

Claves de la urbanización china



Josefina Gómez Mendoza

Catedrática emérita de Geografía en la UAM. RAI.

Resumen

Se discute en el texto la tesis de que las ciudades chinas estén realizando una rápida transición hacia un modelo occidental. No solo por las descomunales dimensiones y desequilibrios territoriales de la urbanización en China, sino porque los procesos urbanos son muy distintos: guardan herencias del pasado socialista en la medida en que el registro de residencia impide que los inmigrantes rurales sean considerados urbanos; también porque la organización social intraurbana en unidades de producción ha repercutido sobre las transacciones aceleradas de suelo. El régimen dual de este, con separación entre el uso y la propiedad, influye sobre las dinámicas.

Palabras clave

China, urbanización, Beijing, Shanghai, población urbana

Abstract

The article refers to the rapid transition underway in Chinese cities towards more western models. This not only as a result of the vast dimensions and territorial differences affecting development in China, and on account of very different urban processes: that hark back to the socialist past and where the registry of residence prevented rural immigrants from being considered as town dwellers; but also to the fact that interurban social organization in production units has led to rapid land transactions. This dual system, with separation between use and ownership has an influence of the dynamics of development.

Keywords

China, development, Beijing, Shanghai, urban population



Beijing 1984. Palacio imperial



Beijing 1984. Vista de la ciudad antigua y nuevas construcciones

Sostiene la literatura académica más usual sobre la urbanización china, que sus ciudades están convergiendo hacia un modelo occidental, que están recorriendo “una transición” acelerada. Yo creo que es una tesis demasiado esquemática. Se podría admitir que las formas y la edificación van asemejándose, pero los procesos distan mucho de hacerlo.

He estado dos veces en China (en 1984 y 2012) y ambas poco tiempo, pero con la ventaja de unos recorridos muy parecidos (en común Beijing, Hangzhou, Shanghai), de modo que los casi treinta años transcurridos me permiten comparar percepciones, fotografías y lecturas. La impresión que me domina es la de incredulidad ante las transformaciones ocurridas, como si yo hubiera conocido ciudades muy anteriores, quizá como si hubiera estado a finales del siglo XIX y hubiera visto demoliciones y apertura de grandes calles, al modo de las *percées* de Haussmann. Los cambios morfológicos han sido radicales: las ciudades chinas que yo he visitado han pasado de ser ciudades compactas de límites netos y grandes cinturones agrícolas a metrópolis enormemente dispersas y las más de las veces polinucleares; en las periferias híbridas coinciden urbanizaciones cerradas con los grandes barrios de infravivienda inmigrante, las enormes piezas de los parques industriales y tecnológicos y de los centros comerciales desmesurados. Mientras tanto, los centros urbanos de Beijing y de Shanghai han sido en buena parte demolidos, lo que ya se estaba iniciando en los años ochenta, y sobre ellos ha aparecido la edificación moderna de los centros de negocio y de los barrios residenciales,



Shanghai 1984. Apertura de gran vía

los rascacielos, la saturación de tráfico, una contaminación descontrolada, las calles comerciales, el comercio de lujo.

Una urbanización de ritmo y dimensiones descomunales y con concentración litoral

La urbanización china empieza por diferir de la occidental por razones de escala. Las tasas de urbanización son tan apabullantes como el ritmo con el que se lleva a cabo. En 2011, la población urbana superó a la rural, 690 millones de personas, el 51,27 % del total. Al proclamarse la República Popular en 1949, no pasaba del 10 % y hace treinta años, en el inicio de las reformas post-Mao, era del 17,3 %. Se estima que hacia 2025 se habrán alcanzado los 1.000 millones de habitantes urbanos. A las tres megaciudades actuales de población superior a los 5 millones, Beijing, Shanghai y Suzhou, se acaban de incorporar Tianjin, Guangzhou (la antigua Cantón) y Shenzhen, cuatro de ellas por tanto en las conurbaciones del Delta del Bajo Río Yangtse y del Delta del Río Perla. Esas ciudades serán 23 en 2025 (en Europa hay actualmente 35) al tiempo que las 125 que hoy tienen más de un millón habrán aumentado a 220¹. Beijing y Tianjing van camino de crear una gigantesca conurbación de 260 millones de habitantes (Bohai Economic Rim) y Guangdong de unir nueve ciudades en una de 40 millones.

