

# **INTER ASIA PAPERS**

**ISSN 2013-1747**

**nº 45 / 2015**

**AYUDANDO AL PCC A ENCONTRAR  
SU CAMINO HACIA LA  
MODERNIDAD: EL CASO DE LAS  
ONG QUE APOYAN A LOS  
TRABAJADORES MIGRANTES EN  
CHINA**

**Chloé Froissart**

**Université de Rennes 2**

**Traducción del inglés de  
Irene Masdeu**

**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](mailto: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)

Diseño: Xesco Ortega

# **Ayudando al PCC a encontrar su camino hacia la modernidad: el caso de las ONG que apoyan a los trabajadores migrantes en China**

**Chloé Froissart**

Université de Rennes 2

## **Resumen**

Este artículo aborda la sociedad civil china a través del estudio de las organizaciones de apoyo a los trabajadores migrantes. En primer lugar, se analiza cómo las ONG tratan de superar un marco legal muy restrictivo y reconfigurar así la relación con el Estado. En segundo lugar, se analiza la socialización de los migrantes a través de las ONG y, finalmente, se discute cómo estas asociaciones representan los intereses de los migrantes e influyen en las políticas públicas.

## **Palabras clave**

ONG, migración interna, derechos civiles, China

---

## **Abstract**

This article aims to analyze the civil society in China throughout the study of the organizations supporting migrant workers. Considering first how NGOs try to overcome a highly restrictive legal framework and reconfigure the relationship with the state in more beneficial terms; second, how they socialize migrants; and finally, how they represent migrants' interests and influence public policies. This paper highlights how NGOs contribute to redefine state-society relations and to change the system from inside, while also help the CCP to adapt and to maintain itself in power, hence to find its own way toward modernity.

## **Keywords**

NGO, internal migration, civil rights, China



# **AYUDANDO AL PCC A ENCONTRAR SU CAMINO HACIA LA MODERNIDAD: EL CASO DE LAS ONG QUE APOYAN A LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN CHINA<sup>1</sup>**

---

**Chloé Froissart**

Université de Rennes 2

Las reformas económicas en China han propiciado el desarrollo de un espacio para el surgimiento del tercer sector y han desencadenado el mayor flujo migratorio rural-urbano de la historia. Las migraciones desde zonas rurales hacia las ciudades representan uno de los mayores retos que tiene que afrontar el Partido Comunista Chino en la actualidad: entre 140 y 160 millones de campesinos han dejado sus pueblos en busca de trabajo y una vida mejor en las zonas urbanas pero continúan siendo considerados ciudadanos de segunda clase en las ciudades de su propio país. Esta situación responde principalmente a la resistencia del sistema de registro de hogares –denominado también sistema de residencia (*hujizhidu* o *hukou*)– que ha sido la base del Estado para controlar los procesos de migración y urbanización, especialmente durante el período maoísta cuando se impedía cualquier tipo de movilidad social o espacial. Éste sistema no permite a las personas que se encuentran fuera del lugar donde están registradas pertenecer al lugar donde emigran y conlleva la división de la población en dos categorías: rural y urbana, recibiendo la última los privilegios que le son negados a la primera. Esta clasificación de la población dio lugar al

---

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

surgimiento de un sistema de estatus hereditario que vulnera el principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos ante de la ley.

Desde la reintroducción de la economía de mercado a principios de la década de 1980, la libertad de movilidad de la población ha aumentado considerablemente gracias a las transformaciones en la distribución de los recursos y del empleo, así como también a la relajación –relativa y de facto– del control de la migración. Aun así, los trabajadores migrantes siguen siendo tratados como si fueran extranjeros en contextos urbanos. Mientras las reformas de mercado han conducido al Partido –que ahora declara la voluntad de promover un “gobierno de derecho”– hacia un proceso de legalización, también han propiciado el surgimiento de una nueva categoría social a la que se le niega el pleno derecho a la ciudadanía. No obstante, y a pesar de los esfuerzos del Partido para recuperar el control sobre este segmento de la población, este nuevo grupo se muestra más inmune al control social.

A diferencia de lo que ocurre con los campesinos y los funcionarios, la reivindicación de los derechos de los emigrantes está respaldada por las denominadas ONG chinas que aparecieron hacia finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000. Los trabajadores migrantes representan un objetivo especialmente atractivo para estas organizaciones. Los migrantes se enfrentan a numerosas dificultades: el acceso desigual e insuficiente a la justicia, la vivienda, la seguridad social, los servicios médicos y la educación para sus hijos. La falta de cualificación profesional y la segmentación del mercado laboral –que se origina en las políticas discriminatorias contra de los trabajadores migrantes– ha comportado que éstos acaben realizando los trabajos más sucios, peligrosos y peor pagados. Los migrantes no sólo trabajan en el sector industrial, sino que también están

presentes en los sectores de la construcción y de los servicios, donde generalmente se enfrentan a graves abusos y explotación por parte de los empresarios que se aprovechan de su condición semi-legal y de su dependencia del lugar de trabajo para cubrir las necesidades básicas como la alimentación y la vivienda.

Las organizaciones que apoyan a los trabajadores migrantes funcionan como substitutas de los sindicatos oficiales, de los cuales estos trabajadores fueron excluidos hace tiempo, y que cada vez son considerados menos eficientes e ilegítimos. Las ONG presionan a las autoridades para mejorar las condiciones de los trabajadores migrantes y, por lo tanto, aparecen como estructuras sociales capaces de organizar la resistencia de los migrantes e interactuar con el Estado desde una base sostenible. El desarrollo de estas organizaciones coincidió con el salto de los trabajadores emigrantes a la arena política.

En primer lugar, los años 2002-2003 simbolizaron un punto de inflexión en la actitud del gobierno chino hacia los trabajadores migrantes. Hasta entonces el gobierno central hacía la vista gorda al abuso del sistema de residencia *hukou* por parte de las autoridades urbanas para denegar cualquier derecho a los trabajadores migrantes, así como aumentaba los obstáculos económicos y administrativos para evitar “una avalancha ciega de emigrantes” en las zonas urbanas. Sin embargo, en enero de 2003 el Consejo de Estado publicó el *Documento n° 1 sobre la Buena Gestión de la Contratación de Trabajadores Rurales en las Ciudades y su Acceso a los Servicios Públicos* (Guowuyuan bangongting, 2003) que promueve la erradicación de cualquier tipo de regulación o práctica discriminatoria contra de los trabajadores migrantes. Este decreto llegó acompañado de una serie de políticas para la protección de los “derechos legales” de los trabajadores migrantes.

En segundo lugar, a pesar de que los migrantes son reconocidos como una nueva clase trabajadora cuyos derechos son habitualmente violados, se mantuvieron durante mucho tiempo alejados del conflicto público: tendían a identificarse como ciudadanos de segunda clase y consideraban al Estado una institución desfavorable e incluso peligrosa para ellos (Solinger, 1999; Li, 2003). Los migrantes solían evitar el establecimiento de contactos con las autoridades y, sabiéndose huéspedes no deseados en las ciudades, mantenían una actitud cautelosa respecto a la manifestación pública de sus reivindicaciones. Sin embargo, desde que el gobierno reconoció su derecho a tener derechos, están recurriendo cada vez más a órganos de conciliación y tribunales, así como también a huelgas y manifestaciones para tratar de resolver los conflictos laborales (CLB, 2005; Froissart, 2006).

A través del análisis del papel que desempeñan las ONG en este punto de inflexión, el presente artículo sostiene que las organizaciones chinas contribuyen a crear una sociedad civil “à la chinoise” combinando dinámicas de arriba abajo (*top-down*) y de abajo arriba (*down-top*) sobre la base de una cooperación pragmática entre el Estado y la sociedad. Considerando, en primer lugar, cómo las ONG tratan de superar un marco legal muy restrictivo y reconfigurar así la relación con el Estado en términos más beneficiosos; en segundo lugar, cómo las ONG socializan a los migrantes; y, finalmente, cómo representan los intereses de los migrantes e influyen en las políticas públicas, el presente artículo pone de relieve la contribución de las ONG en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como su aportación al cambio del sistema desde dentro que al mismo tiempo ayuda al PCC a adaptarse y mantenerse en el poder, es decir, a encontrar su propio camino hacia la modernidad.

Si bien el concepto de “sociedad civil” tiene su origen en el contexto de la historia de Occidente, desde su introducción en China a principios de la década de 1980 ha sido cada vez más utilizado y ha recibido la atención de diferentes académicos que han tratado de adaptarlo a la realidad china (Ma, 1994; Deng, 1997, 1999; Cui, 2004). Las ONG que se analizan es esta investigación a menudo declaran formar parte de una sociedad civil emergente, de ahí que este artículo tenga como objetivo definir la sociedad civil china –o al menos a uno de sus múltiples aspectos– a través del análisis del discurso y las prácticas desarrolladas por parte de estas organizaciones que apoyan a los trabajadores migrantes.

