

ASIA ACTUAL

NOTAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS CIUDADES EN CHINA

ALEJANDRA MORENO TOSCANO *

EN 1937, Mao Tse-tung escribió:

En lo económico, la contradicción entre la ciudad y el campo es extremadamente antagónica tanto en la sociedad capitalista (donde la ciudad dominada por la burguesía saquea implacablemente al campo) como en las zonas controladas por el Kuomintang en China (donde la ciudad dominada por el imperialismo extranjero y la gran burguesía compradora china saquea al campo con extrema ferocidad). Pero en un país socialista y con bases de apoyo revolucionarias, esta contradicción antagónica se ha transformado en no antagónica y desaparecerá con la llegada de la sociedad comunista.¹

Viajar por la República Popular China muestra, a simple vista que en ese país se está desarrollando un proceso —sin precedente histórico— que busca modificar radicalmente los esquemas clásicos de la relación de dominio ciudad-campo. Esa tendencia no fue sostenida con igual énfasis durante los veinticinco años de la Revolución. Parece, sin embargo, que se ha consolidado a partir de la Revolución Cultural proletaria.

Desde la ventanilla del avión los viajeros observan poblados pequeños, poblados mayores y ciudades, apretados en sí mismos, encerrados en su contorno y separados de las

* La Dra. Alejandra Moreno Toscano, profesora investigadora del Centro de Estudios Históricos dirige actualmente un Seminario de Historia Urbana. Este escrito recoge algunos apuntes tomados durante un viaje a la República Popular China en mayo de 1973.

¹ Mao Tse-tung, "Sobre la contradicción" en *Obras Escogidas*, Pequín, Ediciones en lengua extranjera, 1971, p. 368.

zonas de cultivo-jardín que caracterizan al paisaje del este de China. Observan la extraordinaria densidad de ocupación del espacio —al grado de poder hablar de ocupación completa— y les llama la atención el hecho de que nada en ese paisaje revela tendencias semejantes a los fenómenos de invasión y desbordamiento de las ciudades a lo largo de los caminos y carreteras a los que nos han acostumbrado los crecimientos de las ciudades en América. No se ven ciudades que se extienden “devorando” los campos adyacentes ni conglomerados que crecen en desorden y por su “propio impulso”. Al contrario, lo que sorprende es la existencia de un orden y equilibrio rigurosamente planificado.

El viajero definirá el paisaje que observa como un ejemplo de desconcentración urbana diseminada por todo el territorio,² donde las unidades de poblamiento grandes y pequeñas combinan, necesariamente, sus funciones.

La explicación de ese “paisaje” requeriría de un conocimiento y análisis profundo de la historia del país y de la organización actual de su sistema político-económico. Estas notas intentan sólo subrayar la importancia de dos elementos que parecen influir de modo determinante en esa organización del espacio.

1. *La organización del territorio*

Hacia 1952 se hizo una revisión de la división territorial de China que buscaba transformar la estructura y funciones de las grandes provincias y regiones. No fue, sin embargo, sino hasta 1958 cuando el establecimiento de las comunas definió la nueva organización del territorio. En su forma actual, esta organización se benefició del reforzamiento de las autoridades municipales y provinciales a partir de 1970.

En la Constitución adoptada el 17 de enero de 1975, el

² Véase sobre este tema Micheline Luccioni, “Processus révolutionnaire et organisation de l'espace en Chine-Vers la fin des séparations entre villes et campagne” en *Espaces et Sociétés*, núm. 5, abril, 1972, pp. 63-104.

artículo séptimo especifica que la comuna rural es una organización "que fusiona el poder de base y la administración económica". De hecho, se ha formalizado una situación que había estado operando en la práctica desde hace tiempo y que define la organización del sistema a partir de la unidad de producción.

Las brigadas y equipos de producción constituyen generalmente un poblado —o partes de él— con las tierras que tienen bajo explotación y su asociación integra una comuna. Es claro que una organización del territorio que se define a partir de estas unidades, privilegia a los pequeños poblados.