La ciudad china resulta sin duda de la globalización, la mercantilización y la liberalización. Pero poco se ha dicho con ello y se necesita tomar en consideración aspectos específicos: pautas organizativas anteriores, formas en



Shanghai 1984. Calle centro ciudad



Beijing 2012

que se ha procedido a la descentralización institucional, fiscal y a la desregulación del suelo, y ritmos y volúmenes de los flujos demográficos. El proceso que empezó con las reformas de 1978 tuvo un momento de intensificación, de inflexión, que coincide con la celebrada “visita al Sur” de Deng Xiaoping en 1992: a partir de entonces se optó por las ciudades costeras meridionales y la macrourbанизación. Lo que hasta entonces había sido un desarrollo que se apoyaba tanto en los núcleos rurales como en las ciudades medias (al modo del desakota del SE asiático) quedó totalmente desbordado optándose por estrategias territoriales discriminadas y heterogéneas. Fueron elegidas primero las grandes ciudades costeras, después todo el área litoral dando lugar a corredores urbanos casi ininterrumpidos, siguiendo en particular el Gran Canal Chino Beijing-Hangzhou y los deltas de los ríos Yangtsé y Perla en el Sur. Hasta tal punto esto es así que todo texto sobre la economía y la urbanización en China debe empezar por recordar la amalgama de términos y acrónimos de estrategia territorial diferenciada: ZEE (Zona Económica Especial); RME (Región Metropolitana Extensa); ZDET (Zona de Desarrollo Económico y Tecnológico); REA (Región Especial Administrativa); DBRY (Delta del Bajo Río Yangtsé); DRP (Delta del Río Perla).

Las claves de herencia maoísta: hukou (registro de residencia) y danwei (unidades de trabajo)

Algunas de las claves de la urbanización reciente se encuentran en la organización socialista del maoísmo (1949-1978).

La ideología antiurbanista asociada al maoísmo favorecía ciudades de tamaño medio limitadas por esa muralla invisible que era el estar registrado como urbano o como rural según la procedencia y el lugar de nacimiento, el llamado *hukou*. Además en el urbanismo socialista se derrochaba suelo, puesto que no había mercado inmobiliario, y los elementos más importantes de la producción y organización eran las llamadas unidades de trabajo (*danwei*), verdaderas células de la vida comunitaria, a la vez de trabajo y de residencia, en su mayoría productivas (*Qiye danwei*), pero también no productivas, educativas e investigadoras (*Shine danwei*) y administrativas (*Xinqzheng danwei*)². Constituían unidades muy claramente diferenciadas en el tejido urbano, ciudades dentro de la ciudad, a veces incluso tapiadas. El *danwei* lo suponía todo para el ciudadano, se podía vivir sin trabajo pero no sin *danwei*, porque este era el que suministraba vivienda, alimento, combustible, cuidado médico, pensión, etc. A cargo del ayuntamiento solo corrían basura, saneamiento y transporte³.

Colapsado el sistema por falta de movilidad, llegaron las reformas y las cosas cambiaron pero *hukou* y *danwei* mantuvieron su influencia por diversos motivos. El *hukou* nunca se ha derogado, solo ahora se piensa en ello, pero sí se ha flexibilizado y se han permitido excepciones. A ciertas ciudades se les reconoció la capacidad de buscar fórmulas intermedias. Pero en general la población inmigrante procedente del campo es temporal, o más aun flotante e informal, no tiene reconocidos derechos y tiene que ocu-



Beijing 2012. Calle del canal Jing Liao Qia

parse de cubrir sus necesidades de alimentación, vivienda y salud. De más de 360 millones de inmigrantes rurales, cerca de 240 millones no tienen reconocida la residencia, por su *hukou* rural.

En cuanto a los *danwei* aportaron, al cambiar el régimen del suelo, un ingente patrimonio que reconvertir y que deslocalizar desde los centros y distritos adyacentes a los periféricos. En 1998 se terminan los derechos de vivienda a cargo de las unidades de producción y las viviendas son ofrecidas a precios muy favorables antes de entrar en el mercado. De forma que los *danwei* han resultado ser el sistema clave para entender los desarrollos urbanos específicos y sus ritmos se convirtieron en actores de primer rango de la nueva etapa.

