Las elecciones de los gobiernos aldeanos en la R. P. China:¿ Promoción de la democracia de base u otro medio de dominación del PCCh en el ámbito rural?

Por el *Dr. Jorge E. Malena* (OPCh, Casa Asia-Igadi)

Introducción

En la República Popular China (RPCh), a pesar de casi treinta años de reforma y apertura económica, el Partido Comunista de China (PCCh) aún controla firmemente la sociedad y la política. La dirigencia china ha implementado un sistema político que combina el Socialismo con usos e ideas locales, a la vez que ha expresado repetidamente su desinterés por adoptar cualquier modelo político occidental. No obstante, ese liderazgo ha permitido la realización de elecciones directas para la asamblea y el comité ejecutivo de las aldeas, iniciativa que ha tenido lugar desde finales de la década de 1980.

La primera pregunta que surge ante este fenómeno es si tales elecciones son verdaderamente democráticas o si meramente están diseñadas para reforzar el control del PCCh en el medio rural. Más allá de esta incógnita, las elecciones de los gobiernos aldeanos (en adelante EGA) se presentan en principio como uno de los subproductos políticos más relevantes de la reforma y apertura lanzadas e implementadas por la dirigencia dengista hacia finales de los 70s.

Es ampliamente conocido en el ámbito académico, sin embargo, que las EGA carecen de una serie de notas características propias de los procesos democráticos, tal como sucede en aquellas sociedades donde impera el estado de derecho. A pesar de tener frente a nosotros elecciones "limitadas", su estudio y evaluación valen la pena habida cuenta que su interacción con otras variables de cambio económico, social y cultural puede generar expectativas, intereses y presiones que podrían contribuir con la concreción de algún tipo de mayor apertura política en la RPCh.

El presente trabajo aspira a identificar uno de los principales obstáculos que las EGA han enfrentado desde la adopción de la "Ley Orgánica de 1988", v.g. las relaciones con la rama local del PCCh. El fin ulterior consiste en examinar hasta qué punto las EGA son una iniciativa para revivir la estructura política a nivel rural (y de ese modo reforzar el dominio del PCCh en ese ámbito), o un experimento conducente a la promoción gradual de la democracia en China. Las fuentes utilizadas serán las obras más destacadas en la materia y una serie de entrevistas con funcionarios chinos, estas últimas mantenidas con el objeto de esclarecer algunas incertidumbres que deja la bibliografía existente. El trabajo abordará (1) la génesis de las EGA, (2) la estructura de toma de la decisión en las aldeas, y (3) la relación entre el gobierno aldeano y la rama local del PCCh, para finalmente esbozar una serie de reflexiones.

Génesis de las elecciones de los gobiernos aldeanos

Según O'Brien y Li (2000, 465-67), las EGA renacieron en dos aldeas de la provincia de Guangxi en 1981 y cuando la noticia llegó a la Asamblea Popular Nacional (APN), una vez provocado un imaginable desconcierto, Peng Zheng asumió la defensa.
El mencionado líder parlamentario bregó por convencer a sus pares de lo conveniente que resultaría apoyar esta iniciativa, debido a la creencia en que tales comicios mejorarían la labor de los cuadros partidarios en el ámbito rural. Tanto en el Partido como en la burocracia centrales, la mayoría de los funcionarios temían que las autoridades votadas por los campesinos obedecerían a su electorado y no a los funcionarios del nivel superior, v.g. los distritos o los municipios, mientras que un grupo minoritario estimaba que el auto-gobierno redundaría en un menor rechazo del PCCh en virtud de que con las mismas se lograría reducir la corrupción.

En 1987, el Ministerio de Asuntos Civiles (MAC) presentó a la APN un proyecto de ley que confería a las aldeas el derecho a elegir a sus propios gobernantes. Tras la aprobación en noviembre de 1988 por la APN de la "Ley Orgánica sobre la organización de los Comités Aldeanos" (de aquí en adelante la "Ley Orgánica de 1988") y el endoso del Comité Central del PCCh de esta norma, el MAC implementó la ley. Gracias a ello, desde fines de los 80s las aldeas a lo largo de la RPCh comenzaron a abrazar el auto-gobierno.

Las primeras elecciones según lo estipulado por la Ley Orgánica de 1988 se llevaron a cabo con poca asistencia de parte del MAC, debido a que el Departamento para el Gobierno de Nivel Básico (oficina dentro de ese ministerio encargada de las EGA) sólo atinó a emitir una circular que recomendaba que los gobiernos aldeanos debían ser "genuinamente autónomos", sin hacer referencia alguna respecto de cómo desarrollar las elecciones (O'Brien y Li 2000, 473-76).

