

¿Cambio institucional y legitimidad a través de las elecciones urbanas? Concienciación de las personas sobre las elecciones y la participación en los distritos urbanos (*shequ*)

Thomas Heberer

Profesor de la Universidad de Duisburg, Alemania

Resumen

En este artículo vamos a tratar las actitudes de los residentes y las autoridades locales chinas respecto a las elecciones. El argumento subyacente es que, si bien los comicios tienen un cierto efecto movilizador y participativo, no representan una preocupación de primer orden para los ciudadanos, sino más bien un fenómeno secundario. Para los estratos más favorecidos, la autonomía individual es mucho más importante; para los estratos socialmente más débiles, lo esencial es la búsqueda de la seguridad social. Por último, se expone que, con todo, las elecciones tienen un efecto movilizador que refuerza la sensación de eficacia institucional entre la gente.

Introducción

Este documento se organiza en torno a los resultados de un proyecto de investigación, "Participación, elecciones y estabilidad social en las zonas rurales y urbanas de China", llevado a cabo por el propio autor mediante tres encuestas (basadas en entrevistas exhaustivas a 149 residentes y autoridades locales): hechas en primavera de 2003 en dos distritos de Shenyang, en verano de 2003 en dos distritos de Chongqing y en primavera de 2004, en dos distritos de Shenzhen.

Uno de los objetivos del proyecto de investigación era examinar la concienciación política

de los ciudadanos urbanos y las autoridades en términos de participación y elecciones. La cuestión crucial era cómo se reflejaban los cambios institucionales en la mentalidad de las personas concernidas. Para los líderes políticos y también para muchos científicos sociales, las elecciones locales y más

recientemente las urbanas son decisivas para la agenda de reformas políticas y para un "socialismo con características chinas". Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, nos interesa de qué manera la reorganización de las zonas residenciales urbanas va a modificar la configuración institucional y a contribuir a la legitimidad del régimen.

La reorganización de las zonas residenciales urbanas y la aparición del *shequ*

Los cambios económicos y sociales, y la creciente movilidad social transformaron considerablemente la estructura de las zonas residenciales urbanas. Las comunidades tradicionales como, por ejemplo, las *danweis*¹, se deterioraron. Las zonas residenciales homogéneas basadas en una afiliación a una unidad administrativa o económica propiedad del Estado (como una empresa) se fueron desintegrando poco a poco. En la actualidad, muchos distritos están formados por subdivisiones en las que viven miembros de las antiguas *danweis* o de *danweis* todavía existentes, pero al mismo tiempo también habitan en ellas miembros de la élite económica y

política local que han adquirido nuevos pisos. La estructura de los distritos cambió con la compra o venta de viviendas o los traslados. Hombres de negocios, artesanos y empresarios de zonas rurales alquilaban o compraron pisos. Ahora, los distritos están formados por estratos sociales bastante distintos. Las autoridades locales tuvieron que enfrentarse al aumento del

"Para los líderes políticos y también para muchos científicos sociales, las elecciones locales y más recientemente las urbanas son decisivas para la agenda de reformas políticas y para un "socialismo con características chinas". (...) Nos interesa ver de qué manera la reorganización de las zonas residenciales urbanas va a modificar la configuración institucional y a contribuir a la legitimidad del régimen."

desempleo, la pobreza urbana, la erosión de las estructuras familiares y la seguridad pública. Los órganos administrativos tradicionales de las zonas residenciales, los Comités de Residentes (CR), que no gozaban de buena reputación, ya no eran capaces de satisfacer las nuevas demandas.

Esto llevó a los líderes centrales a iniciar la reorganización de las zonas residenciales urbanas a finales de los noventa. Varios distritos, bajo la jurisdicción de los CR, se fusionaron en “comunidades” o distritos más amplios (*shequs*). Un *shequ* se puede definir como una zona residencial separada geográficamente, con una población entre 3.000 y 16.000 personas. Los líderes políticos esperan que los residentes de un distrito desarrollen una identificación compartida que descansa en intereses y necesidades comunes. Con un poco de suerte, los residentes participarán voluntariamente en la implantación de estos intereses y necesidades, creando así una relación mutua de solidaridad entre ellos. El tamaño de un CR depende del número de habitantes de un distrito. Los CR que analizamos estaban formados por entre seis y nueve miembros. Según las regulaciones legales, estos miembros son elegidos por los habitantes mediante elecciones directas o indirectas.

En principio, la Ley Organizativa de los Comités de Residentes Urbanos de 1989 asignó dos tareas primordiales a estos comités: apoyar al Gobierno en la preservación de la estabilidad social y ofrecer a los habitantes servicios sociales y prestaciones de seguridad social. Ahora bien, en el ámbito local, encontramos percepciones distintas en cuanto a las tareas principales de un *shequ*, que van desde las simples tareas de administración y control hasta el bienestar social, la planificación familiar, la creación de nuevas oportunidades de empleo, la mejora de las condiciones higiénicas, la organización de actividades de ocio, el cultivo de la disciplina social, y el desarrollo de la participación y la autoadministración de los residentes.

Actualmente, los CR no se preocupan tanto por la autoadministración como por las actividades que solían estar en manos del Estado, como la planificación familiar, el pago de las pensiones, el análisis de las condiciones previas para otorgar ayudas a las familias sin ingresos o con pocos ingresos (ayudas conocidas como *dibao*), la mediación en conflictos entre residentes, la gestión de solicitudes de divorcio, la atención a enfermos, discapacitados, drogadictos y ex presidiarios.

Los comités tienen una sobrecarga de trabajo y no cuentan con el suficiente apoyo financiero. En 2003-04, los distritos urbanos apenas aportaban unos cientos de yuanes al mes

para costes operativos. Esto contrastaba con el hecho de que las Oficinas de Calle (subdistrito) se albergaban en modernos edificios de varios pisos con oficinas bien equipadas. Algunas de ellas no tenían demasiado trabajo. Se podría afirmar que el Estado ha transferido los ámbitos más costosos y conflictivos directamente a los distritos.

