



La jerarquía administrativa territorial y la urbanización de China

Miguel Ángel Hidalgo Martínez

Candidato a Doctorado en Estudios Internacionales en el China Research Centre de la University of Technology, Sydney

Dirección: City Campus. PO Box 123 Broadway. New South Wales 2007. Sydney, Australia.

Teléfono: +61 295141591

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 China Research Centre de la University of Technology, Sydney. Profesionalmente ha sido docente de español en la Universidad de Lenguas Extranjeras de Dalian y tutor en el curso “Politics of China” en la Sydney University. Es miembro de la Asociación Americana de Geógrafos y de la Asociación Australiana de Estudios Chinos.

Resumen:

La construcción acelerada y a gran escala de infraestructura urbana ha transformado el espacio y la vida diaria de la sociedad en la República Popular de China. Estudios al respecto remarcan la emergencia de mercados de uso de la tierra y la importancia de actores económicos privados (principalmente agencias inmobiliarias y empresas transnacionales) como agentes de transformación del espacio, en detrimento de las instituciones estatales.

Este texto aborda la cristalización de los flujos de capital en forma de infraestructura partiendo de la dinámica configuración territorial de las relaciones de poder al interior del estado chino. La jerarquía administrativa territorial, constantemente adaptada desde las estructuras estatales chinas mediante estrategias territoriales como la planeación urbana, da forma a los flujos de inversión para la construcción de infraestructura, principalmente desde el sistema bancario paraestatal chino.

Introducción

Durante la época maoísta en China el espacio que constituía la principal vanguardia productiva y la arena protagónica en la lucha de clases que impulsaría al país hacia ámbitos protagónicos en el panorama internacional fue el campo. Pero después de la reforma económica lanzada por Deng Xiaoping el Partido-Estado chino ha desarrollado estrategias territoriales y financieras que han ido consolidando paulatinamente un nuevo espacio como eje productivo, lugar vital para la formación y consolidación de una sociedad de consumo y el embrión en la transformación de China como sociedad rural a sociedad urbana: las ciudades.

Históricamente China ha sido una sociedad rural. Durante la época maoísta el Partido Comunista Chino diseñó estrategias para acelerar la producción e industrializar al país, sin embargo aún bajo esta perspectiva las ciudades fueron contenidas en términos de crecimiento, tanto infraestructural como poblacional. Fue hasta después de la reforma económica que el crecimiento urbano comenzó a hacerse presente en China, después de que el Partido Comunista Chino flexibilizó el control totalitario que tenía sobre la población y el uso de la tierra. En 2009, las Naciones Unidas calcularon que 60% de la población China estaba viviendo en urbes (United Nations, 2009).

Los estudios que analizan la expansión territorial de las urbes (generalmente enfatizando el acelerado desarrollo de los bienes raíces) parten de un análisis en las transacciones sobre el derecho de uso de la tierra; soslayando las transformaciones en la estructura territorial administrativa de China, misma que este breve texto intentará esbozar como elemento fundamental para entender los procesos de urbanización en China.

Urbanización de China

Las reformas económicas de Deng Xiaoping han transformado China desde 1978, no solamente en términos administrativos o técnicos, sino también en términos del espacio y la vida diaria de la población china. La construcción de enormes ciudades, en muchas ocasiones en períodos de tiempo muy reducidos, ha sido un fenómeno socioeconómico de proporciones telúricas considerables. Los factores que subyacen en la producción de este nuevo “ambiente social” o esta “segunda naturaleza” merecen cuidadoso análisis, enfatizando en la particularidad del sistema político chino que, a pesar de la reforma económica, sigue firmemente sujetando varias riendas del desarrollo económico a nivel nacional y local.

Estudios sobre la transformación urbana en China remarcan la importancia de las reformas económicas que el Partido Comunista Chino inicio en 1978 como el génesis de un acelerado proceso de urbanización. La apertura al capital extranjero, la privatización de empresas paraestatales, la desregulación de los flujos migratorios internos y la compra-venta de los derechos de uso sobre la tierra son factores que han entrado en convergencia con al descentralización del ejercicio del poder del aparato gubernamental chino, particularmente en lo que se refiere a la recaudación fiscal y el gasto público (Ma, 2006, Lin, 1999; Zhu, 2004; Wu & He, 2007; Wu & He, 2009; Wu, Guo & Gu, 2006; Wu & Zhang, 2008; Visser, 2010; Chen, 2011; Zheng, 2010; Li & Li, 2011; Zhu, 1999; Lee, 2007).