Luego de la represión de Tiananmen, la línea dura del PCCh exigió la revocación de la Ley Orgánica de 1988. El MAC con la aquiescencia de la APN y el Departamento Central de Organización partidario despachó a un equipo de inspección al interior del país, cuyo informe final aludió a que las EGA eran "un medio para evitar en el ámbito rural una crisis aún mayor" (O'Brien y Li 2000, 477). Debe aquí mencionarse también que sin la actuación personal de hombres de peso como Peng Zhen, Bo Yibo y Song Ping, las EGA no hubieran sobrevivido la coyuntura política de la China post Tiananmen. Los tres líderes mantuvieron una serie de encuentros tanto para reforzar la confianza de los entusiastas como para persuadir a los detractores, tras lo cual se salió del impasse original, circunstancia que permitió a funcionarios del MAC afines a las EGA volver a emprender la marcha (O'Brien y Li 2000, 477-78).

Si bien la mayoría de los funcionarios a nivel central y provincial no obstaculizó la instrucción favorable al auto-gobierno aldeano, nada garantizaba la puesta en marcha de elecciones libres y justas. Por ejemplo, funcionarios de distrito o municipio algunos y secretarios de la rama local del PCCh aprovecharon las lagunas e imprecisiones de la Ley Orgánica de 1988 en materia de procedimientos eleccionarios, para acceder a la comisión supervisora de las elecciones y desde allí manipular la designación de candidatos, el voto de los miembros del PCCh, el resultado de las urnas, etc. (Pastor y Tan 2000, 494-95).

El interrogante respecto de si el secretario del PCCh en la aldea siempre ejercerá control sobre los asuntos propios de la administración local, ha sido pródigamente tratado por Oi and Rozelle, cuyo artículo dilucida que tal secretario "mantiene un férreo control sobre el poder, a pesar de la existencia de elecciones". La raíz de esta situación se encuentra en la economía aldeana: siempre que la elite partidaria tiene la oportunidad de incidir en el manejo de las empresas de propiedad colectiva, las elecciones terminan caracterizándose por ser menos disputadas y las asambleas reflejan una menor la participación de la población (Oi and Rozelle 2000, 522).

A pesar de estos contratiempos, el desarrollo de las EGA ha tenido un importantísimo aliado en los campesinos. Los aldeanos comprendieron desde el mismo momento en que los comicios tuvieron lugar, que el acto eleccionario no sólo era el medio de ejercer el derecho de voto sino también la herramienta para apartar del poder a los cuadros ineptos y corruptos. Muchas veces, campesinos enfurecidos no han dudado en viajar hasta Pekín para presentar sus quejas, citando de memoria la Ley Orgánica para fundamentar sus demandas (O'Brien y Li 2000, 482).

Al mismo tiempo, el apoyo desde el exterior ha jugado un papel fundamental en el crecimiento de las EGA: fundaciones privadas como la Fundación Ford, organismos intergubernamentales como la Agencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea, y organizaciones políticas como el Instituto Internacional Republicano y el Centro Carter han provisto de fondos y asesoramiento para educar sobre el autogobierno, y medios de supervisión para facilitar la realización de los comicios (O'Brien y Li 2000, 483-84).

La estructura de toma de la decisión en las aldeas

La estructura formal del gobierno aldeano, tal como se desprende de la Ley Orgánica, comprende la asamblea aldeana (cunmin huiyi) y el comité aldeano (cunmin weiyuanhui). Estos dos órganos encuentran sus orígenes en otras dos entidades políticas que existieron durante el Gran Salto Adelante: la asamblea proviene de un órgano homónimo perteneciente a la cooperativa de productores agrícolas, mientras que el comité es el heredero del comité administrativo de la cooperativa de productores agrícolas (Oi y Rozelle 2000, 514).

En cuanto a la asamblea aldeana, según la Ley Orgánica es el más alto órgano de toma de decisión de su jurisdicción, por lo cual el comité aldeano se encuentra subordinado a ella. El motivo por el que esta asamblea fue erigida como órgano supremo guarda relación con la idea de congresos populares (propia de la "Nueva Democracia" maoísta), vigente al máximo nivel de gobierno en la RPCh, según la cual "los asuntos referidos a los intereses del pueblo, deben ser decididos por el pueblo".

Debido a la dificultad de ser implementada la democracia directa, en 1988 fue concebida otra institución encargada de los intereses de los campesinos: las asambleas representativas de los aldeanos (cunmin daibiao huiyi). En la práctica resultó más efectiva, de allí que la cantidad de asambleas aldeanas se haya visto reducida en casi un 50% hacia 1994 y un 70% cinco años después (Oi y Rozelle 2000, 516).

