



城市：La conceptualización de la “ciudad” en la economía política de China contemporánea

Miguel Ángel Hidalgo Martínez

Candidato a Doctorado en Estudios Internacionales en el Centro de Investigación sobre China de la Universidad de Tecnología, Sydney

E-mail: miguelangel.hmtz@gmail.com

Curriculum Vitae:

Miguel Ángel Hidalgo Martínez es Licenciado en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, en México. Obtuvo la Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad Qinghua, en Pekín. Actualmente es candidato a doctorado en el Centro de Investigación sobre China de la Universidad de Tecnología, Sydney. Es miembro de la Asociación Americana de Geógrafos y de la Asociación Australiana de Estudios Chinos.

Resumen

La construcción acelerada de infraestructura urbana ha cambiado el panorama de China durante los últimos años. La conceptualización de la “ciudad” como el lugar que sintetiza estos procesos ha sido ampliamente estudiada, especialmente desde la reforma económica de 1978. La mayoría de los estudios sobre economía política y urbanismo conceptualizan a la “ciudad” como un proceso de transformación territorial emanado de la reforma económica, cuyas causas son la ampliación de los mecanismos de mercado, la competitividad y la conexión de China a la economía global.

Un análisis más basado en el contexto histórico de China presenta una conceptualización de la “ciudad” completamente diferente. La “ciudad” es una categoría administrativa (como decir “oficina burocrática” o “gobierno”) que el Partido Comunista chino ha manipulado estratégicamente para aumentar el crecimiento económico, particularmente durante la era de la reforma. Esta conceptualización daría como conclusión que la acelerada construcción de infraestructura ha sido no solo moldeada sino determinada por el Partido Comunista chino, y no por los mecanismos de mercado o la conexión de China a la economía global, narración clásica de la época de la reforma económica.

Introducción

El proceso de urbanización en China no ha tenido precedentes en la historia en dos sentidos: en cuanto a su velocidad y a la escala con la cual se está desarrollando. Particularmente desde el inicio de la década de los 90s, en sincronía con el Tour de Deng Xiaoping al Sur (邓小平南巡, *Deng Xiaoping nanxun*) se han construido numerosas ciudades en China. Actualmente, China alberga los siguientes colosales proyectos de infraestructura: el puerto más grande del mundo en términos de contenedores movidos al año (Shanghai), la presa más grande del mundo (las Tres Gargantas, en Chongqing y Hubei), la red de autopistas de cuota más larga del mundo, el segundo aeropuerto más grande del mundo en términos de pasajeros (Beijing) y la tercera red ferroviaria más grande del mundo.

El estudio de esta transformación urbana en China y la conceptualización de la “ciudad” como centro en donde ocurre ha sido ampliamente desarrollado por investigaciones en las disciplinas de la geografía urbana, sociología, ciencia política y economía política. La mayoría de los estudios conceptualizan el proceso de formación de la “ciudad” en China como consecuencia de la reforma económica de 1978 en términos de apertura, integración a la economía global, flexibilización en el uso de la tierra, descentralización de la administración pública y competitividad para fortalecer una economía de exportación.

Estas maneras de interpretar la formación de las “ciudades” en China comete el error *a priori* de elegir metodologías desarrolladas en contextos económico-políticos completamente distintos a

los de China. Elegir un marco teórico desarrollado para explicar la transformación de Baltimore difícilmente podría explicar cómo ha emergido Shanghai desde la década de los 90s.

Este ensayo discute primero brevemente la conceptualización de la “ciudad” en China como una “ciudad capitalista”, revisando los estudios al respecto así como los marcos teóricos que adoptan. Posteriormente este ensayo presenta una propuesta para entender el proceso de formación de una “ciudad” en China desde la reconfiguración burocrática que el Partido Comunista chino articula desde las instituciones del gobierno central. El ensayo concluye con una discusión breve sobre la importancia de ver una “ciudad” en China como una manifestación territorial del Partido Comunista chino, y no como una materialización de los mecanismos de mercado.