La lectura constante de estos estudios sobre el urbanismo en China se basa en la definición de las reformas económicas como el punto de partida que ha permitido el avance de nuevos actores (i.e. empresas trasnacionales, pequeñas y medianas empresas privadas, organismos internacionales como el Banco Asiático de Desarrollo, que cooperan activamente en la formulación e implementación de las políticas públicas en China, etc.), en detrimento del protagonismo del Partido Comunista Chino y su aparato estatal en las transformaciones del espacio en China. Estos estudios definen la economía china en términos de “transición” (presumiblemente de una economía

planificada centralizada a una economía desregulada o de libre mercado, aunque en muchas ocasiones no se establezcan explícitamente estos términos).

Por otro lado, hay estudios que analizan las transformaciones territoriales en la China de la post-reforma económica enfatizando la importancia de las empresas paraestatales y el aparato gubernamental chino no únicamente como actores protagónicos, sino como principales arquitectos en formas y fines de dichos procesos. En la óptica de estos análisis, las reformas económicas no representaron el retiro del gobierno chino en los procesos de desarrollo económico, sino que fueron maniobras de flexibilización del régimen que le han dado una capacidad considerable de adaptabilidad en los intrincados mares de los flujos globales de capital (Abramson, 2007; Chan, 2010; Cartier, 2001; Hsing, 2010; Walter & Howie, 2011).

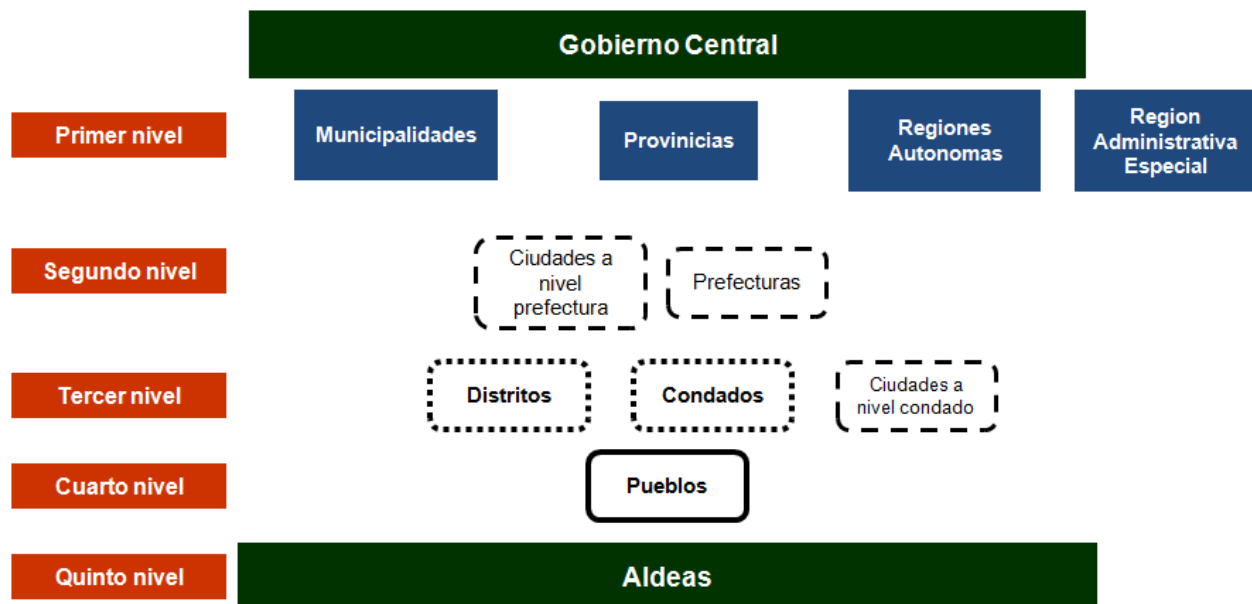
Propuesta metodológica y teórica para analizar los procesos de urbanización en China

