

China: las organizaciones sociales frente al Estado

CHEN Lichuan*

Noviembre 2009

La sociedad civil en China, que algunos prefieren llamar “el tercer sector”, forma un vasto conjunto complejo que está en plena evolución. Compuesto por entidades heterogéneas, el espectro se extiende desde las organizaciones satélites del PCC hasta verdaderos grassroots¹, pasando por el diverso mundo asociativo socioprofesional, en vínculo con el sector estatal o bien con el sector privado. Es por ello que no resulta asombroso que el uso del término “sociedad civil” en China haya sido controvertido durante mucho tiempo, ya que el único punto de convergencia era reconocer la denominación importada de Occidente, como la de ONG, que se expandió en el contexto de la mundialización. Pero a pesar de la divergencia de las interpretaciones, este concepto se utiliza cada vez más en China, al igual que el de ONG, para dar cuenta de los cambios sociales de los últimos treinta años. Permite repensar el tema de la relación entre el Estado y la sociedad en la era de la economía de mercado, donde conviven la cooperación, la competencia, hasta la confrontación, y el reparto de la responsabilidad. Desde este punto de vista, la interrogación sobre el sentido que hay que dar al término de “sociedad civil” en China lleva necesariamente a un cuestionamiento sobre el proceso de la democratización social.

Contexto histórico y situación actual

* periodista, cronista de la revista *Diálogo Transcultural* (China), director de la Asociación Culturemedia (Francia), Responsable de la sección china del Foro para una nueva Gobernanza Mundial.

¹ Término inglés que designa a las organizaciones de base de iniciativa popular.

Un pequeño viaje hacia el pasado es sin duda necesario para entender el presente. En la concepción confucianista, cuatro nociones fundamentales regían las relaciones entre individuo y comunidad: el hombre, la familia, el Estado y el mundo (*Tianxia*). No quedaba entonces lugar para la sociedad en el sentido en que la entendemos hoy. El hombre y la familia se remitían a la esfera privada; el Estado y el mundo, a la esfera pública. Pero entre ambos faltaba un vínculo, un espacio que es el que ocupa la sociedad civil en el mundo moderno. Hasta hace bastante poco tiempo, el Estado chino se relacionaba con la población sin intermediario ni zona tampón. La vida política del país implicaba esencialmente a los partidos políticos, el Estado y la población. La China tradicional se había fundado sobre una sociedad rural donde la economía agrícola se impuso como sistema económico dominante y los pueblos (las aldeas) formaban comunidades de destino. Tras la fundación de la República Popular de China en 1949, una sociedad de unidades de trabajo (*danwei*) sustituyó la sociedad de aldeas y la economía planificada reemplazó a la economía agrícola. Pero a pesar del cambio del sistema económico, esos dos modos de sociedad tenían en común la superposición del espacio de producción y del espacio de vida, es decir que las actividades de producción estaban íntimamente vinculadas con el entorno social de las personas. Su trabajo y su vida se entremezclaban en un espacio relativamente limitado. Era una verdadera organización político-económica que tenía por misión disponer de la gente a través de los recursos económicos y sociales. La reforma iniciada a partir de 1978, y sobre todo el abandono de la economía planificada a favor de la economía de mercado, ha ido sacando progresivamente a China de esa atadura, y el surgimiento de nuevas organizaciones populares ha contribuido ampliamente a cambiar la estructura social y el modo de gobernanza. En este sentido, la política de reforma puede ser percibida como un proceso de nuevas regulaciones de las relaciones entre el PCC, el Estado y la sociedad. Esta última entra en escena por primera vez

después de mucho tiempo en tanto verdadero actor, aun cuando lo esté haciendo a paso tímido y su papel carezca todavía de consistencia.