城市: La ciudad como producto de la reforma económica

Uno de los marcos analíticos más usados en ciencias sociales para conceptualizar la ciudad como una manifestación material de los procesos de creación y acumulación de capital es “el proceso de urbanización en el capitalismo” (Harvey, 1975, 1978, 1981, 1982, 1985, 1989). Harvey formula esta conceptualización, basada en economía política marxista, para contextos político-económicos en donde el capital privado se apropia de los medios de producción (particularmente la tierra) y los circula en un proceso que finalmente deviene en la “urbanización del capital”.¹

Dentro de este marco teórico se encuentra el concepto de “la ciudad emprendedora” (entrepreneurial city), para definir la formación de ciudades como polos competitivos y flexibles de atracción de capital en contraposición con el declive económico del Estado central, característico de la economía fordista-keynesiana de la post-guerra (Harvey, 1989; Jessop, 2002; 2008). También está el concepto de “asociación público – privada” (public – private partnership) que define la función crucial de la iniciativa privada en el financiamiento de la infraestructura para maximizar su índice de ganancia (Harvey, 1989).

¹ Los casos de estudio que analiza Harvey para su extensa producción teórica son las economías del corredor transatlántico en los 80s (principalmente Inglaterra y Estados Unidos), así como casos específicos de ciudades como París, Baltimore o Nueva York.

La mayoría de los estudios sobre transformación urbana en China toman al período de reforma y apertura (改革开放, *gaige kaifang*) como un punto de inflexión (Zhu, 2004; Ma, 2006; Wu & He, 2007; Wu, Guo & Gu, 2006; Wu & Zhang, 2008; Visser, 2010). Estos estudios mencionan que la reforma económica transformó las ciudades chinas desencadenando dinámicas de mercado que han integrado paulatinamente a China a la economía global. Al mismo tiempo, las ciudades chinas han entrado en una competición creciente por elevar su competitividad para atraer inversión.

La conceptualización de la ciudad china como una “ciudad emprendedora” es principalmente desarrollada en torno a la economía regional del delta del río Yangtzi o del río Perla (Xu & Yeh, 2008; Shen, 2002; Zhang, 2006; Wu & Zhang, 2007; Shen & Luo, 2009; Zheng, 2010). Otros estudios llevan el determinismo económico más lejos y sitúan a China como un país en un proceso de neoliberalización (Wu, 2007; Wu & He, 2009) o transición hacia una consolidación de derechos de propiedad privada después de la reforma económica (Wu, 1997).

La “ciudad global” es una conceptualización acuñada por la socióloga Saskia Sassen (1991) para definir la transformación socioeconómica en tres ciudades: Londres, Tokyo y Nueva York. Sassen basa su análisis en la concentración de la riqueza como producto de la recomposición laboral en estas ciudades en el contexto de la formación de dos industrias: finanzas y bienes raíces. La “ciudad global” y la “asociación público – privada” han sido apropiados por informes burocráticos de organizaciones internacionales o consultoras como simples adjetivos estandarizados, en los cuales incluyen a China (i.e. Asian Development Bank, 2009; The World Bank, 2007; Mckinsey, 2012), lo cual ha sesgado más el debate sobre lo que representa una ciudad en China.

Otros estudios enfatizan la importancia de considerar la asociación de los gobiernos locales con empresas privadas para la transformación urbana de China (Li & Li, 2011; Zhu, 1999; Lee, 2007). La principal premisa de todos estos estudios es el considerar la época de la reforma como un momento decisivo en el cuál las dinámicas del mercado emergieron y han estado paulatinamente controlando las interacciones entre empresas, gobierno y sociedad para moldear la urbanización en China. El gobierno sigue siendo importante, como actor económico y regulador (Zhao & Zhang, 1999; Xu, Yeh & Wu, 2009).

Es decir, las diferencias entre el proceso de urbanización en China y en cualquier otro contexto económico político en el mundo se han ido reduciendo gradualmente desde el inicio de la época de la reforma en 1978. El uso de conceptos como los anteriormente mencionados sugiere la idea de que las ciudades en China son producto de un proceso relativamente similar al de otras latitudes, aunque con variaciones importantes que hay que considerar. De ser así, Shanghai podría ser una nueva “ciudad global”, reemplazando posiblemente a Tokyo, sumergida en una economía con problemas estructurales; o incluso a Londres, como posible futuro centro financiero del mundo.