El Estado chino ha utilizado desde tiempos dinásticos las unidades administrativas territoriales no solamente para administrar la estructura económica imperial, sino también para el manejo poblacional. Durante las distintas dinastías chinas se han establecido diversas relaciones de descentralización-centralización entre el gobierno imperial central y las localidades (representadas esencialmente en los condados). El Partido Comunista Chino también ha hecho uso de esta estructura política para desplegar sus estrategias de desarrollo económico.

El poder político en China se cristaliza en términos territoriales en la jerarquía administrativa territorial. De acuerdo con Cartier (2001, 2005, 2011), las dinámicas de los múltiples actores que encausan los flujos de capital para la urbanización acelerada de China son fundamentalmente moldeadas a través de la jerarquía administrativa territorial. Consecuentemente, Cartier propone el estudio detallado y sistemático de la territorialización del poder político en entidades administrativas en China a manera de una propuesta metodológica y teórica para entender los procesos de urbanización que

están actualmente transformando el espacio en China. Esta perspectiva es particularmente relevante en un análisis del gasto público y el sistema de crédito doméstico.

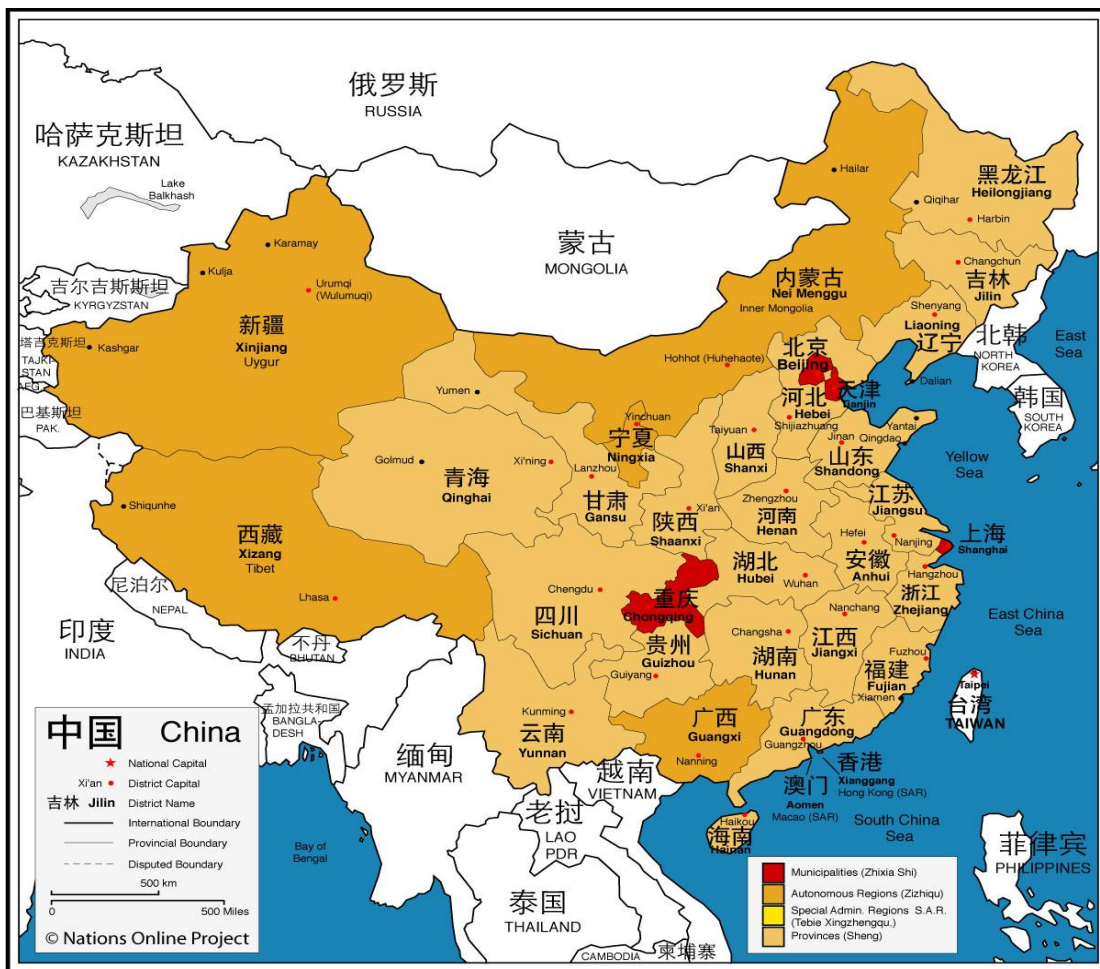
La jerarquía administrativa territorial está dividida en cinco niveles abajo del gobierno central, que representa territorialmente los límites de la República Popular de China. En el primer nivel, abajo del gobierno central, están las municipalidades (que son ciudades a nivel de provincia), las provincias, regiones autónomas y las regiones administrativas especiales (Hong Kong y Macao). Posteriormente están las ciudades a nivel prefectura y las prefecturas. El tercer nivel son los distritos, condados y ciudades a nivel condado. Posteriormente los pueblos y como último nivel, las aldeas. El siguiente diagrama muestra la jerarquía de cada uno de los niveles mencionados anteriormente.



