



Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas"

Unidad Académica de Estudios del Desarrollo

Doctorado en Estudios del Desarrollo

"FINANCIARIZACIÓN DEL BUILT ENVIRONMENT EN LA REPÚBLICA POPULAR
CHINA 1992-2018".

TESIS PRESENTADA POR:

Luis Raúl Valdés Guerrero

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Director: Dr. Roberto Soto Esquivel

Codirectora: Dra. Alicia Girón González

Zacatecas, Zac., México, junio de 2025

Resumen: El presente trabajo hace un análisis del proceso de financiarización y posterior desfinanciarización del *built environment* en la República Popular China (RPC), en el contexto del *spatial fix* impulsado por el Estado chino a partir de la Gran Crisis Financiera Internacional (GCFI) del 2008. El objetivo de la investigación es explicar por qué la gobernanza urbana china fue capaz de subordinar a los actores financieros, subordinándolos a las políticas estatales de desarrollo, iniciando incluso, un proceso de desfinanciarización del desarrollo urbano. Para ello, este trabajo recupera la perspectiva de David Harvey sobre el *spatial fix* y la importancia que juega el *built environment* como receptor de los capitales excedentes durante las crisis de sobreacumulación en el circuito primario del capital; desde esta perspectiva, se analiza la participación de los vehículos financieros de los gobiernos locales y otros instrumentos en la canalización de la inversión pública a los proyectos masivos de infraestructura para superar el impacto de la GCFI. Además, este trabajo muestra cómo fue capaz el Estado chino de impulsar sus objetivos de desarrollo a través del despliegue de instrumentos de mercado en la construcción del espacio urbano, a través del control directo y estratégico sobre espacios nodales del sistema financiero y de la producción del *built environment*.

Palabras Clave: China, financiarización, *built environment*, *spatial fix*

Abstract: This work analyses the process of financialisation and subsequent definancialisation of the built environment in the People's Republic of China, within the context of the *spatial fix* promoted by the Chinese State in 2008. The objective of this research is to explain how the Chinese urban governance was not captured by financial forces, but on the contrary, was able to subordinate financial actors to the national development policies, and at some point to launch a process of definancialisation of the built environment. To this end, this paper recovers David Harvey's perspective on the *spatial fix* and the importance of the built environment as a space of investment for those capitals expelled from the primary circuit of capital in moments of overaccumulation crisis. From this perspective, this work analyses the role of local government financial vehicles and other instruments that allowed the channelling of public investment into massive infrastructure projects since 2008. This research shows that the Chinese State has been able to advance its development objectives through the deployment of market instruments. State control over the urban process has been made possible thanks to its direct and strategic control over fundamental spaces of the financial system and of the production process of the built environment.

Key Words: China, financialization, built environment, *spatial fix*

Contenido

Introducción.	6
Pregunta de investigación.....	9
Hipótesis de trabajo preliminar.	9
Objetivos.	10
Justificación.....	11
Estado del Arte.....	11
Estrategia metodológica.	20
Capítulo 1. <i>Built environment</i> y el Capital.	23
Introducción.	23
1.1. <i>Built environment</i> y su estudio.	23
1.1.2. Una definición social del espacio y el lugar.....	31
1.2. <i>Built environment</i> y la acumulación de capital.	33
1.2.1. Estructuras de provisión de construcciones.....	36
1.3. Urbanización.	38
1.3.1. Infraestructura social.....	39
1.3.2. Estado y la infraestructura social.....	40
1.3.3. Actores de la urbanización.	42
1.4. <i>Built environment</i> y el <i>Spatial Fix</i>	44
1.5. Paisaje como un espacio habitado.....	47
1.6. Competencia interurbana.....	49
1.6.1. Paisaje como poder.....	52
Conclusión.....	54
Capítulo 2. Financiarización de la ciudad.	57
Introducción.	57
2.1. Mundialización del capital y la financiarización.....	57
2.1. Financiarización de la tierra y las brechas de renta.....	60
2.3. Capital financiero y la creación del <i>built environment</i>	64
2.4. Una financiarización abigarrada.....	67
2.5. Financiarización y gobernanza urbana.	68
Conclusión.....	71
Capítulo 3. <i>Spatial Fix</i> de 2008 y la financiarización urbana en la RPC.	74

Introducción.....	74
3.1. Régimen de acumulación de la década de los noventa.....	75
3.2. Modelo de la fábrica del mundo.....	83
3.3. Crisis financiera internacional de 2008 y el spatial fix en China.....	92
3.4. <i>Built environment</i> se financiariza.....	96
3.5. Desfinanciarización de la gobernanza urbana.....	106
Conclusión.....	113
Capítulo 4. Actores de la urbanización.....	117
Introducción.....	117
4.1. Estado y gobernanza urbana.....	118
4.2. Local Government Financial Vehicles (LGFV).....	135
4.4. Sistema financiero.....	140
4.5. Mercado inmobiliario y de tierra.....	146
4.6. Perdedores de la urbanización.....	153
Conclusión.....	155
Conclusiones.....	161
Referencias.....	165

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1	<i>Brecha de renta</i>	63
Gráfico 3.1	<i>Ingresos del Gobierno como % del PIB y los ingresos del gobierno central como % del total</i>	78
Gráfico 3.2	<i>Inversión de capital en la construcción urbana en China de 1953-2000.</i>	81
Gráfico 3.3.	<i>Desigualdad Interprovincial en el PIB per cápita, 1978-2006.</i>	83
Gráfico 3.4.	<i>Valor de las exportaciones chinas como porcentaje del PIB</i>	84
Gráfico 3.5	<i>Contribución de las principales industrias al boom exportador</i>	85
Gráfico 3.6	<i>Contribución de la industria china en la producción global de acero</i>	86
Gráfico 3.7.	<i>PIB chino 1992-2008.</i>	87
Gráfico 3.8.	<i>Cambios en precios de la vivienda en las principales ciudades chinas.</i>	90
Gráfico 3.9.	<i>Índice de precios de la vivienda de las ciudades first-tier</i>	91
Gráfico 3.10.	<i>Crecimiento de las exportaciones e importaciones brutas chinas</i>	93
Gráfico 3.11.	<i>Crecimiento del PIB y de la inversión en infraestructura, y la inversión pública promedio por grupos de países.</i>	94
Gráfico 3.12.	<i>Estructura del paquete de estímulo chino de 2008</i>	95
Gráfico 3.13.	<i>Contribución al PIB del sector inmobiliario y del sector de la construcción, en porcentaje</i>	96
Gráfico 3.14.	<i>Tasa de crecimiento real de la inversión en infraestructura urbana, 1979-2009 en la RPC</i>	97
Gráfico 3.15.	<i>Financiamiento Agregado para la Economía Real (AFRE). Proporción del AFRE sobre el PIB 2002-2021</i>	104
Gráfico 3.16.	<i>Emisión de los Bonos de los Gobiernos locales y de los bonos de los LGFV entre 2009 y 2018.</i>	109
Gráfico 3.17.	<i>Deuda de los LGFV que devenga interés</i>	112

Gráfico 4.1. <i>Los ingresos derivados de transferencias de tierra como parte de los ingresos totales de los gobiernos locales chinos 2012-201</i>	124
--	-----

Gráfico 4.2. <i>Evolución de los ingresos por transferencias de tierra y de la deuda de los gobiernos locales y de los LGFV, como porcentaje del PIB. 2006-2021</i>	140
---	-----

Gráfico 4.3. <i>El sistema financiero chino y los órganos supervisores</i>	142
--	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1. <i>Comercio mundial de mercancías chinas, 1979-2007</i>	85
--	----

Tabla 2.2. <i>Crecimiento Promedio anual del PIB real: 1992-2007</i>	88
--	----

Introducción.

A finales de la década de los noventa y previo a la Gran Crisis Financiera Internacional (GCFI) que estalló en 2008, la República Popular China (RPC) desarrolló un modelo de industrialización orientado a la exportación manufacturera que alcanzó su madurez con la incorporación del país a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001. El auge del sector exportador estimuló el crecimiento acelerado de la economía china, entre 2001 y 2007 el PIB creció a una tasa anual promedio del 10% (Yao, 2008).

La perspectiva de un periodo de crecimiento económico sostenido basado en las exportaciones, se desvaneció súbitamente con el estallido de la GCFI. El choque financiero provocó una contracción del mercado mundial haciendo desaparecer buena parte de la demanda de manufacturas chinas, de manera que comenzaron a aparecer indicios de sobreproducción en este sector.

Al igual que en otras regiones y momentos históricos, la amenaza de la crisis en el *circuito primario del capital*, referida a la producción de mercancías, se resolvió en lo que David Harvey (1982) ha caracterizado como un *spatial fix*, concepto que describe “capitalism’s insatiable drive to resolve its inner tendencies by geographical expansion and geographical restructuring” (Harvey, 2001).

