

INTER ASIA PAPERS

ISSN 2013-1747

nº 40 / 2014

EL PROBLEMA DE LA GOBERNANZA EN CHINA

Joseph Fewsmith

Boston University

Traducción del inglés
de Laura Asquerino

Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental
Grupo de Investigación Inter Asia
Universitat Autònoma de Barcelona

INTER ASIA PAPERS

© **Inter Asia Papers** es una publicación conjunta del Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental y el Grupo de Investigación Inter Asia de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Contacto editorial

Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental
Grupo de Investigación Inter Asia

Edifici E1
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) Barcelona
España

Tel: + 34 - 93 581 2111
Fax: + 34 - 93 581 3266

E-mail: gr.interasia@uab.cat
Página web: <http://www.uab.cat/grup-recerca/interasia>
© Grupo de Investigación Inter Asia

Edita

Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental
Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) Barcelona
Universitat Autònoma de Barcelona

ISSN 2013-1739 (versión impresa)
Depósito Legal: B-50443-2008 (versión impresa)

ISSN 2013-1747 (versión en línea)
Depósito Legal: B-50442-2008 (versión en línea)

El problema de la gobernanza en China

Joseph Fewsmith

Boston University

Resumen

El artículo nos aproxima a la esfera pública en China a través del ámbito del comercio, que es un espacio clave en la emergencia de la sociedad civil. El autor analiza el surgimiento de la esfera pública y la sociedad civil en China desde finales de la dinastía Qing hasta la actualidad. Por lo que se refiere a la contemporaneidad, el artículo examina el desarrollo de las cámaras de comercio en Wenzhou, un lugar donde la actividad asociativa y el desarrollo de la economía privada han tenido un papel predominante en China. Finalmente el artículo analiza hasta qué punto y qué tipo de institucionalización se está desarrollando en China.

Palabras clave

Sociedad civil, esfera pública, gobernanza, China

Abstract

The paper discusses the public sphere in China by looking at the commercial area, which is a key area in the emergence of civil society. To do that, the paper highlights the situation of public sphere and civil society from the late Qing to the present. Regarding the contemporaneity, the paper analyzes the development over the past few years of chambers of commerce in Wenzhou, where associational activity, like the development of the private economy, has gone well beyond other places in China. Finally the paper reflects on the notion of institutionalization by focusing on what type and how much institutionalization is taking place in contemporary China

Keywords

Civil society, public sphere, governance, China

EL PROBLEMA DE LA GOBERNANZA EN CHINA¹

Joseph Fewsmith

Boston University

Existen distintas dimensiones de la gobernanza –élites políticas, la prestación de servicios públicos, la incorporación, o no, de los intereses de la sociedad, etcétera–, pero considero lo referente a la gobernanza en función de cómo el poder *sufre* o *no sufre* limitaciones en varios niveles. Está claro que la forma en la que el poder está sometido o no a limitaciones se relaciona de forma directa con la institucionalización, por una parte, y con la forma en que pueden expresarse los intereses de la sociedad, por otra. De hecho, la forma en que el poder sufre o no limitaciones en un nivel está muy relacionada con las limitaciones, o no, que experimenta en otros niveles.

Los niveles que más me interesan son el de las élites políticas y el espacio que se encuentra entre el Estado y la sociedad que suele conocerse como la “esfera pública”, pero en este artículo sólo dispongo de espacio para abordar la esfera pública, y lo haré centrándome fundamentalmente en el ámbito comercial, donde se podría esperar el surgimiento de la sociedad civil, dado que es el que menos amenaza al Estado. Además, no sólo analizaremos la esfera pública en China contemporánea, sino también desde la dinastía Qing tardía hasta la actualidad.

¹ Este texto ha sido cedido para su publicación por CIDOB-Barcelona Centre for International Affairs.