Más allá de la diferencia de naturaleza entre ambos tipos de asambleas, se observa un rasgo en común: la supervisión de los planes de desarrollo económicos y sociales, y la remoción de los integrantes del comité aldeano.

Con respecto al comité aldeano, su función es implementar las decisiones de la asamblea. Es dirigida por un jefe ejecutivo, el cual está acompañado por un vice-jefe y no más de cinco asistentes, circunstancia que le permite gozar de una mayor capacidad de acción. De aquí resulta que a pesar de que en teoría la asamblea constituye el órgano político supremo de la aldea (evidenciado en que decide dónde emplear los fondos), es en el comité en donde reside el poder real (porque es quien administra los fondos) (Oi y Rozelle 2000, 522).

A la luz del papel crucial que juega el comité aldeano, se procederá a analizar la interacción entre este órgano de implementación de la decisión y la rama local del PCCh, incorporándose como fuente adicional entrevistas mantenidas con funcionarios chinos.

La relación entre el comité aldeano y la rama local del PCCh

En Julio de 2002, el Comité Central del PCCh y la Oficina General del Consejo de Estado emitieron una instrucción sobre el nuevo carácter de las EGA, en consonancia con las "Tres Representaciones" de Jiang Zemin (que llama al Partido a representar a las fuerzas productivas más avanzadas, la vanguardia cultural y los intereses básicos de las masas). La instrucción recomendó la denominación como candidatos para las asambleas representativas y comités aldeanos de los principales dirigentes de la rama local del PCCh.

Más aún, el documento expresaba que quienes aspiraban al cargo de secretario del Partido a nivel de aldea, deberían primero presentarse en la elección para constituir el comité aldeano, porque "sólo se podría obtener la designación de secretario una vez que se contase con la preferencia del electorado". Finalmente, la instrucción precisaba que aquellos miembros de los comités aldeanos que gozaban de reconocimiento por su labor, deberían ser reclutados por el Partido (Guo y Bernstein 2004, 275). ¿Porqué las autoridades en Pekín favorecieron la concurrencia de los cargos partidario y gubernamental?

Los cambios sociales y económicos que estremecieron al ámbito rural en los 70s afectaron enormemente al poder de la rama local del PCCh, en particular la descolectivización a fines de la mencionada década. Hasta entonces, el secretario del Partido era incuestionablemente el funcionario a cargo de los asuntos de la comunidad rural, por lo cual monopolizaba el poder y sólo delegaba trabajo según el principio de "el secretario del Partido está a cargo". Ese monopolio del poder se cristalizaba en el control de los recursos colectivos de la aldea (que reunían la casi totalidad de los medios económicos existentes), circunstancia que favorecía la designación del secretario partidario como jefe de la comisión de economía del gobierno aldeano.

El ejercicio de un poder tan omnipresente, redundaba algunas veces en corrupción, lo cual deterioraba la imagen del PCCh a ojos del campesinado (siendo uno de sus varios subproductos la caída en la incorporación de sangre joven a la estructura partidaria). Sólo si a los campesinos se les permitía elegir a sus gobernantes, serían descartados

quienes abusaban del ejercicio del poder y quitaban iniciativa al PCCh en el ámbito rural (Entrevistas del autor con altos funcionarios chinos, 2003-2005).

Desde fines de la década de 1980, la introducción de elecciones directas en las aldeas y el posterior establecimiento de las asambleas de representantes significaron la pluralización de la política en la RPCh, al menos a escala rural. A partir de ese momento, el poder en las aldeas provino de dos fuentes distintas de autoridad: el jefe ejecutivo del comité aldeano lo obtuvo del electorado, mientras que el secretario del Partido lo recibió de la instancia administrativa superior (v.g. la rama partidaria a nivel distrito o municipio). Debido a que la autoridad del jefe ejecutivo provenía de los gobernados, esta persona gozaba en principio mayor legitimidad de origen que el secretario del PCCh, restando luego que con la práctica de la función le adicionara la correspondiente legitimidad de ejercicio (Entrevistas del autor con diplomáticos chinos, 2003-2005).

En 1998, a diez años de la aprobación de la primera "Ley Orgánica", la APN aprobó la llamada "Ley Revisada sobre la organización de los Comités Aldeanos", en cuyo texto se destacó sobre todo la definición de que el PCCh constituía el "liderazgo central", de allí que entendería en "asuntos importantes" (mientras que el comité aldeano debería abocarse a "asuntos específicos").