Para comprender el significado del término sociedad civil para las ONG, es necesario en primer lugar definir nosotros qué entendemos por este término. En pocas palabras y más allá de los vaivenes históricos y teóricos que le afectan, se distinguen dos concepciones generales de sociedad civil, una política y otra sociológica.<sup>2</sup> La concepción política de la sociedad civil se refiere a la definición liberal desarrollada por los teóricos clásicos de los siglos XVII y XVIII. Locke, por ejemplo, entiende la sociedad civil como un espacio donde las personas consiguen alcanzar igualdad política, integridad moral y autonomía, a pesar de las diferencias sociales en términos de estatus y de propiedad. Así pues, la sociedad civil es una comunidad política que existe a través de la garantía legal e institucional de los derechos individuales entendidos como factores naturales, inherentes e inalienables. La concepción sociológica de sociedad civil se refiere a “un ámbito asociativo intermedio situado entre el Estado y [la esfera privada],

---

<sup>2</sup> Seguimos aquí la distinción propuesta por Gordon White, Jude Howell y Shang Xiaoshuang en *In Search of Civil Society. Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press, 1996, pp. 3-4.

poblado de organizaciones sociales separadas (...) del Estado y formadas voluntariamente por miembros de la sociedad para proteger o ampliar sus intereses y valores”.<sup>3</sup> Esta definición permite la existencia de la sociedad civil más allá del ámbito de un gobierno democrático, siempre y cuando las asociaciones cuenten con cierto grado de autonomía respecto al Estado y su principal función consista en proteger los valores e intereses de sus miembros. Diversos académicos y activistas de Europa Oriental han vinculado estas dos concepciones, asignando a la sociedad civil el objetivo de promover la democratización liberal. De esta forma, la sociedad civil se ha definido principalmente por sus funciones: el control sobre el Estado mediante la asignación de límites a su poder y una posible oposición con la finalidad de promover normas y valores alternativos que contribuyan directamente a definir las identidades e intereses de los grupos (Michnick, 1985; Havel, 1985; Seligman, 1992: 15-36). Por lo tanto, podemos afirmar que los principales criterios que definen la sociedad civil son la capacidad de producir nuevas normas y valores alternativos, así como de fijar ciertos límites al poder del Estado. A partir de esta definición se derivan una serie de cuestiones:

- ¿Hasta qué punto las ONG que apoyan a los trabajadores migrantes ganan más autonomía respecto al Estado y consiguen limitar el control y la penetración del mismo?
- ¿Fomentan las ONG la emergencia de los migrantes como grupo autónomo y consciente de su propia existencia, protegiendo su libertad negada frente al Estado y contribuyendo a la redefinición de su identidad con el fin de promover sus intereses?

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, nota 2.

- ¿En qué medida las ONG son capaces de negociar un nuevo contrato social en China a través de la promoción de valores alternativos y su contribución al cambio en el equilibrio de poder en favor de la sociedad?

## ¿Emancipándose del Estado?

*La imposición del control leninista sobre las organizaciones sociales*

A diferencia de lo que pasó en Europa Oriental, el impulso para la creación de organizaciones sociales en China llegó primero de la mano del Estado. A raíz de las reformas de mercado y el desmantelamiento de las unidades sociales y administrativas –como las unidades de trabajo y las cooperativas rurales– que anteriormente estaban al cargo de proporcionar bienestar social a sus miembros mientras desempeñaban un papel clave en el control de la población, el Estado alentó el surgimiento de un “tercer sector” para encargarse de esas tareas. En 1989 y 1998 se publicaron las leyes que permitieron, por un lado, la creación de asociaciones basadas en la afiliación (*shetuan*) –principalmente asociaciones de profesionales, de negocios, culturales o deportivas que tenían como objetivo representar los intereses de sus miembros mientras se constituían también como formas indirectas de control social y administrativo– y, por otro lado, se crearon las organizaciones sociales sin ánimo de lucro (*minban feiqiye danwei*) que no contaban con ningún sistema de afiliación y a las que se les suponía la función de liberar al Estado de sus responsabilidades en el ámbito social a través del desarrollo de actividades y servicios sociales (Wang y Liu, 2004; CDC, 2006). Las organizaciones que proporcionan ayuda a los trabajadores migrantes pertenecen, de acuerdo a la legislación, a la segunda categoría. Por lo tanto, la eclosión del “tercer sector” surgió del reconocimiento de las propias

limitaciones por parte del Partido-Estado que solicitó ayuda a las fuerzas sociales para llevar a cabo parte de sus funciones tradicionales.

El núcleo de la legislación que regula estas organizaciones está integrado por los principios de cooperación, control y cooptación. Las organizaciones están sometidas a un proceso de registro de doble vía según el cual tienen que contar con una “unidad profesional de dirección” –es decir una agencia gubernamental o del Partido– antes de poder registrarse en el Ministerio de Asuntos Civiles o en alguno de sus departamentos locales. Este patrocinador, que no tiene la obligación legal de aceptar solicitantes, es el responsable de proporcionar “dirección y supervisión”, incluyendo la inspección de los recursos económicos y los gastos, así como de llevar a cabo revisiones anuales de las actividades de la organización. Para evitar una posible diversificación de las actividades desempeñadas por parte de la organización, el patrocinador tiene que pertenecer a un sector “relevante”. Por último, estas organizaciones no deben oponerse a los principios básicos establecidos por la Constitución –que son básicamente las normas y la ideología oficial del Partido Comunista–, no deben poner en peligro la seguridad ni la unidad nacional, perjudicar los intereses nacionales o ir en contra de la moral social. De esta forma, la legislación establece que estas organizaciones deben ser una extensión del Estado o, al menos, deben actuar como sus auxiliares (Guowuyuan, 1998a, 1998b).

### *La negociación de una relación más beneficiosa con el Estado y ampliación de actividades*

Aunque la ley establece que la “sociedad civil” no debe estar separada del Estado, en la práctica, muchas organizaciones disfrutan de un elevado grado de autonomía. De las cinco organizaciones que conforman el presente estudio, sólo una

cumple con todos los requisitos legales estipulados. En realidad estas organizaciones cuentan con una gran diversidad de perfiles sociológicos y pueden ser clasificadas en cuatro categorías en función de su nivel de legalidad / autonomía y el perfil de sus fundadores.

En primer lugar, la categoría de “Organizaciones no Gubernamentales Organizadas por el Gobierno” (ONGOG)\* como el Centro de Ayuda para Trabajadores Migrantes del China Occidental en Sichuan (*Sichuan Huaxi nongmingong qiuzhu zhongxin*). Este tipo de organizaciones suelen fundarlas trabajadores del gobierno bajo la supervisión de importantes organismos estatales y, en general, reciben fondos públicos. El Centro de Ayuda de Sichuan la fundó el año 2003 en Chengdu (capital de la provincia de Sichuan) uno de los cuadros directivos de la Oficina para el Desarrollo de la Fuerza de Trabajo vinculada al Departamento de Agricultura de la Provincia de Sichuan. La organización está supervisada por este departamento provincial y recibe fondos públicos, por lo cual puede ser considerada como una extensión del Estado.

En segundo lugar, encontramos el Club de Mujeres Migrantes (*Dagongmei zhi jia*), fundado el año 1996 en Beijing por el jefe de la editorial Federación Nacional de Mujeres y recibe el apoyo de un famoso representante de la Asamblea Popular de la Municipalidad de Beijing que es también miembro del comité administrativo. A pesar de las estrechas conexiones con funcionarios de alto rango, esta organización no es una ONGOG: está registrada como empresa en el Departamento de Industria y Comercio y es económicamente independiente del Estado.

---

\* Nota de la Trad.: Del original “Government Operated Non-governmental Organization” (GONGO).

En tercer lugar, existen ONG que responden a iniciativas de ciudadanos urbanos. Aunque sus fundadores generalmente mantienen buenas conexiones con el gobierno, no están directamente relacionados con una organización estatal. El Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de la Ciudad de Beijing (*Beijing shi xiezuozhe wenhua chuanbo zhongxin*) es una de estas organizaciones. Está registrada como empresa y recibe fondos de fundaciones extranjeras. Fue creada en 2003 por dos ex miembros del Club de Mujeres Migrantes y antiguos trabajadores de la editorial Federación Nacional de Mujeres y, por lo tanto, mantienen buenas relaciones con los medios de comunicación y con funcionarios de alto rango. Los fundadores de esta organización expusieron su voluntad de promover una organización más democrática y dedicar una mayor atención a la participación directa y activa de los migrantes. También reivindicaron una mayor proximidad con el pueblo y estar especialmente legitimados para representar a los trabajadores migrantes, puesto que algunos de sus parientes también son campesinos y ellos mismos vivieron en zonas rurales durante su infancia que coincidió con el Movimiento de Ruralización de la Juventud (*xiaxiang yundong*).<sup>\*</sup> De todas formas, a nivel práctico, el funcionamiento de estas organizaciones no difiere demasiado.