“ En China, los residentes urbanos participan en tres tipos de votaciones: elección de los diputados del Congreso Popular del distrito; elección de los miembros del CR, y elección de los miembros del Comité de Autoorganización de Propietarios (CAP). ”

Tres tipos de elecciones urbanas

Los residentes urbanos participan en tres tipos de votaciones:

elección de los diputados del Congreso Popular del distrito; elección de los miembros del CR, y elección de los miembros del Comité de Autoorganización de Propietarios (CAP).

La primera votación consiste en unas elecciones directas, es decir, todos los residentes de 18 años están obligados a votar. En caso de ausencia, pueden pedir a otras personas que voten en su nombre. Aunque nuestra encuesta no se centró en estas elecciones, nuestras entrevistas revelaron que la mayoría de entrevistados las consideraban importantes. Ahora bien, cerca del 10% de los entrevistados tenían dificultades para distinguir en qué elecciones habían participado (diputados del Congreso Popular o miembros del CR). Y cerca del 15% (21 entrevistados) se quejaron de que no conocían a los candidatos y, por lo tanto, su interés por la consulta era moderado.

En cuanto a las segundas votaciones, existen dos tipos principales de elecciones de CR en los distritos urbanos: en la

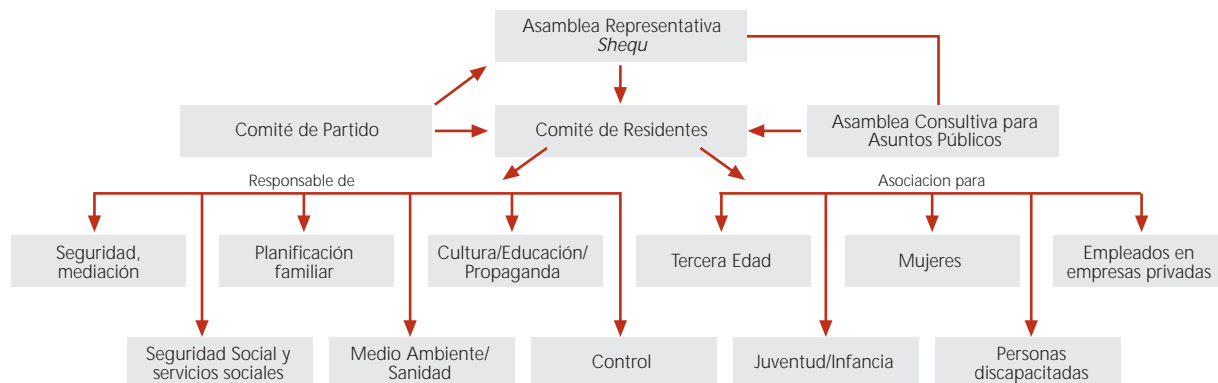
mayoría de los casos votan los delegados de los residentes (votación indirecta), y en una minoría de *shequs* ya votan todos los residentes². Según los líderes políticos, en un futuro cercano se tendrá que implantar la votación directa en todo el país.³

En lo que se refiere al elecciones del CAP, la reforma de la

“ Nuestras entrevistas revelaron que la mayoría de entrevistados las consideraban importantes la elecciones. Ahora bien, cerca del 10% de los entrevistados tenían dificultades para distinguir en qué elecciones habían participado (diputados del Congreso Popular o miembros del CR). Y cerca del 15% (21 entrevistados) se quejaron de que no conocían a los candidatos y, por lo tanto, su interés por la consulta era moderado. ”

vivienda durante los años noventa desembocó en una conversión de los espacios vitales en pisos y su posterior venta a los residentes, y en la construcción de nuevas viviendas comerciales vendidas en el mercado. Se crearon empresas responsables de la administración y el mantenimiento de las nuevas zonas de viviendas comerciales (empresas de gestión inmobiliaria, *wuye gongs*). Pero son frecuentes las tensiones entre los propietarios de las viviendas y las empresas en términos de pago de tarifas y temas de reparación y man-

GRÁFICO 1. Estructura organizativa del *shequ* en Shenyang (2005)



Fuente: Heberer

tenimiento. Como no existían organizaciones que representaran los intereses de los nuevos propietarios, en los noventa surgieron organizaciones de propietarios independientes. Sus consejos, los CAP, son elegidos por todos los propietarios y son responsables de cara a ellos. Aunque de vez en cuando las autoridades intervienen en las actividades diarias de estos comités, por ejemplo, si un consejo resulta ser demasiado radical o conflictivo, los residentes ven estas organizaciones como instituciones legítimas y democráticamente elegidas. La diferencia con los CR es que son organizaciones ascendentes y representan los intereses de sus electores. Por lo tanto, los propietarios estaban más interesados en votar en estas organizaciones que en elegir a los miembros de los CR.⁴

La mayoría de los propietarios catalogaron los CAP como "autónomos", como un órgano elegido por los propios residentes. Las elecciones iban a ser directas y libres. A diferencia de las elecciones para los CR, la mayoría de propietarios recibieron información sobre las elecciones de sus CAP.

Cuando los CAP actúan de forma demasiado independiente, las autoridades superiores pueden intervenir. Las autoridades de Shenzhen ya han tomado medidas para minimizar la competencia entre los CR y los CAP y para integrar corporativamente a estos últimos. Si bien hasta 2004, los CAP todavía funcionaban como órganos realmente autónomos y se elegían directa y democráticamente, las autoridades de Shenzhen decidieron que de cara al futuro tendrían que operar bajo el liderazgo de los respectivos CR para minimizar las escisiones.

Elecciones en los *shequs* analizados

En los *shequs* que analizamos, sólo existían elecciones indirectas. Los CR eran elegidos por la Asamblea de Repre-

sentantes del *shequ*, es decir, por los delegados y no por todos los residentes. Por lo general, la Asamblea de Representantes estaba compuesta por los jefes de los grupos de habitantes o los líderes de viviendas o bloques, y representantes de las unidades de trabajo (*danwei*) situadas en un distrito. Los líderes de viviendas o bloques también son responsables de la elección de los representantes de viviendas o bloques que asisten a la votación.

