recuperación de la economía nacional durante esta etapa. Sin embargo, debemos señalar aquí que, aunque el PBC era el emisor del papel moneda, no tenía control sobre la oferta monetaria (política monetaria), la cual se ajustaba a las políticas del gobierno central, pues estaba ubicado dentro del Consejo de Estado. Por un lado, el PBC era un Banco Central con algunas limitaciones pero, por otro, tenía funciones de banca comercial y debía proporcionar financiamiento a las empresas estatales, así como a los hogares. En conclusión, el PBC seguía manteniendo la forma del anterior Banco Nacional de la República Soviética de China, pero adicionalmente se dio a la tarea de concentrar el ahorro de la economía para impulsar la recuperación nacional. En esta etapa, no puede decirse que el PBC había alcanzado la forma de un Banco Central moderno.

ÉPOCA II. El PBC en el periodo de la economía de planificación centralizada y la supervisión financiera (1953 - 1978).

Durante el régimen económico de planificación unificada, la estructura organizativa del Banco Central era vertical. El gobierno decidía cómo movilizar y distribuir los fondos crediticios usando al PBC como intermediario. En la época de recuperación económica (1948-1952) se reconoció a los bancos de capital privado, pero durante el siguiente periodo de economía planificada (1953-1978) sólo se reconoció a los bancos de capital mixto (público y privado) o públicos. En un principio había bancos de capital mixto, pero al final de la Revolución Cultural todos los bancos pasaron a ser públicos mediante un proceso de nacionalización. Hasta este momento, el PBC continúa como el banco emisor y de gestión financiera del gobierno, pero además viene a controlar todos los servicios de la banca comercial como resultado de la nacionalización del sistema financiero.

La capacidad financiera se concentraba en el Banco Central, y el gobierno central proporcionaba los fondos públicos a las regiones conforme al presupuesto, usando la configuración vertical de Banco Central como la única vía de distribución. La única excepción fue el suministro de crédito a la agricultura, ya que el presupuesto destinado a este sector fue distribuido a cada región a través del Banco Agrícola de China. Esta forma de financiamiento continuó hasta 1965, cuando inicia la Revolución Cultural y el PBC pasa a ser absorbido por el Ministerio de Finanzas.

Un sistema centralizado de crédito se constituyó en 1953 para gestionar la planificación unificada de la oferta de créditos en la economía. El crédito financiero era considerado como parte del presupuesto del gobierno central que era distribuido a las regiones. En este sistema, toda la oferta y operaciones de préstamos fueron controladas a nivel nacional por el financiamiento del banco central, quien proporcionaba integralmente la supervisión y los servicios financieros como parte de la planificación económica nacional para un Gran Plan de Desarrollo Económico. Este método fue conocido como “Tongcun Tongdai (統存統貸)”, que significa ahorro unificado y crédito unificado.

Como se mencionó en la primera sección, en los 30 años a partir de la década de 1950 hasta la reforma financiera de los años 80, el único banco en China era el PBC. La centralización de las actividades bancarias se debió a la prioridad nacional del desarrollo de la industria pesada. La función primaria de PBC era la administración de los ingresos y gastos financieros del estado, así como la asignación uniforme de los fondos. Un 90% de los egresos del PBC eran para el presupuesto, lo que representaba alrededor del 93% de los activos financieros del país. El PBC asignaba los fondos a las localidades y a las empresas en el marco de un Plan de Financiamiento Global. Esto es entendible sólo en un sistema de economía planificada.