En cuarto lugar, ONG gestionadas por trabajadores migrantes que consideran que sólo deberían contar consigo mismos para defender sus derechos. Estas organizaciones están registradas como empresas y reciben financiación de organizaciones extranjeras. La Casa de los Campesinos (*Nongyou zhi jia*) fue fundada el 2002 en Beijing por un profesor de música

---

\* Nota de la Trad.: Se refiere al *shangshan xiaxiang yundong* (上山下运动) que implicó el movimiento y la transferencia de jóvenes estudiantes desde las zonas urbanas hacia el campo.

procedente de una zona rural que se hizo famoso a raíz de sus canciones sobre las condiciones de vida de los migrantes. El Centro de Servicios para la Seguridad Industrial y la Salud de Shenzhen (*Shenzhen dagongzhe zhiye anquan jiankang fuwu zhongxin*) fue fundado el año 2003 por un trabajador migrante después de sufrir un accidente laboral, en colaboración con un grupo para la defensa de derechos de Hong Kong que aún supervisa la organización.

Excepto la primera organización –de la que nos vamos a ocupar seguidamente– todas las demás han conseguido sortear la legislación de diferentes maneras. En primer lugar, las organizaciones están registradas como empresas y son económicamente autónomas, tanto por lo que se refiere a las fuentes de financiación como a la manera disponer y utilizar el dinero. En segundo lugar, el sistema de registro de doble vía es eludido la mayor parte de las veces: las oficinas estatales que aceptan el patrocinio de una organización son responsables de todas las actividades que realizan y, por lo tanto, en general estas agencias suelen rechazar su función como garantes. Asimismo las propias organizaciones también son reacias a este tipo de apoyo y prefieren preservar una mínima libertad de acción. De los tres millones de ONG registradas por el Ministerio de Asuntos Civiles en 2005, sólo 280.000 eran organizaciones sociales, las otras estaban constituidas como empresas.<sup>4</sup> El registro como empresa sólo requiere una mínima estructura de gestión con un alto grado de autonomía. A cambio, las organizaciones deben pagar impuestos aunque la mayor parte de ellas no desarrollen actividades empresariales subsidiarias –este es el caso de la organización de Shenzhen que vende productos de seguridad industrial–. Este estatus semi-legal es tolerado por el gobierno siempre y cuando las

---

<sup>4</sup> *Kaifang* (Open Magazine), 12 de junio de 2005.

organizaciones muestren su lealtad al Partido y contribuyan al bien público. Por lo tanto, las ONG logran eludir el principio de control directo que se encuentra en la base de la legislación y dejan de ser una extensión del Estado, a pesar de los esfuerzos del PCC para ejercer un control de características leninistas sobre ellas.

Las ONG también lograron ampliar el ámbito y los objetivos de sus actividades más allá de lo previsto por la ley. Como hemos mencionado anteriormente, se espera que las organizaciones populares sin ánimo de lucro lleven a cabo actividades para liberar al Estado de sus responsabilidades sociales y, de hecho, la mayor parte de ellas son organizaciones filantrópicas o caritativas. No obstante, las ONG que apoyan a los trabajadores migrantes aparecen como grupos de defensa de derechos.

Puesto que las autoridades políticas son contrarias a las organizaciones que representen los intereses de los trabajadores descontentos y que compitan directamente con la Federación de Sindicatos, éstas suelen presentarse como asociaciones para el desarrollo de programas lúdicos o educativos tal y como expresan sus nombres –Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural, Club de Mujeres Migrantes, etcétera–. Estas organizaciones ofrecen un espacio de sociabilidad para los trabajadores que viven lejos de sus hogares a través de diferentes cursos –formación profesional, educación general y sanitaria, asesoramiento sobre la vida urbana– y la organización de actividades artísticas y culturales. Estos programas tienen como objetivo la mejor integración cultural y profesional de los migrantes en las ciudades y, de esta forma, evitar que se sientan excluidos por falta de vínculos sociales. Sin embargo, las ONG cada vez subrayan más la necesidad de proporcionar formación legal y su objetivo de defender los “derechos legales” de los migrantes. Ofrecen a los migrantes mediación gratuita con los empresarios, les facilitan el acceso a arbitrajes y a los tribunales

administrativos a través del asesoramiento sobre los procedimientos judiciales, les ofrecen ayuda para elaborar informes jurídicos y ponen a su disposición servicios legales gratuitos o a un precio muy bajo. Las ONG han llenado un vacío: en tanto que mano de obra temporal, los migrantes no son considerados trabajadores “auténticos” y, por lo tanto, son excluidos de los sindicatos. Los funcionarios locales tampoco se sienten responsables de la protección de los derechos de los no residentes y suelen confabularse con los empresarios, que necesitan mano de obra barata, dejando a los trabajadores sin ningún derecho social o laboral. Sin embargo, como resultado de tales abusos, cada vez más trabajadores migrantes realizan reclamaciones salariales mediante manifestaciones o amenazas públicas de suicidio. Para hacer frente a este creciente descontento, en 2003 el gobierno lanzó una campaña que instaba a los trabajadores migrantes a afiliarse a los sindicatos (Quan zonggonghui, 2003). No obstante, muchos de ellos trabajan en el sector informal y, por lo tanto, están excluidos del ámbito de los sindicatos. Asimismo los nuevos afiliados a los sindicatos tienden a considerarlos ineficientes por su proximidad y compromiso con los empresarios (Froissart, 2005; CDB, 2005). Paralelamente, asumiendo que las manifestaciones de los migrantes eran un signo de su “atraso” y falta de cultura jurídica, el Centro también dirigió sus esfuerzos a fomentar la formación legal de los trabajadores migrantes e instó a los gobiernos locales a mejorar su acceso a las instituciones del Estado y a los tribunales.

Todas estas nuevas políticas se pusieron en marcha para tratar de canalizar de forma legal las quejas de los trabajadores descontentos y preservar el orden social pero, en el fondo, no sirvieron para mejorar la situación de sus derechos (Guowuyuan, 2006). Las ONG vaticinaron y se anticiparon a los cambios de las políticas dirigidas a los trabajadores migrantes y, después, declararon que cumplían estrictamente

las nuevas normas, a la vez que funcionaban como sustitutos de los sindicatos oficiales. Los migrantes confían especialmente en las ONG para defender sus derechos no sólo porque las consideran organizaciones independientes del capital y separadas de las instituciones del Partido y del Estado, sino también porque tratan de movilizar a los medios de comunicación y sus redes personales entre la élite para hacer públicas las injusticias y presionar a las instituciones del Estado para que tengan en cuenta sus reivindicaciones.

Las ONG también publican revistas en las que documentan y analizan las dificultades que tienen que afrontar los migrantes.<sup>5</sup> Estas revistas no están dirigidas únicamente a migrantes sino que quieren convertirse en un medio de comunicación dirigido a la sociedad en general con la finalidad promover la “conciencia pública”. Las ONG organizan la “resistencia legítima” de los migrantes, concepto que Kevin O’Brien y Lianjian Li definen como la resistencia popular frente a las políticas oficiales y los discursos del Centro para controlar el poder político y económico. Este tipo de resistencia funciona en conformidad –pero también en tensión– con las normas oficiales y se desarrolla en los límites de los canales autorizados, combinando acciones legales con algún tipo de presión política mediante la vinculación con aliados influyentes y la movilización del apoyo de la sociedad en general (O’Brien y

---

<sup>5</sup> Revistas publicadas por el Club de las Mujeres Migrantes: *Dagongmei* (Mujeres Migrantes); *Dagongmei zhi jia tongxun* (Revista del Club de Mujeres Migrantes); y *Nongjianü Baishitong* (Todo el conocimiento de las mujeres rurales). El Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de la Ciudad de Beijing publica: *Dagongshidai* (Dagong times); y La Casa de los Campesinos el *Nongyou zhijia xinnian tongxun* (Revista de Año Nuevo de la Casa de los Migrantes). Las NGO también envían cartas de información e informes electrónicos como el *Women zai yiqi* (Estamos Juntos) escrito por voluntarios.

Li, 2006). Cada vez son más los migrantes que acuden a las ONG en busca de ayuda o que colaboran como voluntarios durante su tiempo libre. Muchos de los trabajadores entrevistados admitieron que nunca hubieran conseguido o ni siquiera pedido compensación legal sin la ayuda de estas organizaciones. En la última parte del artículo veremos cómo las ONG también desarrollan actividades de promoción que no están reconocidas por la ley, erigiéndose como nuevas plataformas de representación y mediación entre los migrantes y el Estado.

El Centro de Ayuda para Trabajadores Emigrantes de China Occidental en Sichuan (*Sichuan Huaxi nongmingong qiuzhu*) se diferencia de las organizaciones que hemos descrito no sólo por su situación institucional, sino también por las actividades que desarrolla. Esta organización actúa como sindicato itinerante e interviene directamente en la resolución de conflictos entre empresarios y autoridades locales y los migrantes. También tiene como finalidad compensar la inexistente seguridad social de los trabajadores migrantes mediante el pago de subsidios en caso de emergencia o en compensación por discapacidades relacionadas con accidentes laborales. El objetivo de esta organización es compensar el programa gubernamental dirigido a la afiliación de los trabajadores migrantes en los sindicatos, atendiendo a los trabajadores temporales y compartiendo las responsabilidades en el ámbito social que son demasiado amplias para que el gobierno la asuma en su totalidad. Dado que esta organización no ofrece formación jurídica, no ayuda a los trabajadores migrantes a organizarse de manera estable ni desarrolla ningún tipo de actividades de promoción de los derechos, por lo tanto no se incluirá en el presente artículo.