Las Asambleas de Representantes de Shenyang y Chongqing tenían entre 50 y 125 miembros, en función del tamaño del distrito, más del 80% de ellos mujeres. Según la Oficina de Calle, los representantes eran elegidos por los respectivos hogares. Pero nuestras entrevistas revelaron que inicialmente los CR designaban a personas específicas, mediante consultas, para que ejercieran de "representantes de los votantes". Los líderes de las viviendas iban de hogar en hogar para pedir la opinión de los residentes. Estas indagaciones tenían un carácter más informal, ya que, por ejemplo, se les preguntaba la opinión respecto a algunos delegados de los votantes o candidatos de los CR y por lo general respondían "estaría bien" o "pueden decidirlo ustedes mismos". Los miembros del CR son elegidos por un período de tres años. La Asamblea de Representantes se reúne una vez al año para discutir y aprobar formalmente el informe de trabajo del CR.

Los cargos de los candidatos del CR se anuncian públicamente. Los candidatos pueden inscribirse para asistir al examen de nombramiento, que consiste en una parte oral y otra escrita y abarca temas de regulaciones legales (relativas a los distritos), la organización de los distritos y cuestiones de interés social y político general. La Oficina de la Calle decide sobre la lista de candidatos y sobre los cargos de los líderes del CR. Se ocupa de que los candidatos estén cualificados y capacitados para ganarse la confianza pública y la reputación.

No es imprescindible ser miembro del Partido para convertirse en presidente de un CR, pero las autoridades superiores esperan lealtad al Partido y al Gobierno. Aunque por su condición legal los miembros del CR no son representantes del Gobierno, tienen que propagar y aplicar las políticas estatales. Para ello, se necesitan personas que sean capaces de ganarse la confianza y ocuparse de los intereses de los residentes. Por consiguiente, los CR tienen que contribuir a reforzar la legitimidad del sistema político.

La lista de candidatos se hace pública. Los líderes de bloques se ponen en contacto con los hogares concernidos y preguntan a los residentes su opinión sobre los candidatos. Posteriormente, se celebran las reuniones de nombramiento de la Asamblea de Representantes, donde los candidatos tienen la oportunidad de presentarse y exponer sus ideas. La lista final de candidatos al nombramiento se determina mediante consultas y no votaciones. Por lo general, la lista incluye una persona más del número que hay que elegir. En la elección final, los representantes votan por separado para los miembros comunes y los líderes del CR (jefe, subjefe). Para los cargos principales, sólo se nombra a un candidato.

En los últimos años, se han endurecido considerablemente los requisitos para ser candidato. Por lo general, en Shenyang y Chongqing se exigía un título superior o universitario y la edad de los candidatos no podía superar los 45 años para los líderes y los 50 años para los miembros comunes. Solamente en Shenzhen no había limitación de edad y bastaba con tener un título de estudios medios.

Actitudes respecto a las elecciones

Como los delegados no eran elegidos por los residentes sino que se encargaban de nombrarlos las Oficinas de Calle o los CR, muchos entrevistados declararon que apenas conocían, o desconocían por completo estas elecciones. Incluso algunos miembros del Partido con un mayor nivel educativo negaron rotundamente que existieran estas elecciones.

Según parece, los entrevistados se muestran divididos en cuanto a la importancia de dichas elecciones. Menos de la mitad de los entrevistados que respondió a la pregunta se manifestaron claramente a favor de las elecciones del CR. Esto no refleja la indiferencia general que hay respecto a las votaciones. A su vez, una clara mayoría declaró que las elecciones a los Congresos Populares del distrito eran preponderantes.

Muchas personas tenían la impresión de que el trabajo del CR no tenía nada que ver con su día a día y sus intereses en la vida. Y, ¿qué sentido tienen pues las elecciones si las personas no las conocen y especialmente si no están interesadas en las actividades del CR ni tienen motivo para estarlo? Como los protagonistas no son conscientes de sus intereses, no parece que haya una gran disposición para participar.

Muchos residentes pensaban que, de hecho, los candidatos eran nombrados por la Oficina de Calle y que lo único que se necesitaba era la bendición de

los residentes a los candidatos. Una encuesta china en zonas urbanas reveló lo siguiente:

TABLA 1.
¿Por qué no le interesa asistir a las elecciones del CR?

Respuestas	Personas	%
Las elecciones son una mera formalidad, una impostura	634	59,0
Las elecciones no tienen nada que ver conmigo	147	13,7
Las elecciones son inútiles	131	12,2
Las elecciones son una pérdida de tiempo	112	10,4
Otros	51	4,7
Total	1.075	100,0

Fuente: Wang Tiemin (2002)

La mayoría de los entrevistados dudaban de la seriedad de las elecciones. La respuesta "las elecciones son una mera formalidad, una impostura" es distinta de respuestas como "son una pérdida de tiempo" o "son inútiles". La primera debe entenderse como el resultado de un proceso de reflexión. Se basa en la observación de que las elecciones no son sinceras y que, por lo tanto, es inútil asistir a ellas.

Nuestros propios resultados demuestran que en los casos en que el CR no consigue implicar a los residentes, éstos pierden el interés en las actividades del *shequ* y en las elecciones del CR. Esto es especialmente cierto para las personas con un elevado nivel educativo, ejecutivos, empresarios privados, residentes con trabajos fuera del distrito y varones. A su vez, los activistas son principalmente ancianas sin trabajo, que han tenido que jubilarse anticipadamente o dependen de las ayudas. A menudo la participación está relacionada con asuntos de bienestar: los participantes pensaban

que si establecían relaciones personales con el CR mejorarían sus oportunidades de obtener estas ayudas. Además, los activistas se movilizaban entre los colectivos de mujeres que tras su jubilación todavía buscaban un ámbito de actividad que tuviera sentido y les aportara una satisfacción social e individual. Y además estos grupos disponen de un recurso necesario, que es el tiempo suficiente para realizar estas actividades.