Introducción

En la historia de la China moderna, el surgimiento de la esfera pública podría remontarse al activismo de la élite al que Mary Rankin (1986) ha dedicado tanta atención. En la provincia de Zhejiang posTaiping, las élites locales estaban formadas por una combinación de la aristocracia tradicional y la clase comerciante emergente; con el tiempo, hubo cada vez menos diferencias entre los dos grupos. Estas élites llevaron a cabo una amplia gama de actividades, entre las que se incluyen apoyo a la reconstrucción, actividades filantrópicas y actividades educativas que sobrepasaban los límites de lo que habían realizado las élites tradicionales. Dada la debilidad del Estado de la dinastía Qing tardía, las élites locales asumieron un papel público que terminó desafiando a su autoridad; Rankin sostiene que el aumento de la prensa ayudó a movilizar a la opinión pública de finales del siglo XIX y a dar voz crítica a las élites locales que finalmente debilitaron la legitimidad de los Qing.

El nacionalismo proporcionó un foco ideológico para esta voz crítica emergente: el asunto que acabó movilizando a la élite local en contra del Estado fue la decisión que tomó un Estado que comenzó a intervenir –amparado por las Nuevas Políticas de los Qing tardíos– para solicitar dinero prestado al Reino Unido con el objetivo de construir un ferrocarril en Zhejiang. Los intentos de extender el poder central del Estado chocaron contra la opinión movilizada de la sociedad local y terminaron debilitando la legitimidad del Estado Qing.

Sin embargo, esta muestra del poder de la esfera pública emergente no dio lugar a una nueva y enérgica vida asociativa que podría haber reestructurado las relaciones Estado-sociedad en un sentido más pluralista. Esto se debió, en parte, a que la organización de las élites locales de Zhejiang se llevó a cabo

bajo una estructura de Estado que consideraba ilegal la organización autónoma. El resultado fue que las organizaciones locales nunca tuvieron la legitimidad que habría conducido a China por un camino más liberal y democrático (Rankin, 1986: 25, 263-298, 306-307).

Un poco más al norte, en el litoral, el activismo de la élite –incluida la actividad de las asociaciones– prosperaba en Shanghai. A pesar de que constituían un ataque a la soberanía china, la presencia de concesiones extranjeras trajo nuevas ideas y nuevos modelos de gobernanza. Por su parte, el desmoronamiento de la autoridad estatal proporcionó libertad a funcionarios de elevado rango que utilizaron para suprimir las organizaciones autónomas. Esta combinación de fuerzas conllevó, al menos, dos novedades a tener en consideración.

Una fue la formación de la Cámara General de Comercio de Shanghai en 1903, que reunió a los principales comerciantes de la ciudad cuando comenzaban a articular sus propios intereses como comerciantes y como ciudadanos. Al igual que sucedía en las cámaras de comercio de otros lugares de China, la de Shanghai organizó una milicia para mantener el orden social de la ciudad. Dicha milicia mercantil acabó manifestando las tendencias políticas de sus miembros cuando se unió a las fuerzas republicanas en la Revolución de 1911.

La otra novedad fue la formación, en 1905, del Ayuntamiento de Shanghai en Nanshi. Quizá este fuera el gobierno más democrático en el continente chino hasta esa fecha. Se elegía a los consejeros y estos debatían los temas que afectaban a la ciudad de forma igualitaria. La parte de Shanghai administrada por los chinos era independiente de los niveles más altos de la autoridad administrativa (Elvin, 1969: 41-665).

Esta fiebre por la autoorganización gubernamental y por la actividad asociativa se ralentizó a raíz del fracaso de la Segunda Revolución: Yuan Shikai trató de consolidar su poder acabando con la autonomía del Ayuntamiento de Shanghai y eliminando la milicia mercantil en 1914. Estos intentos de contener el surgimiento de los intereses sociales terminaron, al menos durante un tiempo, tras la muerte de Yuan Shikai y la aparición de los señores de la guerra, aunque el Ayuntamiento de Shanghai nunca volvió a funcionar.

La Cámara General de Comercio de Shanghai prosperó durante la era de los señores de la guerra, pero la ausencia de una autoridad estatal efectiva limitó su utilidad. La cámara intentó organizar debates entre señores de la guerra que competían entre sí para acabar con la incesante contienda, pero apenas tenía influencia para conseguir un objetivo tan ambicioso. Además, presionó para lograr la autonomía tarifaria, pero la ausencia del poder estatal hizo que dicha solicitud fuera inútil y también apoyó la elección de chinos para el Ayuntamiento controlado por los británicos en la Concesión Internacional pero, una vez más, fue incapaz de conseguir su objetivo. Asimismo, sus miembros, que no eran populistas, pero sí nacionalistas, apoyaron el Movimiento del Cuatro de Mayo de 1919 y el Movimiento del Treinta de Mayo de 1925; por supuesto, también la Cámara –o, al menos, muchos de sus principales miembros– apoyó a la Revolución Nacionalista que llevó a Chiang Kai-shek y al Partido Nacionalista al poder. Los sindicatos también florecieron durante este periodo, especialmente a raíz del Movimiento del Cuatro de Mayo; y sin duda fueron la fuerza dirigente del Movimiento del Treinta de Mayo.