Las ONG, por lo tanto, se desarrollan en una zona ambigua y no institucional donde consiguen evadir el control leninista que

el Estado desea imponer: desarrollan actividades en beneficio de los trabajadores migrantes, presionan un poco al Estado y operan en los límites de lo que está legalmente permitido. Sin embargo, dado que la situación de las organizaciones es aún muy inestable, tienen que mostrar su obediencia al Partido, buscar apoyo entre los funcionarios influyentes y tratar de desarrollar programas en colaboración con instituciones públicas –universidades, comités de barrio, comunidades de vecinos– para conseguir el reconocimiento en tanto que colaboradores oficiales del Estado. Por otro lado, el Estado sigue obsesionado con la idea de que estas organizaciones, que son financiadas por fundaciones extranjeras, pueden convertirse en elementos clave de la política exterior y provocar una revolución de colores como ocurrió en las antiguas repúblicas soviéticas (Lawrence, 2003; Ma 2005).<sup>6</sup> Por esto, el Estado trata de impedir que las ONG adquieran más autonomía y desarrollen actividades políticas mediante la combinación de métodos de represión y cooptación.

En 2004 el Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de Beijing (Beijing Facilitator) fue galardonado con el título de “Organización Excelente para la educación y los servicios sociales para los jóvenes migrantes” otorgado por el Comité de la Liga de la Juventud Comunista de Beijing. El mismo año, el Centro de Formación para Mujeres Rurales –afiliado al Club de Mujeres Migrantes– ganó el premio a la “Mejor escuela fundada por fuerzas sociales” y en 2005 el líder de la Casa de los Campesinos fue elegido como “Mejor trabajador migrante joven del país” por haber facilitado información sobre trabajadores migrantes a los órganos del Estado.

---

<sup>6</sup> *Kaifang*, 10, Julio de 2005.

Las ONG negocian para conseguir relaciones más beneficiosas con el Estado de las que ofrece la legislación. Sin embargo, las estrechas relaciones y vínculos que algunas asociaciones mantienen con el Estado, las amenazas de ser prohibidas en cualquier momento y la estrategia de cooptación desarrollada por iniciativa del gobierno, ha comportado que las ONG mantengan una relación de proximidad con el Estado que les permite trabajar en un contexto de viabilidad y legitimidad. Aun así, esta colaboración no significa que no tengan un destacado papel para cambiar el sistema. Las ONG son uno de los principales canales para la introducción de normas y valores globales en la sociedad china. Puesto que las asociaciones mantienen importantes vínculos con sus fundadores y dado que algunas ONG han desarrollado programas de cooperación con sus homólogas extranjeras, han acabado utilizando un vocabulario y unos métodos de actuación que coinciden con las expectativas de las organizaciones extranjeras. En cuanto al léxico, destacan conceptos como el de “auto-gobierno” –los gestores y organizadores de ONG son principalmente trabajadores emigrantes–, “participación democrática” dentro de la organización, “empoderamiento” de los trabajadores y “creación de capacidades”, entre otras expresiones que tienen como objetivo apoyar la capacidad de los migrantes para defender sus derechos de forma autónoma.<sup>7</sup> Paralelamente, las organizaciones fomentan la capacidad analítica y crítica de los trabajadores migrantes, así como promueven la libertad de expresión animándoles a colaborar en las revistas y en las

---

<sup>7</sup> El panfleto del Club de las Mujeres Migrantes indica que “la principal misión del Club consiste en empoderar a las mujeres migrantes para que sean dueñas de su propia protección y gestión”, y que “si te dan una fruta sólo puedes disfrutarla una vez, pero si te ofrecen una semilla puedes beneficiarte de ella toda tu vida”. El lema de la Beijing Facilitator consiste en “ayudar a las personas a que se ayuden a sí mismas”.

cartas informativas que publican. Por lo tanto las ONG tratan de construir una imagen de sí mismas diferente a la de las organizaciones de masas que son eminentemente canales de transmisión del partido y ejercen un control de arriba abajo sobre el pueblo.

¿Cómo aplican las ONG estos valores en la medida en que socializan a los migrantes, defienden sus derechos y representan a sus intereses?

### **El rol ambiguo de las ONG: ¿nuevos grupos en defensa de los derechos o antiguas organizaciones de masas?**

Las ONG difunden información sobre el marco jurídico laboral y promueven la sensibilización sobre los derechos de los trabajadores migrantes. Tal y como expresó un joven migrante voluntario de la ONG de Shenzhen: “Sólo después de asistir a las clases supe que las horas extras tienen que ser remuneradas, que al ser contratado por una empresa no tienes por qué pagar un depósito sino que deberías firmar un contrato laboral.”<sup>8</sup> Los talleres de formación sobre conocimiento jurídico que organizan las ONG han cambiado radicalmente la manera como los migrantes perciben la ley, al mismo tiempo que han acentuado la importancia de una mayor igualdad entre los ciudadanos.

En China la legislación se ha identificado tradicionalmente con la coerción y se ha percibido como una herramienta en manos de los gobernantes para controlar a la población (Chu, 2006: 72; O’Brien y Li, 2004: 94). Esta concepción de la justicia es

---

<sup>8</sup> Entrevista, Diciembre de 2004.

especialmente persistente entre los trabajadores migrantes; hasta hace poco tiempo la legislación tenía como principal objetivo controlar a este grupo y acentuaba sus responsabilidades por encima de sus derechos. Por la misma razón, los trabajadores migrantes han sido y siguen siendo más bien reacios a firmar contratos de trabajo e interpretan cualquier disposición legal como una renuncia a la libertad de abandonar el trabajo si las cosas salen mal. Sin embargo, sin un contrato de trabajo los migrantes difícilmente pueden reclamar su salario o las indemnizaciones en caso de accidente laboral. Los cursos de formación que ofrecen las ONG también contribuyen a ampliar las reivindicaciones de los trabajadores migrantes para conseguir un trato en condiciones de igualdad respecto a los trabajadores urbanos. Inicialmente las reivindicaciones de los trabajadores estaban dirigidas principalmente al cobro de los salarios pero actualmente incluyen también otros aspectos como la afiliación a la seguridad social, las vacaciones o la formación profesional.<sup>9</sup> Durante los cursos los migrantes aprenden que la ley se les debe aplicar a ellos de la misma forma que a los ciudadanos urbanos y que no es sólo un instrumento para proteger los intereses de los empresarios o de los jefes sino que también existe para proteger sus derechos como trabajadores.

Las ONG también organizan talleres dirigidos a construir la identidad de los trabajadores migrantes como grupo y para

---

<sup>9</sup> A través de su órgano oficial de prensa el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informó sobre el papel clave de las ONG en la mejora de la toma de conciencia de sus derechos por parte de los trabajadores migrantes y citó el caso de una mujer migrante que demandó a su empleador por no pagarle la retribución durante la baja. Véase “Daixin xiujia guansi tuxian falü kongbai” (Litigio sobre el pago de la baja saca a la luz un vacío en la ley), *Zhongguo laodong baozhang baogao* (Noticias sobre Trabajo y Seguridad Social en China ), 26 de Agosto de 2004.

desarrollar la confianza en sí mismos. En los talleres los migrantes aprenden y comparten sus experiencias, analizan el papel que desempeñan las estructuras sociales y administrativas –como el sistema *hukou*– en las dificultades que se encuentran, así como también contrastan las discrepancias –cada vez mayores– entre su estatus social y su creciente contribución al desarrollo económico de China. De esta manera los migrantes adquieren una nueva identidad positiva: si bien antes solían percibirse como huéspedes no deseados en las ciudades, actualmente tienden a identificarse con una nueva clase trabajadora que impulsa el crecimiento económico del país y, por lo tanto, esperan una nueva relación con el Estado. Tal y como suelen decir los migrantes: “Estamos haciendo una gran contribución al desarrollo nacional, nuestros derechos deben ser protegidos”, o “Yo respeto la sociedad donde vivo y trabajo, y espero que me respeten igual a cambio”. Los participantes de los talleres también analizan casos legales, evalúan la legalidad de los veredictos dictados por los organismos y tribunales de conciliación y toman conciencia de la brecha entre las estipulaciones de la ley y las situaciones reales. De esta forma los talleres tienen un papel crucial en las transformaciones de “ajuste de la trama” (Snow y Rochford, 1986), es decir en el cambio de la atribución de responsabilidades. Los migrantes cada vez expresan menos su condición social refiriéndose a sus cualidades personales –en tanto que campesinos, menos educados y cualificados que los residentes urbanos, lo que en el discurso dominante se identifica con la expresión “tener cualidades inferiores” (*suzhi tai di*)–, sino que lo hacen en relación a la creciente contradicción entre la resistencia del sistema *hukou* y los cambios económicos y sociales de China. Tal y como suelen decir los propios emigrantes: “Lo que importa ahora no es tanto que no haya una ley en la cual apoyarse, sino que lo realmente relevante es que la ley no es

fiable, su aplicación no es estricta y sus infracciones no tienen límite”.<sup>10</sup>