Muchos votantes pidieron que en el futuro los candidatos se presentaran personalmente y justificaran su programa de trabajo. Mientras que en las anteriores elecciones nunca se pedía a los candidatos que se presentaran o que expusieran su programa de trabajo; ahora esto no sólo se pide explícitamente en las disposiciones electorales, sino que también es una clara reivindicación del distrito electoral. Por lo tanto, es al mismo tiempo un resultado del cambio institucional (introducción de elecciones semicompetitivas)⁵. En la mayoría de los casos, la implantación de elecciones es bastante sincera y controlada por las autoridades superiores. Esta seriedad, la creciente voluntad de los votantes de participar en el nombramiento de candidatos y el voto secreto tienen, sin duda, un impacto en la sensibilización de los electores. Por ejemplo, muchos residentes sabían que en el distrito Tiexi de Shenyang, un CR había sido excluido por los residentes, ya que no fue capaz de solucionar un tema crucial, como era el suministro de agua. No podían descartar que eventos como éste pudieran repetirse en su propio distrito.

Una particularidad en Shenyang fue el argumento de que no fueron las elecciones, sino los líderes supremos, los que tuvieron un papel decisivo en el desarrollo de un distrito. Mientras que en Shenyang diez entrevistados respondieron en este sentido, ninguno lo hizo en Chongqing o Shenzhen. En el caso de Shenyang, los residentes valoraron principalmente las actividades de los líderes del CR según su nivel de compromiso en términos de desarrollo del distrito y las elecciones quedaban al margen. Una residente del distrito de Yongfeng lo expresó en estas palabras: "El éxito de este *shequ* está relacionado con el compromiso incondicional de Li Jun [la presidenta, del CR] y no necesariamente con las elecciones."⁶

Por un lado, este argumento encierra un factor tradicional de la cultura política, es decir, la noción de que las autoridades no elegidas que ejercen su poder conforme al "prin-

cipio de justicia" gozan de un mayor respeto entre las personas que los elegidos que no lo hacen⁷. Por otro lado, es un ejemplo de una práctica paternalista en el sentido de que "todo depende de un buen liderazgo". En tercer lugar, este argumento pone de manifiesto que el CR se identifica con el Gobierno o "Estado". Como los individuos no son capaces de influir en el Estado, simplemente esperan que sus líderes sean personas cualificadas que trabajen en el interés de las personas. Esta creencia hace que sea tan importante

para las personas tener a la cabeza a un líder benevolente (*daitouren*).

Este tipo de actitudes dependen de la edad. Las personas mayores de Shenyang comentaban que el éxito de un *shequ* se basaba en este *daitouren*, y no en las elecciones. Describían un *daitouren* como un modelo personal que da buen ejemplo. Los entrevistados más jóvenes discrepaban y preferían que se mejorara el sistema de elecciones.

Ahora bien, incluso la votación de los delegados reclama que los elegidos tengan en cuenta los intereses de sus electores. Y si los electores no están satisfechos con el comportamiento de los miembros del CR, dichos miembros a veces no son reelegidos. Como el puesto en el CR está íntimamente ligado a las elecciones –y si la reelección fracasa no es fácil encontrar nuevos trabajos–, los miembros del CR se esfuerzan por dar una imagen positiva a los residentes.

En última instancia, las elecciones pueden reforzar la legitimidad de un CR y su poder para negociar con las autoridades superiores (como las Oficinas de Calle o los gobiernos del distrito), ya que los CR elegidos podrían argumentar que esta-

ban trabajando en favor de las opiniones de los residentes o de las sugerencias de los delegados o representantes de los residentes.

Actitudes respecto al método de elección

En 2002, apenas 99 de los 1.237 CR en Shenyang fueron elegidos directamente, y ninguno en Chongqing y Shenzhen. La mayoría de los entrevistados (residentes y líderes de CR) comentaron que la población era demasiado amplia, que los esfuerzos financieros y organizativos eran excesivamente grandes y que los residentes mostraban poco interés

" Muchos entrevistados declararon que apenas conocían, o desconocían por completo estas elecciones. Incluso algunos miembros del Partido con un mayor nivel educativo negaron rotundamente que existieran estas elecciones. "

" Como los individuos no son capaces de influir en el Estado, esperan que sus líderes sean personas cualificadas que trabajen en el interés de las personas. Esta creencia hace que sea tan importante tener a la cabeza a un líder benevolente (...) Sin embargo, los entrevistados más jóvenes discrepaban y preferían que se mejorara el sistema de elecciones. "

en las elecciones. El jefe de la Oficina de Calle declaró: “Uno tiene que estar muy familiarizado con la situación aquí, de lo contrario las elecciones escapan al control”. Por otro lado, la mayoría de los entrevistados no sabía el significado de “elecciones directas”. Una vez se les hubo explicado, muchos entrevistados observaron que, sin duda, eran preferibles las elecciones directas y un método de votación más democrático. En principio, el método de votación actual es una continuación de los antiguos métodos electorales: el CR elige, la Oficina de Calle controla y un grupo de personas cuidadosamente seleccionado vota. Estos procedimientos de votación derivan en un bajo interés por votar. Como consecuencia de ello, el intento del partido/Estado de implicar a las personas en el proceso de votación está destinado al fracaso.