La jerarquía administrativa territorial divide a China en esferas de poder político que constituyen un engranaje institucional que define el curso de los flujos de capital. Las disparidades regionales en términos económicos son una expresión concreta de la importancia de la jerarquía administrativa territorial en la transformación espacial en China. Hay una disparidad muy marcada entre el desarrollo económico de las

provincias costeras y las del occidente de China. Estas disparidades también se encuentran al interior de las provincias, entre las distintas ciudades a nivel prefectura. Esto se detallará en la siguiente parte de este breve texto.

El siguiente mapa muestra la distribución de la jerarquía administrativa territorial en la extensión del territorio de China. Las regiones autónomas están marcadas en amarillo oscuro, las provincias en amarillo claro, las municipalidades en rojo y las dos regiones administrativas especiales, cuya extensión territorial es muy pequeña, están ubicadas al sur de la provincia de Guangdong.



Fuente: Nations Online Project. Disponible en: http://www.nationsonline.org/oneworld/china_administrative_map.htm

Los niveles jerárquicos de la territorialidad administrativa de China se sobrepone unos con otros. La alegoría para entender esto serían las muñecas rusas *matryoshka*.

Cada nivel en la jerarquía administrativa territorial representa un nivel burocrático más en la toma de decisiones para la formulación e implementación de estrategias de desarrollo económico. A más niveles burocráticos, mayor es la posibilidad de retardar proyectos o duplicar inversiones en detrimento de la eficiencia en la generación y acumulación de capital; mientras que a menores capas administrativas o burocráticas más rápida y directa es la implementación de proyectos y estrategias económicas.

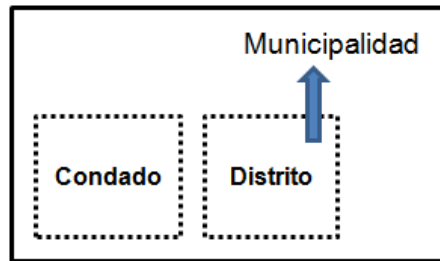
La jerarquía administrativa territorial en China no es fija, está siempre cambiando, lo que representa múltiples procesos de centralización y descentralización que convergen en tiempo y espacio. Es precisamente esta capacidad de “transformar” la territorialidad de la configuración del Estado lo que le ha permitido al Partido Comunista consolidar una gran adaptabilidad a los flujos globales de capital que han entrado a China desde la reforma económica pero que no han representado la completa desaparición del Estado en los procesos económicos.

A continuación se presentarán breves esquemas sobre la manera en la cual se estructural de los múltiples niveles de la jerarquía administrativa territorial en China.