Las ONG crean expectativas para el desarrollo de una relación de reciprocidad con el Estado y transmiten la necesidad de tomar conciencia sobre los derechos de la ciudadanía, así como sobre la brecha existente entre los derechos teóricos y los que realmente se llevan a término. Sin embargo, el principal objetivo de las ONG sigue siendo, ante todo, educar a buenos ciudadanos y fortalecer la legitimidad del Partido, manteniendo al mismo tiempo la defensa de los derechos en el marco de lo considerado políticamente correcto. El énfasis en el fracaso del sistema no implica un ataque contra la legitimidad del Partido. En primer lugar, las ONG no hacen responsable al gobierno central de la violación de los derechos de los migrantes sino que le reconocen el valor de la aprobación de nuevas leyes y políticas a favor de los trabajadores migrantes que los funcionarios locales a veces no aplican debidamente. Tal y como afirma un trabajador afectado: “El Centro [Gobierno central] no puede controlar todo lo que hacen los funcionarios locales”. En segundo lugar, las ONG tratan de persuadir a los trabajadores migrantes de la capacidad del Partido para reformar el sistema gracias a las actividades de apoyo y defensa que han desarrollado y que han comportado un gran avance en la protección de los derechos. Por último, la información que las organizaciones distribuyen entre los migrantes sobre los costes –tanto en tiempo como en dinero– de cualquier procedimiento legal y sobre la brecha entre las estipulaciones legales y las sentencias reales, suele tener como finalidad disuadirlos en la búsqueda de comunicados oficiales (*tao ge shuofa, tao ge gongdao*) que puedan poner al Estado a prueba por apelar contra sentencias que se consideran injustas: los

---

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Zhang (2004), p. 6.

migrantes prefieren resignarse a firmar acuerdos con los empresarios y a recibir menos compensaciones de las que podrían reivindicar legalmente antes que perder por completo la fe en el sistema.

Mientras impulsan la esperanza en un futuro mejor, las ONG también ayudan a los trabajadores migrantes a defender sus derechos dentro del sistema actual, actuando como intermediarias entre los migrantes y las instituciones, ampliando sus redes sociales y de apoyo, procurándoles ayuda psicológica y técnica, así como fomentando la ayuda mutua: la solidaridad social, por lo tanto, compensa el fracaso del sistema. Las ONG no hacen mucho más que adherirse al proyecto gubernamental para aumentar los recursos para los procedimientos legales y compensar la falta de garantía jurídica de los derechos, convirtiéndose en una alternativa a las instituciones que no cumplen con sus obligaciones.<sup>11</sup> De hecho, uno de los objetivos de las ONG es impedir que los migrantes realicen cualquier acción que el Estado pueda condenar como disruptiva: que salgan a la calle para protestar, que hagan peticiones al gobierno central o amenacen con cometer suicidio. Ejerciendo este tipo de control social sobre los migrantes, las ONG contribuyen a mantener estabilidad social.

Las ONG también fomentan una educación de arriba abajo (*top-down*) de la ciudadanía, dando a este concepto un contenido más moral que político. Los migrantes son considerados como individuos indefensos e ignorantes, y por eso los responsables de estas organizaciones actúan como

---

<sup>11</sup> Sería interesante establecer un paralelismo entre la contribución de las ONG de apoyo a los trabajadores migrantes en la construcción del estado de derecho y el papel de las ONG y los fondos de caridad en la construcción de un estado del bienestar.

maestros o padres ejerciendo una autoridad moral sobre sus alumnos o hijos. Al referirse a la fundadora del Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de Beijing, a quien llaman “Profesora Li”, los trabajadores dicen: “Ella nos expresa un amor sin límites”. La manera de trabajar de las ONG, por lo tanto, remite al paternalismo de las organizaciones de masas y a la tradición autocrática que también se pone de manifiesto en la continuidad del uso de léxico comunista. Los talleres que ofrecen las ONG, por ejemplo, se denominan *xiaozu* (pequeños grupos), un término que se usaba durante la Revolución Cultural para referirse al comité encargado de las tareas políticas más importantes (*Wenhua da gemin xiaoxu*). Estos talleres los dirigen los “cuadros” (*gugan*), una palabra que se refiere a las personas que se distinguieron por su entusiasmo revolucionario y que fueron los encargados de transmitir las órdenes de los líderes. Finalmente, en ocasiones estas organizaciones también se denominan *tuandi* (equipo), refiriéndose a los grupos de jóvenes que eran enviados al campo durante la Revolución Cultural y, especialmente, a aquellos que trabajaban en las “granjas militares”. Este término denota una disciplina de hierro y se usa hoy en día para referirse a un equipo cuyos miembros comparten el mismo compromiso y unen sus fuerzas para conseguir un objetivo común.

La “moralidad socialista” –entendida como la combinación de la moral tradicional confuciana y el espíritu de camaradería– desempeña un papel fundamental en la manera en que los migrantes son socializados. Los intentos de las ONG para construir lazos de solidaridad entre los migrantes basados en símbolos apolíticos como el de “familia/hogar” (*jia*) –término que aparece en los nombres de la mayoría de estas organizaciones (*Nongyou zhi jia*, *Dagongmei zhi jia*)– evoca la existencia de vínculos comunitarios más que políticos. Las ONG se presentan como familias para los trabajadores que

están lejos de sus hogares, haciendo hincapié en el desarrollo personal y en la ayuda mutua entre trabajadores migrantes tal y como se esperaría de los miembros de una familia. En términos generales, las ONG tratan de transmitir un espíritu de camaradería o “virtud cívica” centrado en la noción de “voluntariado”, que enfatiza el compromiso con el colectivo y la posibilidad de realización personal mediante la realización de buenas acciones tal y como muestra el lema del Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de Beijing: “Ayudar a la gente es ayudarse a uno mismo”. Pero el término “familia” (*jia*) también se refiere a la concepción tradicional del poder en tanto que autoridad benevolente ejercida sobre los súbditos: este significado lo encontramos en los nuevos lemas de los sindicatos para atraer a trabajadores migrantes: “*gonghui shi wo de jia*” (el sindicato es mi casa), así como también el término usado en China para designar al Estado-nación: *guojia* (país, reino/familia). El Estado-nación se ha concebido como una familia extensa donde los ciudadanos cumplen con sus obligaciones y muestran su lealtad al gobierno que, a cambio, les concede determinados derechos limitados (Li y Wu, 1999; Chu, 2006). De esa forma las ONG transmiten la concepción oficial de una ciudadanía pasiva y moral, recordándoles a los migrantes sus responsabilidades hacia el Partido y la sociedad en general al mismo tiempo que les ayudan a hacer uso de las leyes para defender sus derechos. En este sentido, las organizaciones fomentan la “moral cívica” (*gongmin daode*) promovida por el Partido como una forma de compensar las consecuencias de la liberalización sobre el individualismo (Chu, 2006) y cuyos principios son: “el patriotismo y el cumplimiento de la ley, el civismo y la honestidad, la unidad y la amabilidad, la templanza y la auto-superación, el compromiso con el trabajo y la contribución a la sociedad”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Gongmin daode jianshe shishi gangyao* (Guía para implementar la

Las ONG desempeñan un papel un tanto ambiguo en la forma de llevar a cabo el trabajo social: fomentan el conocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes, son decisivas para la creación de una nueva identidad social de este grupo, alimentan nuevas expectativas en la relación con el Estado y mejoran la “resistencia legítima” de los emigrantes. Sin embargo, debido a las limitaciones políticas –especialmente a la necesidad de asegurar su existencia– y a la herencia cultural, estas organizaciones aparecen también en cierta medida como canales de transmisión del Partido-Estado, fomentando la ideología oficial entre los trabajadores migrantes y ejerciendo el control social con el fin de mantener la unidad y la estabilidad social. ¿Cómo actúan las ONG para representar los intereses de los trabajadores migrantes y tratar de influir en las políticas públicas?