Solamente algunos entrevistados cuestionaron el método de votación. Allí donde el interés por votar es escaso, los residentes declararon que no les interesaba ningún método de votación particular. Y los delegados raras veces se cuestionaban el método de elección. En este punto, la deficiencia general a la hora de informar tiene su importancia. La mayoría de los entrevistados no sabía que además de las elecciones indirectas existían también las elecciones directas en las ciudades chinas y que incluso el Gobierno central estaba impulsando las elecciones directas. Tras explicarles el significado y la diferencia entre las elecciones directas e indirectas, los entrevistados respondieron lo siguiente:

a) El método preferido eran las elecciones directas, pero muchos entrevistados dijeron que preferían las votaciones indirectas porque todavía no se daban las condiciones necesarias para la votación directa. Los defensores de las elecciones directas argumentaban que este método representa

ba mejor las opiniones de los votantes y, por lo tanto, era más democrático. El hecho de que más personas entendieran el trabajo del CR aumentaría la participación. Además, en el caso de la votación directa, el CR sería más responsable ante los residentes o los electores. Asimismo, el CR representaría más explícitamente la voluntad de los residentes.

b) Entre los defensores de las elecciones directas, había dos actitudes que se repetían a menudo: La primera: “Si alguien me pidiera que votara, lo haría”, es decir, la votación como una obligación; y la segunda: “Votar es un derecho”, es decir, la votación como un claro “derecho legal”.

El primer argumento era esgrimido fundamentalmente por las personas de más de 50 años y las que tenían pocos estudios. Representa una actitud más pasiva, en el sentido de que “si alguien me pide que lo haga, por un lado estoy obligado a hacerlo y por otro no es nada malo, ya que no voy a votar llevado por un impulso propio. En este caso, simplemente hago lo que me piden desde más arriba”. El segundo argumento, a su vez, era empleado por los entrevistados más jóvenes y las personas con un nivel educativo más elevado. Estas personas entendían que la votación era un derecho adquirido que debía ejercerse activamente.

c) Los defensores de las elecciones directas comentaban que entre el 70% y el 80% de las personas con derecho a voto irían a votar. De este modo, rebatían la preocupación de algunas autoridades de que las elecciones serían un desastre, ya que muchas personas no irían a votar.

Los defensores de las elecciones indirectas esgrimieron las siguientes causas clasificables en dos categorías principales. Una son los temas subjetivos: los votantes todavía no están preparados para la votación directa; y temas objetivos: las

“ En principio, el método de votación actual es una continuación de los antiguos métodos electorales: el CR elige, la Oficina de Calle controla y un grupo de personas cuidadosamente seleccionado vota. Estos procedimientos de votación derivan en un bajo interés por votar. Como consecuencia de ello, el intento del partido/Estado de implicar a las personas en el proceso de votación está destinado al fracaso.”

TABLA 2.
¿Qué método de votación preferiría?

Método	Shenyang	%	Chongqing	%	Shenzhen	%
Votación directa	13	30,9	16	45,7	13	31,7
Votación mediante delegados	7	16,7	3	8,6	11	26,8
Los dos métodos están bien	13	30,9	6	17,2	7	17,1
Las elecciones no son necesarias	-	-	1	2,8	4	9,8
Suficiente para elegir a un líder	2	4,8	-	-	-	-
No sabe/no contesta	7	16,7	9	25,7	6	14,6
Total	42	100,0	35	100,0	41	100,0

Fuente: Encuesta propia efectuada entre 2003 y 2004.

TABLA 3.
¿Por qué se opone a las elecciones directas?

Respuestas	Personas	%
1. Las personas no saben a quién votan/no conocen a los candidatos	19	20,4
2. Difíciles de organizar	14	15,1
3. Escaso interés de los residentes/muchos no votarán	14	15,1
4. Provoca caos (<i>Juan</i>)	12	12,9
5. Las personas no tienen tiempo	8	8,6
6. Falta de sensibilización entre los residentes	7	7,5
7. Falta de locales adecuados	6	6,4
8. Todavía no ha llegado el momento	5	5,4
9. Demasiadas personas implicadas	5	5,4
10. Es probable que se elijan a personas que no fueron nombradas por la Oficina de Calle	3	3,2
Total	93	100,0

Fuente: *Encuesta propia*

condiciones todavía no están maduras. Aquí tendría cabida un argumento propagado durante décadas por el Partido, a saber, que era demasiado pronto para instaurar la democracia. Además de esto, subjetivamente la población todavía no estaba preparada y objetivamente las condiciones (por ejemplo, el bajo grado de desarrollo) aún no permitían establecer una democracia. De hecho, estos argumentos reflejan una desconfianza hacia la población y la inquietud de que los métodos democráticos podrían conducir al caos. Por ejemplo, las personas podrían elegir a candidatos distintos de los nombrados por la Oficina de Calle, un grupo numeroso de residentes podría no votar (de modo que los líderes podrían verse en apuros y, por ejemplo, recibir críticas de las autoridades superiores por falta de trabajo preparatorio) o, en términos generales, podría producirse una situación incontrolable en la que las autoridades perdieran el control sobre una gran multitud de personas en una situación confusa.

Según nuestros resultados, actualmente los residentes otorgan poca importancia a las elecciones, puesto que los candidatos son nombrados por las Oficinas de Calle, sólo votan los delegados elegidos y las votaciones no permiten que los

“Las autoridades locales temen una baja participación de los votantes (...) Ahora bien, tenemos que relativizar el término ‘baja’. Para las autoridades, una participación inferior al 80% o 90% es ‘baja’. Esto debe considerarse dentro de su contexto, y es que debido a la obligación de votar, las elecciones a los Congresos Populares de los distritos urbanos tienen un índice de participación superior al 90%.”

individuos influyan en la toma de decisiones. Las autoridades locales, a su vez, temen una baja participación de los votantes, como se ha mencionado anteriormente. Ahora bien, tenemos que relativizar el término “baja”. Para las autoridades, una participación inferior al 80% o 90% es “baja”. Esto debe considerarse dentro de su contexto, y es que debido a la obligación de votar, las elecciones a los Congresos Populares de los distritos urbanos tienen un índice de participación superior al 90%. Por lo tanto, según dicen, las máximas instancias pueden reclamar un índice de participación de los votantes similar al que se observa en el caso de las elecciones a los CR.

En general, las elecciones a los CR son un fenómeno nuevo que todavía está evolucionando. Las elecciones continuas fomentarán un proceso de aprendizaje, la interiorización y formación para votar y participar. Por un lado, hará que cada vez más los ciudadanos exijan ser informados y participar y, por otro, los candidatos se verán obligados a presentarse de un modo más consistente para generar confianza y para ser elegidos o reelegidos. En este sentido, la introducción de las elecciones directas sería de gran ayuda para crear confianza y legitimidad.