Sin embargo, el resurgimiento del poder efectivo del Estado –al menos, en el valle bajo del río Yangzi– contuvo esta actividad cada vez mayor de las asociaciones. El Gobierno nacionalista

promulgó un conjunto de leyes que articularon un marco corporativista para organizar las relaciones Estado-sociedad. En esencia, estas leyes, así como gran parte de la política del Gobierno nacionalista, pretendían desmovilizar, ya que su objetivo no era proporcionar canales para la expresión de los intereses, sino detener las expresiones organizadas de los mismos. Esto afectaba especialmente a los sindicatos, pero también a las asociaciones de comerciantes.

Los intereses privados podían seguir expresándose en privado, pero manifestar los intereses de esta forma no resolvía el problema, de más envergadura, de la gobernanza. Las asociaciones, fueran de comerciantes o de trabajadores, no podían poner límites al poder político y las políticas del Gobierno consideraban a las asociaciones autónomas como amenazas al ejercicio del poder político. Si no podían suprimirse completamente, al menos podían organizarse en canales que fueran en gran medida ineficaces y que controlara el Estado, de modo que ocuparan el espacio organizativo e impidieran que surgieran otras asociaciones.

Es importante determinar por qué la sociedad civil no surgió durante esta época. Quizá la respuesta más simple y directa sea que el movimiento nacionalista fue un movimiento revolucionario y, como la mayoría de los movimientos revolucionarios, tenía una ideología solipsística que no admitía ningún obstáculo a su autoridad. El marco constitucional que se estableció, como demuestra Nathan (1985), estaba lleno de restricciones que en realidad no limitaban la autoridad del Estado. Sin embargo, también es cierto que la sociedad era débil: Shanghai podría tal vez ser una ciudad burguesa, pero China no era un país burgués; el resultado fue que la sociedad podía colaborar con el Estado, pero no podía oponerse a él.

Si bien la época nacionalista se caracterizaba por un marco corporativista estatal, la RPC implementó un sistema monístico leninista en el que las cámaras de comercio, que rápidamente se renombraron como Federaciones de Industria y Comercio (*gongshanglian*), se convirtieron en “correas de transmisión” que difundían las últimas políticas del Partido-Estado, tal y como hicieron la Federación de Mujeres y la Federación de Sindicatos de China en sus respectivos ámbitos. De hecho, las *gongshanglian* estaban incluso en peores condiciones que la Federación de Sindicatos y las Asociaciones de Mujeres, pues la función de las *gongshanglian* era acabar con la clase a la que supuestamente representaban. No solo la sociedad civil no podía aparecer en este periodo: incluso la *minjian shehui* –que suele traducirse por “sociedad civil”– sólo sobrevivió con grandes dificultades.

Después de que comenzaran las reformas en 1978, la *minjian shehui* empezó a resurgir con rapidez. Incluso las organizaciones del Frente Unido, que actuaban como “correa de transmisión”, comenzaron a expresar, al menos, algunos de los intereses de sus miembros. En el ámbito de las cámaras de comercio, las *gongshanglian* restablecidas comenzaron a escribir, en 1988, “cámara de comercio” en el reverso de los carteles con los que se anunciaban. Las *gongshanglian*, en su búsqueda de miembros para gobernar, comenzaron a organizar cámaras de comercio subordinadas o, dicho de otro modo, el esfuerzo inicial consistió en un esfuerzo de arriba abajo para organizar una *minjian shehui* ya emergente. Las cámaras de comercio eran más bien organizaciones inflexibles y burocráticas que tenían poco en común con la *minjian shehui* o sociedad civil, y en muchos lugares continúan siendo de esta forma. También adoptaron un marco corporativista –una asociación, un oficio, una división administrativa– que tenía el efecto de bloquear el ascenso de las asociaciones que realmente

pudieran expresar los intereses de sus miembros –dichas asociaciones existen, pero sólo de manera extraoficial.