Durante este periodo, el PBC era responsable de proporcionar los servicios de préstamos. El Banco Central estaba a cargo de otorgar todo tipo de préstamos a las empresas estatales, como son créditos

estacionales (insumos o reparaciones inesperadas, etc.) y préstamos refaccionarios (maquinarias, renovaciones, etc.), así como los préstamos a las empresas de colectivas municipales para ayudarles a mantener su flujo de efectivo y garantizar la compra de insumos. También atendía, en casos muy excepcionales, a las empresas privadas, y apoyaba a los campesinos para adquirir comida e insumos agrícolas. Los fondos de largo plazo, los fondos gratuitos, los fondos fijos, los fondos de corto plazo, los fondos onerosos, los fondos excesivos, etc., todos respondían a las finanzas del estado. Este sistema se prolongó hasta 1978, y a pesar de que hubo algunos ajustes en las políticas y en el papel del Banco Central, los cambios en la operación no fueron sustanciales.

En 1954 se promulga el “Reglamento de Supervisión del Banco Popular de China”, el cual estableció un sistema de auditoría gubernamental. Su misión principal fue supervisar e inspeccionar los servicios de los administradores en cada sucursal dependiente de la organización del Banco Central. En 1958 el sistema de auditoría gubernamental se elimina y en su lugar se instalan normas de gestión autónoma de los servicios bancarios.

El PBC ejercía control sobre la macroeconomía a través del crédito y la liquidez, y ejercía un control de todas las empresas en cada región, a través de la vasta red de bancos locales. De esta forma, el Banco Central se convirtió en el gran gerente de empresas públicas. A diferencia de otros bancos centrales en otros países, el PBC era el organismo gubernamental que jugaba un papel importante en la supervisión de las empresas nacionales para mantener la disciplina y llevar a cabo los objetivos de los planes económicos nacionales. Su función no era la de supervisar las operaciones de las empresas sino su financiamiento.

Cuando empezó la Revolución Cultural en el año de 1966, el PBC se fusionó con el Ministerio de Finanzas Públicas. Las sucursales bancarias fueron absorbidas por las autoridades de finanzas públicas a nivel local, mientras que las sucursales de más bajo nivel con contacto al público sólo realizaban actividades de caja.

ÉPOCA III. El fortalecimiento de la regulación financiera en el periodo de transición a la economía de mercado (1978 - 1992).

En 1978 se inicia la reforma económica en China en donde la economía de planificación centralizada inició una transición gradual hacia una economía de mercado. Ese mismo año el PBC se separa del Ministerio de Finanzas. En enero de 1979, el Banco Agrícola de China es el primero en regresar a sus actividades de crédito bancario para apoyar a la economía rural. En marzo de mismo año el Banco de China fue reformado como un banco especializado en el mercado de divisas con el objetivo de incentivar el desarrollo de los servicios financieros internacionales. A partir de esto se estableció la Administración Estatal de Divisas. Se reanudaron las actividades del sector de los seguros, llevando al reestablecimiento de la Compañía Popular de seguros de China (PICC). En las regiones aparecieron las compañías inversiones fiduciarias (trust funds) y las cooperativas de crédito urbanas. Las instituciones financieras empezaron una diversificación de los servicios financieros para atender las demandas de créditos para el desarrollo económico.

Al aumentar el desarrollo económico y las actividades de las instituciones financieras, se hizo evidente la necesidad por una mayor supervisión y coordinación financiera en general. También era evidente que el PBC debía dejar de ser un mero banco emisor y caja financiera del gobierno. Era urgente una reforma del PBC para convertirlo en un verdadero banco central. En julio de 1982, el consejo de estado decidió iniciar la reforma del PBC para convertirlo en un Banco Central, aunque como parte del consejo de estado prestando el servicio de gestión financiera unificada. A partir de ese momento, el PBC comenzó a prepararse para establecer un sistema de banca central. El 17 de Septiembre de 1983, el Consejo de Estado decidió las responsabilidades y funciones efectivas del PBC. A partir del 1° de Enero de 1984 el PBC inició formalmente sus nuevas funciones, que se definieron como: 1) la conducción de la política monetaria, 2) el control de la cantidad total de créditos, que se ajustaba a dicha

política; 3) el ajuste de la liquidez de las instituciones financieras y 4) mantener la estabilidad del Yuan (Renmibi).