Una norma que especificaba de modo tan vago una cuestión de semejante relevancia política dificultó la división de trabajo entre el jefe ejecutivo del comité aldeano y el secretario del Partido, generando incluso dudas entre los cuadros respecto de la conveniencia de llevar a cabo comicios para conformar un gobierno de los campesinos (habida cuenta del dictum sobre "el liderazgo central"). Surgieron entonces conflictos sobre la resistencia de los secretarios a ceder poder de decisión a los jefes ejecutivos, no sólo en materia financiera sino también en lo atinente a nombramiento de personal (Guo y Bernstein 2004, 260-61).

En relación con el nombramiento de personal, si bien el PCCh siempre tuvo a su cargo la potestad de designar a los cuadros, el manejo de fondos por parte del comité aldeano llevó a este órgano a entender en el pago de salarios de las autoridades de la milicia y la Liga Juvenil Comunista, circunstancia que mermaba poder real al secretario partidario (Guo y Bernstein 2004, 266).

Del lado de los gobiernos aldeanos también surgieron interrogantes, por ejemplo ¿cuál era el sentido de las asambleas de representantes si las decisiones sobre "asuntos importantes" debían ser revalidadas por el Partido? Peor aún, algunos campesinos se preguntaron sobre la necesidad de organizar elecciones, habida cuenta la obligación de adherir al liderazgo de la rama local partidaria.

A una década del inicio del experimento que en principio traía pluralidad a la política en la RPCh, muchos cuadros percibían que la Ley Orgánica sólo servía para erosionar el poder del PCCh en el ámbito rural, mientras que otros tantos campesinos padecían un creciente resentimiento hacia el Partido, en virtud de las interferencias que sufría el auto-gobierno (Entrevistas del autor con diplomáticos chinos, 2003-2005).

Para complicar más las cosas, un tercer actor tomó cartas en la contienda entre el gobierno aldeano y la rama local del PCCh: el secretario partidario del nivel inmediato superior. Esta autoridad del PCCh en el distrito o municipio (también a cargo del

gobierno de esa circunscripción administrativa) se encontró bajo la presión de ambos contrincantes, viéndose obligado a arbitrar.

Según la Ley Orgánica, el gobierno distrital o municipal sólo ejerce una función de "guía" (no de liderazgo) vis-à-vis las autoridades aldeanas. Por consiguiente, acaecía la paradoja de que si bien el gobierno aldeano no podía contradecir las medidas tomadas a nivel provincial y central, era autónomo con respecto del gobierno a nivel superior y de las autoridades partidarias tanto municipales como aldeanas.

La mediación entre gobierno aldeano y rama local partidaria que efectuaba el secretario del PCCh a nivel superior, resultó la mayoría de las veces favorable al segundo actor. Ello obedeció no sólo a una cuestión de disciplina partidaria sino también al deseo de impedir el establecimiento de vínculos directos entre el liderazgo municipal del Partido y el gobierno aldeano, dado que se perjudicaría el vínculo de subordinación vigente entre las ramas municipal y aldeana del PCCh (Guo y Bernstein 2004, 267-68).

El temor sobre la eventual ruptura entre gobierno aldeano y autoridad partidaria fruto de la natural propensión del secretario municipal de mediar a favor de la rama local del PCCh, habría incidido en la decisión del Comité Central del PCCh y la Oficina General del Consejo de Estado de emitir en Julio de 2002, la antes mencionada instrucción sobre el nuevo carácter de las EGA. Según ésta -entre otros- fue recomendada la denominación de los principales dirigentes de la rama local del PCCh como candidatos para las asambleas representativas y comités aldeanos (Entrevistas del autor con diplomáticos chinos, 2003-2005).

El resultado de esta "recomendación" fue que el número de cuadros del PCCh en las asambleas y los comités aldeanos se vio incrementado, si bien ello no trajo aparejado que los secretarios partidarios accedieran masivamente al cargo de jefe ejecutivo del comité (ni que los cuadros que aspiraban acceder al secretariado fueran electos primeros a la jefatura del comité). No obstante esta aparentemente insuficiente performance del Partido a partir del año 2002, se logró que un alto porcentaje de jefes ejecutivos electos no pertenecientes al PCCh, aceptaran afiliarse (Guo y Bernstein 2004, 271).