La actividad de las asociaciones, al igual que de la economía privada, es sobresaliente en Wenzhou, donde he analizado el desarrollo de las cámaras de comercio porque ha sido mayor que en otros lugares de China. Dicho de otro modo, si hay algún lugar de China donde observar el desarrollo de la sociedad civil, este es Wenzhou aunque, por supuesto, Wenzhou tiene muchas características especiales, entre las que se incluyen su historia, su dialecto y su cultura local única, por lo que no está tan claro que esta experiencia se pueda replicar en cualquier otro lugar. Aun así, sugiere que existe una especie de límite externo al desarrollo de la sociedad civil y, por ello, merece la pena explorarlo como un caso de prueba.

Las cámaras de comercio no se han desarrollado en Wenzhou como una consecuencia natural de la economía privada. Por el contrario, como sucedió en otros lugares de China, se introdujeron a través del esfuerzo del Gobierno. Cuando la *gongshanglian* se estableció en Wenzhou, necesitaba tener cámaras de comercio para justificar su propia existencia, lo cual constituía una necesidad de tipo organizativa y no una demanda de la sociedad.

Una de las primeras asociaciones de comerciantes que se fundaron fue la Asociación de la Industria del Calzado del Distrito de Lucheng –Lucheng es un distrito de Wenzhou-. En 1987, se quemaron 5.000 zapatos fabricados en Wenzhou en protesta contra su mala calidad, pero no se trató de un disturbio civil, sino que fue el propio Gobierno del distrito de Lucheng el que llevó a cabo esta “protesta”. Además, no fue la industria del calzado la que asumió el liderazgo para organizarse en respuesta a ello, sino que fue el Gobierno del distrito de Lucheng el que organizó la Asociación de la Industria del

Calzado del Distrito de Lucheng. Dicho Gobierno local, con el asesoramiento de los representantes de la industria, estableció un conjunto de estándares industriales y, de forma corporativista, ordenó a todos los fabricantes de calzado que se unieran a la nueva asociación. A dicha asociación se le concedieron funciones para aplicar la ley, pero es obvio que se trataba de estándares del Gobierno que se imponían en su nombre. Esto constituyó un esfuerzo que apoyaba los intereses de la industria de calzado local, en particular, de los fabricantes más importantes. No obstante, a pesar de ello, se inició desde arriba.

Incluso dos décadas después, la relación entre la Asociación del Calzado del Distrito de Lucheng y el Gobierno local sigue siendo muy estrecha. El requisito de que todos los fabricantes de calzado se unan a la asociación ya no existe y muchos de los pequeños fabricantes la han abandonado —para evitar pagar las cuotas—, aunque todavía están obligados a seguir sus normas en lo que respecta a los estándares y al servicio posventa.

A pesar de la temprana aparición de la Asociación de la Industria del Calzado del Distrito de Lucheng y de algunas otras, sólo fue tras la “gira por el sur” de Deng Xiaoping, aplaudida con entusiasmo en Wenzhou, cuando un gran número de cámaras de comercio y de asociaciones de la industria se organizaron, lo cual vuelve a sugerir la importancia de la política en la organización de la sociedad. Aunque el Estado volvió a asumir el liderazgo, al menos muchas de estas asociaciones reflejaban las necesidades y los intereses de sus miembros. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía en la mayoría de los lugares de China, el Gobierno de Wenzhou no asigna fondos a dichas asociaciones, sino que estas se autofinancian mediante cuotas de afiliación, formación y actividades de la asociación, tales como exposiciones industriales. Además, aunque permanezcan bajo supervisión del

Gobierno, eligen a sus propios dirigentes, a veces en elecciones muy disputadas.