Históricamente, la producción del *built environment*, concebido este como: “the totality of physical structures –houses, roads, facilities, and so on” (Harvey, 1976, p. 265), ha jugado un papel importante en la creación de espacios de acumulación para aquellas masas de capital que no obtienen un nivel de rentabilidad adecuado en el sector manufacturero. Debido a las enormes masas de capital que exige el desarrollo urbano y a los tiempos de construcción prolongados, el espacio urbano ha funcionado como un espacio ideal para recibir a los capitales excedentes.

De manera similar a lo sucedido en otras experiencias de *spatial fix*, en China la urbanización y la construcción de infraestructura a gran escala fueron la salida que permitió superar el estrangulamiento del régimen de acumulación manufacturero exportador. Sin embargo, el caso chino tiene la particularidad de que la canalización de capitales hacia el desarrollo urbano, procedentes del sector manufacturero, no fue resultado de las decisiones

de inversión de los capitales individuales, sino que constituyó una estrategia elegida y promovida por el Estado.

El *spatial fix* de 2008 puede entenderse como una política estatal para evitar los estragos de la GCFI. En este sentido, el *spatial fix* apuntó a fortalecer el poder del Estado chino y de la legitimidad del Partido Comunista de China (PCC), a través de la implementación de una política de empleo que impactó sobre el crecimiento económico, en el contexto de una economía mundial atravesada por la incertidumbre.

La decisión de utilizar la inversión en infraestructura como la palanca para relanzar el crecimiento económico obedeció a las características de la economía china y del aparato estatal. Por una parte, la centralidad del gasto de gobierno, que hasta entonces había sido el motor del crecimiento y, la debilidad de la demanda interna, ocasionada por el bajo nivel salarial, hicieron inviable orientar la economía hacia el consumo interno. Por otro lado, la urbanización ofrecía la posibilidad de absorber las masas de capital expulsadas del sector manufacturero, manteniendo el proceso bajo el control estatal. En consecuencia, la construcción de infraestructura apuntalaría las políticas estatales de desarrollo en un contexto en el que el país aún era considerado como una economía en vías de desarrollo y estaba atravesado por desigualdades interregionales.

La forma específica que asumió el *spatial fix* también fue un producto de la iniciativa del Estado chino. Con el fin de relanzar el crecimiento económico, el gobierno central lanzó un paquete de estímulo de 4 billones de RMB que debía aplicarse en la ejecución de proyectos masivos de urbanización y de construcción de infraestructura. Sabedor de la debilidad de sus herramientas fiscales, el gobierno central optó por canalizar estos recursos a través de los gobiernos locales, los cuales asumieron la responsabilidad de ejecutar los proyectos de infraestructura estratégicos.

La política de desarrollo urbano y de infraestructura mostró ser un éxito y aceleró el proceso de urbanización iniciado en la década de los noventa. Mientras que en 1980 la población urbana representaba poco más del 20% de la población total para 2018 alcanzó el 59% (Gu et al., 2015, pp. 2564-2565).

La responsabilidad de organizar el desarrollo de tierra y ejecutar los proyectos de construcción recayó en los gobiernos locales, los cuales se apoyaron en un marco institucional creado a mediados de la década de los noventa. Las reformas lanzadas en esos años recentralizaron los ingresos fiscales, al tiempo que descentralizaban las responsabilidades de mantenimiento de los servicios públicos y sociales. El arreglo fiscal de los años noventa se combinó con la política de construcción de infraestructura para dar origen a un nuevo modelo de desarrollo centrado en la urbanización regulada por el Estado.

El reescalamiento de poder estatal incentivó a los gobiernos locales a maximizar sus ingresos no presupuestarios a través del desarrollo y la licitación de tierra. El *spatial fix* no hizo sino exacerbar esta tendencia. Por otro lado, el régimen de propiedad de la tierra, heredado del periodo socialista, puso en manos de los gobiernos locales el monopolio de la oferta de tierra y el poder para diseñar planes maestros y orientar el mercado inmobiliario. En este contexto, la respuesta del Estado al impacto de la GCFI desató la *financiarización* del espacio urbano chino y su posterior *desfinanciarización*, siempre bajo control estatal.

Los arreglos institucionales en torno al desarrollo urbano y las limitaciones impuestas a los gobiernos locales para obtener financiamiento bancario, estimularon la innovación financiera. Entre 2008 y 2014, el gobierno central incentivó a los gobiernos locales para que éstos experimentaran con nuevos instrumentos y prácticas financieras, como la creación de vehículos financieros y diferentes tipos de bonos. En estos años la gobernanza urbana china fue penetrada por los criterios financieros y aumentó la influencia de los actores financieros, no obstante, el nuevo tipo de relación establecida entre el Estado y el capital se mantuvo siempre subordinada a las directrices de las políticas estatales de desarrollo. Este proceso constituyó una *financiarización del espacio urbano* subordinada al Estado ocasionando que, hacia 2014, el uso de instrumentos financieros se convirtiera en un éxito como herramienta para impulsar la urbanización y la construcción de infraestructura. No obstante, la producción del ambiente construido a partir de la deuda puso a las finanzas de los gobiernos locales en una posición vulnerable. Frente al creciente riesgo financiero, el gobierno central lanzó una campaña para inhibir las prácticas financieras vinculadas al desarrollo urbano. Esta política impulsó la *desfinanciarización* de la gobernanza urbana y del espacio urbano.

Pregunta de investigación.

El problema planteado para este estudio, se aborda a través de las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta de investigación general

¿Cómo logró el Estado chino mantener el control del proceso de financiarización del *built environment*, durante el *spatial fix* de 2008, subordinando al sector financiero a sus propios objetivos de desarrollo económico?

Preguntas de investigación específicas

- a) ¿Cómo se desarrolló el proceso de financiarización y desfinanciarización del espacio urbano a partir del *spatial fix* de 2008?
- b) ¿Cuál fue la función del *built environment* como parte de la reestructuración espacial de la economía china?
- c) ¿Qué tipo de *structure of building provision* (EPC) apareció en la RPC a partir del *spatial fix* de 2008?

Hipótesis de trabajo preliminar.

El impacto financiero externo de 2008 truncó el desarrollo del régimen de acumulación que había estado vigente en la RPC desde la década de los noventa. El modelo manufacturero exportador chino no sobrevivió a la contracción del mercado mundial que hizo desaparecer la demanda de productos chinos. Para hacer frente a la amenaza del desempleo que ocasionó el desplome de la actividad manufacturera, el Estado chino lanzó un *spatial fix* que consistió en la inversión masiva en proyectos de infraestructura y urbanización. Ésta operación fue una iniciativa estatal que tenía como fin mantener la estabilidad política en un contexto en el que la legitimidad del PCC dependía de su capacidad de mantener altos niveles de empleo y un crecimiento económico sostenido y de largo plazo.

El vuelco de la inversión hacia el desarrollo urbano fue un proceso controlado por el Estado en distintos niveles. Para canalizar los recursos financieros hacia el espacio urbano, el Estado utilizó el crédito de las instituciones bancarias de propiedad estatal, las cuales

proveyeron de financiamiento a los gobiernos locales, encargados de ejecutar los proyectos de construcción. El estímulo económico, canalizado a través de los gobiernos locales, estimuló la creación de nuevos instrumentos y arreglos financieros que desembocaron en una *financiarización de la gobernanza urbana y de las ciudades*.

El gobierno central mantiene un control vertical sobre las actividades de los gobiernos locales, ha sido capaz tanto de financiarizar el *built environment* como de iniciar un proceso de desfinanciarización, una vez que la aplicación del estímulo económico ha conducido a la aparición de riesgos financieros asociados con el endeudamiento de los gobiernos locales.

La centralización de las decisiones con respecto a la orientación del *spatial fix* en manos del gobierno central ha permitido que no ocurran desarrollos similares a los de la ciudad neoliberal, cuya gobernanza se caracteriza por la centralidad de la ciudad y de los agentes privados.

Objetivos.

Objetivo general:

- Explicar cómo logró el Estado chino mantener el control del proceso de financiarización del *built environment* durante el *spatial fix* de 2008, subordinando al sector financiero a sus propios objetivos de desarrollo económico.

Objetivos específicos:

- Llevar a cabo una aproximación a la teoría del *built environment*, resaltando el papel de las brechas de renta en la financiarización de la gobernanza urbana y de la ciudad.
- Exponer el proceso de financiarización y sucesiva desfinanciarización de la gobernanza urbana china y del espacio urbano, como respuesta al choque externo de la GCFL.
- Mostrar el papel del desarrollo del *built environment* para hacer viable la reestructuración espacial de la economía china a partir de 2008.

- Identificar la EPC que se configuró en la RPC a partir del *spatial fix* de 2008, mostrando las circunstancias en que emergió, los actores económicos centrales que la conformaron, las relaciones entre ellos, y los estímulos que impulsaron su actividad.

Justificación.

El estudio de la ola urbanizadora que inició en 2008 en la RPC aporta nuevas herramientas teóricas, sobre todo en lo referente al análisis de los distintos tipos de gobernanza urbana. La particularidad del régimen de la propiedad de la tierra y el papel del Estado en la producción del *built environment*, han originado modos de gobernanza que no son plenamente capturados por la noción de “la ciudad emprendedora”, empleada para caracterizar la gobernanza urbana neoliberal.