Desde 1949, las organizaciones sociales tuvieron en China tres períodos de desarrollo. En el primer período (1949-1978), las organizaciones de masa (*qunzhong zuzhi*) fueron creadas por el PCC para reagrupar a los movimientos sociales existentes. Nacieron así ocho federaciones. Algunas de ellas todavía conservan en la actualidad un lugar importante dentro del paisaje político-social, tal como la Liga de las Juventudes Comunistas, la Federación Nacional de Mujeres y la Federación Nacional de Sindicatos. Funcionan enteramente gracias al financiamiento del gobierno. Su personal tiene un estatus similar al de los funcionarios estatales. Sin corresponder a la definición más común de las ONGs, estas “organizaciones de masa” realizan sin embargo un trabajo bastante considerable en el sector social y disponen de redes sólidas en todo el territorio. Durante el segundo período (1978-1992), China vivió su primera revolución asociativa. La política de reforma y de apertura liberó una energía considerable, dando lugar al nacimiento de muchas organizaciones sociales². Esta proliferación se explica tanto por la ausencia de ley en vigencia y de marco jurídico, como por la necesidad de coproducción del bien público en un nuevo entorno social. Entretanto, el impulso asociativo se frenó momentáneamente después del acontecimiento de 1989, mientras que el gobierno intentó reglamentar el mundo asociativo, promulgando en octubre de 1989 el Reglamento sobre el registro y la gestión de las organizaciones sociales. Revisado después de diez años de prueba, dicho reglamento fue definitivamente oficializado en octubre de 1998. Según esos dos textos, las ONGs deben registrarse en el Ministerio de Asuntos Civiles y tener una tutela gubernamental o paragubernamental, llamada familiarmente “la suegra”, que tiene un derecho de fiscalización sobre lo que hace “la nuera”. Según esos mismos reglamentos,

² Según una evaluación realizada por el *Instituto de Investigación sobre las ONGs*, vinculado con la Universidad Tsinghua, un millón de organizaciones sociales nacieron durante ese período de 14 años.

sólo se puede inscribir una ONG por sector en una región administrativa, y esa ONG no tiene derecho a actuar fuera de ese territorio. Estas “organizaciones sociales” que hacen referencia a las ONGs tampoco se corresponden con la definición clásica de las ONGs, por el hecho de que todas tienen un estatus híbrido con respecto al gobierno, razón por la cual se las denomina justamente GONGO³.

En forma paralela a la pista paragubernamental que inician y apoyan las organizaciones sociales de arriba hacia abajo, una segunda pista parte de abajo hacia arriba y culmina con la creación de otro tipo de organizaciones que conviene denominar grassroots (en chino “*caogen zuzhi*”). Así se abre el tercer período de florecimiento para las organizaciones sociales en China (1993-2007). Nacidas a menudo de las necesidades que se hacen sentir en el terreno, estas organizaciones sin duda más autónomas e independientes en su funcionamiento, cumplen dos funciones principales: participar directamente en la producción de servicios públicos (especialmente en los ámbitos dejados de lado u olvidados por el gobierno); participar indirectamente en la elaboración o la revisión de las políticas públicas. La primera función es mucho más significativa que la segunda, por un lado, en razón del predominio de las autoridades públicas en ese campo y, por otro, por la falta de competencia y de experiencia de esas organizaciones. Sin embargo, las organizaciones sociales de la primera categoría (organizaciones de masa y GONGO), de las cuales algunas tienen un estatus consultivo político, tratan de hacer propuestas “constructivas” para influenciar las políticas públicas dentro de un marco de orientaciones definido por el gobierno, mientras que las organizaciones de iniciativa popular (grassroots) dan prioridad a los lobbies, las propuestas “críticas” y hasta las protestas o despliegues de fuerza. Este proceder se acerca más al papel de vigilancia y equilibrio que juega la sociedad civil frente a los gobernantes y refleja los

³ Government Organized Non Governmental Organizations.

intereses de los ciudadanos frente a un Estado fuerte. La participación activa de las ONGs en la definición de las políticas públicas en el ámbito del medioambiente es la más reveladora del proceso de participación ciudadana. Éste contribuye tanto a la toma de decisiones más adecuada del gobierno (en lo que respecta a los trabajos de embalse del río Nu) como a la construcción de una relación de cooperación entre el Estado y la sociedad civil (en lo referente a la protección de los antílopes tibetanos y de los monos dorados). También controla que se aplique la ley y que la autoridad de la justicia sea respetada (en el caso de la poda salvaje de los bosques naturales). En efecto, la ley de evaluación del impacto ambiental en China, promulgada en 2002, alienta la participación de los ciudadanos en la protección del medioambiente, y una nueva ley en la misma dirección se está elaborando actualmente⁴. Según All-China Environment Federation, China contaba con 2.768 ONGs ambientales en 2005, que involucraban a 224.000 personas.