Dado lo reciente de la implementación de la instrucción de Julio de 2002, no se cuenta con suficientes estudios de campo publicados que permitan conocer de manera más integral sus efectos. En principio, la concurrencia de cargos en el Partido y el gobierno aldeanos habría resultado un factor beneficioso para el perfeccionamiento de las EGA, habida cuenta (1) el incremento de la participación ciudadana (a la hora de no sólo concurrir a los comicios sino también presenciar los debates de la asamblea de representantes), (2) la mayor transparencia en los procedimientos electorales (debido en gran medida a la decreciente interferencia de las autoridades partidarias), (3) el menor registro de actos de corrupción gubernamental (resultado principalmente de que el cuadro gobierna junto a personas que no son miembros del Partido y por ende se encuentra controlado), (4) la creciente armonía en las relaciones entre los gobiernos aldeano y municipal, (5) el incremento en el número de afiliados al PCCh en el ámbito rural (porque, entre otros, el mejor desempeño de los cuadros ha mejorado su imagen), (6) la mejora relativa en el nivel de vida de la población rural, etc. (Entrevistas del autor con altos funcionarios chinos, 2003-2005).

Reflexiones finales

Si el progreso en los procesos de democratización habitualmente se determina por el buen funcionamiento de las elecciones (en el sentido de que éstas permiten a los votantes elegir a los candidatos que representan sus preferencias), el PCCh -en búsqueda de herramientas que revalidaran su autoridad en el ámbito rural- ha puesto en marcha un experimento que bien podría conducir a una gradual democratización.

Aunque la iniciativa de desarrollar las EGA y promover la concurrencia de cargos impugnarían principios básicos como los Cuatro Principios Rectores y la separación del Partido del Gobierno, la conformación de auto-gobiernos por medio de elecciones en donde el secretario del PCCh puede presentarse y obtener legitimidad de origen, no sólo refuerza el dominio partidario en el ámbito rural sino que también siembra la semilla de una futura apertura política de mayor grado: si se considera que por aldea se entiende a aquel núcleo de población cuyo número no supera los 2.000 habitantes, y que en la RPCh se contabilizan aproximadamente unas 100.000 aldeas, a la fecha unos 200.000.000 de personas habrían experimentado (en mayor o menor medida) una forma limitada de democracia.

En síntesis, podría aseverarse que aunque el PCCh habría implementado la concurrencia de cargos para no perder el control de los gobiernos aldeanos, esta medida vista en el contexto mayor de vigencia de elecciones -en las cuales el cuadro se somete a la voluntad popular- no necesariamente constituye una herramienta propia de un régimen consumadamente autoritario.

Más allá de esta aparente contradicción entre principios básicos sobre los cuales se asienta el Gobierno del PCCh a nivel nacional y la práctica del auto-gobierno en las aldeas, el resultante "pluralismo autoritario" con el que Scalapino define la relación entre el "centro político" y la sociedad en la RPCh, bien podría dar cabida a un proceso de gradual apertura política que -al igual que lo sucedido con la reforma y apertura económica- bien podría resultar irreversible.

(La versión en inglés de este trabajo fue presentado por el autor en la Cuarta Conferencia del Centro de Estudios Asiáticos de la Universidad Ateneo de Manila, "Democracies in Asia: Political Processes, Memories, Rights and Tradition", efectuada el pasado 25 de agosto en la capital filipina).

Jorge E. Malena, doctor en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina); MA Area Studies (China) School of Oriental and African Studies (Universidad de Londres); y licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina). Miembro de número de la Academia Argentina de Estudios de Asia y África; coordinador académico de la carrera "Estudios sobre China Contemporánea" (Universidad del Salvador); integrante del Registro de Expertos de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología); y miembro consultivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Profesor titular extraordinario (Universidad del Salvador) y profesor adjunto (Universidad Católica Argentina).

Bibliografía consultada:

Diamond, Larry y Ramon H. Myers. 2000. Introduction: Elections and Democracy in Greater China. The China Quarterly, 162 (Junio 2000): 365-86.

Entrevistas del autor con diplomáticos chinos acreditados a la Embajada de la R. P. China en Buenos Aires, enero de 2003-diciembre de 2005.

Entrevistas del autor con altos funcionarios chinos de visita oficial en Buenos Aires, enero de 2003-diciembre de 2005.

Guo Zhenglin y Thomas P. Bernstein, 2004. The Impact of Elections on the Village Structure of Power: the relations between the village committees and the Party branches. Journal of Contemporary China, 13 (39), Mayo 2004: 257-75.

Manion Melanie, 2000. Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level. The China Quarterly, 163 (Septiembre 2000): 765-82.

O'Brien, Kevin J. y Lianjiang Li 2000. Accomodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China. The China Quarterly, 162 (Junio 2000): 465-89.

Oi, Jean C. y Scott Rozelle 2000. Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages. The China Quarterly, 162 (Junio 2000): 513-39.

Pastor, Robert A. y Qingshan Tan 2000. The Meaning of China's Village Elections. The China Quarterly, 162 (Junio 2000): 490-512.