Si bien el marco que gobierna sus actividades continúa siendo corporativista, las asociaciones de la industria han encontrado cada vez más formas de eludir estas restricciones. Por ejemplo, en la industria del calzado, existen al menos cinco asociaciones distintas –que cubren el cuero, los tacones del zapato, los materiales del calzado, etcétera– que están registradas en el nivel municipal y existen al menos cinco asociaciones provinciales (*tongxianghui*) distintas registradas en el Gobierno de Wenzhou. Así, las asociaciones son más plurales y tienden a cruzar las fronteras administrativas más de lo que se espera tratándose de un modelo corporativista.

Además, los comerciantes de Wenzhou han tenido un éxito extraordinario en extender sus organizaciones por toda la China –y, de hecho, por todo el mundo–. En la actualidad hay más de 130 cámaras de comercio –o asociaciones de la industria– de Wenzhou en diferentes ciudades de China –conocidas como *yidi shanghui*–. Este patrón no encaja ni con un modelo corporativista, ni con un modelo leninista: dichas asociaciones representan a todos los comerciantes de Wenzhou en una zona determinada –no sólo de una industria– y se organizan de una forma claramente horizontal y no en las agradables y metódicas líneas verticales que favorecen los sistemas leninistas, por lo que a lo que más se parecen es a los gremios de la China tradicional.

Como sucedía con dichos gremios, estas asociaciones proporcionan cierta previsibilidad en un mundo incierto donde las instituciones jurídicas continúan estando poco desarrolladas. De hecho, precisamente debido a que su estatus en distintos lugares depende en gran parte de relaciones informales, lo cual sirve a los intereses tanto del lugar en cuestión –al traer

inversión– como a los de los comerciantes de Wenzhou –al proporcionar canales al Gobierno local e información sobre las oportunidades de inversión para cada uno–, tanto el Gobierno local como las asociaciones de Wenzhou tienen un interés común en cultivar intereses y conocimientos comunes que les permitan a ambos prosperar. Y esto suele implicar negar oportunidades a otros –por ejemplo, no permitir a las asociaciones de otras zonas que se registren– y no promover instituciones jurídicas –lo cual reduciría la importancia de las relaciones informales–. Por lo tanto, el resultado es la mayor complejidad y fuerza de las relaciones sociales –es decir, el capital social– que constituyen la *minjian shehui*, pero no se desarrolla la sociedad civil.

Institucionalización

La institucionalización es un término que se ha puesto de moda en el ámbito de China, pero se ha prestado poca atención sobre qué tipo y cuánta institucionalización está teniendo lugar. En general, los académicos chinos son muy precavidos al emplear el término “institucionalización”, pues prefieren, en su lugar, “cuasi-institucionalización” (*zhun zhiduhua*); es obvio que al usar el término “cuasi-institucionalización”, dichos académicos sugieren que los procesos que tienen lugar en China carecen de una institucionalización completa.

Ahora bien, este uso está más de acuerdo con la forma en la que los académicos occidentales abordan la institucionalización o, al menos, la institucionalización formal. Los académicos occidentales identifican la institucionalización formal en parte por la presencia de una tercera parte que regula y controla; la existencia o ausencia de dicho poder de regulación y control pone de manifiesto la diferencia entre la sociedad civil, tal y como se conoce en Occidente, y el desarrollo del capital social o de la *minjian shehui* tal y como se ha expresado histórica y

actualmente en China. Sin este poder de una tercera parte, que incluye a un poder judicial independiente y un marco legal que defina las relaciones Estado-sociedad, solo puede tratarse de una cuasi-institucionalización.

Aunque el término “cuasi-institucionalización” se utiliza en la bibliografía sobre China, casi nunca se define. No es fácil determinar si el término “cuasi-institucionalización” es apropiado o no: quizás sería mejor “institucionalismo informal”. Sin embargo, sea como sea, expondré algunas de las características relevantes de la cuasi-institucionalización.

En primer lugar, dado que la cuasi-institucionalización carece de la presencia de una tercera parte, esta consiste, en esencia, en un acuerdo informal basado en un conocimiento implícito de las reglas del juego; dicho conocimiento pueden manipularse, por lo que no es vinculante.

En segundo lugar, la legitimidad de las instituciones no estatales, tales como las asociaciones, no se basa en la ley o en otros acuerdos que existan con independencia del Estado, sino en el propio Estado. A pesar de que la cuasi-institucionalización sugiere que el Estado no puede, excepto a un elevado coste, abolir las instituciones no estatales por completo, sí es cierto que puede limitar sus actividades e intervenir si algún líder se lo pone difícil. Si las actividades de una organización se expandieran hacia un objetivo más amplio y más político, el Estado podría revocar su legitimidad. Así, la gran incertidumbre del estatus de la asociación supone un aliciente para que no desafíe a la autoridad del Estado.