Al mismo tiempo, el Banco Industrial y Comercial de China se creó para asumir los servicios de préstamos y depósitos del sector industrial y comercial. Se estableció el Banco de la Construcción de China para proporcionar servicios al sector de la construcción en la provisión de infraestructura. Hasta ese momento, el sistema bancario Chino tenía un Banco Central y cuatro grandes bancos especializados. El PBC concluyó sus actividades de banca comercial y dejó de ofrecer los servicios de ahorro y préstamos, dejando estas actividades a los cuatro nuevos mega-bancos. Es a partir de 1984 que el PBC se estructura como un Banco Central acorde a los parámetros internacionales.

Además, el consejo de administración del PBC se creó como un instituto para coordinar las políticas del banco, y estableció un sistema de préstamos para los institutos financieros y el sistema de reservas legales en el banco central. El PBC abolió los préstamos y los créditos al sector privado, dando paso, con ello, a la aparición del marco básico para un banco central moderno.

El PBC podía ahora mejorar la coordinación monetaria a través diversos instrumentos como la tasa de interés, el coeficiente legal de reservas y los préstamos del banco central, usando la expansión del crédito para sobrecalentar la economía en caso de depresión. Por otro lado, al PBC se le confirió la autoridad de otorgar permisos para el establecimiento, fusión y eliminación de instituciones financieras; se le dio el poder de supervisar los servicios bancarios de los cuatro bancos más grandes, demandar detenciones por delitos financieros como el soborno a los funcionarios bancarios, etc.

Después de 1984, la reestructuración del banco central y la reforma financiera continuaron profundizándose. En 1987 nace el Banco de Comunicaciones como una sociedad anónima. Se crearon diversos bancos regionales, siguiendo la figura legal de Sociedades Anónimas (Responsabilidad Limitada), así como compañías de seguros,

sociedades de inversión inmobiliaria y sociedades de valores, como instituciones financieras no bancarias.

Durante ese periodo, el sector bancario de China presentó una serie de características similares a las del sistema bancario de los Estados Unidos en la década de 1860, durante la expansión de banca libre. Por ejemplo, se flexibilizó el establecimiento de nuevos bancos y se abandonó el monopolio de los bancos estatales especializados. El sistema de división de los servicios bancarios (especialización) de los mega-bancos estatales se hizo inefectivo debido a la liberalización financiera y a los nuevos servicios de la banca integral. De esta forma, los bancos comerciales impulsaron la liberalización para entrar en los servicios no bancarios, como el negocio de valores y los fondos de inversión inmobiliaria, entre otros.

El sistema financiero que nació en 1984 se mantuvo hasta 1992, año que se caracterizó por el “Famoso Viaje al Sur (南巡)”¹ de Deng Xiaoping, en el que pronunció discursos que alentaban la profundización de las reformas económicas y que fueron determinantes para acelerar las reformas de mercado. El déficit fiscal que acompañó la excesiva oferta monetaria y el fuerte aumento de la inversión en activos fijos, causaron un sobrecalentamiento de la economía que provocó a serias turbulencias financieras.

El progreso de la liberalización financiera en China había sido demasiado rápido. Los retrasos en la supervisión y reglamentación financiera causaron confusión, especialmente debido al incumplimiento de deudas y a la dificultad de gestión de las sociedades de inversión fiduciarias. Hasta que, finalmente, en el segundo semestre de 1992, la posibilidad de quiebra de las instituciones financieras empeoró, debido la política monetaria restrictiva del Banco Central. El mercado de valores y el mercado de los seguros también se tambaleaban debido al recalentamiento ocasionado por la especulación. Este tipo de situaciones fue muy frecuente durante el sistema

¹ En la primavera de 1992, Deng Xiaoping, a sus 88 años de edad, reapareció en público 3 años después de las protestas de la plaza Tian'an men de 1989, al visitar las ciudades sureñas de Cantón, Shenzhen y Zhuhai, además de Shanghai, pronunciando en estos lugares discursos en los que anunciaba la continuación y profundización de las reformas emprendidas.

de banca libre de los años 80 en los Estados Unidos. Por un lado, las funciones del Banco Central eran insuficientes y la falta de supervisión fue una de las causas del caos financiero y, por otro, la implementación de la regulación financiera no pudo ir a la misma velocidad que la liberalización financiera.