En la RPC hemos asistido a un desarrollo urbano que se apoya en la operación de mecanismos de mercado, sin que por ello quede disminuida la capacidad estatal para diseñar planes maestros o para orientar los usos de suelo a determinadas actividades. En este sentido, no se observa la oposición entre el mercado y el Estado que es característica de los estudios del urbanismo neoliberal en Europa occidental y en los EE.UU.

Estos problemas ameritan una teorización a partir del material empírico que ellos mismos ofrecen y, no desde una óptica estrictamente comparativa basada en categorías descriptivas de las experiencias de los países del Norte Global. El análisis de la EPC que emergió en la RPC a partir de 2008 y la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana, puede aportar nuevas ideas de trabajo para el estudio del proceso urbano y de la financiarización de las ciudades en otras latitudes y momentos históricos.

Estado del Arte.

Ya en 2008, David Harvey (2008) sostenía que el paquete de estímulo económico lanzado por el Estado chino para enfrentar los efectos de la GCFI estaba dando inicio a un proceso de urbanización a escala planetaria, con un efecto estabilizador sobre la economía global. En un texto posterior, Harvey (2012) afirmaba que el boom inmobiliario en China debía

comprenderse como un elemento integral de las políticas adoptadas por el gobierno central chino para sortear el choque financiero externo de 2007-08.

La perspectiva histórica ha afianzado la idea de que el desarrollo urbano constituye un elemento central en el modelo económico chino. La territorialidad y la inversión en infraestructura como herramienta contracíclica, han sostenido la acumulación de capital en el país durante las últimas décadas. Su y Lim (2023) sostienen que “what is “new” in Chinese state capitalism is not the high degree of involvement by state-linked actors, but the *extent* to which territoriality is necessary to sustain capital accumulation [...]” (710). Por su parte, Zhang y Xiong (2020) señala que “As discretionary capital spending with likely high fiscal multipliers and job creation, infrastructure investment is regarded as an effective countercyclical policy tool” (p. 209).

Los análisis de la articulación del proceso urbano con el régimen de acumulación vigente en la RPC pueden dividirse en tres categorías: a) aquellos que contextualizan la urbanización china en el marco del *spatial fix* de 2008 que analizan sus efectos sobre la gobernanza urbana, b) los que se centran en la financiarización del espacio urbano, c) las investigaciones sobre los efectos sociales y ecológicos de la urbanización y, d) los aportes que contrastan la urbanización china con las experiencias del urbanismo neoliberal.

a) El nuevo urbanismo y el régimen de acumulación

En esta primera categoría encontramos el aporte de Zhang et al. (2021), quienes rescatan las ideas de David Harvey sobre el *spatial fix* y el *switching capital*. Analizando el caso de la ciudad de Jiangyou, en la provincia de Sichuan. Zhang et al., sostienen que a partir de 2008 se verificó un proceso de *switching capital* en el país y, con él emergió un nuevo régimen de acumulación. Estos autores afirman que el *switching capital* fue una operación impulsada por el Estado chino como una vía para apuntalar su poder. Dicen los autores: “[...] we argue that sustaining the secondary circuit of capital requires the state and state power in reorganising the economy, politics and society to realise surplus value. Sectorial switching can also be a state project for overcoming the overaccumulation crisis to defend state legitimacy” (p. 1348).

La idea de que la urbanización iniciada en 2008 constituye una operación de *spatial fix*, también ha sido desarrollada por Fulong Wu (2017). Wu rechaza la idea de que sea un fenómeno que se asocie necesariamente a la gobernanza urbana neoliberal. Por el contrario, dice Wu, puede funcionar como un mecanismo que fortalece la capacidad del Estado para construir nuevos espacios de acumulación. Para Wu (2020), el *spatial fix* transformó la gobernanza urbana china, la cual desde entonces se ha caracterizado por la adopción del Estado de prácticas emprendedoras, dando lugar a un nuevo tipo de gobernanza: el *state entrepreneurialism*.

Dice Wu:

“Through commodification, the state creates a market-like environment and uses market instruments to fulfil its strategic objectives such as promoting economic growth to legitimize its power (Wu, 2015). To do so, the state gives its officials, usually at the local level in a defined territory, the power and capacities to organize economic development activities. [...]. Consequently, the state is transformed into an entrepreneurial market agency – known as “state entrepreneurialism” (Wu, 2020, p. 327).

Para Wu (2018) la emergencia del *state entrepreneurialism* no ocurrió en beneficio del mercado, ya que la introducción de instrumentos de mercado ha perseguido la resolución de las contradicciones del proceso urbano y no ha desplazado la planeación estatal como eje central de la coordinación de la configuración socio espacial en el país.

El resultado ha sido afianzamiento del poder estatal. “The purpose of shifting from government to governance is not for the market but for using market means to solve the crisis created by the contradictions arising during urbanisation and urban transformation, and ultimately to maintain state power” (Wu, 2018, p. 1395).

En otro texto, Wu y Zhang (2022) afirman que el hecho de que el Estado no haya sido capturado por los intereses de los capitalistas durante el *spatial fix*, se debe a que la clase capitalista no es dominante en el país y el Estado representa a una clase “revolucionaria” cuya legitimidad no sería definida por un proceso político capitalista. “The state may not be captured by (external) capitalist interests because the dominant class is not

a capitalist class. The state represents a “revolutionary” class, and its legitimacy is not defined by capitalist political processes [...]” (Wu y Zhang, 2022, p. 784).

Zhang et al. (2023) analizan el rol del Estado en la gobernanza urbana a través del concepto de la *developmentalist spatial planning*, la cual habría orientado el desarrollo de mega ciudades-región como Hong Kong, Macao y la región de Beijing-Tianjin-Hebei. Este tipo de planeación espacial habría hecho surgir en el país un tipo de gobernanza urbana que llaman el *state led/guide city regionalism*, que constituye un elemento del *state entrepreneurialism*. “The Chinese city-regionalism represents the state’s effort to remedy the crisis of urban entrepreneurialism at the regional scale and to advance national development strategies (Wu, 2016)” (Zhang et al., 2023, p. 2).

Wu y Zhang (2022) analizan la manera en la que diferentes actores sociales han sido incorporados en la gobernanza urbana china. Los autores resaltan la complejidad de las relaciones que se traban entre los niveles de gobierno y la importancia de la acción de los agentes no gubernamentales: “[...] the party has recently advanced into urban grassroot society and developed a relationship with various non-government associations and organisations” (Wu y Zhang, 2022, p. 776)

Shin (2015) sostiene que el tipo de urbanización que se observa en China continental, a partir de la década de los noventa, encaja en la noción de *urbanization of the local state*. Este concepto se define de la siguiente manera:

“Local state leaders seek to legitimize themselves as urban promoters and builders, and urban agendas dominate local development policy, while local politics predominantly revolves around farmland conversion and industrial or commercial development projects. Urban construction has therefore expanded from an accumulation project to a territorial project of local state building. Urban modernity, now captures the political imagination of local state leaders. I call this dynamic the “urbanization of the local state”” (Hsing, 2010, p. 6).

b) Financiarización del espacio urbano

En su análisis del desarrollo de la tierra urbana, Wu (2022) plantea la noción de *land financialisation* para caracterizar la tendencia a utilizar la tierra como un activo financiero. Wu (2023) analiza la financiarización del *built environment* chino como parte del *spatial fix*. Según Wu, la mercantilización de la vivienda, entre 1979 y 1997, fue el preludio de la financiarización. A partir de 1998, con la abolición del sistema social de la vivienda, inició la segunda fase de la financiarización del espacio urbano en la que los desarrolladores inmobiliarios chinos iniciaron la práctica de utilizar la tierra como un colateral para obtener financiamiento. Según Wu, en 2008 el Estado lanzó un proceso de financiarización que apuntaba a la creación de nuevos espacios de acumulación (Wu, 2023).

Wu et al. (2022) analiza las particularidades de la financiarización china, las cuales identifica con la represión del sistema financiero y la preponderancia de las instituciones bancarias. La represión financiera, según Wu et al. (2022), habría empujado a los hogares chinos a volcar sus ahorros al sector inmobiliario.

“Faced with financial repression and a lack of investment channels, households turn their savings into housing –assets of long-term value appreciation, bearing the financial burden of investing in housing. [...] Although China has not seen massive financialization of public rental housing, but only some experiments with private sector rentals [...] housing assetization has made the overall financialization approach to urban and regional development possible” (Wu et al., 2022, p. 1239).

Además, Wu et al. (2022) sostienen que el Estado se involucra en procesos de financiarización y desfinanciarización en diferentes niveles sea con propósitos de desarrollo o regulatorios. Wu et al. (2022) señalan que el proceso de financiarización no fue una iniciativa de las finanzas privadas, sino del emprendedurismo estatal. A partir de los aportes de Aalbers (2022), plantean la idea de que pueden surgir combinaciones entre el Estado y las finanzas, en las que ambas evolucionen. El Estado, por ejemplo, puede facilitar la expansión del sector financiero, internalizando en su propio sistema, la lógica financiera. Pero la financiarización, según los autores, puede sujetarse a la intervención estatal, lo cual se puede entender como desfinanciarización y remunicipalización.