El error fundamental de todos estos estudios reside en tomar *a priori* la formación de mecanismos de mercado después de la reforma económica y basarse en eso para determinar el rol del gobierno en la formación de las “ciudades”. Es decir, estos estudios han aceptado sin cuestionar en absoluto el período de reforma como un período de real cambio económico, cuando lo que ha sucedido es que el Partido Comunista chino se ha fortalecido y continúa siendo el principal determinante del desarrollo de “ciudades”. En otras palabras, Shanghai y las demás ciudades chinas son una manifestación del poder del Partido Comunista chino en forma de “ciudad”.

城市: La ciudad como categoría administrativa

En el contexto económico político de China contemporánea, la ciudad no es una manifestación emanada de los procesos de acumulación de capital, sino una categoría administrativa cuyos límites manipula el gobierno central para expandir la economía. En otras palabras, la creación de una “ciudad” es una estrategia del Partido Comunista chino para controlar las relaciones políticas que determinan la economía (Cartier, 2005; 2011; 2013).

El Ministerio de Asuntos Civiles, parte del gobierno central, se encarga de autorizar cambios en los límites del sistema territorial de los gobiernos locales (行政区, *xingzhengqu*). Es decir, el nivel de crecimiento económico o desarrollo de las localidades depende directamente de los ajustes que el gobierno central autorice o ejecute (Cartier, 2013). Una de las unidades territoriales de este sistema se llama “ciudad” (城市, *chengshi*). Hay varios tipos de “ciudad”,

cada uno con diferentes atribuciones sobre el manejo de la tierra, la base fiscal y las finanzas públicas.

Desde tiempos dinásticos, la unidad territorial de organización burocrática y administrativa más importante en China había sido el condado (县, *xian*). Sin embargo, después de la reforma económica, la ciudad (城市, *chengshi*) se ha multiplicado como unidad territorial al interior de China (Cartier, 2011). Desde 1978 a 1992, las ciudades a nivel condado (县级市, *xianjishi*) crecieron exponencialmente. En la década de los 90s, el gobierno central frenó su crecimiento y comenzó la expansión de las ciudades a nivel prefectura (地级市, *dijishi*) (Cartier, 2011).

La “ciudad” es una categorización administrativa ya creada dentro del sistema burocrático chino, no es una manifestación física de edificios, infraestructura o población urbana. La “ciudad” sirve como categoría administrativa para manejar el presupuesto público y acelerar la creación de lo que efectivamente sería una urbanización visible (Cartier, 2005; Mahadevia, 2007). En otras palabras, un lugar en China podría ser una “ciudad” y tener a la mayoría de su territorio como zonas rurales y a la mayoría de su población como campesinos. Esta es la situación de Chongqing, un lugar que ha sido narrado repetidamente como “la ciudad más grande del mundo” y que sugiere la visión de una mega-metrópolis de miles de kilómetros cuadrados de áreas urbanas e infraestructura.

La “ciudad” que representa más fehacientemente el control directo del Partido Comunista chino sobre el proceso de urbanización es la ciudad a nivel de provincia (直辖市, *zhixiashi*). Este término ha sido traducido al inglés como “municipality”, que sería “municipalidad” en castellano; traducciones que destilan el verdadero contenido político de esta unidad administrativa: el control directo del gobierno central sobre sus transformaciones socioeconómicas. Existen cuatro ciudades a nivel provincia: Beijing, Shanghai, Tianjin y Chongqing.

Chongqing fue una “ciudad” creada por el gobierno central en 1997, cuando se separó de la provincia de Sichuan, en donde antes era solamente una ciudad a nivel prefectura. El gobierno central le concedió al nuevo gobierno de Chongqing el control de otra ciudad a nivel prefectura, una ciudad a nivel condado y una prefectura.