Hasta la primera mitad de 1993, miles de instituciones financieras no bancarias se establecieron, y una cantidad impresionante de dinero fluía al mercado inmobiliario en las ciudades costeras. Los bancos e instituciones financieras, y aun los gobiernos regionales, escaparon a la regulación y supervisión del Banco Central, lo que ocasionó una avalancha de préstamos ilegales. Tanto el PBC como el gobierno perdieron en control sobre el Plan de Crédito tradicional. Para evitar la propagación de la crisis financiera, en el verano de 1993 el Primer Ministro Zhu Rongji tomó la posición de presidente del PBC, asumiendo una política de restricción monetaria. En julio de 1993 el gobierno central llevó a cabo inspecciones a las instituciones financieras de todo el país para estandarizar las actividades bancarias. Estas acciones se conocen como las “tres promesas (约法三章)”² que Zhu Rongji reclama a los administradores de los bancos comerciales. Algunos académicos argumentan que la falta de flexibilidad y la restricción financiera ocasionaron un impacto negativo mayor en la economía.

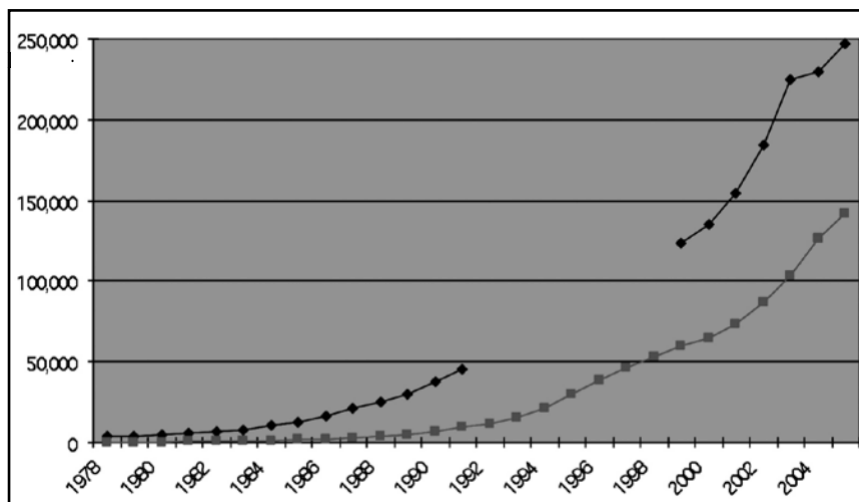
ÉPOCA IV. La división de las actividades financieras y la reforma a la supervisión financiera (1993 - presente).

Cuando el Partido Comunista Chino tomó el control del país, el antiguo mercado bursátil, heredado de la antigua República China, dejó de existir acusado de especulación financiera. A partir de la tercera época el Gobierno empezó a emitir bonos del tesoro, pero no

² En la Conferencia de Asuntos Financieros Nacionales de julio de 1993, Zhu Rongji solicitó a los funcionarios y trabajadores del sector financiero estas tres promesas: 1. Suspender inmediatamente todos los préstamos ilegales así como retirarlos (devolverlos) en una fecha límite; 2. Ninguna institución financiera podía aumentar las tasas de interés activas de depósitos sin autorización; 3. Suspender inmediatamente la inversión en activos no financieros y abandonar actividades no bancarias (e.g. bienes raíces) en una fecha límite.

existían mercados bursátiles para su colocación. La colocación de estos bonos era directa, a través de la compra obligatoria por parte de las empresas y de los trabajadores. Una parte de los salarios de los trabajadores eran pagados con estos bonos, lo que resultó en disgusto por parte de la población trabajadora. Otro aspecto negativo de esta política fue que no existía un mercado secundario para poder vender los bonos y obtener liquidez, por lo que los trabajadores se veían forzados a mantenerlos como ahorro a largo plazo.