Por su parte, Petry (2020) sostiene que “Since the global financial crisis 2007-2009 (GFC), capital markets have gradually become an important pillar of China's socio-economic system of authoritarian capitalism” (Petry, 2020, p. 214). Dice este autor que muchos fenómenos característicos de la financiarización son observables en China.

El mercado de capitales, por ejemplo, es crucial en la política económica y ha contribuido al aumento de la financiarización en el país. Además, desde su perspectiva, el Estado ejerce un grado considerable de control sobre el proceso de financiarización y le imprime sus rasgos distintivos. Según Petry, la divergencia entre las experiencias occidental y china de la financiarización se debe a la comprensión distinta que hay sobre las finanzas.

En China la participación de los mercados financieros en la vida económica es aceptada como herramienta indispensable para el crecimiento económico sostenido y el fortalecimiento de la clase media. Los mercados financieros, desde la perspectiva del autor, constituyen sitios donde las autoridades ejercen el control financiero que les permite gobernar la vida económica y social, intentando siempre evitar la sobre especulación.

c) Urbanización y sus efectos sociales y ecológicos

Existen perspectivas opuestas en torno a los efectos sociales y ambientales que ha tenido la financiarización del espacio urbano en la RPC. Desde una perspectiva apologética Liu (2018) afirma que “[...] land financing-led urbanization in these cities has often taken the inclusive form of inviting local rural residents to become property owners in these cities” (p. 13).

Por el contrario, Jong (2019) analiza el caso de la urbanización china y la desigualdad social en el país. Sin embargo, desde la perspectiva de Jong, la urbanización china fue un “[...] process of capital accumulation in which high financial value in land previously collectively owned by farmers is indirectly transferred to upper-class families controlling real estate empires and middle class families enjoying generous urban services within their well-off municipalities” (Jong, 2019, p. 7). Los perdedores del proceso, según Jong, fueron los trabajadores migrantes y las familias rurales.

Chris Hamnett (2020) analiza la gentrificación de las ciudades chinas y señala que se observan semejanzas con las experiencias occidentales, la gentrificación china se distingue por el hecho de que el proceso es liderado frecuentemente por el Estado y se desarrolla con mayor rapidez, acompañándose con frecuencia de desplazamientos masivos. Este autor, afirma que, aunque la relocalización de los pobladores rurales ha sido llevada a cabo con brutalidad, también ha significado un incremento en su nivel de vida. Las familias que son desplazadas de los centros de las ciudades, por ejemplo, abandonan viviendas precarias y espacios pobres, para ser relocalizados en nuevas zonas habitacionales que cuentan con todos los servicios públicos y de sanidad. Hamnett menciona: “[...] but the fundamental difference [entre las gentrificaciones en Occidente y en China] is that the process is usually state-initiated, takes place rapidly, is accompanied by mass displacement and can be on a very large scale” (Hamnett, 2020, p. 6).

Estas familias reciben entonces una casa nueva y más grande como compensación, aunque ésta suele ubicarse en las zonas periféricas. En China, a diferencia de Occidente, señala Hamnett, las personas víctimas de los desplazamientos no tienen alternativas y no pueden recurrir a un proceso legal serio que las proteja. En contraste con las experiencias europeas y estadounidenses, la gentrificación china no resulta de las nuevas dinámicas culturales, políticas o económicas, sino que es un rasgo de la producción y reproducción de la autoridad estatal a través de la urbanización.

Sun y Lisaia (2018), por su parte, señalan los efectos negativos del crecimiento urbano chino de principios del siglo XXI: la reducción de la tierra fértil, el recrudescimiento de los efectos del cambio climático y la contaminación generalizada de los recursos naturales.

d) Urbanización china y el urbanismo neoliberal

Zhou et al. (2019) sostienen que la transformación experimentada por el sistema urbano no obedece al avance del neoliberalismo. “Here, the transformation of the urban system and space is not driven by the straight forward rolling out of the global neoliberal agenda and the hollowing out of the state, as hypothesised in the theory of neoliberalisation, but instead by a spontaneous recombination and reconfiguration of the urbanising society at the

grassroots level in response to changing societal needs [...]” (Zhou et al., 2019, p. 39). Desde su punto de vista, este proceso ha sido facilitado por la nueva tecnología y un estado intervencionista. En este sentido, los autores rechazan la narrativa neoliberal y abogan por entender el neoliberalismo como uno más de los posibles arreglos políticos. Concluyen que no hay evidencia de que se haya desarrollado el neoliberalismo en China.

Lan y Zhang (2021) afirman que en China no aparece la contradicción entre el Estado y el mercado que se propone desde la perspectiva liberal. “Singling out China as state capitalism and as oppositional to US free-market capitalism based on the state-market antithesis theory is unproductive and misleading” (Lan y Zhang, 2021, p. 3). Analizando la forma en que, en el contexto de la crisis de 2008, el Estado chino utilizó la innovación financiera para dirigir recursos hacia las ramas industriales que operan con tecnología de punta, los autores concluyen que en China se registra una *State-led financialization*.

Para estos autores la financiarización dirigida por el Estado inició en la década de 2000 y no significó el debilitamiento del Estado frente al mercado, sino el fortalecimiento mutuo de estas instituciones. Esta operación fue acompañada de un modelo de gobernanza que los autores llaman *centralized minimalism*, en el que la gobernanza se mantiene al mínimo, disminuyendo sus costos y evitando la paralización que conlleva un poder centralizado.

Lin et al. (2015) discrepan de las posturas arriba señaladas y sostienen que en la RPC se observa una variedad de neoliberalismo. Estos autores afirman que en 1979 inició en China una revolución urbana desde arriba, alimentada por los reacomodos de poder que, ocurridos a mediados de la década de 1990 entre los gobiernos locales y el central, se expresan en la nueva división de las responsabilidades e ingresos fiscales.

Además, sostienen que a partir de estos cambios ocurrió una neoliberalización de la política urbana, caracterizada por la mercantilización de la tierra urbana y del desarrollo del *built environment* urbano. “In this perspective, Chinese urbanism can be considered a particular variety of neoliberalism in which increased marketization and commodification of land-based resources have taken place [...]” (Lin et al. 2015, p. 3). Aquí, la mercantilización de la tierra no ha resultado en la erosión de las capacidades estatales de

intervención, sino que ha servido a los gobiernos locales como un instrumento para enfrentar el re-escalamiento del poder del Estado.

Lin y Zhang (2015) comparten la idea de que las ciudades chinas han crecido siguiendo una pauta neoliberal. “Viewed in a broader theoretical perspective, the Chinese case has shown an interesting spatiality of neoliberal urbanism [...]” (Lin y Zhang, 2015, p. 2795). Para estos autores, la práctica del neoliberalismo urbano en China implicó la retirada del Estado central de la provisión de bienestar público y de los servicios urbanos para las localidades; la descentralización de responsabilidades, las cuales recayeron en los gobiernos locales; la creación de un ambiente político favorable a la competencia, la lógica de mercado y el capitalismo global; la implementación de políticas desarrollistas pro-crecimiento urbanas, acompañadas de una intervención por el lado de la oferta y finalmente, la mercantilización de los recursos naturales y de los activos públicos.

* * *

La experiencia del *spatial fix* chino de 2008 refleja la importancia del desarrollo urbano en la dinámica económica de la RPC en ese periodo. En particular, ofrece un interesante caso de estudio de los procesos de *financiarización* y *desfinanciarización* del espacio urbano. Dicha experiencia obliga a preguntarse ¿Cómo el Estado chino logró mantener el control del proceso de financiarización del *built environment*, durante el *spatial fix* de 2008, subordinando al sector financiero a sus propios objetivos de desarrollo económico?

Para arrojar luz sobre esta cuestión, la presente investigación se plantea analizar el proceso de financiarización y posterior desfinanciarización del espacio urbano, durante el *spatial fix* iniciado en 2008, con el fin de delinear el tipo de *structure of building provision* (EPC) que emergió en la RPC en esos años. De esta manera podremos explicar cómo se articularon el Estado, en sus diferentes niveles, los actores financieros y otros agentes participantes del proceso urbano y, aportar nuevo conocimiento sobre un tipo de gobernanza único en el mundo, que impulsa la visión estratégica del Estado a partir del despliegue de instrumentos de mercado.

Estrategia metodológica.

El análisis de la financiarización del espacio urbano chino debe apoyarse en un concepto social del espacio y en un marco teórico que integre la urbanización como parte del proceso de acumulación de capital. Para ello, la presente investigación se apoya en la literatura de la geografía humana, en la que el nicho de construcción humano es también llamado *el paisaje* [landscape] (Mitchell, 2008) o *built environment* [built environment] (Bartuska, 2007, Harvey, 1976).