Cuando la pequeña industria se puso al servicio de la economía de la comuna, comenzó a invertirse la relación entre el "campo" y la "ciudad" que conocemos en los países de occidente. Esta política buscaba apoyar la progresiva industrialización de la comuna permitiéndole ejercer funciones, que, en otras circunstancias, se considerarían como "esencialmente urbanas", evitando toda política que privilegie excesivamente a las grandes aglomeraciones en detrimento del "campo".

Algunos comentaristas señalan que estas decisiones han favorecido la "fragmentación" de la economía y han conducido a descuidar los principios de costos comparativos y las ventajas de la especialización y de las economías de escala".³ Quienes afirman lo anterior juzgan este proceso según la perspectiva de que sólo hay una forma específica de desarrollo industrial: la seguida por los países capitalistas de occidente.

Un ejemplo de la tendencia a modificar de manera fundamental los criterios de lo que debe ser "rural" y lo que se considera "urbano" lo ofrece la comuna "Pozo de cobre", cerca de la ciudad de Nankin. Anexada a un poblado antiguo, con una población de cerca de 30 000 habitantes (poblado pequeño en la escala de población del país), fue organizada como cooperativa en 1955 y actualmente congrega

³ Audrey Donnithorne, "China's celular economy: some economic trends since the cultural revolution", *China Quarterly*, oct.-dic., 1972, p. 611.

a 199 equipos de producción. La comuna contaba con una pequeña fundición, con talleres de embobinado y talleres de reparación mecánica para sus 220 tractores, una fábrica de fideos, prensadores de aceite, desgranadoras de arroz, ladrilleras, 77 estaciones hidráulicas, estaciones de radio, 22 escuelas primarias y otros servicios como clínicas, escuelas secundarias, bodegas de almacenamiento, etc. Esta comuna, aunque no se diferencia extraordinariamente de ninguna de las demás, ofrece un ejemplo concreto del esfuerzo desarrollado para evitar el desperdicio y estimular la inventiva, haciendo que las casas usadas se transformen en casas nuevas y útiles, con una mínima inversión de capital, aprovechando el trabajo de manera intensiva y partiendo de niveles de pobreza extrema. Al recorrer las instalaciones nuevas de la comuna y por las calles del antiguo poblado se hace evidente el significado de una política que busca hacer de las unidades pequeñas, unidades autosuficientes que no dependen —sino que participan— en la política de desarrollo del Estado.

El caso citado muestra claramente la aplicación de una política cuya finalidad es que las demandas básicas de la colectividad se satisfagan localmente y se evite la dependencia que, en otras circunstancias, haría que estos poblados pequeños tuvieran que recurrir a un poblado mayor, o a la ciudad, para satisfacer sus necesidades.

La importancia económica de este esfuerzo puede apreciarse con otro ejemplo, las 2 800 fábricas de cemento pequeñas y medianas que existen diseminadas por todo el país, producen casi la mitad de la producción total de cemento de China.

La organización política y administrativa centrada en la unidad productiva, en el caso de la comuna rural, coincide con el sitio de residencia de los trabajadores y sus familiares dependientes. En las ciudades, los trabajadores y los estudiantes se organizan también a partir de sus centros de trabajo, pero es claro que un diseño así, dejaba fuera de una verdadera organización integradora a una gran parte de la población de las zonas urbanas.

2. *La organización urbana*

La organización de las ciudades en unidades que agrupan territorialmente a los residentes bajo la vigilancia y el auxilio de algún vecino o grupo de vecinos nombrados por el municipio, se conoció en todas las ciudades antiguas de Europa. La organización por cuarteles —mayores y menores— bajo la vigilancia de un alcalde con cargo concejil (no remunerado y no renunciante) fue establecida en la ciudad de México por lo menos desde 1720.⁴ Esta antigua tradición de gobierno de la ciudad por sus habitantes fue desapareciendo en la mayoría de las ciudades de occidente. En algunas no existió más a partir de mediados del siglo XIX. Se mantuvieron como vestigios, la estación de policía o el jefe de manzana encargado de la salubridad o de la participación electoral de los vecinos.