Con el desarrollo económico y la profundización de las reformas, el ahorro nacional llegó a 900 billones yuanes en 1991. Sin embargo, había 200 billones yuanes en efectivo en poder del público (ahorro bajo el colchón) que fue en parte una reacción a los ahorros forzados del gobierno a través de la compra de bonos. (Fig. 2)



De esta forma, una vez más en la historia reciente, los mercados financieros volvieron a ser atractivos para la población y para el gobierno. Para las autoridades financieras los valores financieros re-

cobraron su atractivo debido a su capacidad de frenar el exceso de liquidez y como una fuente de recursos para cubrir el déficit presupuestario. La deuda pública del tesoro (国库券) que inició en 1981, en diez años (de 1981 a 1990) había llegado a 63.8 billones yuanes.

La Bolsa de Valores de Shanghai abrió sus puertas el 19 de diciembre de 1990 y la Bolsa de Valores de Shenzhen el 3 de julio de 1991. Gracias a esto los mercados financieros hicieron posible la movilización de los ahorros privados. De esta forma, las empresas ya no tenían que ser financiadas a través del PBC sino que podían ir a los mercados financieros a fondear recursos.

La reapertura de los mercados financieros de valores rompió con la estructura financiera centralizada, por ello la política monetaria del PBC cobró una importancia crucial. En 1993, con la “Decisión sobre la reforma del sistema financiero” del Consejo de Estado, el banco central de China fortaleció aún más las funciones de regulación y supervisión financiera; por consiguiente, las operaciones de comercio y las operaciones de política se separaron. El 18 de marzo de 1995, la “Ley de Banco Popular de China” se aprobó en la Asamblea Popular Nacional de china. Es la primera vez en la historia que se aprueba una ley para establecer el estatuto del Banco Central. Con esta operación se dio legalidad a las decisiones del PBC y se normalizaron sus actividades de manera definitiva.

Después del caos financiero de 1992, en diciembre de 1993 el Consejo de Estado prohibió a los bancos comerciales estatales las inversiones en bienes raíces y en sectores no financieros. Por otro lado, los bancos se vieron obligados a retirarse de los mercados de seguros, fiduciario y de valores, en conformidad con la separación de actividades en el sistema financiero. La separación entre las actividades bancarias y el mercado bursátil se realizó a imagen de la “Banking Act” de 1933 de los Estados Unidos, que se conoce como la ley Glass-Steagall. A pesar de esto, los bancos mantienen una ventaja absoluta sobre otros intermediarios financieros, pues el sector bursátil está todavía en una etapa inmadura de desarrollo. El desarrollo del mercado bursátil ha sido un pro-

ducto adicional que se generó con la reforma de la banca, y se le considera una alternativa para la reestructuración de empresas estatales y para la reforma de los bancos comerciales estatales.

El PBC se estableció para dirigir la política monetaria. La reforma sobre la desregulación en el sector financiero y el fortalecimiento de la supervisión al mismo inicia en 1993. En diciembre de ese año la “decisión de reformar el sistema financiero” fue promulgada por resolución del Consejo de Estado. La resolución prohibió a los bancos comerciales estatales que invirtieran en empresas no-financieras, además se determinó la división de los servicios bancarios, de valores y de seguros. La promulgación de leyes para regular las actividades financieras en el país continuó en 1995, con la “Ley del Banco Popular de China”; posteriormente, la “Ley de Banca Comercial de China”, la “Ley de Seguros de China” y la “Ley de responsabilidades por actos financieros ilegales”. En 1999 se hizo una revisión en el “Derecho Penal” sobre la delincuencia financiera, legalizando, gradualmente, las funciones de supervisión financiera del Banco Popular de China.