El *built environment* se ubica en un sitio particular, en un *lugar*. Para definir a un sitio, es preciso determinar aquello que constituye los *límites* del mismo. Doreen Massey (1996[1991]) explica que los lugares no son entidades estáticas, sino que constituyen procesos. La especificidad de un lugar se reproduce constantemente a partir de combinaciones de relaciones sociales, dentro de las cuales se incluyen las que se desarrollan en otros espacios. Estas constelaciones de relaciones sociales se tejen y coinciden espacialmente en lo que Massey llama un *locus particular* [particular locus] (Massey, 1996[1991])

La concepción del *built environment* capitalista se apoya en los aportes de Mitchell (2008) y Harvey (1982). Entendiendo el espacio como un espacio de valorización, en el siguiente trabajo analizamos sus particularidades en la RPC a partir de la categoría de Ball (1986) *structure of building provision*, la cual no se entiende como un concepto absoluto o una explicación global del *built environment*, sino como una forma de ordenar el material empírico, misma que recuperamos en este trabajo.

Por otro lado, el proceso de financiarización de la gobernanza y del espacio urbano chinos es analizado a partir de la noción de *financiarización de la tierra*. Este proceso se refiere al uso de la tierra por parte de los agentes que participan en la producción del *built environment* como un activo financiero más, en detrimento de su funcionalidad en el proceso urbano (Christophers, 2016). Un elemento central en la dinámica de la financiarización del *built environment* es la formación de rentas, la cual se basa en las características que en términos absolutos, relativos y relacionales, presentan los activos contruidos sobre el paisaje (Clark et al., 2015).

La presente investigación se apoya en el análisis de los datos encontrados en las fuentes secundarias y en los datos de la contabilidad social del gobierno de la RPC.

El análisis del desarrollo histórico de la financiarización y desfinanciarización del espacio urbano chino se centrará en la evolución de indicadores como el grado de endeudamiento de los gobiernos locales, sus ingresos presupuestarios y no presupuestarios, así como las actividades de las entidades de intermediación financiera que están bajo el control de los gobiernos locales. También tendrá un peso significativo el estudio de las legislaciones que han introducido nuevos instrumentos financieros o han eliminado mecanismos regulatorios en el sector inmobiliario.

La desfinanciarización será evaluada a partir del grado de desendeudamiento de los gobiernos locales, del fortalecimiento del marco regulatorio sobre la producción del *built environment* y las transformaciones en los incentivos que reciben los agentes económicos y que apunten a la disminución del riesgo financiero.

En cuanto a las transformaciones en los usos de suelo o en las dinámicas de desplazamiento y gentrificación que surgen de la financiarización del espacio urbano, tendremos que apoyarnos en las investigaciones de campo realizadas en otras investigaciones, así como en la prensa y la literatura oficial.

*

*

*

El presente trabajo está organizado en cuatro capítulos. En el primer capítulo se establece la relación entre la producción del *built environment* y la acumulación de capital, exponiendo las determinaciones del paisaje como un objeto socialmente construido, en el que se plasman las relaciones sociales de producción vigente y aquellas que han sido dominantes en otros momentos de su desarrollo. Se analiza también cómo el *built environment* y la urbanización han jugado un papel fundamental para la acumulación a través del *spatial fix*, operación que ha permitido mantener la estabilidad de la producción capitalista en contextos de crisis de sobreacumulación. En segundo capítulo se trata el

problema de la financiarización del proceso de urbanización, mostrando cómo el capital financiero ha penetrado en el tejido social, modificando tanto la fisonomía de las ciudades como las estructuras de provisión de construcciones que organiza su producción. Finalmente se muestra cómo los criterios financieros han penetrado el funcionamiento de la gobernanza urbana a partir de la década de 1980. En el capítulo tercero se ofrece un panorama del ascenso y estrangulamiento del régimen de acumulación de la “fábrica mundial” que estuvo vigente en la RPC entre 2001 y 2008. Se examina cómo la necesidad de evitar un estallido social ante el aumento del desempleo provocado por el impacto financiero externo de 2008, obligó al Estado chino a lanzar un *spatial fix* que se plasmó en proyectos masivos de infraestructura. Esta operación condujo primero a la financiarización del *built environment* chino y después a su desfinanciarización. En el capítulo cuarto se esboza la *structure of building provision* que emergió del *spatial fix* de 2008, mostrando los principales actores, sus incentivos y las relaciones que han trabado entre ellos para dar lugar al más asombroso esfuerzo de urbanización que jamás ha conocido la historia de la humanidad. Finalmente, se presentan las conclusiones a la investigación.

Capítulo 1. *Built environment* y el Capital.

Introducción

En este primer capítulo se ofrecen las bases teóricas a partir de las cuales se vincula la organización del espacio en la sociedad capitalista con las fuerzas que rigen la dinámica de la acumulación, presentando al paisaje como un espacio lleno de contradicciones en el que se materializa el conflicto social. Dichas herramientas teóricas serán de utilidad cuando abordemos el problema de la creación del *built environment* en la China contemporánea.

El capítulo está organizado en seis apartados: en el primer apartado se ofrece una definición del *built environment*, en tanto marco espacial de la actividad humana, y se exponen sus principales determinaciones, así como los enfoques teóricos que lo han estudiado; la segunda sección detalla cómo el *built environment* es subordinado a las necesidades de la acumulación de capital, en el tercer apartado se analiza el proceso de urbanización y sus principales actores, el cuarto apartado plantea la importancia que asume el *built environment* como vía para superar las crisis de sobreacumulación, el quinto apartado presenta el *built environment* como un espacio plagado de conflictos sociales y, el sexto apartado expone cómo esa naturaleza contradictoria del espacio se refleja en la competencia entre las ciudades.

1.1. *Built environment* y su estudio.

Todos los fenómenos de la vida social ocurren en algún lugar. Es imposible separar la acción de los sujetos del marco espacial donde esta se desarrolla. El *paisaje* no es sólo el marco de la acción social y su precondition, sino que, a su vez, es un objeto plástico, cuyas posibilidades de transformación dependen de las relaciones sociales dominantes en un lugar y momento concretos.

En la sociedad capitalista, la *ciudad* es el marco espacial donde se materializan tanto las fuerzas creadoras como destructivas del capital. El desarrollo urbano contemporáneo ha producido complejos humanos a una escala nunca antes vista en la historia; en ellos, el capital construye redes de infraestructura y transporte que parecen desvanecer las distancias físicas, acercando mercados y articulando aparatos productivos. En estos complejos

humanos se tejen entramados institucionales donde la fuerza de trabajo se reproduce con las cualificaciones y características que demandan las distintas ramas de la producción.

La ciudad aparece pues como la materialización del conflicto social que caracteriza al capitalismo: frente a los complejos residenciales y comerciales de lujo, se atestigua el crecimiento de los cinturones de pobreza y, las estructuras físicas donde las clases propietarias encuentran todas las comodidades representan la contracara de la proliferación de los espacios urbanos donde millones de seres humanos viven hacinados, carentes de servicios básicos.

No obstante, para el observador casual, la naturaleza contradictoria de la ciudad suele pasar desapercibida. Las construcciones nos interpelan en función de la armonía de sus proporciones, su escala o simbolismo, mientras que las relaciones sociales a las que deben su producción y mantenimiento permanecen ocultas. Por ello, para comprender la significación de las estructuras construidas en el paisaje, es necesario situarlas en el marco del funcionamiento de la sociedad que les sirve como sustrato y que les dota de contenido simbólico y funcional.

Al igual que otros organismos, los seres humanos son capaces de transformar el medio que habita. A esta interacción transformadora entre los organismos y el ambiente se le conoce como el *nicho humano de construcción*, que tiene la particularidad de contener dimensiones epistémicas, sociales y ecológicas que conforman la cultura. Su construcción comprende acciones deliberadas que se fundamentan en realidades compartidas, mismas que encuentran expresión y se estabilizan en las convenciones sociales. El carácter *deliberado* del nicho humano le dota de una gran flexibilidad en cuanto a las posibilidades de su desarrollo. “The actual diversification and sophistication of human-constructed environments is a testimony to the special properties of human niche construction” (Jablonka, 2011, p. 784).

Desde la perspectiva de la geografía humana, el nicho de construcción humano es también llamado *landscape* [el paisaje] (Mitchell, 2008) o *built environment* [*built*

environment]¹. El *built environment* se define en la mayor parte de la literatura como el conjunto de estructuras físicas que son obra de la acción humana. Bartuska (2007), por ejemplo, lo define en los siguientes términos: “[...] the environments with which people interact most directly are often products of human initiated processes. Collectively, these products and processes of human creation are called the **built environment**” (Bartuska, 2007, p. 4).