Los líderes políticos chinos son conscientes de ello y por eso apoyan cada vez más el establecimiento de elecciones directas. El periódico del Partido *Renmin Ribao* señalaba que, en el caso de las elecciones indirectas, eran de hecho las Oficinas de Calle las que nombraban a los candidatos. Esto incidiría negativamente en la identificación de los residentes

con su *shequ*. Las elecciones directas, como explica *Renmin Ribao*, fomentan la participación y esto, a su vez, se considera un requisito previo para la autoadministración de los residentes. La democracia de base permite a los ciudadanos decidir sobre sus propios asuntos. Por lo tanto, las elecciones directas contribuirían a generar una conciencia democrática,

competencias democráticas y hábitos democráticos entre los ciudadanos.⁸

Las elecciones indirectas no cuentan con la aprobación de los residentes. Además, van en detrimento del prestigio de las elecciones y del CR. Como los residentes no tienen mucho impacto en la selección de los candidatos, muestran poco interés por votar. Asimismo, los residentes tenían la impresión de que las autoridades no están realmente interesadas en la participación de las personas. Por lo tanto, se podría argumentar que las elecciones indirectas constituyen una especie de recelo institucional, ya que las autoridades saben

que el índice de participación de los votantes sería bajo y eso tendría una repercusión en la legitimidad del régimen.

Actualmente, el Gobierno central tiene la intención de popularizar las elecciones directas en el ámbito local en todo el país. Pero las autoridades urbanas se muestran muy reticentes, ya que temen perder el control sobre los electores y los candidatos, lo que desembocaría en un aumento de las divisiones y los conflictos entre la población y las autoridades locales.

Sin duda alguna, las elecciones directas aumentarían la legitimidad de los CR, aunque la participación de los votantes fuera baja mientras no percibieran a los CR como organizaciones que representan sus intereses y los del distrito.

Consecuencias electorales

El aumento de la participación política y el dinamismo político de los ciudadanos son características básicas de la modernización política. Aunque las elecciones del *shequ* siguen siendo una forma de votación movilizadora (y no autónoma), sería un error negar en principio el carácter participativo de dichas elecciones. Indudablemente, el partido-Estado determina la selección de los candidatos y –en el caso de elecciones indirectas– la composición de los órganos electorales. Ahora bien, el comportamiento resultante de los patrones movilizadores de participación política (por ejemplo, el derecho a votar), el derecho a elecciones conforme al reglamento y la posibilidad de rechazar por votación a los funcionarios incompetentes puede interiorizarse y eventual-

mente conducir a unos patrones de participación más autónomos. Además, las formas de elecciones movilizadoras crean oportunidades para los electores como, por ejemplo, hacer peticiones a los candidatos o pedirles cuentas sobre su trabajo al finalizar el año. Por lo tanto, imponen restricciones a los candidatos y los controlan (porque tienen que rendir cuentas o cumplir sus obligaciones con respecto a los votantes para ser reelegidos).⁹ El interés por realizar “elecciones democráticas” puede animar a las personas a hacer sus reivindicaciones y alcanzar unos intereses comunes. Asimismo, el logro común de reivindicaciones que puedan tomarse como menores (como por ejemplo en términos de mejora o mantenimiento de las condiciones o infraestructuras de la vivienda) refuerza el sentido de eficacia de los residentes. Esto a su vez fomenta la voluntad de participar y el sentimiento compartido de comunidad.

“ Actualmente, el Gobierno central tiene la intención de popularizar las elecciones directas en el ámbito local en todo el país. Pero las autoridades urbanas se muestran muy reticentes, ya que temen perder el control sobre los electores y los candidatos, lo que desembocaría en un aumento de las divisiones y los conflictos entre la población y las autoridades locales.”

Por lo tanto, sería demasiado simple argumentar que las elecciones eran un mero instrumento de legitimación de estructuras autoritarias o de control de las personas.

La mayoría de los entrevistados que eran delegados electorales declararon que las siguientes afirmaciones tenían efectos positivos sobre las elecciones:

- Las personas elegidas tienen un elevado sentido de la responsabilidad, porque fueron elegidas y querían salir reelegidas.
- Las personas que no muestran su compromiso con las reivindicaciones o intereses de los residentes no serán reelegidas.
- Cada vez más los residentes hacen sugerencias y expresan su opinión.

Nuestra encuesta no reveló ninguna correlación entre las elecciones y el aumento en la manifestación de sugerencias u opiniones. Esta correlación existía más bien en la mente de muchos entrevistados. Fue la participación en el órgano electoral como órgano de supervisión del CR lo que llevó a las personas entrevistadas a pensar que eran capaces de hacer más sugerencias y expresar más opiniones. Por lo tanto, tuvieron la impresión –ficticia– de que se presentaban cada vez más sugerencias.

Sin duda alguna, la introducción de las elecciones directas reforzará el poder del *shequ* respecto al Estado. Y la afirmación del Partido de que las elecciones eran democráticas

podría ser utilizada por la población para ampliar su espacio social. A su vez, esta ampliación podría producirse nombrando a candidatos que no fueran del Partido o candidatos que representaran las reivindicaciones y los intereses de los residentes y su distrito. De ahí que la participación pudiera entenderse como un proceso

de aprendizaje y como un elemento crucial de socialización política. Los métodos y patrones de participación deben “aprenderse” como condición previa para participar en los asuntos del distrito. Y la participación exige una información que amplíe las miras para crear concienciación y capacidad civil. Además, requiere capacidad organizativa para evitar que la participación quede reducida a un asunto de autoridades. La capacidad subjetiva y organizativa (o eficacia) son dos pilares centrales de la participación, que deberán aprenderse en el *shequ* y en las esferas sociales aparentemente no políticas.¹⁰

¿Por qué las elecciones?