Análisis y perspectivas

Las dos categorías de organizaciones sociales se caracterizan, cada una de ellas, por una paradoja: la primera está cubierta por una legalidad jurídica, pero a veces le falta legitimidad social a causa de su “paracaidismo”; la segunda categoría, inversamente a la primera, suele tener una legitimidad social, pero le falta legalidad jurídica en razón de su origen popular. Sólo algunas ONGs de origen popular gozan de un estatuto legal gracias a su carácter inofensivo para el gobierno, mientras que la mayoría de los grassroots tratan de subsistir y de actuar por fuera de la ley. Esta doble paradoja ligada al régimen político-social de China es objeto de una crítica cada vez más frecuente, pero por el momento no parece surgir ninguna solución.

⁴ Ver Jia Xijin, “Les relations entre les organisations sociales et l’Etat”, in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, bajo la dirección de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, pág.215.

La aparición y el desarrollo de los grassroots chinos están estrechamente vinculados con las actividades de las ONGs internacionales que han comenzado a implantarse en China a partir de los años '80. La ayuda para el desarrollo de los grassroots se convirtió prácticamente en su política principal después de 1989. La fundación Ford, por ejemplo, invirtió más de 200 millones de dólares entre 1985 y 2008 en los programas de apoyo a los grassroots chinos que trabajan para la protección del medioambiente, el desarrollo de la educación y la salud pública, la lucha contra la pobreza y la ayuda a poblaciones vulnerables. La democracia local y la gobernanza pública entran también dentro de su campo de actividades⁵.

Un acontecimiento de magnitud internacional también jugó un papel catalizador en el desarrollo de los grassroots: el Foro de las ONGs femeninas en Huairou, del 30 de agosto al 8 de septiembre de 1995, con ocasión de la 4ta Conferencia Mundial sobre las Mujeres en Pekín. El alto grado de profesionalismo que mostraron las mujeres extranjeras presentes en ese foro y su capacidad de trabajar en red marcaron fuertemente a la opinión pública china y orientaron en los años siguientes la vocación de muchas ONGs chinas surgidas por iniciativa privada, tales como Los Amigos de la Naturaleza, Planeta Aldea, Greensos, etc.

En octubre de 1998, el Consejo de Asuntos de Estado promulgó el Reglamento provisorio sobre el registro y la gestión de las unidades de trabajo sin fines de lucro administradas por la población (*minban feiqiye danwei*, una forma de grassroots). En 2001, el Ministerio de Asuntos Civiles autorizó 82.089 inscripciones y, en 2007, las estructuras de organización de este tipo oficialmente registradas alcanzaron la cifra de 173.915. Constituyen actualmente los principales organismos de servicios sociales paralelos a las instituciones del

⁵ Ver Wang Ming, « Le développement des organisations sociales et le chemin vers la société civile », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, bajo la dirección de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, pág.28.

Estado⁶. El capital legal de las “unidades de trabajo sin fines de lucro administradas por la población” puede ser mixto o totalmente privado, pero en el caso de los capitales mixtos, el capital privado no debe ser inferior a dos tercios del total. Sus ingresos cotidianos provienen principalmente de los servicios pagos. En general, este tipo de organizaciones no gozan de los beneficios fiscales que tienen las ONGs en otros países. Además del impuesto profesional (5%), tienen que pagar el impuesto a las ganancias de la empresa y otros impuestos suplementarios, tales como impuestos de educación o de construcción (0,5% en promedio), lo cual pesa considerablemente sobre su presupuesto, que de por sí suele ser ajustado. La exoneración concedida en principio a las escuelas privadas (de enseñanza primaria y secundaria), a los hospitales y a los asilos de ancianos no siempre se aplica en los hechos. En la actualidad, estas entidades son sin duda algunas las organizaciones sociales chinas más cercanas a la definición de las ONGs en sentido propio del término, puesto que son más autónomas en su funcionamiento y gestión internos, y menos susceptibles de ser influenciadas por las directivas del gobierno. Su contribución a la creación de empleos y a la economía local, que ya es más importante que la de otras formas de organización sociales, es muy considerable a mediano y largo plazo. Pero también hay que reconocer que algunas unidades de trabajo, sin fines de lucro según su estatuto, tienen prácticas contrarias o con deficiencia de civismo en sus actividades. Es muy difícil desarrollar el sentido público cuando se considera a la organización como una propiedad privada.