Municipalidades

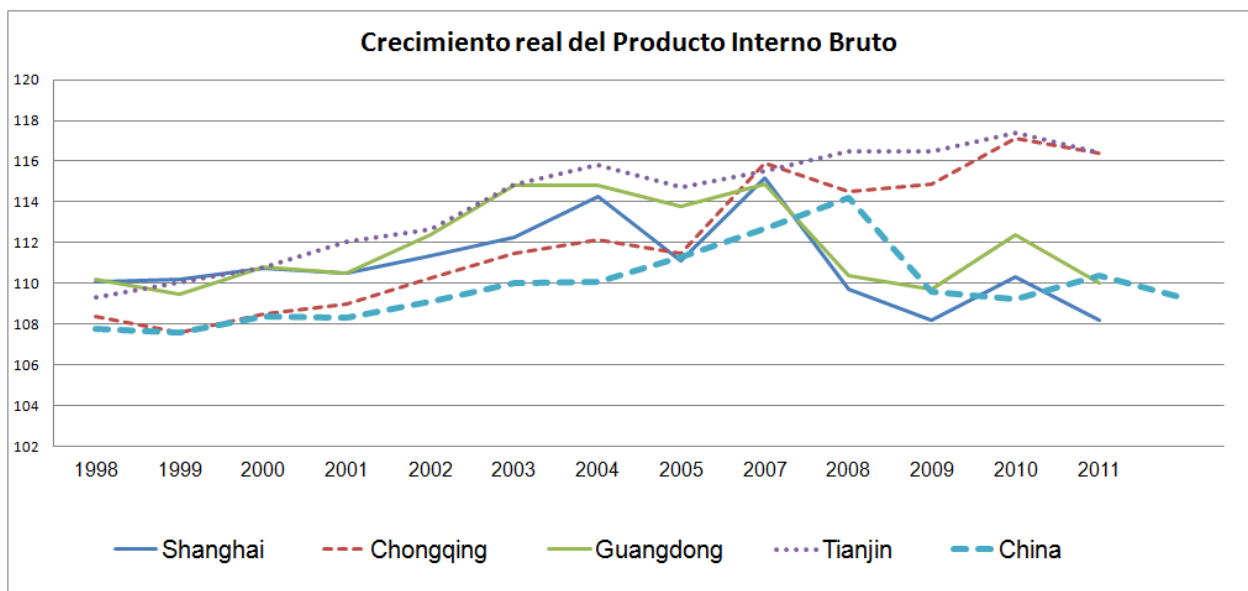
China tiene cuatro municipalidades: Beijing, Tianjin, Shanghai y Chongqing. Las municipalidades son ciudades a nivel de provincia, es decir, son la cristalización más alta de la centralización en la toma de decisiones, puesto que solamente tienen dos niveles que las separan del gobierno central. En las municipalidades el nivel más alto es el gobierno municipal, y abajo únicamente están los distritos y los condados.

El condado es fiscalmente autónomo, mientras que los distritos dependen directamente del gobierno municipal en materia fiscal y financiera (Jae & Tao, 2005). De manera que a menos condados dentro de la municipalidad, mayor la centralización en manos del gobierno municipal. Este diagrama representa la dinámica de *matryoshka* en la jerarquía administrativa territorial de las municipalidades.



Las municipalidades son los destinos de cuantiosas inversiones que, particularmente en tiempos de crisis financiera regional (1997) o global (2008), mantienen el elevado ritmo de crecimiento de la economía china en base a construcción de infraestructura urbana (Tse Kang, 2010). Las inversiones son principalmente canalizadas por el sistema crediticio doméstico, ya sea desde los Cuatro Grandes Bancos paraestatales de China (el Banco de China, el Banco Industrial y de Comercio, el Banco de Agricultura y el Banco de Construcción) o desde el Banco de Desarrollo de China.

La siguiente gráfica compara el crecimiento real del Producto Interno Bruto de tres municipalidades con Guangdong (una de las provincias donde se inició la reforma económica que abrió China a los capitales foráneos) y con China a nivel nacional. El crecimiento de Tianjin y Chongqing se han mantenido por arriba de China prácticamente durante 10 años.