Entonces, ¿por qué el Partido Comunista Chino permitió las elecciones? Primero, la participación no supone ningún desafío para el gobierno del Partido. Los líderes políticos no entienden que los CR sean una estructura de poder paralela. Las ramas o comités del Partido en los *shequs* siguen siendo las organizaciones predominantes y decisivas dentro de los distritos. En segundo lugar, los distritos están controlados por las máximas instancias del Gobierno y el Partido. En el caso de “desviación”, estas últimas pueden intervenir, por ejemplo, a través de un traspaso de nuevos funcionarios a los *shequs*.

Al mismo tiempo, las elecciones son un símbolo de relajación política, y pueden facilitar información sobre el descontento y la oposición entre los residentes. Además, impulsan la destitución de funcionarios incompetentes e impopulares, por lo que constituyen un correctivo del poder. Por lo tanto, son un estímulo para que las autoridades se comporten y actúen en el interés de los votantes. De este modo, contribuyen a la legitimidad y estabilidad del régimen. Por último, las elecciones pueden hacer que el sistema político sea más abierto.

Indudablemente, las características que acabamos de mencionar de las elecciones son cruciales, ya que justifican la legitimidad de un régimen y tienen una función psicológica para la población. Y las elecciones encierran el mensaje simbólico de que no hay ninguna alternativa al gobierno del Partido y que la participación se limitará sólo a los canales institucionalizados. “La participación en la gran farsa de las elecciones totalitarias y autoritarias”, escribe Karklins, “tiene mucho valor para el régimen, porque el acto de cada ciudadano de ser parte integrante de ella es una victoria político-psicológica pequeña pero significativa”.¹¹

En la teoría de las elecciones, los procesos electorales se perciben como oportunidades de los ciudadanos de influir en los líderes políticos. A través de las elecciones, se engendra el apoyo a un régimen político. Las teorías de la democracia han demostrado que existe una correlación entre el índice de participación en unas elecciones y la legitimidad del régimen. Las elecciones justas y regulares crean una sensación de confianza y eficacia y, por lo tanto, de legitimidad del régimen.¹² Por este motivo los líderes chinos se esfuerzan por aprender de los procesos electorales en los países “occidentales”: tienen la intención de aumentar la capacidad, legitimidad y gobernanza del Estado.

Las elecciones no necesariamente suponen un desafío para el monopolio político del Partido. Al contrario, las elecciones generales y competitivas refuerzan la *buena gobernanza* en el sentido de que los candidatos elegidos tienen que defender más firmemente los intereses del electorado para ser reelegidos.

La legitimidad se basa en primer lugar en los resultados de las autoridades o el gobierno en términos de distintos campos de batalla políticos y en la consecución de unos intereses y objetivos nacionales (construcción de la nación y creación de un poder global “fuerte”). El partido/Estado intenta aumentar la legitimidad en áreas urbanas a través de la estabilización de las unidades de base urbanas (comunidades de distritos) y el refuerzo de la seguridad y el bienestar social, la seguridad pública, y la creación de un entorno vital sólido. En marzo de 2005, *People's Daily* observaba que un “gobierno servidor” (*fuwuxing zhengfu*) era fundamental para que la gente estuviera satisfecha con el mismo.¹³ Estas son las tareas de los *shequs*, es decir, los lugares donde las personas pueden ver de cerca estos resultados.¹⁴

Nuestra encuesta ha demostrado que los diferentes grupos sociales desarrollan distintas nociones y criterios en términos de legitimidad. En la actualidad, las elecciones sólo desempeñan un papel menor. Sólo los estados que consiguen proteger a sus ciudadanos contra las inseguridades y riesgos

“Las elecciones no necesariamente suponen un desafío para el monopolio político del Partido. Al contrario, las elecciones generales y competitivas refuerzan la buena gobernanza en el sentido de que los candidatos elegidos tienen que defender más firmemente los intereses del electorado para ser reelegidos.”

sociales adquieren legitimidad. Dichas inseguridades y riesgos afectan tanto a personas socialmente fuertes como a las débiles. Las ayudas y subsidios (suministrados por el Estado) son un apoyo para los socialmente débiles, pero al mismo tiempo garantizan a las personas más acomodadas el apoyo

del Estado en caso de necesidad. Esto les proporciona una sensación de seguridad a nivel social. Los CR hacen un gran esfuerzo por convertirse en portadores de legitimidad. Si lo logran, la legitimidad se hará más visible para los ciudadanos y se extenderá del nivel central hasta los niveles locales y sublocales.

Conclusión

Como observó Huntington, en una fase de adaptación o cambio social, la participación asume un carácter más espontáneo, mientras que la participación electoral cada vez es más sobresaliente y facilita la implicación de las personas en los procesos de participación controlados.¹⁵ A escala local, el control social contribuye a influir en el comportamiento de las autoridades y proporciona a las personas

la impresión de participación eficiente. En última instancia, esto fomenta la mejora de la gobernanza y refuerza la legitimidad del régimen. Por lo tanto, las elecciones son una expresión de la intención de los líderes políticos de aumentar los patrones de participación controlada. Para alcanzar sus objetivos modernizadores, el partido/Estado necesita la participación e iniciativa de la población. Desde el inicio de las reformas económicas, el partido/Estado se ha ido retirando de cada vez más esferas de la vida (social) societaria. Este es el caso, por ejemplo, en el ámbito económico (disminución de la economía de propiedad estatal y colectiva en comparación con el sector privado), y en las zonas residenciales (disolución de las zonas residenciales del tipo *danwei*; conversión de las viviendas públicas en propiedad privada). Cada vez serán más las esferas sociales (medio ambiente, higiene, administración de zonas residenciales, bienestar social) las que se irán transfiriendo a los distritos. Pero como durante décadas el Estado socialista patriarcal ha sido responsable de todos estos asuntos, el grado de participación entre la población todavía es bajo.