En 2004, el Consejo de Asuntos de Estado promulgó el Reglamento sobre la gestión de las fundaciones. Esa nueva ley distingue dos grandes categorías entre las fundaciones: las fundaciones autorizadas a la recaudación de fondos

⁶ A modo de ejemplo, las «unidades de trabajo sin fines de lucro administradas por la población» pueden ser las universidades, institutos de investigación y hospitales privados, las compañías de espectáculos y museos privados, los clubes deportivos o estadios privados, las escuelas de formación profesional privadas, los centros de consultoría y servicios jurídicos privados o bien las escuelas maternas y asilos para ancianos privados, etc.

públicos⁷ y las fundaciones no autorizadas a ello. Dicha ley dejó el campo libre a las empresas y a las fortunas privadas para crear fundaciones de interés público. En 2007, la cantidad de fundaciones registradas aumentó en un 50% con respecto al 2004 y, en un lapso de tres años, las fundaciones de empresas y las fundaciones privadas llegaron a 436, lo que representa aproximadamente un tercio de las fundaciones chinas⁸. La otra novedad importante introducida por el Reglamento sobre la gestión de las fundaciones concierne la autorización de destinar el 10% de los gastos a gastos de gestión, mientras que antes las fundaciones estaban regidas por los mismos reglamentos que las demás “organizaciones sociales”, sin que se tomara en cuenta su especificidad.

Los recursos humanos de las organizaciones sociales chinas están constituidos por élites políticas, intelectuales y económicas. La élite política proviene de las instituciones estatales y del Partido, porque entre 1982 y 2008 se iniciaron algunas reformas institucionales que apuntaban a agilizar la administración y convirtieron a algunas instituciones gubernamentales en organizaciones sociales, y por las sucesivas olas de renunciadas que tuvieron lugar entre 1984 y 2000. Algunos cientos de miles de cuadros del Estado y del Partido renunciaron a sus puestos de funcionarios para lanzarse al mundo de los negocios, hecho que nunca se había producido en la historia de China. Entre esos cuadros experimentados y audaces, muchos encontraron en las diversas organizaciones sociales un nuevo terreno donde desplegar su talento, contando a su favor con sus relaciones dentro del sistema político y administrativo. La élite intelectual parece estar animada por un espíritu de independencia y de responsabilidad. Su motivación responde antes que nada a la toma de conciencia

⁷ Estas fundaciones a menudo son creadas con el apoyo directo del gobierno, tales como China Soong Ching Ling Foundation (1982), China Disabled Person's Federation (1984), China Population Welfare Foundation (1987), China Youth Development Foundation (1989). Comparables con « organizaciones de interés público » en un país como Francia, tienen ventajas fiscales, pero están bajo tutela de un ministerio.

⁸ Ver Wang Ming, « Le développement des organisations sociales et le chemin vers la société civile », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, bajo la dirección de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, p.31.

ciudadana y al coraje de afrontar los desafíos a los cuales se ve confrontada la sociedad. Por su accionar, ha dado el ejemplo de un compromiso personal en una causa colectiva. Hoy en día, ese ejemplo es seguido cada vez más por jóvenes más educados, incluso con altos diplomas, lo cual constituye una promesa de expansión de estas organizaciones de iniciativa popular dentro del paisaje de la sociedad civil china en plena evolución. En cuanto a la élite económica, compuesta por empresarios y hombres o mujeres de negocios sensibles a las acciones sociales, constituye indiscutiblemente una nueva fuerza de apoyo a las organizaciones populares. Las donaciones provenientes de las empresas, sobre todo privadas, aumentan año a año, y se elevaron a 57.000 millones de yuans en los dos meses posteriores al sismo de Wenchuan en mayo de 2008.