### **La búsqueda de nuevas formas de representación: ¿hacia un autoritarismo corporativista?**

Algunas ONG como el Club de las Mujeres Migrantes y el Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de Beijing realizan reuniones de apoyo donde no sólo participan académicos, trabajadores sociales, funcionarios de alto rango y líderes de organizaciones de masas, sino también los propios migrantes, a quienes se anima a dar su opinión y se les ofrece la oportunidad de transmitir sus preocupaciones y sugerencias al gobierno. De hecho estas reuniones tienen como objetivo informar al poder sobre las necesidades y dificultades de los trabajadores migrantes, hacer que los altos funcionarios tomen

---

moralidad cívica), [www.ydjps.sc.cn](http://www.ydjps.sc.cn); *Jiaqiang gaijin gongmin daode jianshe goujian shehuizhuyi hexie shehui* (Fortalecer y promover la construcción de una moralidad cívica para construir una sociedad socialista armoniosa), [www.civilness.com](http://www.civilness.com)

conciencia de la violación generalizada de los derechos de los trabajadores, tratar de identificar las causas de la infracción de los derechos y sugerir soluciones.<sup>13</sup>

Estas reuniones se basan en la cooperación pragmática entre el Estado y la sociedad a través de alianzas inter-sectoriales para alcanzar soluciones conjuntas. Si bien la colaboración entre los intelectuales y el poder es una característica permanente de la cultura política china (Cheek, 1994; Nathan, 1997: 66; Béja, 2004: 106-110, 195-200), aquellos que previamente estaban excluidos de este modelo de colaboración –los pobres y las personas sin estudios–ahora forman parte de él. El alcance de este modelo ha comportado que incluso el trabajador migrante Sun Heng –que fundó la Casa de los Compañeros Campesinos porque creía que los migrantes “no debían estar representados únicamente por intelectuales y urbanitas [para quienes] es realmente difícil entender la situación y las demandas de las capas más bajas de la población”– asista a estas conferencias puesto que está convencido de que “la sociedad no puede ser transformada únicamente por la acción de una clase social sino a través de la cooperación entre diferentes esferas sociales”.<sup>14</sup>

Los participantes no oficiales de estas reuniones –incluyendo a los migrantes– son cada vez más conscientes de que el principal problema no es la falta de legislación, sino la aplicación de las

---

<sup>13</sup> El Club de Mujeres Migrantes, por ejemplo, organizó mesas redondas sobre la protección de los derechos de las mujeres jóvenes migrantes (1999), sobre el sistema de *hukou* y la migración femenina (2011), así como también sobre la protección de los derechos para los migrantes que trabajan en el sector informal (2004). Por su parte, Beijing Facilitator organizó dos mesas redondas en 2004: una dedicada a la salud y la seguridad en el trabajo y la otra sobre sistemas innovadores para mejorar el acceso de los trabajadores migrantes a los servicios públicos.

<sup>14</sup> Entrevista, junio 2005.

leyes existentes. Estas reuniones rara vez dan lugar a reivindicaciones de reformas políticas drásticas, más bien están dirigidas a influir sobre las nuevas políticas del Estado en favor de los trabajadores migrantes y conseguir una relativa mejora de la legislación existente.<sup>15</sup> Los representantes de los trabajadores migrantes basan sus reivindicaciones en el reconocimiento de este grupo como una nueva clase trabajadora que sustituye a la antigua clase de trabajadores funcionarios urbanos y que contribuye al desarrollo de la nación más que cualquier otro grupo social. Los migrantes deberían disfrutar de derechos de acuerdo con su contribución al bienestar de la nación. Por un lado, estas organizaciones contribuyen a mejorar la imagen pública de los migrantes, mientras que por otro, fomentan un contrato social entre las autoridades y los trabajadores migrantes que recuerda el compromiso moral que el Estado tenía con los trabajadores estatales durante el socialismo (Gallagher, 2005: 60-61). Los defensores de los migrantes también utilizan argumentos utilitaristas para lograr el apoyo de los funcionarios: deben concederse plenos derechos a los trabajadores migrantes con el fin de mejorar el desarrollo económico y la eficacia de la administración, así como para mantener la estabilidad social. Los participantes de estas reuniones no ponen en duda la concepción instrumental de los derechos por parte del Estado y tratan de persuadir al Partido que sus intereses son idénticos a los de los trabajadores migrantes y que la mejora de su situación beneficiará a toda la nación. De esta forma, las ONG mantienen una postura apolítica tratando los aspectos políticos como si fueran administrativos y proponiendo soluciones técnicas para lograr

---

<sup>15</sup> Es irónico que el Club de Mujeres Migrantes organizara una conferencia sobre la protección de migrantes trabajadores del sector informal en 2004, unos meses después de que fuera aprobada una legislación relacionada con este tema.

un objetivo supuestamente compartido por el Partido-Estado y por la sociedad (Moody, 2001; Beja, 2004).

Estas conferencias sirven tanto a los intereses del Partido como a los de los trabajadores migrantes y responden a la estrategia inclusiva del Estado que permite algún tipo de representación a cada grupo social para prevenir la radicalización de las reivindicaciones y disminuir las crecientes demandas de autonomía por parte de la sociedad. A través de estas reuniones se consigue el apoyo de las élites que se muestran orgullosas de servir en calidad de expertos y contribuir a la visibilización de la figura de los trabajadores migrantes. Asimismo las reuniones también proporcionan a los funcionarios de rango elevado la posibilidad de obtener información a la que no podrían acceder por otros medios, y que pueden utilizar para diseñar políticas públicas que estén en consonancia con las expectativas de la población. Por la tanto, las ONG apoyan el proyecto gubernamental que consiste en mejorar la administración de la sociedad y crear instituciones más eficaces sin necesidad de realizar reformas políticas fundamentales. Estas conferencias se presentan como canales consultivos no institucionales: no tienen el objetivo de cambiar el equilibrio de poder a favor del pueblo –las decisiones políticas siguen en manos de los líderes– y no promueven la rendición de cuentas del Partido hacia la sociedad.

Por otra parte, la promoción de los intereses de grupos sociales específicos sin negociar la falta de libertades con el Estado ni reivindicar una verdadera participación política, comporta la continuidad de la estructura social china basada en el estatus: el Estado debe garantizar y proteger los “derechos” de la trabajadores migrantes de acuerdo con la nueva función de este grupo en la sociedad, quedando siempre subordinados a los intereses del Partido. Al mismo tiempo, las ONG también negocian un nuevo contrato social para los trabajadores

migrantes dentro del sistema político y desempeñan un papel central en la integración de este grupo social que estaba totalmente excluido anteriormente. No cabe ninguna duda de que estas conferencias consultivas contribuyen, directa o indirectamente, al diseño de nuevas políticas a favor de los trabajadores migrantes en los ámbitos de la seguridad laboral, seguridad social, educación e incluso en las reformas del sistema de *hukou*.<sup>16</sup> Así pues, estas reuniones ilustran la definición “china” de sociedad civil propuesta por diversos teóricos locales, como Deng Zhenglai, y que se presenta como “una interacción constructiva” entre el Estado y la sociedad (Deng, 1997, 1999).

El rechazo explícito por parte de las ONGs a los métodos de confrontación con el Estado y el deseo de trabajar constructivamente con el mismo en lugar de ejercer oposición, altera nuestra concepción de sociedad civil que se define en términos generales por una clara separación y confrontación entre el Estado y la sociedad. Muchas ONG chinas están convencidas que una buena relación con el gobierno, nutrida por relaciones personales y de cooperación, puede ayudar a conseguir sus objetivos. La explicación de un voluntario del Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de Beijing resume esta situación de manera muy pragmática: “Nosotros potenciamos la sociedad civil ya que los

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, en diciembre de 2004 el Ministerio de Salud Pública anunció que la integración de los trabajadores migrantes en los sistemas de sanidad locales formaba parte de las responsabilidades de los gobiernos locales. En Mayo de 2005 la Municipalidad de Beijing publicó nuevas regulaciones que instaban a los empleadores a responder delante de los trabajadores migrantes en caso de accidente laboral y les condenaba a una multa de 10.000 yuan. Beijing Facilitator interpreta estas nuevas regulaciones como consecuencia directa de las mesas redondas sobre salud y seguridad que organizó.

movimientos sociales en China no son posibles”.<sup>17</sup> Las ONG anhelan mejores relaciones con el Estado a fin de ampliar su espacio legal y convertirse en socios naturales del gobierno. Por lo tanto, para las ONG es tan importante recibir el reconocimiento y la legitimidad por parte del Estado como de sus afiliados. Sin embargo, dado que la “promoción de la sociedad civil” implica hacer hincapié en los puntos en común más que en las diferencias, estas reuniones también se deberían interpretar como estrategias conscientes: el fundador del Centro para la Comunicación y Coordinación Cultural de Beijing define las conferencias como una nueva plataforma donde se expresa una pluralidad de puntos de vista.<sup>18</sup> Siempre y cuando no se ponga en duda la dirección de Partido, hay espacio para el debate entre diferentes perspectivas. Aunque es cierto que la sociedad civil en China no está políticamente orientada, a través de estas conferencias también se infunden –de una forma más sutil– nuevas narrativas acerca de la concepción del progreso social, a la vez que se promueven innovaciones en el sistema. Dado que el régimen evoluciona hacia un modelo autoritario y corporativista basado en la colaboración semi-obligada y semi-consensuada más que en el reconocimiento del conflicto de intereses, “promover la sociedad civil” también significa vincular el Estado y la sociedad sobre nuevas bases. Las ONG que apoyan a los trabajadores migrantes comparten algunas características con las asociaciones corporativistas que el Estado ha promocionado en los últimos años integradas por empresarios y trabajadores del Estado entre otros grupos sociales (Unger y Chan, 1996; White, Howell y Shang, 1996).