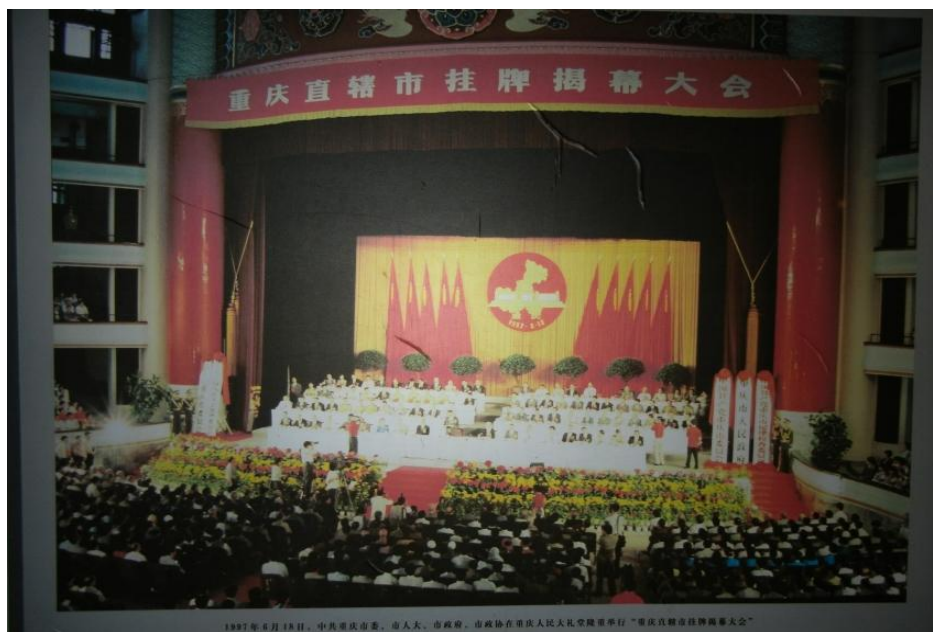


Foto conmemorativa del establecimiento formal de la Ciudad de Chongqing, el 18 de Junio de 1997. Parte de una serie de fotografías desplegada en el edificio del Congreso Popular de Chongqing
Foto: Miguel Ángel Hidalgo

La zona urbana de Chongqing se encuentra mayoritariamente concentrada en sus nueve distritos centrales, que representan apenas el 6,45% de su territorio, mientras que lo restante son montañas, ríos, aldeas y pequeños núcleos urbanos esparcidos alrededor de las orillas del Río Yangtze. Aproximadamente, 53% de la población de Chongqing es urbana, y de esa proporción el 40,9% vive en los nueve distritos centrales.

El fenómeno de las aldeas dentro de las ciudades (城中村, *chengzhong cun*) es típico en un proceso de urbanización manejado por criterios burocrático-administrativos y no por estándares económicos que conceptualizan a la “ciudad” como un núcleo urbano. Las “aldeas dentro de las ciudades” son territorios que son tragados por las dinámicas de expansión de los límites territoriales en las burocracias locales. Son particularmente visibles en la región del este de China y en el delta del Río Perla.

Si la “ciudad” es una categoría administrativa que el gobierno central puede manipular, entonces la planeación urbana (城市规划, *chengshi guihua*) es una estrategia subsidiaria de control sobre los procesos económicos de cualquier “ciudad”. La planeación urbana contemplaba la administración de los recursos económicos (incluyendo la población) dentro de la zona urbana de

las “ciudades”. Esto limitaba la expansión territorial de la mancha urbana y la rentabilidad de ciertas industrias, especialmente los bienes raíces.

Desde 2007, el gobierno central aprobó oficialmente la transición del “plan urbano” al “plan urbano-rural” (城乡规划 , *chengxiang guihua*). El Partido Comunista chino enmarcó esta estrategia en una retórica de “coordinación de proyectos de infraestructura” para reducir disparidades sociales. Lo que realmente se planea es engullir anticipadamente las zonas rurales dentro de un plan urbano, para acelerar la apropiación de la tierra e incrementar la rentabilidad de los bienes raíces e industrias relacionadas.



Foto del plan integral de la Zona de los Dos Ríos (两江新区, *liangjiang xinqu*) en el Museo de Planeación Urbana de Chongqing. La mayoría del territorio incluido en este plan es rural (las zonas marcadas en verde) y designadas oficialmente como 城市公共绿地 (*chengshi gongong lvdì*) o áreas verdes de uso público para la ciudad.