La división de servicios bancarios, de valores y de seguros se determinó de acuerdo a las directrices de las autoridades reguladoras creadas. En octubre de 1992 se crea la Comisión Reguladora de Valores de China (CSRC) que, hasta 1998, se encargó de regular el mercado de valores y los organismos bursátiles junto con el PBC. En abril de 1998, la CSRC absorbe las funciones de regulación del mercado de valores del PBC para convertirse en el principal organismo regulador de este mercado. En diciembre de ese mismo año, con el establecimiento de la Comisión Reguladora de Seguros de China (CIRC), el PBC también se retira de la regulación de la industria de seguros.

En los años 90 se promulgaron diversas leyes para la regulación financiera, pero hay que resaltar que la operación de los organismos financieros obedece, más que a un sistema legal, a un sistema de administración donde la política y las decisiones administrativas verticales son fundamentales. A pesar de ello hay que resaltar que la

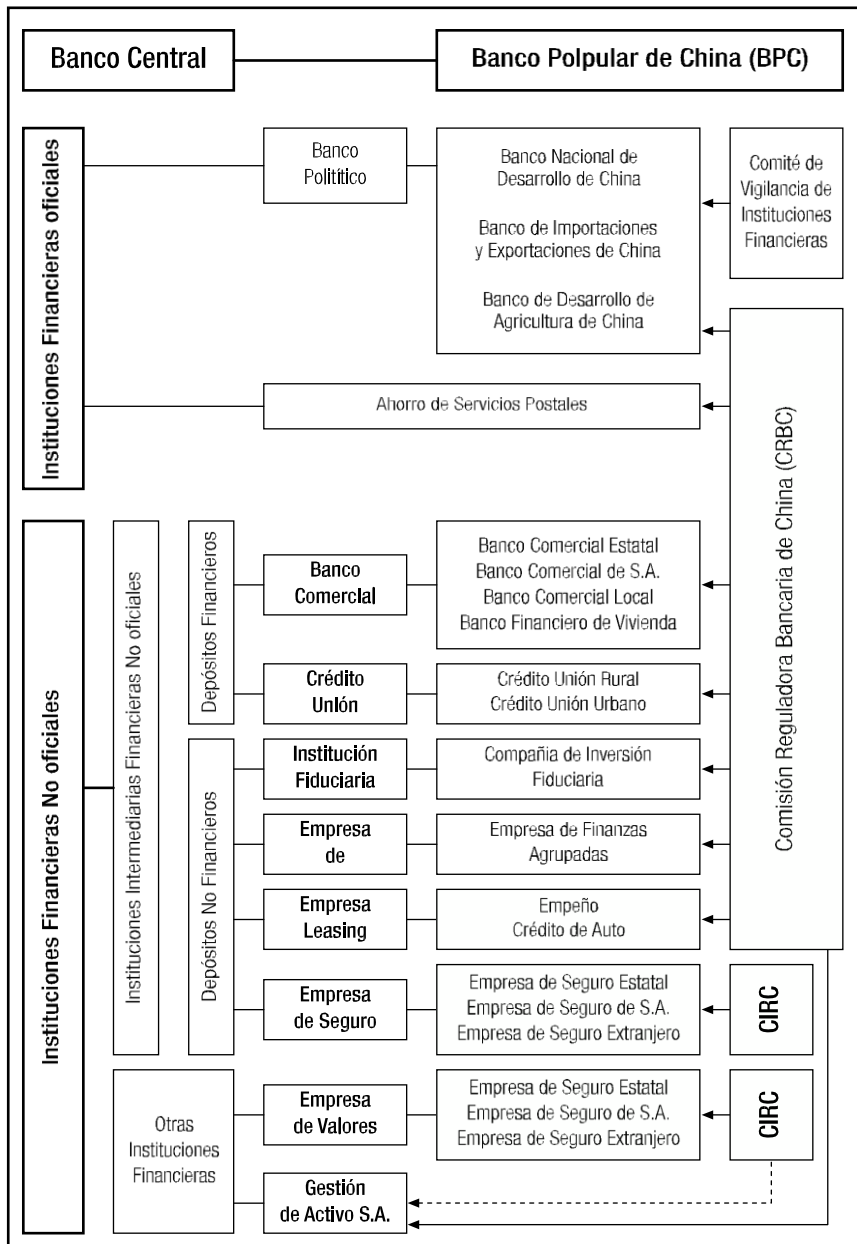
separación de la banca y el mercado bursátil de 1994 fue un hecho histórico de suma importancia para China