La urbanización del socialismo de mercado: descentralización urbana y mercado del suelo dual

La política de descentralización del estado socialista, centralizado y jerárquico, optó claramente por la escala metropolitana y muy diversos mecanismos para que las ciudades fueran estableciendo su jurisdicción y liderazgo sobre sus territorios. Una de las claves es que se confiriera a las ciudades capacidad de captar directamente tanto el capital extranjero como el local; también a partir de 1993-1994 se les dio el poder de agregar condados⁴ bajo su jurisdicción y por tanto de rediseñar el mapa según sus intereses, resultando de este modo mayor supeditación de las áreas rurales.



Todo ello ha dado gran protagonismo en la China de los dos últimos decenios a los agentes y líderes locales y no es un azar que hayan tenido más éxito los distritos donde se pueden hacer las cosas más deprisa, de forma más barata y expeditiva. Lo que no va en detrimento del Estado porque la función de este es relativamente ambigua: casi se podría hablar de un Estado federal al modo chino que conserva las decisiones políticas, mientras a las ciudades corresponden las decisiones económicas específicas. Un ejemplo inmejorable de estos procesos de escalas y de sus consecuencias es el de la megalópolis del Delta del Río Perla desde Guangzhou, a Hongkong, con más 60 millones de población y donde prevalece el *laissez faire* económico



Beijing 2012. Rascacielos

y funciona el mercado negro a todas las escalas. Es uno de los territorios más complejos de China: dos regiones de Especial Administración (Hong Kong y Macao), una capital provincial, Guangzhou, dos Zonas Económicas Preferenciales, dos ciudades de nivel subprovincial pero de autoridad supraprefectural, siete ciudades de nivel prefectural, dos condados y 31 distritos. Es decir, una de las regiones más fragmentadas de China, donde se solapan administraciones, jurisdicciones, servicios e infraestructuras⁵.

Los procesos territoriales descritos se potencian con un mercado del suelo que ha sido calificado de dual. El suelo urbano es todo él propiedad estatal mientras que el suelo



Shanghai 2012. Remodelaciones en barrio antiguo Nanshi

rural pertenece a las comunas pero, al ir estas desapareciendo, abundaron las anexiones por parte de las ciudades. En todo caso, la clave de lo ocurrido radica en la decisión de reforma del régimen del suelo tomada por el Congreso del Partido Comunista Chino de 1987: se separó la propiedad del suelo de su uso, es decir que se podían vender o transmitir los derechos de uso del suelo urbano dejando intacta la propiedad estatal. Eso introdujo un sistema dual de gestión: por una parte, el arrendamiento del uso en libre mercado, mientras que, por otra se mantenía la asignación administrativa de los usos⁶.

Son los gobiernos municipales de las ciudades y de sus distritos los que monopolizan el sistema de arrendamiento de usos y ello da lugar a una casuística extremadamente compleja y flexible de transacciones de suelo. Inicialmente, el mayor suministro de suelo para desarrollo urbano fue la compra de suelo rural por los *danwei* para desarrollar proyectos específicos, pero también la compra por la municipalidad de suelo urbano para desarrollo de infraestructuras con cambio pues del uso fijado. El tipo más reciente y más frecuente de transacción es la compra por el municipio de suelo rural para arrendar su uso obteniendo grandes plusvalías. Promotores y usuarios tratan de evitar esta forma y buscan procedencias de suelo con uso asignado. Los ayuntamientos también suelen comprar suelo de unidades de producción para ponerlos en el mercado de usos. Quedan finalmente los intercambios de suelo entre *danwei* que no son a precios de mercado y el intercambio de suelos arrendados entre usuarios sin que

desarrollo sostenible



Más que agua

Talento, conocimiento y compromiso.
Aportamos respuestas adecuadas
para una gestión más eficiente.
Compartimos conocimiento
y generamos innovación.
Trabajamos por un futuro basado
en el compromiso y la cooperación.

www.aqualogy.net



AQVALOGY

Where water lives

SOLUCIONES INTEGRADAS
DEL AGUA PARA UN
DESARROLLO SOSTENIBLE



Shanghai 2012. Rascacielos de Pudong desde el Hyatt

haya transferencia. En cualquiera de los dos tipos de mercado, los ayuntamientos han obtenidos sustanciosas rentas, que han invertido en infraestructuras y servicios, pero, dada la situación, también se ha alentado un mercado negro que los analistas coinciden en clasificar, por su dimensión, de tercer sistema de mercado de suelo.