David Harvey (1976), quien reflexiona sobre la naturaleza del proceso urbano capitalista, define el *built environment* como: “the totality of physical structures –houses, roads, facilities, and so on” (Harvey, 1976, p. 265). Dice el mismo Harvey:

“The built environment functions as a vast, humanly created resource system, comprising use values embedded in the physical landscape, which can be utilized for production, exchange and consumption. From the standpoint of production, these use values can be considered as both general preconditions for and direct forces of production. [...] The built environment comprises a whole host of diverse elements: factories, dams, offices, shops, warehouses, roads, railways, docks, power stations, water supply and sewage disposal systems, schools, hospitals, parks, cinemas, restaurants –the list is endless. Many elements –churches, houses, drainage systems, etc.- are legacies from activities carried on under non-capitalist relations of productions. At any one moment the built environment appears as a palimpsest of landscapes fashioned according to the dictates of different modes of production at different stages of their historical development” (Harvey, 1982, p. 233).

Para Reekie (1972), el *built environment* comprende:

“[...] that part of the physical surroundings which are man-made or man-organised, such as buildings and other major structures, roads, bridges, and the like, down to lesser objects such as traffic control signals and telephone boxes. They are the things used and seen in everyday life. In large concentrations, including many dwellings, they constitute towns; in smaller collections they form villages and

¹ El concepto de *built environment* encontró una amplia difusión a partir de la década de 1990 (ver Crowe, 1995).

hamlets; they occur, more or less dispersed, throughout the countryside in all but the most remote and undeveloped areas” (p. 1). -

Por su parte, Lawrence y Low (1990) ofrecen una definición más detallada:

“The *built environment* is an abstract concept employed here and in some of the literature to describe the products of human building activity. It refers in the broadest sense to any physical alteration of the natural environment, from hearths to cities, through construction by humans. Generally speaking, it includes *built forms*, which are defined as building types (such as dwellings, temples, or meeting houses) created by humans to shelter, define, and protect activity. Built forms also include, however, spaces that are defined and bounded, but not necessarily enclosed, such as the uncovered areas in a compound, a plaza, or a street. Further, they may include landmarks or *sites*, such as shrines, which do not necessarily shelter or enclose activity”. (p. 454).

La creación de un *built environment* es un proceso de larga duración en el que se superponen los aportes de diferentes culturas y modos de producción. En este sentido, el *built environment* es expresión de las culturas pasadas y presentes (Bartuska, 2007) y del grupo humano en particular que lo genera. A esta circunstancia se refiere Lewis (1979) cuando afirma que todo paisaje humano tiene un significado cultural y que, por tanto, ofrece evidencia del tipo de personas que somos, fuimos y estamos en proceso de convertirnos.

La organización de la economía y de las relaciones sociales que de ella derivan se refleja en los tipos de vivienda y en los arreglos espaciales. Es de particular importancia la forma en la que se configura el fondo de consumo colectivo, entendido éste como « [...] celle concernant les biens dont la production n'est pas assurée par le capital non pas à cause d'une quelconque qualité intrinsèque, mais d'après les intérêts spécifiques et généraux du capital [...] » (Castells, 1974, p. 75), como los servicios de salud, educación, vivienda, instalaciones, etc. (Castells, 1977).

La aparición de una nueva configuración socio espacial no implica la desaparición de su predecesora, ya que ésta puede ajustarse a una nueva función en la ciudad. La

organización espacial contiene fuertes tendencias de inercia relacionadas con los largos periodos de vida de las estructuras construidas sobre el paisaje y con las particularidades de la geografía. De ahí que los arreglos espaciales de una ciudad pueden pensarse como una metáfora geológica, en la que distintas capas se superponen formando un todo orgánico (Gu et al., 2015).

Por otro lado, el *built environment* es resultado de la interacción de miles de materiales y de cientos de sistemas productivos, relaciones que se reflejan en los desarrollos urbanos y suburbanos (Bartuska, 2007).

* * *

Las primeras reflexiones sobre el *built environment*, obra de antropólogos en su mayoría, datan de fines del siglo XIX. Estas investigaciones se interesaban por las culturas no europeas, cuyas construcciones eran consideradas como evidencia de su nivel evolutivo. De entre esta primera generación de trabajos, destacan las obras de autores funcionalistas como Morgan (1965[1881]), Mauss (Durkheim y Mauss, 2009[1903]) y Durkheim (1968[1915]), quienes se interesaron por la relación entre sociedad, cultura y el *built environment*.

En la década de los veinte del siglo XX, aparecieron en Gran Bretaña y en Norteamérica las primeras teorizaciones explícitas sobre el *built environment*. Dichos análisis eran parte de etnografías sobre la arquitectura de los pueblos indígenas, en donde el *built environment* se presentaba como un elemento pasivo (ver Malinowski, 2001[1929]).

Desde entonces, las investigaciones sobre el *built environment* han seguido diferentes rutas teóricas. Lawrence y Low (1990) ofrecen una interesante visión de conjunto del desarrollo de dichas investigaciones, misma que recuperamos en este texto.

Para estas autoras, los trabajos sobre el *built environment* se dividen en cuatro amplias categorías: a) la perspectiva de la *organización social*, b) los *enfoques simbólicos*, c) el *abordaje psicológico* y d) el enfoque de la *producción social de la forma construida*.

La perspectiva de la *organización social* se centra en la interacción entre el *built environment*, la organización social y el comportamiento espacial. En términos generales, este enfoque presenta a los grupos humanos en su esfuerzo por adaptar las formas construidas a sus requerimientos funcionales y a sus necesidades conductuales. Un ejemplo son los estudios del hogar que abordan las variaciones en la composición de los grupos domésticos y el efecto de aquellas sobre la arquitectura de las viviendas (ver Divale, 1977).

Manteniendo este enfoque, autores como McGuire y Schiffer (1983) tratan las formas construidas como procesos sociales. Otros trabajos recuperan el papel del género en la configuración del *built environment*, examinando la manera en que el espacio doméstico se estructura en función de los roles asignados a cada género (ver Ardener, 1984). En contraste con enfoques como el de la producción social o el de los procesos simbólicos, los aportes desde la perspectiva de la organización social están fragmentados y carecen de un desarrollo teórico consistente.

Los *enfoques simbólicos* agrupan perspectivas como la escuela de las relaciones simbólico-sociales, el estructuralismo, el enfoque de la metáfora, las teorías del ritual y las perspectivas fenomenológicas. Estos trabajos conciben el *built environment* como expresión de estructuras y procesos mentales compartidos por los miembros de una cultura. Los sistemas de relaciones de las formas arquitectónicas reflejan aspectos conscientes e inconscientes de la vida social. Estos autores mostraron como el *built environment* es una expresión directa de las estructuras sociales y políticas y, en tanto símbolos, los sitios condensan significados y valores.

Para el desarrollo de esta perspectiva han sido fundamentales los aportes de Claude Lévi-Strauss (1958) y su propuesta de las estructuras mentales y, el trabajo de Pierre Bourdieu (1970), quien propone el concepto de *habitus* como elemento que es producto y productor de la historia. Este enfoque encuentra un campo de aplicación en la semiótica arquitectónica (ver Broadbent, Bunt y Jencks, 1980).

Los autores que abordan al *built environment* en tanto metáfora, como James Fernández (1988), utilizan elementos del análisis metafórico para vincular la cosmología de una sociedad con el cuerpo humano y el paisaje. Por su parte, las teorías del ritual destacan

el papel del ambiente dentro de las prácticas rituales y la manera en que aquél adquiere significado mediante dichas prácticas (ver Turner, 1982[1967]). Las perspectivas fenomenológicas, por su lado, investigan el significado del *built environment* vinculándolo con las experiencias subjetivas que configuran la identidad individual.

Otra gran corriente en la investigación de las formas construidas es la de la *psicología*. Desde esta disciplina las investigaciones se han concentrado en la relación entre las dimensiones espaciales del comportamiento no verbal, la cognición y el lenguaje. Aquí son de especial relevancia los aportes de los estudios psicoculturales y del psicoanálisis (ver Segall, Campbell y Herskovits, 1963).

La última gran vertiente de análisis es la de la *producción social de la forma construida*, dentro de la cual se ubica la presente investigación. Estas teorías se interesan por la manera en que las fuerzas políticas, sociales y económicas producen el *built environment* y, la forma en que, a su vez, éste impacta sobre la acción social.

Los conceptos claves para este enfoque son el de *producción y reproducción social*, y se otorga un papel secundario a los elementos simbólicos del espacio². Los autores que han trabajado desde esta perspectiva intentan explicar por qué surgen y se desarrollan ciertas formas construidas y no otras. Los aportes más importantes en este campo provienen de la geografía marxista y cultural, de la sociología urbana, de la economía política y de la historia social.