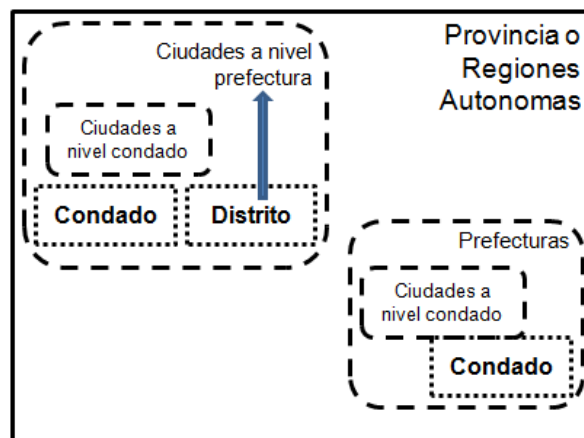


Fuente: Shanghai Statistical Yearbook, 2011; Chongqing Statistical Yearbook, 2011; China Statistical Yearbook, 2011; World databank, 2012; National Bureau of Statistics of China, 2013.

Provincias y Regiones Autónomas

La mayoría de la extensión territorial de China está compuesta por provincias y regiones autónomas. La composición de la jerarquía administrativa territorial a su interior es mucho más compleja que la que se observa en las municipalidades. Además del primer nivel, se encuentran otros tres niveles adentro de la dinámica de *matryoshka* de las provincias y las regiones autónomas.

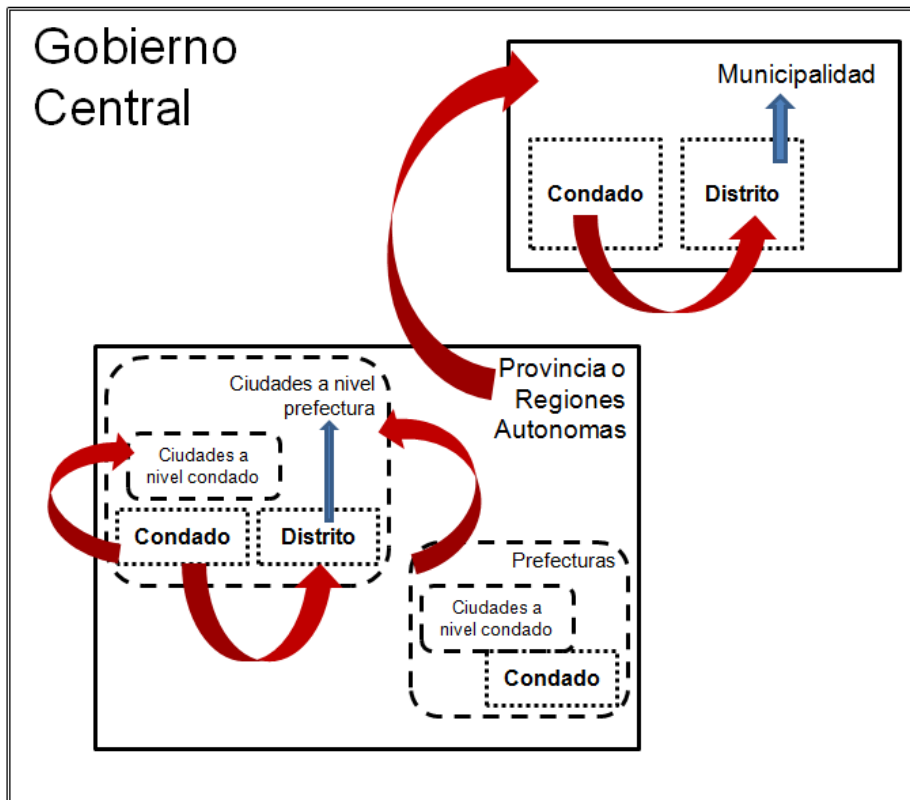
Las ciudades a nivel prefectura y las prefecturas son el segundo nivel. Las primeras tienen más capacidad fiscal y financiera, por lo que pueden emprender proyectos más ambiciosos que las prefecturas, por ejemplo, la construcción de puentes, carreteras, canales u otros proyectos de infraestructura. Las ciudades a nivel prefectura pueden tener distritos, mientras que las prefecturas no; esto centraliza más el manejo fiscal y financiero, en tanto que en las prefecturas éste se encuentra fragmentado entre los diferentes condados o ciudades a nivel condado.