Al parecer, las ciudades de China mantuvieron una organización urbana de tipo antiguo, con una "estación de seguridad" como nivel más bajo de la jerarquía de administración municipal hasta 1955, cuando comenzó a modificarse radicalmente esa organización.⁵ Comenzaron entonces a sentarse las bases del funcionamiento de los comités de vecinos que definen la forma de organización de las ciudades en China contemporánea. Esto explica por qué, a una pregunta dirigida a uno de los miembros de un comité de vecinos sobre la época en que se había iniciado la organiza-

⁴ Para resumir el significado de esta organización en las ciudades antiguas podemos tomar como ejemplo la división de cuarteles decretada en 1780 para la ciudad de México. La división por "barrios" buscaba una pronta administración de la justicia. Los alcaldes de barrio se nombraban por dos años y debían residir en el cuartel. Tenían jurisdicción criminal pero estaban obligados a procurar la conciliación en las riñas menores entre vecinos y esposos para que esos casos no pasaran a juzgado. Gozaban de potestad económica para cuidar de las calles y del alumbrado, debían fomentar las artes, oficios e industria y como autoridad que favorecía la tranquilidad pública, los pobladores no debían recelar de que se mezclara en sus vidas privadas. El alcalde de barrio llevaba un *padrón* de su jurisdicción y registraba los nacimientos, las defunciones y los cambios de residencia.

⁵ Janet Weitzner Salaff, "Urban residential communities in the wake of the Cultural Revolution" en John Wilson Lewis (ed.) *The City in Communist China*, Stanford University Press, 1971, pp. 289-323.

ción de comités vecinales, la respuesta fue: "siempre los hubo, nacieron por la necesidad práctica".

Puede decirse que para alcanzar su organización actual, los comités de vecinos pasaron por dos grandes movimientos que los transformaron completamente. La movilización de 1958-59 que atacó la excesiva burocratización de la administración y la Revolución Cultural Proletaria que redefinió las formas de participación política de la población, desarrollando en las zonas urbanas sistemas de participación y de control más flexibles y simplificados.

Fue necesario también que durante todo este proceso se redefinieran las relaciones de propiedad del suelo urbano. En 1956, dentro de la política de rescate que lograron la expropiación de la industria y el comercio mediante un pago anual de 10% del valor total de las inversiones, se tomaron medidas para que pasaran al estado las casas "excedentes" de los propietarios urbanos. En 1966 se llevó a cabo la expropiación total de la tierra urbana en Pequín. Por algunos informes publicados se puede apreciar que en Shangai el proceso ha sido diferente. Por ejemplo, después de las campañas de 1956, el 40% de las casas seguía bajo el régimen de propiedad privada y en 1962 se reconfirmaron los derechos de propiedad de los residentes urbanos.⁶ En 1973, un informe indicaba que el 22% de las habitaciones de Shangai se mantenían bajo el régimen de propiedad privada.⁷

Al parecer durante la Revolución Cultural "algunos propietarios cedieron sus casas al municipio".

La administración de la ciudad se divide en cuatro niveles: el municipio, el distrito, los comités revolucionarios vecinales de la "Avenida" y los comités revolucionarios del "Callejón", formados por un número variable de vecinos. La demarcación de esas unidades se hace de acuerdo al número de pobladores y sus denominaciones de "Avenida" y "Ca-

⁶ Christopher Howe, "The supply and administration of urban housing in Mainland China: The case of Shangai", *The China Quarterly*, ene.-mar., 1968.