---

<sup>17</sup> Entrevista, mayo de 2004.

<sup>18</sup> Conferencia inaugural *Nongmingong zhengce gaige yu fuwu chuangxin* (Reforma de políticas públicas e innovación de servicios para trabajadores migrantes), Beijing, Noviembre de 2004.

Se trata de cuerpos representativos –elegidos por el Partido–, de grupos de intereses específicos que tratan de negociar con el Estado sobre una base más cooperativa que contenciosa con el fin de contribuir a un objetivo nacional: reducir los conflictos sociales, construir una “sociedad armoniosa” y convertir a China en un país fuerte y próspero. Sin embargo, las ONG difieren de las asociaciones profesionales y de los sindicatos oficiales en la medida en que no son organizaciones basadas en la afiliación y las conferencias que organizan –en las que participa una pluralidad de actores sociales– no están institucionalizadas. La evolución corporativista del régimen aún carece de la codificación adecuada y no está completamente dominada por el Estado. Por esto no encaja con algunas características fundamentales de la definición de corporativismo según Schmitter (1974) –como la distinción entre corporativismo estatal y social, la limitación del número de asociaciones que deben ser jerárquicamente ordenadas, etcétera.

No obstante, el Partido ha mostrado su capacidad para adaptarse y aprovechar las iniciativas de la sociedad en su propio beneficio cuando, por primera vez, permitió a tres representantes de los trabajadores migrantes que ocuparan un escaño en la Asamblea Popular Nacional (APN) en Marzo de 2008. Este hecho confirma la tendencia del régimen a evolucionar hacia un autoritarismo corporativista. El reconocimiento simbólico de los trabajadores migrantes como nuevo grupo político es un intento perspicaz para impedir el desarrollo de la autonomía de los migrantes como grupo social y prevenir la aparición de reivindicaciones más politizadas. Así pues, la institucionalización de la opinión de los migrantes refleja una mayor inclusión de la sociedad dentro del Estado. Aun así, esta representatividad política recién conseguida no implica –tal y como ha sido ampliamente proclamado en los medios de comunicación chinos– que los trabajadores

emigrantes sean tratados ahora con las mismas condiciones que los demás ciudadanos. Los trabajadores migrantes representan más del diez por ciento de la población de China pero sólo el 0,1% de los delegados de la APN. Por eso hay pocas posibilidades de que sus voces lleguen a tener un impacto significativo en el proceso parlamentario. Finalmente, esta nueva forma de representación también tiende a dividir a los trabajadores en función del origen rural y urbano, dejando claro a los últimos que la nueva clase trabajadora ya los ha suplantado tanto en la representatividad política como en la colectiva.

Sin embargo estos cambios no son bien recibidos de forma unánime por parte de los trabajadores migrantes y sus organizaciones. La ONG de Shenzhen pone en cuestión este modo de representación en el sistema político fomentado básicamente por las ONG de Beijing. Según el líder de la ONG de Shenzhen, este tipo de representación política, mediada por las élites y basada en la colaboración con el Estado y la búsqueda de consenso, “no propicia un desarrollo autónomo de los trabajadores migrantes en tanto que grupo”.<sup>19</sup> El líder de la asociación de Shenzhen describe las organizaciones de Beijing como “Consejeros del Príncipe” en su compromiso con el Estado y las considera representantes ilegítimos –por ser de origen urbano, por no ser elegidos, y por su proximidad al poder– de una población privada de cualquier medio directo de expresión política. Según este punto de vista, tratar de orientar las reformas aconsejando al Estado, es lo mismo que reconocer la legitimidad del gobierno y del conjunto del sistema actual. La organización de Shenzhen ha desarrollado, de algún modo, una estrategia diferente: distribuye información sobre

---

<sup>19</sup> Entrevista con el líder de la ONG y otros migrantes voluntarios, Shenzhen, diciembre 2004.

legislación y seguridad laboral entre los trabajadores, proporciona ayuda a aquellos que quieren presentar reivindicaciones o demandar a sus jefes, pero ante todo anima a los trabajadores a ayudarse mutuamente y a actuar como representantes legales entre ellos. El objetivo último de esta asociación consiste en fomentar la unión y la organización de los migrantes para cambiar el sistema político a través de acciones colectivas. Este tipo de radicalismo está íntimamente relacionado con las características de Shenzhen, situada lejos del centro del país y donde los trabajadores migrantes se concentran en distritos industriales, manteniendo muy pocas conexiones con la población urbana local. En general los trabajadores en Shenzhen se afilian a las organizaciones de trabajadores porque se sienten perjudicados y están dispuestos a defender sus derechos. A diferencia de lo que pasa en Shenzhen, muchos de los miembros de las organizaciones de Beijing antes mencionadas, son trabajadores del sector servicios que buscan en las asociaciones un lugar de socialización y aprendizaje. Además, las ONG de migrantes en Shenzhen mantienen relaciones estrechas con grupos de trabajadores extranjeros, especialmente de Hong Kong. Los grupos para la defensa de los derechos de Hong Kong, que actúan como consejeros y supervisores de estas organizaciones, infunden otras referencias políticas y conectan a las asociaciones con movimientos de trabajadores internacionales –como por ejemplo las “asociaciones del pueblo” en Thailandia– insistiendo en que los trabajadores deben hablar por sí mismos y luchar por su autonomía. En el momento de realizar este trabajo existían unas quince organizaciones de trabajadores migrantes en la zona del Delta del Río de la Perla.<sup>20</sup> Estas ONG formadas por migrantes, especialmente las

---

<sup>20</sup> El Delta del Río de la Perla (Zhusanjiao) es una zona de la provincia de Guangdong también conocida por su nombre en inglés “Pearl River Delta”.

que tienen una proyección internacional, son asociaciones políticamente delicadas y más susceptibles que otras organizaciones de ser prohibidas en cualquier momento. Por ello, son reacias a reunirse y a menudo no tienen más remedio que aceptar algún tipo de colaboración con el Estado.

Al finalizar este estudio sobre las ONG que apoyan a los trabajadores migrantes parece claro que la sociedad civil en China se comprende mejor mediante la combinación de las dinámicas de arriba abajo (*top-down*) y de abajo arriba (*down-top*) que revelan una relación simbiótica –más que de clara confrontación– entre el Estado y la sociedad a través de la transformación de ambos. El Estado depende de estas organizaciones para administrar la sociedad tanto como ellas dependen del Estado para lograr sus objetivos. La forma en que interactúa el Estado y la sociedad no sólo comporta nuevas políticas públicas sino que también conlleva algunas innovaciones del sistema, contribuyendo a cambiar el régimen desde dentro. Sin embargo, dado que la sociedad civil juega un papel clave en el funcionamiento y la adaptación del régimen, su desarrollo no comporta cambios políticos drásticos. Si bien el desarrollo de la sociedad civil en China se basa en un nuevo discurso sobre la ciudadanía, este concepto queda aún muy lejos del paradigma liberal.

En primer lugar, este concepto está estrictamente restringido a una definición legal muy limitada. Los derechos negativos hacia el Estado se ven sacrificados por una negociación que trata de conseguir un equilibrio entre los intereses de los individuos y los de Partido-Estado. Del mismo modo, la ideología participativa de las ONG es muy ambigua: la participación no es una finalidad en sí misma sino que está

---

principalmente dirigida a la gobernanza de las propias organizaciones, materializando la dificultad de traducir la retórica participativa en la práctica de las organizaciones aunque no tenga consecuencias políticas durante las conferencias consultivas. En segundo lugar, la “ciudadanía” está cada vez más vinculada a un nuevo compromiso cívico –o moral– que pretende realizar una contribución mayor a la construcción de una “sociedad armoniosa” en beneficio del Partido y del conjunto de la sociedad.

Las ONG que apoyan a los trabajadores migrantes en China juegan un papel ambivalente que lleva a reconsiderar el paradigma de la sociedad civil en tanto que modelo analítico de cambio social a partir de la idea según la cual el crecimiento de la autonomía de las organizaciones sociales conduce a una mayor independencia de la sociedad respecto al Estado que conduce, finalmente, a la democratización. Las organizaciones analizadas consiguen abrir un espacio social y negociar una relación más beneficiosa con el Estado para eludir el control leninista que trata de ser impuesto. Las organizaciones fomentan la toma de conciencia sobre los derechos de los migrantes y contribuyen a crear su nueva identidad social, al mismo tiempo que mejoran su capacidad para defender sus derechos. Aun así, también compensan los fallos de las instituciones, llenando el vacío del sistema político sin oponerse a él, desempeñando un papel clave en el funcionamiento del Estado. Por la forma en que llevan a cabo el trabajo social, las ONG también aparecen en cierta medida como canales de transmisión del Estado, fomentando la ideología oficial entre los trabajadores migrantes y ejerciendo un tipo de control social sobre ellos con el objetivo de mantener la estabilidad y unidad. En tanto que grupos de apoyo, las ONG promueven un modelo corporativista de representación que, de alguna manera, da continuidad a la estructura de una sociedad basada en el estatus, enfatizan la colaboración por encima del

reconocimiento del conflicto de intereses y permiten una inclusión más profunda de los migrantes dentro del Estado. Las ONG por lo tanto, evitan el surgimiento de una concepción liberal de la ciudadanía basada en los derechos individuales e impiden la emergencia de los trabajadores migrantes como grupo autónomo. Sin embargo, por otro lado, han sido efectivas en la negociación con el Estado para influir en los procesos de creación de políticas y fomentar algunos cambios institucionales limitados, contribuyendo a la integración de un grupo social que estaba anteriormente excluido. Así pues, las ONG se erigen principalmente como organizaciones patrióticas para promover una sociedad civil “à la chinoise”, basada en una cooperación pragmática entre el Estado y la sociedad e involucrada en la construcción de una China poderosa y próspera.