La función de las elecciones se basa en generar legitimidad y hacer que la actuación del Gobierno sea más eficiente. En

este sentido, las elecciones directas serían indudablemente de gran ayuda. Desde luego, para los ciudadanos urbanos la seguridad social tiene prioridad por encima de la participación y el voluntariado. Por eso en la actualidad a los urbanitas no les interesan demasiado las elecciones y saben poca cosa de ellas. Consideran las votaciones algo secundario. La seguridad social y la mejora del nivel de vida siguen siendo fundamentales.

No hay duda de que el aumento de la participación y las elecciones son elementos básicos de la modernización y la democratización políticas. Quizás sea demasiado pronto para implantar la democratización, ya que las condiciones materiales en China todavía son insuficientes. Sin seguridad económica, las elecciones y la participación no se erigirán como elementos esenciales en las mentes de los ciudadanos chinos. Mientras que la preocupación principal de las personas sea solucionar los problemas sociales más urgentes y la supervivencia diaria, la participación política y las elecciones como parte de la forma de vida política sólo desempeñarán un papel menor.

1. N. Del E: La *danwei* ha sido la unidad de trabajo y de residencia en el entorno urbano, esencial en China bajo el sistema comunista. Además de la fuente de trabajo, la *danwei* se convirtió en un clasificador que otorgaba el lugar de residencia, así como los servicios públicos a los que se tenía acceso. La unidad sirvió también como elemento forjador de identidad de comunidad y de pertenencia social.
2. Así pues, por ejemplo, en Yingchou County en Guangxi, véase Li y Chen 2002: 325–6; en detalle: Li Fan 2002: 338–47.
3. Véase, por ejemplo, *Renmin Ribao*, 31 de marzo de 2003.
4. Sobre la historia y la situación actual de los Comités Autoorganizativos de Propietarios, véase Read 2003.
5. En este sentido: Cai Dingjian 2002: 51–2.
6. Entrevista, Shenyang, 3 de marzo de 2003.
7. Wei 2003: 18.
8. Pan Yao 2004.
9. Respecto a la diferencia entre las formas de participación movilizadora y autónoma, véase Huntington y Nelson 1976: 7–10.
10. Para más información: Kibler 1980.
11. Karklins *ibid.*: 465; véase también Pravda 1978 y Reshetar 1989: 193.
12. Compare, por ejemplo, Banducci y Karp 2003.
13. Vgl. Xu Rongkai 2005. Véase también la contribución de Wen, Feng, Cao y Cao 2005 en el cambio funcional del Estado de administrador a proveedor de servicios.
14. Xu 2005. El artículo expone que el gobierno tiene que prestar atención a la adaptación y a la capacidad de cambio. Ésta es una característica crucial de nuestro concepto de estabilidad.
15. Huntington 1970: 38.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDUCCI, Susan A. y Jeffrey A. Karp. (2003), "How Elections Change the Way Citizens View the Political System: Campaigns, Media Effects and Electoral Outcomes in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*. Vol. 33, parte 3. (Julio, 2003). P. 443-468.

DINGJIAN, Cai (ed.). *Zhongguo xuanju zhuangkuang de baogao*. ("Informe sobre la situación de las elecciones en China"). Beijing: Falü chubanshe, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems". En: Huntington, S.P. y Clement H. Morre, (eds.). *Authoritarian Politics in Modern Society*. Nueva York: Basic Books, 1970. P. 3-47.

HUNTINGTON, Samuel P. y NELSON, Joan M. *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*. Cambridge/Mass. Londres: Harvard University Press, 1976.

KARKLINS, Rasma. "Soviet Elections: Voter Abstention in Noncompetitive Voting". *American Political Science Review*. Vol. 80 (2) (junio 1986). P. 449-469.

KIBLER, Leo. *Partizipation als Lernprozeß. Basisdemokratische Qualifizierung im Betrieb. Eine Fallstudie*. Frankfurt, Nueva York: Campus, 1980.

LI, Fan (ed.). *Zhongguo jiceng minzhu fazhan baogao 2000-2001* ("Informe sobre el desarrollo de la democracia de base en China 2000-2001"). Beijing: Dongfang chubanshe, 2002.

LI, Xueping y WEIDONG Chen. *Jinnian lai chengshi shequ minzhu jianshe fazhan baogao* ("Informe sobre el desarrollo de la construcción de la democracia-shequ urbana desde este año"). En: Li Fan (2002). P. 310-337.

PAN, Yao (200), "Cong zhixuan kann jumin zizhi". ("Desde la perspectiva de las elecciones directas, observando la autonomía de los residentes"). *Renmin Ribao*, 29 enero.

PRAVDA, Alex. "Elections in Communist Party States". En: Hermet, Guy, Richard Rose y Alain Rouquié, (eds.). *Elections without Choice*. Londres, Basingstoke: McMillan, 1978. P. 169-195.

READ, Benjamin L. "Democratizing the Neighbourhood? New Private Housing and Home-Owner Self-Organization in Urban China". *The China Journal*, 49 (enero 2003) P. 31-59.

Renmin Ribao (People's Daily), Beijing.

RESHETAR, John S. *The Soviet Polity: Government and Politics in the USSR*. Nueva York: Harper&Row, 1989.

WANG, Tiemin. "Xuanmin xuanju xinli he xingwei de diaocha fenxi". ("Encuesta y análisis de las actitudes y el comportamiento de los electores frente a las elecciones"). *Cai Dingjian* (2002). P. 150-198.

WEI, Pan. "Toward a Consultative Role of Law Regime in China". *Journal of Contemporary China*, 12 (34), (2003). P. 3-43.

WEN, Hongyan, Chunmei Feng, Hongtao Cao y Lingjuan Cao. "Zhengfu: Cong 'guanlixing' dao 'fuwuxing'" ("Gobierno: de la 'administración' al 'suministro de servicios'"). *Renmin Ribao* (11 marzo 2005).

XU, Rongkai. "Nuli tigao xingzheng nengli, quanmian luxing zhengfu zhineng". ("Hacer esfuerzos para aumentar la capacidad administrativa, apoyar la función del gobierno"). *Renmin Ribao* (2 marzo 2005).