⁷ Reseña de un artículo de Graham Towers, "City planning in China" aparecido en el *Journal of the Royal Town Planning Institute*, publicada en H.U.D. International Information Series núm. 24, agosto, 1973.

llejón" corresponden al antiguo trazado de las ciudades de China, constituido por grandes manzanas o *compounds*, bardeados, sin ventanas hacia la calle, separados unos de otros por anchas "Avenidas", que en su interior están compuestos por construcciones que rodean a sus patios respectivos, y que se comunican entre sí por "callejones" más estrechos. Este trazado, con modificaciones, todavía se percibe en las ciudades del siglo XIX (esquema 1); circunstancia que se aprovechó en la delimitación zonal de esas unidades.

La organización de comités vecinales de la "Avenida" y del "Callejón" repite, para las ciudades, el esquema de la organización rural, pero los comités urbanos son sólo unidades de autoadministración y no están incorporados a la estructura política.

El esquema de organización de estas unidades que pudimos establecer es el esquema 2. El municipio de Pequín, por ejemplo, está dividido en 9 distritos (5 urbanos y 4 rurales).⁸ Cada distrito dirige las actividades de sus respectivos comités revolucionarios de las "Avenidas", y éstos, las de los comités revolucionarios de los "callejones". En el distrito oeste de Pequín existen 9 comités revolucionarios de las "Avenidas". El comité de la Avenida de Chan-han,⁹ por ejemplo, abarca 150 callejones situados al oeste de la plaza de Tien-An-Men, limitados por un rectángulo de 1.5 Km. de este-oeste y de 2.5 Km. de norte-sur, con 20 000 familias y un total de 80 000 habitantes. El comité de Chan-han dirige 15 escuelas primarias y 7 guarderías que reúnen, en su conjunto, a 400 profesores y 14 000 escolares, 5 fábricas en las que trabajan 1 700 personas, principalmente mujeres. El Comité revolucionario de la Avenida de Chan-han dirige las actividades de 35 comités de "Callejón".¹⁰ Nosotros visitamos al Comité del Callejón de Lien-tsu.

⁸ Shanghai está dividida en 10 distritos y organiza 110 comités revolucionarios de vecinos; ver "Residents committees mass organization for urban population", en Hsinhua, *Special Issue for National day*, oct. 1974.

⁹ Sobre el comité revolucionario de Fengsheng, del mismo distrito oeste de Pequín, hay información publicada en *Some basic facts about China*. Pequín, 1973.

¹⁰ El Comité de Peihsinchiao al noroeste de Pequín tiene 108 callejones y 7 000 adultos que están en su lugar de residencia todo el día.

De las observaciones recogidas se desprende que la organización de los comités de vecinos, en sus dos niveles, de la "Avenida" y del Callejón", a pesar de definirse como unidades de autoadministración y no tener representación, buscan favorecer la participación política de los habitantes urbanos. Detrás de esa organización se percibe un intento por hacer que la actividad política no se limite a los miembros de la administración formal y de la burocracia, sino que sea una actividad en la que participe toda la colectividad.

Cuando la directora del Comité revolucionario del Callejón de Lien-tsu nos explicó las actividades que realizaba el comité, de las cinco tareas fundamentales mencionadas, la primera fue: "organizar a los vecinos en grupos de estudio político".¹¹ En reuniones de dos horas, dos veces a la semana, se discuten las noticias, los episodios de la lucha popular, los textos de Mao, etc.

La actividad de los Comités revolucionarios de vecinos ha contribuido, de manera importante, al esfuerzo realizado en China por redefinir las esferas de lo público y lo privado, y del uso del tiempo libre en actividades orientadas al beneficio de la colectividad. Por ello, la segunda actividad del comité que se mencionó fue la de desarrollar "propaganda y educación entre los vecinos para establecer relaciones de armonía, unidad y ayuda mutua". Con ese fin también organizan a los niños para que participen en "actividades benéficas". Mantienen una pequeña biblioteca e invitan a los obreros jubilados a que les cuenten historias de la vida de la ciudad antes de la Liberación y de los cambios habidos después.