A partir de 1995 el sistema financiero de China pasó por un período de preparación para la adhesión a la OMC (Organización Mundial de Comercio). La normatividad y la regulación financieras se habían acercado a las prácticas internacionales. En particular, la regulación bancaria sobre requerimientos de capital relacionado con deudas incobrables se integró a la normativa del BIS (Banco de Pagos Internacionales). Además, los indicadores de liquidez bancaria también fueron adaptados al sistema de alerta temprana y al sistema de calificación bancaria. La cooperación internacional en la supervisión tuvo un avance significativo.

El PBC fue bastante competente al decidir las políticas monetarias y al mismo tiempo regular la actividad bancaria. Sin embargo, la posición que ocupaba como departamento del Consejo de Estado limitó su autoridad para regular la política de la tasa de interés y las operaciones de mercado abierto. En 2002 se crea la Comisión Reguladora Bancaria de China (CBRC) la cual viene a regular las actividades de la banca comercial. Esto transformó el papel del PBC dentro del sistema bancario, pero hasta el día de hoy se le considera la columna vertebral del sistema financiero chino. (Fig. 3)

Para 2003, la Comisión Reguladora de Valores de China (CSRC), la Comisión Reguladora de Seguros de China (CIRC) y la Comisión Regulatoria Bancaria de China (CBRC), se habían convertido, respectivamente, en las entidades reguladoras de las instituciones financieras y de los mercados financieros relevantes, y pasaron a formar parte de las instituciones ministeriales en el Consejo de Estado, gestionando con independencia y promoviendo sus propias regulaciones. De esta forma, aunque existen algunas dudas sobre la independencia del Banco Central, el sistema moderno de supervisión financiera de China finalmente ha cobrado su forma operativa.

Fig. 3. Sistema Financiero de China y sus instituciones de supervisión.



Bibliografía

- (1) Yi, gang. “La moneda, la banca y los mercados financieros de china: 1984-1993” (中国的货币、银行和金融市场：1984-1993), Shanghai People’s Publishing House, Junio de 1996.
- (2) Yu, yuanhua. “Estudios del racionamiento del crédito en la transición económica de China” (中国经济转型时期信贷配给问题研究), Shanghai People’s Publishing House, Marzo de 2005.
- (3) Xie, Ping y Xu, Guoping. “Selección de Ruta - el reforma de regulación financiera y las funciones de banco central” (路径选择—金融监管体制改革与央行职能), China financial publishing house, Marzo de 2004.
- (4) Dai, Xiangrong. “La lectura de conocimientos financieros para lideres” (领导干部金融知识读本), China financial publishing house, Septiembre de 2001.
- (5) Wang, Jieqiu y Bei Zhengxin. ”Introducción al Banco Central deChina” (中央银行概论), Fudan Press, Octubre de 1999.
- (6) Inter-American Development Bank. “Unlocking Credit-The Quest for Deep and Stable Bank Lending”, Hopkins University Press, 2005.
- (7) Wu, Xiaobo “Las Empresas chinas 1870-1977” (跌宕一百年 中国企业 1870-1977), China Citic Press, Enero de 2009.
- (8) Comisión Regulatoria Bancaria de China (CBRC) www.cbrc.gov.cn
- (9) Banco Popular de China (PBC) www.pbc.gov.cn