Pero de manera general, las organizaciones sociales de iniciativa popular están en desventaja en comparación con las organizaciones iniciadas por el gobierno, especialmente en términos de financiamiento⁹. El trámite de registro también plantea serios problemas, no sólo por la obligación de encontrar una organización sponsor y estar avalado por un organismo gubernamental o paragubernamental, sino también por los gastos de registro (30.000 yuans o más) o por la prohibición de que dos ONGs trabajen en el mismo sector dentro de una zona geográfica limitada. A pesar de su carácter legal, estas organizaciones a menudo están privadas de un poder de decisión y de administración interna completo, puesto que tienen que rendir cuentas a su organismo de tutela. Cuando no están registradas, su desarrollo es incierto y depende constantemente del humor político del momento. En materia de financiamiento, también ocurre que las ONGs chinas adolecen de una imagen discutida entre el público general, en

⁹ La situación ha empezado a mejorar desde hace poco tiempo. En abril de 2006, el gobierno chino financió por primera vez los programas de lucha contra la pobreza a nivel de los pueblos, implementado por seis organizaciones populares. Ver Lin Shangli, « Les organisations sociales et la réforme politique : la logique chinoise », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, bajo la dirección de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, pág. 277.

razón de varios casos de malversación de fondos y escándalos financieros debidos, en parte, a la falta de transparencia en la gestión de contabilidad. Por otra parte, la alianza, las redes de trabajo y las relaciones internacionales siguen siendo evidentemente eslabones débiles de las ONGs chinas.

Conclusión

Sesenta años después de la fundación de la República Popular de China, treinta años después del inicio de la política de reforma y apertura, veinte años después del acontecimiento trágico del 4 de junio de 1989, las organizaciones sociales chinas siguen estando todavía bajo el control del gobierno, sus campos de acción más importantes son el medioambiente y la provisión de servicios sociales. Son más percibidas como un sector útil, aunque heterogéneo, para la estabilidad de la sociedad que como una fuerza de oposición o de protesta, capaz de desafiar a la autoridad del Estado. La política general del gobierno chino con respecto a las organizaciones sociales se reduce a dos medidas. La primera es organizar a la sociedad civil más que dejarla auto-organizarse, para evitar que el movimiento no gubernamental se transforme en un instrumento en manos de actores no estatales y escape al control del gobierno; la segunda es sustituir a la sociedad civil mediante organizaciones colaboradoras y controlables, hacer de modo tal que la sociedad y el Estado se confundan, en lugar de favorecer una sociedad autónoma que se convierta en parte asociada. “El Estado penetra en la sociedad de manera social, pero el Estado que penetra en la sociedad no es el mismo que “el Estado y punto”, y “la manera social” lleva la marca del Estado, cuya intervención e influencia sobre las organizaciones sociales son omnipresentes.”¹⁰ Para el gobierno, se trata de una autorregulación en nuevas

¹⁰ Kang Xiaoguang, Lu Xianying, Han Heng, « Les relations entre l'Etat et la société à l'ère de la réforme », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, bajo la dirección de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, pág.333.

coyunturas sociales, caracterizadas por la transición de la economía planificada a la economía de mercado, de la “sociedad total” a una sociedad denominada pluralista. En febrero de 1998, el departamento de organización del Comité Central del PCC y el Ministerio de Asuntos Civiles enviaron incluso una advertencia conjunta a las organizaciones sociales con más de tres miembros del PCC, pidiéndoles que establecieran una célula. Pero en la práctica, esta recomendación se topó con cierta resistencia pasiva dentro de las organizaciones sociales.

Actualmente, cabe señalar que las intervenciones del Estado son limitadas en el sector económico; prácticamente no hay control en la esfera privada, la producción del bien público ya no es monopolio del Estado y las organizaciones sociales que van surgiendo de todas partes también son invitadas a participar. Se trata de un proceso doble en donde, por un lado, una sociedad civil trata de organizarse, de adquirir cierta autonomía y, por otra parte, el Estado trata de retomar las riendas del control de la sociedad a través de una administración descentralizada. En ambos casos, la sociedad civil es cada vez más reconocida como una fuerza real necesaria para la estabilidad y el desarrollo de China. Hu Jintao, jefe de Estado en ejercicio y secretario general del PCC, declaró en 2005, dirigiéndose a los gobernadores de las provincias con respecto a la construcción de la sociedad armoniosa, que el PCC debe reflejar y estudiar cómo valorizar, bajo la dirección del Partido, el papel positivo de las organizaciones autónomas de base en las ciudades y en el campo, así como también el de las organizaciones populares, socioprofesionales y de mediación, con el fin de formar una sinergia de conjunto en la gobernanza de la sociedad¹¹. Pero la consigna sigue siendo la dirección del PCC en la gestión de las organizaciones sociales. La evolución de la situación depende en gran parte de la reforma del Partido mismo.

¹¹ Ver el *Quotidien du Peuple*, 27 junio de 2005.