Aunque los trabajos que inauguran esta perspectiva teórica datan de la década de los setenta (ver King (2007[1976], 1979, Amsden (1979) y Benson (1979)), se aprecia una línea de continuidad con los trabajos de la década de los cincuenta y sesenta, que se

² Pese a que el ambiente construido está repleto de significados, en tanto espacio vivido y habitado por las subjetividades, una parte significativa de la literatura otorga una importancia desproporcionada a este elemento. En estos trabajos, el aspecto ideológico de las construcciones adquiere el papel de variable independiente. Esta perspectiva es compartida por autores como Rapoport (1982), Zelinsky (1973), Edelman ([1978]2012), Tafuri (1976), Porphyrios (1985, en Knox 1987), Robert Reekie (1972) y Martha Schwartz (en Green, 2011). La consecuencia de este enfoque es el que se ignora el análisis de la producción de las formas construidas conduce al oscurecimiento de los factores políticos, ideológicos, psicológicos y económicos que influyen en la configuración espacial de la sociedad (sobre este punto véase Duncan, 1981).

centraban en la planeación de la ciudad y en estudios de la vivienda desde la sociología y la antropología. Autores como Lisa Peattie (1968) y William Mangin (1967) formaron parte de equipos interdisciplinarios compuestos por urbanistas y arquitectos que investigaron el impacto cultural y social del desplazamiento de comunidades. Preocupados por la destrucción masiva de comunidades, a consecuencia de los proyectos de renovación urbana de los años cincuenta y sesenta, los precursores de esta perspectiva introdujeron el análisis de los procesos sociopolíticos en el estudio de la planeación urbana, aunque no discutían la producción social de la forma construida de manera explícita. Uno de los autores más sobresalientes de este grupo es David Epstein (1973).

En los años siguientes, aparecieron aportes de autores como Jon Amsden (1979) y Susan Porter Benson (1979), quienes, nucleados en torno a la *Radical History Review*, ampliaron el análisis del desarrollo social de la forma construida. En 1980, Anthony D. King publicó su trabajo seminal “*A time for space and a space for time: the social production of the vacation house*”, en donde examinó la relación entre la organización espacial y la distribución desigual del poder (ver King, 2005[1980]).

En estos años, también Michel Foucault se interesó por la forma construida, como parte de su crítica al estructuralismo, presentando la arquitectura y las relaciones espaciales como tecnologías políticas y disciplinarias (Foucault, 1975).

Por su parte, los autores agrupados en la perspectiva de la economía política del espacio, como King (2007[1976], 1979, 2005[1980]), Douglas Goodfriend (1979) y Susan Lewandowski (2007[1984]) se interesaron por la relación entre la clase, el género, la raza, las relaciones culturales y el espacio. Desde esta perspectiva, la planeación urbana se entiende como un modo de reproducción del poder de las clases dominantes. En esta corriente se ubican los trabajos de David Harvey (1979, 1982), quien hasta años recientes se ha abocado a la tarea de construir una interpretación marxista de la urbanización en el capitalismo y, de Manuel Castells (1978[1972]), quien estudia la arquitectura como un instrumento de reproducción de la infraestructura sociopolítica.

1.1.2. Una definición social del espacio y el lugar.

El estudio del *built environment* exige una concepción del *espacio* que no sólo describa las características geográficas, sino que sea capaz de incorporar la plasticidad de las relaciones sociales. En los siguientes párrafos delinearemos este tipo de comprensión del espacio.

El *built environment* se ubica en un sitio particular, en un *lugar*. Procesos como el consumo y la producción ocurren en espacios claramente distinguibles. Las clases sociales, por ejemplo, habitan, interactúan y luchan a partir de motivos que siempre tienen una referencia espacial. *Todos los fenómenos sociales ocurren en un lugar*. Este hecho es aún más evidente al examinar un *built environment* específico.

Para definir a un sitio concreto, un lugar, es preciso determinar aquello que constituye los *límites* del mismo. Doreen Massey (1996[1991]) explica que los lugares no son entidades estáticas, sino que constituyen procesos. Los límites de un lugar no pueden definirse solamente en oposición a lo que se ubica por “fuera”. Un lugar, por ejemplo, puede configurarse a partir de sus vínculos con el “exterior”, dejando en un lugar secundario las dinámicas o elementos que están en su interior. El hecho de que los lugares sean entidades dinámicas, implica que éstos no tienen una identidad única, sin mencionar que ésta puede modificarse con el tiempo y, que están atravesados por conflictos internos.

La especificidad de un lugar es producida constantemente a partir de combinaciones de relaciones sociales, dentro de las cuales se incluyen las que se desarrollan en otros espacios. Estas constelaciones de relaciones sociales se tejen y coinciden espacialmente en lo que Massey llama un *locus particular* [particular locus] (Massey, 1996[1991]).

Para comprender la naturaleza social del espacio es útil recuperar la distinción que hace David Harvey en su obra ya clásica *The Limits to Capital* (1982), entre la concepción absoluta y la relativa del mismo. Harvey sostiene que la *concepción absoluta del espacio* se asocia con la noción física en la que dos cuerpos no pueden ocupar el mismo espacio de forma simultánea. Esta circunstancia se hace evidente al examinar, por ejemplo, la naturaleza de la renta, la cual se basa en la propiedad privada sobre la tierra, relación que implica que un agente tiene el derecho exclusivo de ocupar o usufructuar una parte de la superficie del planeta.

En la *concepción relativa del espacio* una misma posición puede ser ocupada por más de un sujeto. Dice Harvey:

“Under this conception of space the principle of individuation breaks down because many individuals can occupy the same position relative to some other point – more than one producer can be exactly ten miles from market, for example- while the metric that prevails within the space can also be altered according to circumstance; distances measured in cost or time are not the same as each other, and both are very different from physical distances” (Harvey, 1982, p. 339).

En el caso del transporte de mercancías desde los sitios de producción hasta el mercado, lo que cuenta son las distancias medidas en tiempos de traslado o en costos, y no necesariamente en términos físicos. Ciertos lugares ofrecen las mismas ventajas que otros en relación a los tiempos de transporte al mercado, incluso si entre ellos median grandes distancias.

Por otro lado, la agencia humana puede modificar las ventajas que la ubicación de una parcela ofrece. Gracias a los desarrollos técnicos en la industria del transporte, los productores son capaces de sortear las barreras físicas que los relegaban a posiciones desventajosas frente a sus competidores. La introducción de nuevas tecnologías parece acortar las distancias físicas. Es por ello que Harvey (1982) sostiene que, en la sociedad capitalista, la acción del capital crea relaciones espaciales.

Cuando recuperamos una concepción social del espacio y del lugar, salta a la vista que los ambientes contruidos no son exclusivamente el resultado de las relaciones sociales que se traban en su interior, sino que pueden ser moldeados por fenómenos que ocurren en otros sitios, incluso a miles de kilómetros. Dos ambientes contruidos, distantes el uno del otro, pueden mutuamente determinarse a través de los flujos de personas, información, y bienes y servicios, mientras que espacios próximos en términos físicos, pueden no estar ligados más que de manera superficial³.

³ Para caracterizar de forma adecuada el desarrollo de las metrópolis europeas durante los siglos XVII, XVIII y XIX, debe considerarse la expansión del sistema colonial en Asia, África y América. De la misma manera, no se entiende el proceso de desindustrialización y terciarización de las economías de Europa occidental, que

Ningún paisaje construido es local y, por tanto, sus particularidades no pueden ser aprehendidas, ni siquiera en términos culturales, si su estudio se limita a la relación que mantiene con sus alrededores inmediatos. En esta medida, el análisis del paisaje capitalista exige el rastreo de las redes de capital, mercancías y trabajo que se extienden por todo el planeta (Mitchell, 2008).

1.2. *Built environment* y la acumulación de capital.

El bosquejo teórico que hasta aquí hemos ofrecido del *built environment* es de carácter general y constituye el punto de partida para el estudio del paisaje en distintas sociedades y momentos históricos. El siguiente paso consiste en delinear los rasgos del *built environment* capitalista.

La investigación del paisaje capitalista debe explicar cómo es que este es producido socialmente, considerando las determinaciones económicas, tecnológicas, sociales, políticas y culturales. El análisis debe precisar la función que desempeña el *built environment* y cómo este influye en la reproducción de la sociedad en su conjunto.

Con este objetivo en mente, es útil emplear un enfoque histórico-diacrónico. Desde este punto de vista, el *built environment* se concibe como un producto del cambio social, por lo que su análisis requiere la adopción de categorías que den cuenta de la organización económica que le sirve de contexto. Esta labor precede al ordenamiento del material empírico. Un enfoque de este tipo ofrece la ventaja de examinar situaciones específicas, cuya repetición en otros espacios y momentos es improbable (King, 1984).

Por otro lado, las formas construidas no son un texto transparente que se ofrece al observador para ser interpretado. La arquitectura oculta las relaciones sociales a las que debe su existencia y mantenimiento y, al igual que otras formas ideológicas, naturaliza el orden social. Por ello, la investigación debe dar cuenta de las relaciones sociales de producción que subyacen al *built environment* (Mitchell, 2008).

Para caracterizar de forma adecuada al paisaje capitalista no basta con el examen de los elementos físicos del paisaje o con analizar la forma en que las estructuras

ocurrió en las décadas de 1980 y 1990, sin referirse a la industrialización y al crecimiento acelerado de las economías de Asia oriental, que tuvo lugar en el mismo periodo (Durand, 2014).

arquitectónicas contienen valores estéticos e ideológicos. Es imposible comprender cómo una institución social adquiere una expresión arquitectónica sin precisar su mecanismo de funcionamiento, a partir de un marco teórico más amplio que explique el modo de reproducción de la sociedad (King, 1984). Para nuestros fines, requerimos una teoría de la circulación del capital y del trabajo que describa la circulación de ambos factores a través de paisaje en diferentes periodos y, explique los motivos y formas que orientan la lucha de clases en el *built environment* (Henderson, 1999, Mitchell, 2008).