A través de la representación de los intereses del Partido-Estado y de sus integrantes, las ONG contribuyen a mantener el statu quo, mientras que también cambian el sistema desde dentro. Ayudando al Partido a adaptarse y a encontrar su propio camino hacia la modernidad, las organizaciones evitan una transición democrática a corto plazo o incluso a medio plazo. Al mismo tiempo, a través del papel clave que desempeñan en el cambio de mentalidades e identidades sociales, a través de la promoción del conocimiento de los derechos basados en un nuevo marco jurídico de la ciudadanía y mediante el fomento de la diferenciación entre las élites, las organizaciones también siembran las semillas de posibles cambios futuros.

Los diferentes perfiles sociológicos de las organizaciones que han sido analizadas en este estudio influyen, de alguna manera, en su trabajo y en sus orientaciones políticas. Aunque en muchas ocasiones las ONGOG aparecen como meros sustitutos del gobierno en las áreas donde éste no puede realizar sus tareas y no parece estar preocupado por la representación de sus

afiliados ni en la participación en las políticas públicas, algunas de las ONG formadas por trabajadores migrantes del Delta del Río de Perla –como la de Shenzhen– son más críticas en su manera de entender los beneficios de una cooperación con el Estado y las elites. Este estudio pone en evidencia la necesidad de realizar más investigaciones que pongan de relieve estas variaciones regionales y sociológicas. A partir del trabajo presentado en este artículo surge una nueva cuestión: ¿Hasta qué punto los esfuerzos realizados por parte de las ONG integradas por migrantes para difundir modelos heterodoxos de creencias y comportamientos sociales pueden influir en el futuro en las relaciones entre el Estado y la sociedad?

## Bibliografía

Béja, Jean-Philippe (2004) *A la recherche d'une ombre chinoise. Le mouvement pour la démocratie en Chine (1919-2004)*. París: Seuil.

CDB (China Development Brief) (September 2006). Report: *NGO advocacy in China*. [www.chinadevelopmentbrief.com](http://www.chinadevelopmentbrief.com)

Cheek, Timothy (1994) “From Priest to Professionals: Intellectuals and the State under the CCP”, en Jeffrey N. Wasserstrom y Elizabeth J. Perry, eds., *Popular Protest and Political Culture in Modern China*. Boulder: Westview Press. (2<sup>nd</sup> edition), pp. 184-205.

CLB (China Labor Bulletin) (2005) *Zhongguo gongren yundong guancha baogao 2000-2004* (Report on Observation of Chinese Workers Movements 2000-2004), Hyperlink: <http://www.clb.org.hk>.

Chu, Yingchi (2006) “Legal Report. Citizenship Education through a Television Documentary”, en Vanessa L. Fong y Rachel Murphy, eds., *Chinese Citizenship. Views from the Margins*. Londres: Routledge, pp. 68-95.

Cui Weiping, ed. (2004) *Tongwang gongmin shehui* (Hacia una sociedad civil), libro publicado no oficialmente por un grupo de intelectuales de Beijing.

Deng Zhenglai (1997) *Guojia yu shehui. Zhongguo shimin shehui yanjiu*. (Estado y Sociedad. Investigación sobre la sociedad civil china). Chengdu: Sichuan renmin chubanshe.

Deng Zhenglai (1999) *Guojia yu shehui shehui. Yi zhong shehui lilun de yanjiu lujing*. (Estado y sociedad civil. Un método para estudiar la teoría social). Beijing: Zhongyang chubanshe.

Froissart, Chloé (2005) “The Rise of Social Movements among Migrant Workers: Uncertain Strivings for Autonomy”. *China Perspectives*, 61, pp. 30-40.

Froissart, Chloé (2006) “Escaping from under the Party’s Thumb: A Few Examples of Migrant Workers Striving for Autonomy”. *Social Research*, 73 (1), pp. 197-218.

Gallagher, Mary E. (2005) “Use the Law as your Weapon! Institutional Change and Legal Mobilization in China”, en Neil J. Diamant, Stanley B Lubman y Kevin J. O’Brien, eds., *Engaging the Law in China. State, Society and the Possibility for Justice*. Stanford: Stanford University Press, pp. 54-83.

Guowuyuan Bangongting (Oficina General del Consejo de Estado) (16 de Enero de 2003) *Zuohao nongmin jincheng wugong jiuye guanli fuwu gongzuo tongzhi* (Decreto para gestionar con éxito el empleo de trabajadores rurales en las ciudades y su acceso a los servicios públicos).

Guowuyuan (Consejo de Estado) (1998a) *Shehui tuanti dengji guanli tiaoli* (Regulación para el registro y la gestión de organizaciones sociales).

Guowuyuan (Consejo de Estado) (1998b) *Minban feiqiye danwei dengji guanli zanxing tiaoli* (Normativa provisional para el registro y la gestión de unidades de trabajo populares no empresariales).

Guowuyuan yanjiushi ketizu (Oficina General del Grupo de Investigación del Consejo de Estado) (2006) *Zhongguo nongmingong diaoyan baogao* (Informe de una investigación sobre los trabajadores migrantes chinos). Beijing: Zhongguo yanshi chubanshe.

Havel, Vaclav (1985) *Power of the Powerless*. Londres: Hutchinson.

Lawrence, Susan V. (2003) “NGO’s Clout in China Viewed with Fearful Government Eyes”, *Far Eastern Economic Rreview*, 2 de Abril de 2003.

Li, Buyun y Wu, Yuzhang (1999) “The Concept of Citizenship in the People’s Republic of China”, en Alastair Davidson y Kathleen Weekley, eds. *Globalization and Citizenship in the Asia-Pacific*. Nueva York: Macmillan Press, pp. 157-168.

Li Qiang (2003) “Policy Issues Concerning the Informal Employment of Rural-Urban Migrants in China”. *Social Science in China* (Special Issue: Peasant Worker Migration to Chinese Cities), 24 (3-4), pp.126-137.

Ma, Shu-Yun (1994) “The Chinese Discourse on Civil Society”. *The China Quarterly*, 137, pp. 180-193.

Ma, Josephine (2004) “Foreign Subversives’ Blamed for Riots”, *SCMP*, 4 de Marzo de 2004.

Michnick, Adam (1985) *Letters from Prison and Others Essays*. Berkeley: University of California Press.

Moody, Peter (2001) “The Antipolitical Tendency in Contemporary Chinese Political Thinking”, en Shiping Hua,

ed., *Chinese Political Culture 1989-2000*. Armonk: M.E. Sharpe, pp. 161-187.

Nathan, Andrew (1997) *China's Transition*. Nueva York: Columbia University Press.

O'Brien, Kevin J. y Lianjiang Li (2006) *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Quan zonggonghui (ACFTU) (2003) *Guanyu qieshi zuohao weihu jincheng wugong renyuan hefa quanyi gongzuo de tongzhi* (Declaración para la protección verdadera de los derechos legales de los trabajadores rurales en las ciudades).

Schmitter, Philippe C. (1974) "Still the Century of Corporatism?", en Frederick B. Pike y Thomas Stritch, eds. *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*. Londres: University of Notre-Dame Press.

Solinger, Dorothy J. (1999) *Contesting Citizenship in Urban China, Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.

Seligman, Adam B. (1992) *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.

Snow, Donald, *et al* (1986) "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation". *American Sociological Review*, 51, pp. 464-481.

Unger, Jonathan y Chan, Anita (1996) "Corporatism in China: A Developmental State in an East Asian Context", en Barret L. McCormick y Jonathan Unger, eds., *China after Socialism. In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?* Armonk: M.E. Sharpe, pp. 95-129.

Wang Ming y Liu Pei Feng, eds. (2004) *Minjian zuzhi tonglun* (Estudio general de las organizaciones no gubernamentales). Beijing: Shishi chubanshe.

White, Gordon, Jude Howell y Shang Xiaoshuang (1996) *In Search of Civil Society. Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press.

Zhang Zhiqiang (2004) “Jiannan de weiquan zhi lu” (El difícil camino hacia la protección de los derechos). *Dagongmei zhi jia tongxun* (Revista del Club de las Mujeres Migrantes), 3, pp. 3-8.