Lo que es muy interesante es que los dos sistemas de gestión del suelo han influido de modo diferente en la estructura de las ciudades chinas. En la medida en que la concesión de suelo en alquiler (con mayor o menor transparencia) ha sido la mayor fuente de enriquecimiento de los gobiernos municipales, se ha usado sobre todo para la renovación total de los centros con aparición de CBD. En cambio, los

desarrollos urbanos más caóticos e irregulares se dan más sobre suelos de uso asignado porque son más incontrolados, están menos atentos al planeamiento. Parecen ser los responsables de la forma poco sostenible y muy despilfarradora en que se está produciendo la urbanización en las periferias.

Las ZDET resultan particularmente críticas: se multiplicaron a partir de la reforma de 1987, la mayor parte no han tenido el desarrollo esperado y están con frecuencia vacías, después de haber devastado mucho suelo agrícola y a menudo incurrido en tensión ambiental. Junto a los grandes *shopping malls* (mo en el vocabulario chino), son los grandes exponentes del gigantismo fantasma de las periferias chinas.



Shanghai 2012. Inmuebles en construcciones en Pudong



Shanghai 2012. Huertos periféricos

Un futuro con muchos interrogantes: ¿supresión del hukou, urbanización más equilibrada y sostenible?

Los recientes cambios en la cúpula del Partido y del gobierno no solo no han modificado, sino que han acentuado la estrategia de apoyar el crecimiento económico en el desarrollo urbano. El actual primer ministro y secretario general lo había expresado ya en 2012: promover la urbanización coordinada como opción estratégica importante para lograr la modernización⁷. En el mismo sentido se ha pronunciado el último Comité Central de noviembre pasado situando al crecimiento urbano a la cabeza del plan de reformas económicas, pero insistiendo en la necesidad de una urbanización más equilibrada y mejor planificada y que incluya a las ciudades medias.

Una de las reformas planteadas ha sido la progresiva eliminación del *hukou* por dos motivos: por la discriminación que entraña y, sobre todo, porque es condición absoluta para incorporar a los inmigrantes rurales al consumo y al conjunto de la economía. Se calcula en unos 230 millones los trabajadores inmigrantes que viven en la ciudad sin derecho de residencia: su renta media es casi la mitad de la del residente urbano, de modo que su nivel de consumo es también menor, además de carecer casi en su totalidad de vivienda.

Sin embargo, la supresión del *hukou* no es una reforma fácil. Los gobiernos locales se oponen porque tienen miedo a un crecimiento demasiado rápido y no creen poder suminis-

trar a los nuevos residentes servicios urbanos. A su vez, la reforma del mercado del suelo rural que iría asociada para que los propietarios de suelo puedan vender sus tierras en el mercado libre tiene una lectura doble: sin duda, suministraría a los nuevos inmigrantes un capital con el que empezar su nueva vida, pero también les privaría de la posibilidad de vuelta atrás que suponía el mantener los derechos de usos del suelo rural. De modo que hay muchos sectores opuestos a la reforma que mantienen que la permanencia del registro ha sido más bien un factor de estabilidad social, aunque sin duda fuente de desigualdad.

Por su parte, hay una nueva institución que está sustituyendo al *danwei* como factor de estabilidad social y forma urbana identificable: el *shequ*⁸, que viene a ser una comunidad vecinal cerrada, pero con las peculiaridades funcionales del *danwei*, es decir haciéndose cargo de la gestión, la educación, los servicios. Los *shequ* se van autogestionando y cerrando cada vez más pero la gran diferencia con el *danwei* es que este era un microcosmos encapsulado de la ciudad entera, mientras que en los primeros, como en las *gated communities*, los residentes son de un mismo estatus social.