Foto: Miguel Ángel Hidalgo

Una estrategia de desarrollo urbano ampliamente usada por varias ciudades en China es el desarrollo de “nuevas ciudades” (新城, *xincheng*). Estas nuevas ciudades no son más que distritos de bienes inmobiliarios, alguna zona exclusiva para establecimientos comerciales o financieros. Es decir, estos proyectos de desarrollo no son de ninguna manera una “ciudad” en cuanto a que no están incluidos en ninguna categoría de la burocracia en China. Los gobiernos locales usan esto para “enmarcar” la construcción de más infraestructura y aumentar el valor de la tierra y la especulación.

La “ciudad” también puede ser usada como narrativa para describir proyectos inmobiliarios o de consumo. Los centros comerciales, que son un complejo pequeño de edificios o incluso un solo edificio, en ocasiones se llama “ciudad” (城, *cheng*). También los proyectos de las empresas inmobiliarias pueden tener el nombre de “ciudad”, tales como “La ciudad del gran jardín” o “la ciudad del sol”.



La ciudad en forma de un edificio o de un complejo de bienes raíces. A la izquierda, foto de la Ciudad de los Deportes Lifa (力帆体育城, *lifa tiyucheng*) en el complejo deportivo Lifa, Chongqing. La ciudad como narrativa de consumo. A la derecha, foto de un anuncio del complejo inmobiliario 大园城 (*dayuan cheng*), o “La Ciudad del Gran Jardín”, al norte del centro de Chongqing.

Foto: Miguel Ángel Hidalgo

Conclusiones

El crecimiento de las ciudades en China comenzó a despegar desde el inicio de la reforma económica. Sin embargo, las razones por las cuáles se han mantenido de manera exponencial no están en la apertura, la desregulación, la creación de mecanismos de mercado ni la interacción de China con la economía global. El Partido Comunista chino mantiene el control directo de las dinámicas económicas que se cristalizan en la formación de los paisajes urbanos que comúnmente conocemos como “ciudades”.

Esto no es negar o demeritar en importancia la creciente ola de inversión extranjera, que también ha invertido en la construcción de edificios y otros elementos de capital fijo, sino subrayar que el

Partido Comunista chino se mantiene como el agente principal de control sobre dichas dinámicas a través de la creación, extensión o abolición de la categoría administrativa llamada “ciudad”.

La época de la reforma económica ha impulsado a muchos analistas y académicos a formular que le economía política de China está envuelta en crecientes dinámicas de mercado, expropiación y acumulación de capital típicas de cualquier otro país. Sin embargo, el análisis de la conceptualización de la “ciudad” demuestra que es absolutamente el caso contrario. China se mantiene como un país en donde el control burocrático, la planeación urbana y la regulación del uso de los medios de producción son mecanismos bases para la transformación urbana tan exponencial que ha registrado durante los últimos años.

Referencias

- Asian Development Bank. 2009. Public Private Partnership for Infrastructure in China. Disponible en <http://www.adbi.org/event/3014.ppp.infrastructure.china/>
- Cartier, C. 2005. City-space: scale relations and China's spatial administrative hierarchy. In F. Wu and L. Ma (Eds.), *Restructuring the Chinese City. Changing society, economy and space*. (pp. 21-38). UK: Routledge.
- Cartier, C. 2011. Urban growth, rescaling and the spatial administrative hierarchy. *Provincial China*, 3 (1).
- Cartier, C. 2013. What's territorial about China? From geopolitical narratives to the 'administrative area economy', *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 54 No. 1, pp. 57-77
- Harvey, D. 1975. The geography of capitalist accumulation: A reconstruction of the Marxian theory', *Antipode*, 7 (2), 9-21.
- Harvey, D. 1978. The Urban Process under Capitalism: a Framework for Analysis, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2 (1-4), 101-131.
- Harvey, D. 1981. The Spatial Fix: Hegel, Von Thunen and Marx. *Antipode*. Vol. 13. Issue 3. Pp. 1 – 12
- Harvey, D. 1982. *The Limits to Capital*, UK: Basil Blackwell Publisher Limited.
- Harvey, D. 1985. *The urbanization of capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization*. UK: Blackwell.