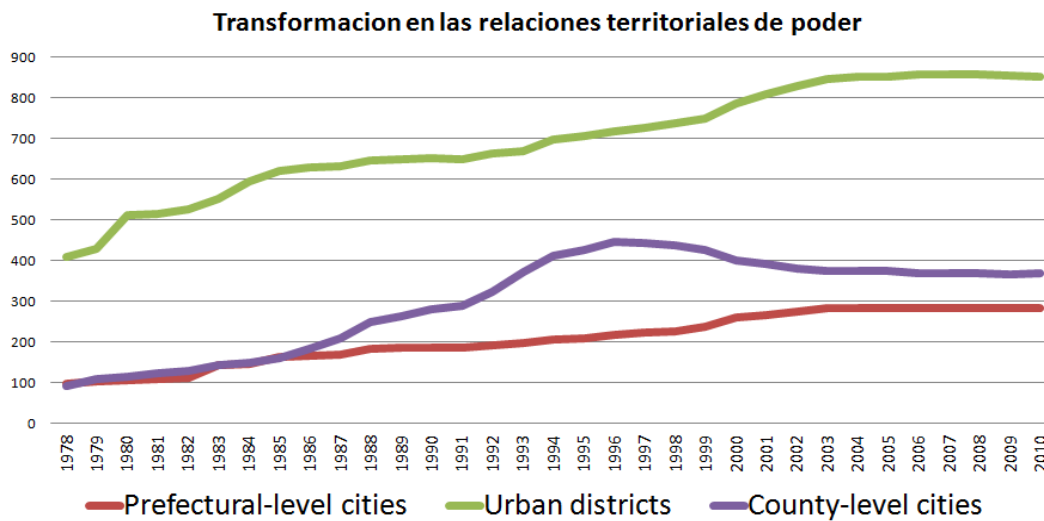
Como se mencionó anteriormente, la jerarquía administrativa territorial no es fija, sino que está siempre en constante movimiento. La mayoría de los estudios sobre el desarrollo urbano en China enfatiza la importancia de la descentralización en la jerarquía administrativa territorial como un factor crucial para el nacimiento o expansión de las urbes en China; sin embargo en términos territoriales lo que se ha venido consolidando es una centralización de las relaciones de poder. En otras palabras, los condados están siendo convertidos en ciudades a nivel condado o están siendo

fusionados con distritos por mandato de los niveles superiores de gobierno. De esta manera los distritos han crecido en número y en extensión territorial, lo que significa una mayor concentración de poder en manos de las autoridades en las ciudades a nivel prefectura o en las municipalidades. El proceso de centralización más grande es la creación de una municipalidad, mismo que se presentó por última vez en 1997 cuando se separó la ciudad a nivel prefectura de Chongqing de la provincia de Sichuan, para crear la municipalidad de Chongqing.

Este diagrama muestra las dinámicas de centralización que se han presentado en la jerarquía administrativa territorial durante los últimos años. Las prefecturas están casi extintas en China, las ciudades a nivel prefectura dejaron de avanzar pero sus distritos están creciendo mientras devoran condados a su paso. Adentro de las municipalidades se da la misma dinámica.



La siguiente gráfica muestra explícitamente el avance de los distritos durante los últimos años. Las ciudades a nivel prefectura y a nivel condado no se han expandido, la dinámica de centralización está ocurriendo en su interior, con el avance de los distritos.



Fuente: Cartier, 2011. (La columna de la izquierda muestra el número de unidades administrativas en cada año).

Conclusión

Las reformas económicas de Deng Xiaoping rearticulaban la economía política de China con la entrada de otros agentes y procesos productivos; lo cual no significó necesariamente el desplazamiento de las instituciones estatales de la esfera económica. La construcción de infraestructura y otras formas de capital fijo en China, que deriva en la expansión o construcción de grandes urbes, es un proceso directamente relacionado con las transformaciones en la territorialización de las relaciones de poder cristalizadas en la jerarquía administrativa territorial de China.