Junto a los interrogantes de orden social, están los de orden ambiental y territorial, el saber si las autoridades lograrán sus propósitos de reducir la fragmentación espacial, la irresistible contaminación atmosférica y del agua, la dilapidación de suelo y de patrimonio. Para muchos centros



Iconos chinos

urbanos, cualquier medida llega ya tarde. Las demoliciones de barrios y casas de tejidos urbanos tradicionales han tenido en las ciudades chinas dimensiones enormes. En Beijing, han desaparecido de esta forma una gran mayoría de las calles tradicionales o *hutong* y de las casas de patios (*siheyuan*). Se trataba de un verdadero laberinto de callejuelas mientras los *siheyuan* más espectaculares eran los que estaban unidos entre sí por galerías cubiertas sobre pilares de madera lacada y con claraboyas. Algunos se remontaban al siglo XII pero en todo caso habían permanecido sin tocar desde el XVI como demuestra una guía de Pekín de ese momento. No quedan ya muchos *hutong* ni tampoco casas de patio. Pero lo que más melancolía produce es que una buena parte de los que quedan han sido reformados y habilitados para la atracción turística en nombre del “negocio de la nostalgia”.

En Shanghai como en Beijing, las demoliciones masivas han ido acompañadas del desalojo de cientos de miles de residentes, enviados a las periferias y a las ultraperiferias, mientras se extremaban los cuidados para la conservación de algunos enclaves de ciudad colonial, más o menos auténticos, como los de la Concesión Francesa y la Zona Internacional, aquellos en donde en la época colonial se colgaban carteles rotulados ‘*No dogs, no Chinese*’. En suma, se trata de la conversión parcial de lo más tradicional en parque temático: como alguien ha dicho con acidez, si no se puede hacer un ‘*disneyworld*’ de todo, convirtamos todo en ‘*disneyworld*’. **ROP**

Notas

[1] http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/preparing_for_urban_billion_in_china

[2] Bjorklund, E.M. 1986, The Danwei: “Socio Spatial characteristics of Work’s Unitys in China’s Urban Society”, *Economic Geography*, 62 (1): 19-29. Sobre el significado de los danwei como organización social del trabajo véase: Curtis, Tom, 2011: “Danwei: China and social Enterprise” (Draft) https://www.academia.edu/478925/Danwei_China_and_social_enterprise).

[3] En El libro del hombre solo, sorprendente relato autobiográfico del premio Nobel de literatura Gao Xingjian, se expresa muy bien la extraordinaria perversión del sistema en plena Revolución Cultural: “¿No podía huir?/ ¿Huir adónde?, te pregunta. No podía huir del inmenso país, no podía salir del gran edificio de su institución, que parecía una colmena, en el que se ganaba la vida para alimentarse. Era ese organismo el que le proporcionaba la autorización para vivir en la ciudad, los cupones mensuales de cereales [...], los de aceite [...], de azúcar [...], de carne [...], los de algodón que daban cada año [...], los cupones [...] para comprar una bicicleta [...], así como su identidad como ciudadano. Si él, como una abeja obrera, dejaba el panal, ¿adónde podría ir? Dijo que no tenía elección, que era como una abeja protegida por la colmena, si la locura reinaba en el interior, no tenían más remedio que atacarse mutuamente agitándose hacia todos los lados [...]” (página 323).

[4] En la jerarquía administrativa china los condados representan el nivel más bajo (tras Estado, provincias y ciudades) pero bajo su autoridad están todos los asentamiento de su rango, algo así como burgos, pueblos y aldeas.

[5] Cartier, Carolyn, 2005 : “Space, scale and the state: reorganizing urban space in China” en Ma, Lawrence & Wu, Furlong, *Restructuring the Chinese city*, London and New York, Routledge: 33-51

[6] Shen, Jianfa, 2005: “Dual land market and internal spatial structure in Chinese cities”, en *Ibid.*: 52-71.

[7] <http://www.primeeconomics.org/wp-content/uploads/2013/06/Li-Keqiang-China-urbanization-speech.pdf>

[8] Enclave social definido: de she, sociedad y qu, zona, es decir con notación espacial.