En tercer lugar, los objetivos de las instituciones son limitados y el Estado decide si les permite expandirse o no. En cuarto lugar, la debilidad de las asociaciones fomenta las relaciones informales entre los miembros individuales –los miembros

privilegiados— y el Estado. En quinto lugar, la gran informalidad de las quasi-instituciones, que beneficia tanto al Estado como a la asociación, sugiere que ambos están interesados en conservar el estatus informal de la relación y, por lo tanto, que también comparten un interés por evitar que surja el pluralismo o el Estado de derecho —que implica que se desarrolle la imposición de una tercera parte—. Esto implica que la *minjian shehui* puede experimentar un crecimiento bastante importante sin que la sociedad civil se desarrolle y eso es lo que sucede en la China actual. Tal y como sugiere esta revisión histórica, los acuerdos institucionales son muy coherentes con lo que sucedía en el pasado: cuando el Estado es fuerte, la independencia de las asociaciones es limitada, por lo que resulta difícil para dichas asociaciones contener al Gobierno en cualquier sentido.

Finalmente, estas características sugieren que la quasi-institucionalización no señala el camino del progreso hacia la institucionalización, sino que constituye un impedimento para su desarrollo. Esto es *sui géneris*, no supone un paso en el camino hacia algo más, y resulta bastante estable.

Conclusión

La China actual es muy diferente de la China tradicional con su red de gremios y de la sociedad de los Qing tardíos con la aparición de una esfera pública. Ahora está mucho más industrializada y urbanizada, y el Partido-Estado es mucho más fuerte. La economía china se encuentra inmersa en la economía mundial y la clase media ha experimentado un crecimiento importante que quizá, con el tiempo, llegue a desafiar al modelo de la gobernanza. Sin embargo, el Estado Central ha sido reacio a ceder en sus pretensiones totalitaristas, el marco legal no es independiente de la autoridad política ni la limita realmente, y la *minjian shehui* ha evolucionado bajo formas que

se amoldan al Estado o lo evitan. En vez de desarrollar los *pouvoirs intermédiaires* que De Tocqueville consideraba que actúan como un escudo imprescindible entre el Estado y la sociedad, China ha continuado dependiendo del tipo de relaciones informales que permiten a la sociedad que se organice sin delimitar el poder del Estado. La tenacidad de estos patrones que organizan las relaciones Estado-sociedad durante un largo periodo de tiempo, mediante distintos régímenes políticos, es realmente sorprendente.

¿Mantienen estos patrones la buena gobernanza? Es cierto que no han frenado el crecimiento de la economía en la época tradicional ni en la contemporánea y se puede defender que China está tan bien gobernada –a pesar de problemas significativos– como otros países que tienen niveles comparables de desarrollo económico.

Sin embargo, existe un término medio. La forma en la que se organizan las relaciones Estado-sociedad revela una burocracia débil, con una capacidad reducida para el tipo de regulaciones y normas imprescindibles en el mundo contemporáneo, y un débil ordenamiento jurídico en consecuencia. También revela un orden socio-político bastante descentralizado donde el Estado local llega a acuerdos con la sociedad local, normalmente, a expensas de la autoridad central. Esto ha dado a la sociedad china una flexibilidad tremenda, tal y como sugiere el crecimiento del “modelo Wenzhou”, pero también apunta a que el proyecto de construcción del Estado, que comenzó hace más de un siglo, tiene un largo camino por recorrer.

Bibliografía

Elvin, Mark (1969) “The Gentry Democracy in Shanghai, 1905-1914”, en Jack Gray, ed., *Modern China's Search for a Political Form*. Londres: Oxford University Press, pp. 41- 65

Nathan, Andrew J. (1985) *Chinese Democracy*. Nueva York: Alfred Knopf.

Rankin, Mary (1986) *Elite Activism and Political Transformation in China, Zhejiang Province, 1865-1911*. Stanford: Stanford University Press.