El sistema de crédito, como fuente de capital financiero para la construcción de infraestructura, es también fundamental y complementario a los cambios en las dimensiones de las unidades administrativas en China. Consecuentemente cualquier investigación sobre la urbanización acelerada debe también incorporar a su análisis este otro elemento. Desafortunadamente hasta ahora la mayoría de los estudios sobre

la urbanización de China se han concentrado en los cambios en el uso de la tierra y el desarrollo del sector inmobiliario.

Las dinámicas de territoriales del Estado en China determinan el curso del capital financiero que, finalmente, se cristalizan en la construcción de infraestructura. Las municipalidades están a la vanguardia en este sentido, ya que su cercanía con las autoridades centrales les confiere estratégica prioridad para ser recipientes de masivas inversiones para la construcción de infraestructura.

Además de las dinámicas de *matryoshka* que se analizaron en este breve texto, también cabe recalcar que existen muchas otras maneras de transformar la territorialización de las relaciones de poder en China. Los gobiernos locales y el gobierno central han estado creando zonas exclusivas de desarrollo económico bajo diferentes rubros: zonas económicas especiales, zonas de desarrollo, distritos industriales, nuevos distritos a nivel nacional, parques tecnológicos, etc. Esta compleja clasificación también redefine el territorio en términos económicos, moldeando los flujos de inversión que se originan al interior de China desde su sistema financiero o llegan del extranjero por medio de las empresas trasnacionales.

Referencias

- Abramson, D. (2007). The dialectics of urban planning in China. In Wu, Fulong (Ed.), *China's Emerging Cities. The making of new urbanism*. UK: Routledge.
- Cartier, C. (2001). Zone Fever, the arable land debate, and real estate speculation: China's evolving land use regime and its geographical contradictions. *Journal of Contemporary China*, 10 (28), 445-469.
- 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). Retrieved from: http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/provincial_china/article/viewFile/2440/pdf_10
- Chan, W. K. (2010). Fundamentals of China's Urbanization and Policy. *The China Review*, 10 (10), 63-94.
- Chen, F. (2011). Traditional architectural forms in market oriented Chinese cities: Place of localities or symbol of culture? *Habitat International*, 35, 410-418.
- Chongqing Statistical Yearbook, (2011). National Bureau of Statistics of China. China: China Statistics Press.
- China Statistical Yearbook, (2011). National Bureau of Statistics of China. China: China Statistics Press.
- Hsing, Y. (2010). *The great urban transformation politics of land and property in China*, USA: Oxford University Press.
- Jae, H. & Tao C. Lam. (2004). China's "City System" in Flux: Explaining Post-Mao Administrative Changes. *The China Quarterly*. No. 180. Pp. 945-964
- Lin, C.S. G. (1999). State policy and spatial restructuring in post-reform China, 1978-95. *International Journal of urban and Regional Research*, 23 (4), 670-696.
- 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.

National Bureau of Statistics of China, (2013). National Bureau of Statistics of China. China: China Statistics Press.

Nations Online Project. Disponible en:

http://www.nationsonline.org/oneworld/china_administrative_map.htm

Shanghai Statistical Yearbook, (2011). National Bureau of Statistics of China. China: China Statistics Press.

Tse-Kang. *Centrally Administrated Municipalities: locomotives of national development*. En Jae, H. & Tao C. Lam. (eds). *China´s Local Administration. Traditions and Changes in the Sub-national Hierarchy*. Pp. 39 – 62

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Available:

<http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

Visser, R. (2010). *Cities surround the countryside*. USA: Duke University Press.

Walter, C. & Fraser, H. (2011). *Red capitalism. The fragile financial foundation of China´s extraordinary rise*. USA: John Wiley.

World databank, (2012). <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

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. & He, S. (2009). China´s emerging neoliberal urbanism: Perspectives from urban redevelopment'. *Antipode*, 41 (2), 282-304.

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. & Zhang, F. (2008). Planning the Chinese city. Governance and development in the midst of transition. *Town Planning Review*, 79 (2-3), 149-156.

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.