El Comité revolucionario del Callejón de Lien-tsu está formado por 13 miembros, elegidos en forma directa por los

Peihsinchiaio tiene 30 comités de vecinos, cada uno encargado de 500 a 800 hogares, con 90 grupos de producción, 12 guarderías y una estación médica en cada comité. "Residents committees-mass organization for urban population", *op. cit.*

¹¹ Las demás eran (en orden) 2º hacer propaganda y educación entre los vecinos para establecer relaciones de armonía, unidad y ayuda mutua; 3º contribuir a la producción, 4º organizar a los vecinos en tareas de limpieza del ambiente y 5º organizar a los niños en actividades benéficas fuera de las horas de estudio.

vecinos. Las participantes más activas del comité son mujeres que realizan trabajos de servicio colectivo después de cumplir sus quehaceres domésticos. Este servicio lo realizan de manera voluntaria y sin remuneración.

El establecimiento de estas formas de organización, por medio de comités de vecinos, ha permitido avanzar en la incorporación y participación de la población urbana que no quedaba incluida en un diseño de organización que se define a partir de las unidades de producción fundamentales. Esta organización permite mantener una relación constante entre las funciones y actividades del Partido y de la administración y la población urbana; relación que no se establecía tan ampliamente a partir de las fábricas, escuelas y otros centros de trabajo.

Por medio de estas unidades de autogestión ha podido lograrse una descentralización de los servicios sociales, extendiendo los servicios sin ampliar correlativamente la administración. Los comités de vecinos son responsables de gran parte del bienestar colectivo y han permitido que disminuyan los costos de operación de los servicios públicos.

Entre las actividades de estos comités se encuentran las de limpieza del ambiente. Cada comité de la Avenida cuenta con un "equipo" de aseo y cada comité del callejón con un "puesto" de aseo. Los vecinos depositan la basura de zona en los puestos y corresponde al Comité municipal sacarla fuera de la ciudad.

El establecimiento de los comités de vecinos ha permitido que grupos de trabajadores que desarrollaban actividades artesanales se reúnan en unidades pequeñas de producción colectiva. El Comité de Lien-tsu organiza a dos grupos de trabajo "concentrado" (es decir, pequeños talleres donde se reúnen personas para realizar algún trabajo: como los talleres de "pintura tradicional China") y a dos grupos de trabajo "separado" (es decir, formados por personas que trabajan en su domicilio, por ejemplo, bordando mantelería). Esto significa que se organiza la producción en pequeñas unidades colectivas, con el objeto de agrupar y ubicar social-

mente a una parte de la población que antes quedaba fuera de cualquier tipo de organización.

Es explicable que para un sistema de organización tan completo, no signifique ningún esfuerzo adicional sostener políticas de control de migraciones y pueda mantener constante la población de las grandes ciudades.

Los comités de vecinos cumplen además un papel de "transmisores" de las necesidades de la colectividad, informando al municipio sobre las necesidades de reparación de las casas y vigila que esas quejas sean atendidas. Esta actividad ha sido muy importante en los programas de rehabilitación de viviendas realizados en China durante los últimos años.

Puesto que se ha definido una política de aprovechamiento al máximo de los recursos existentes, en el renglón de vivienda se ha insistido en programas de rehabilitación de unidades antiguas. Se aprovecha la construcción existente antes que lanzarse a invertir en construcción de unidades habitacionales nuevas que resultan sólo indirectamente productivas. Las unidades habitacionales nuevas se construyen generalmente cerca de las fábricas y algunas, en los terrenos mismos de la fábrica. Construcciones antiguas o modernas prevén el uso colectivo de espacios y distribuyen racionalmente las instalaciones de servicio doméstico.

A este esfuerzo de rehabilitación de las construcciones antiguas, se agrega una preocupación por mejorar las condiciones de los parques públicos. Millones de árboles se han plantado en China, en las calles de las ciudades y a lo largo de las carreteras. Se ha transformado la apariencia de las ciudades antiguas. Pero ninguna cifra puede transmitir la impresión extraordinaria que tiene el viajero cuando camina bajo las hileras de árboles cuidadosamente recortados que, a manera de bóveda, cubren las avenidas dando sombra a la población que se moviliza en bicicleta.