- Harvey, D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, 71 (1), 3-17.
- Jessop, B. (2002). *The future of the Capitalist state*. UK: Polity.
- Jessop, B. (2008). *State power. A strategic-relational approach*. UK: Polity.
- Li, L. & Li, X. (2011). Redevelopment of urban villages in Shenzhen, China – An analysis of power relations and urban coalitions. *Habitat International*, 35, 426-434.
- Lee, S. (2007). Public-private partnership in the urban water sector in Shanghai. In F. Wu. *China's Emerging Cities. The making of new urbanism*. UK: Routledge.
- Ma, L. (2006). The State of the field of urban China. A critical multidisciplinary overview of the literature'. *China Information*, 20 (3), 363-389.
- Mahadevia, D. 2007. Urban Infrastructure Financing and Delivery in China. *Economic and Political Weekly*. Vol. 42. No. 11. Pp. 964 – 972
- Mckinsey, 2012. Global Cities and the Future: an Interactive Map. Consultado en: http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/global_cities_of_the_future_an_interactive_map
- Sassen, S. 1991. “The Global City. New York, Tokyo, London”. Princeton University Press. Estados Unidos.
- Shen, J. (2002). Urban and regional development in post-reform China: the case of Zhujiang delta, *Progress in Planning*, 57, 91-140.
- Shen, J. & Luo, X. (2009). A study on inter-city cooperation in the Yagdze river delta region, China, *Habitat International*, 33, 52-62.
- The World Bank. (2007). *The urban development investment corporations (UIDCs) in Chongqing, China. Technical assistance report*'. Consultado en [http://search.worldbank.org/all?qterm=China:%20Framework%20for%20Credit-Based%20Borrowing%20by%20the%20Urban%20Development%20Investment%20Corporations%20\(UDICs\)](http://search.worldbank.org/all?qterm=China:%20Framework%20for%20Credit-Based%20Borrowing%20by%20the%20Urban%20Development%20Investment%20Corporations%20(UDICs)).
- Visser, R. (2010). *Cities surround the countryside*. USA: Duke University Press.
- Xu, J. & Yeh, G.O. A. (2008). Regional cooperation in the Pan-Pearl River Delta: A formulaic aspiration or a new imagination? *Built Environment*, 34 (4), 408-426.
- Wu, F. (1997). Urban restructuring in China's emerging market economy: Towards a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 21 (4), 640-663

- Wu, F. & He, S. (2007). Neighborhood changes and residential differentiation in Shanghai. In F. Wu. (Ed.), *China's Emerging Cities. The making of new urbanism*. UK: Routledge.
- Wu, F. (2007). Beyond Gradualism. In F. Wu. (Ed.), *China's Emerging Cities. The making of new urbanism*. UK: Routledge.
- Wu, F., Guo, C., & Gu, C. (2006). Urban poverty in the transitional economy: a case of Nanjing, China. *Habitat International*, 30, 1-26.
- Wu, F. & He, S. (2009). China's emerging neoliberal urbanism: Perspectives from urban redevelopment'. *Antipode*, 41 (2), 282-304.
- Wu, F. & Zhang, F. (2008). Planning the Chinese city. Governance and development in the midst of transition. *Town Planning Review*, 79 (2-3), 149-156.
- Wu, F. & Zhang, J. (2007). Planning the competitive City-Region. The emergence of strategic development plan in China. *Urban Affairs Review*. 42 (5), 714-740
- Xu, J., Yeh, G. O. A. & Wu, F. (2009). Land commodification: New land development and politics in China since the late 1990s, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (4), 890-913.
- Zhao, X.B. & Zhang, Li. (1999). Decentralization reforms and regionalism in China: A review. *International Regional Science Review*, 22 (3), 251-281.
- Zhang, T. (2006). From intercity competition to collaborative planning. The case of the Yangtze River Delta region of China. *Urban Affairs Review*, 42 (1), 26-56.
- Zheng, Jane. (2010). The 'entrepreneurial state' in 'creative industry cluster' development in Shanghai'. *Journal of Urban Affairs*, 32 (2), 143-170.
- Zhu, J. (1999). Local growth coalition: The context and complications of China's gradualist urban land reforms. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (3), 534-548
- Zhu, J. (2004). Local Developmental State and Order in China's Urban Development during Transition. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (2), 424 – 447.