Un *built environment* sólo existe en la medida en que hace posible, o lo hizo en el pasado, la reproducción de las relaciones sociales dominantes. En este sentido, el *built environment* capitalista es funcional al proceso de acumulación. De manera directa o indirecta, las formas construidas crean las condiciones para que ocurra la producción de plusvalor, para que el capital pueda circular bajo distintas formas y para que las mercancías sean vendidas y consumidas.

Por otro lado, en el *built environment* se materializan las relaciones asimétricas que caracterizan la sociedad capitalista: emergen centros de consumo que pretenden capturar el excedente económico, los centros productivos se aglutinan en zonas específicas y, se construyen zonas residenciales de lujo, que contrastan con los cinturones de pobreza de las metrópolis. Tanto los requerimientos de la producción y la administración de la población, como la gestión del conflicto entre clases generan una racionalidad política que se expresa en la administración urbana. El tipo específico de gobernanza urbana que se forme en un periodo histórico concreto se determina también por la herencia cultural contingente. Para los autores del colectivo Chuang, las relaciones de clase adquieren una expresión espacial, en particular al brindar seguridad a los más ricos. “This administrative dimension is therefore split between its primary functions: serving the impersonal requirements of production, giving spatial expression to the class relation and in particular providing for the security of the wealth; and its ancillary function: weaving the prevailing political rationality of the ruling class into the fabric of the city” (Chuang, 2021, p. 36).

Hemos dicho que un *built environment* debe ser funcional a la reproducción de las relaciones sociales en las cuales ha sido creado. Bajo el capitalismo, la principal función del *built environment* es la valorización del capital. Ya que en la sociedad capitalista la

búsqueda de la ganancia constituye el motor que impulsa a los agentes económicos, sólo se construyen estructuras que puedan ser vendidas con ganancia, mientras que los ambientes contruidos que no sirven a dicho fin tienden a desaparecer.

Aunque esta noción tiene una validez más o menos general, para caracterizar un caso concreto, hay que precisar si el *built environment* ha sido producido como mercancía o bajo otro tipo de relaciones de producción. Siempre existe la posibilidad de que su creación sea obra de la acción estatal o comunitaria, incluso en el marco de las relaciones capitalistas de producción (Mitchell, 2008).

En sentido directo, el *built environment* sirve como vehículo para la acumulación en la medida en que, en sí mismo, es una mercancía, por lo que todos los elementos allí contruidos son sitios para la realización de plusvalor, es decir, son objetos de compra-venta. De manera indirecta, cumple con su finalidad como un *medio* que hace posible tanto la circulación de capital como la *integración espacial* de la producción.

La libre movilidad geográfica del capital y del trabajo es indispensable para que los productores individuales puedan articularse a través del intercambio y, de este modo, el valor pueda convertirse en una forma social del trabajo abstracto (Harvey, 1982). Para circular, el capital necesita de la existencia de infraestructura física adecuada, bajo la forma de puertos, caminos, fábricas, oficinas, torres de telecomunicaciones, etc., que le sirva como vehículo para movilizarse como mercancía, dinero y fuerza de trabajo. “In other words, capital can only freely circulate if some capital is frozen in place in the built landscape” (Mitchell, 2008, p. 35).

Como vehículo para la circulación del capital, no sólo es importante la infraestructura que directamente sirve a la producción y circulación de mercancías, o que es propiedad del capital. También juegan un papel fundamental las estructuras que sostienen la reproducción social en general⁴, que por lo regular son contruidas a iniciativa del Estado.

⁴ Hughes, Speelman y Turnbull (2013) apuntan correctamente al papel del ambiente contruido como precondition de la acumulación del capital cuando, al referirse al sector inmobiliario europeo, señalan: “Real estate, as a general term, describes the built environment, which plays a vital role in every aspect of the

El paisaje físico, por tanto, se ajusta a las necesidades de la acumulación de capital, adecuación que es contradictoria y que está expuesta a las crisis periódicas y a la lucha de clases. “[...] the landscape of capitalist society must in the final analysis respond to the accumulation needs of capital, rather than to the very real human requirements of labor” (Harvey, 1976, p. 288).

1.2.1. Estructuras de provisión de construcciones.

Cualquier *built environment* capitalista debe cumplir con las funciones generales arriba señaladas. No obstante, esta circunstancia no valida la elaboración de una teoría general de la urbanización, útil para entender cualquier forma construida bajo relaciones capitalistas. Un espacio urbano que se adapte a las necesidades de la acumulación puede ser producido bajo distintas formas de articulación entre los capitales individuales, el mercado de tierra, el Estado y las clases subalternas.

La forma específica en que se configuran las relaciones de producción del *built environment*, en cada caso concreto, exige un ordenamiento del material empírico que, sin perder la coherencia que proporciona una teoría del capital, sea capaz de recuperar las determinaciones particulares que hacen que el espacio urbano presente cierta fisionomía y no otra.

Ball (1986), polemizando con Harvey y Castells, propone la categoría de *structure of building provision* (SBP), la cual no se entiende como un concepto absoluto o una explicación global del *built environment*, sino como una forma de ordenar el material empírico, noción que recuperamos en este trabajo.

Ball define las *structure of building provision* de la siguiente manera:

“Creating and using built structures involves particular sets of social agents defined by their economic relation to the physical process of provision itself. Each historically specific set of social agents can be defined as a structure of building provision. By provision is meant the production, exchange, distribution, and use of

European economy, society and environment. Business and society cannot function without the services of commercial property, including the provision of offices, shops, factories, housing and many other forms of real estate” (p. 27).

built structure. Involved may be a landowner, a developer, a building firm, building workers, financiers, building owners, and final users” (Ball, 1986, p. 455).

Este concepto permite identificar las relaciones trabadas entre los agentes sociales que participan de la producción de un *built environment*, especificando sus funciones e incentivos, la influencia que ejercen entre sí y los mecanismos económicos más importantes.

Las formas arquitectónicas presentan características que, combinadas con las relaciones sociales dominantes, crean formas únicas de provisión. Dentro de estas estructuras de provisión de construcciones, la variedad de agentes involucrados aumenta la complejidad del conflicto social, más allá del choque entre capitalistas y trabajadores, como ocurre en la esfera de la producción.

La intervención de diversos agentes se expresa en la distribución de plusvalor que se configura alrededor de la construcción del paisaje: la longevidad de los edificios y su inmovilidad en el espacio, impide a los capitalistas apropiarse de la totalidad de los ingresos que devengan las construcciones, por lo que una parte significativa del excedente es captado y distribuido entre terratenientes, especuladores de tierra, desarrolladores, financistas y propietarios (Ball, 1986).

Otro rasgo del *built environment* es el grado de autonomía de su desarrollo con respecto a los intereses directos de la clase dominante. La fluidez temporal y espacial del significado social de la forma construida, junto con la agencia de los actores y usuarios del *built environment*, hacen que la producción de éste presente cierta autonomía relativa con respecto al orden social dominante. “But the relative autonomy of design from social organisation does not necessarily imply an entirely arbitrary set of relations. A more complex, but perhaps more subtle, explanation is that, in general terms, it would be extraordinarily difficult to explain forms of design *without* reference to dominant patterns of class, patronage, power, and bureaucracy” (Dickens, 1980, p. 358)⁵.

⁵ Dickens (1980) sostiene que el diseño del ambiente construido tiene una autonomía relativa. Para mostrarlo, explica cómo la estrecha colaboración entre el Estado norteamericano y los arquitectos, durante la segunda posguerra, fue central para lograr que grandes constructoras se abocaran a la producción masiva

Surgidas de la interacción entre distintas agencias y las posibilidades que ofrece la estructura social, las formas arquitectónicas son contingentes (Gottdiener, 1985). En este sentido, la arquitectura no es necesariamente funcional a las relaciones capitalistas en cada momento de su desarrollo, aunque en términos generales legitima y reproduce las relaciones de producción dominantes (Knox, 1987).

Las relaciones sociales que dan contenido a las estructuras de provisión de construcciones, deben entenderse como parte de un contexto social más amplio. Los vínculos entre estas estructuras y la sociedad que las acoge, pueden categorizarse en a) *funcionales*, b) *históricos* y c) *políticos*. Los primeros se refieren a las funciones concretas que las estructuras físicas poseen, tanto en términos financieros como prácticos. El vínculo histórico se refiere a los largos periodos de vida de las estructuras físicas y, a la influencia que de allí se deriva sobre los patrones de vida de la sociedad. Según el vínculo político tiene que ver con la influencia del Estado sobre el *built environment*. “State intervention into the built environment and struggles over the content of that intervention obviously are major influences on the pattern and magnitude of development and in determining which social agents are the main beneficiaries [...]” (Ball, 1986, p. 456).

1.3. Urbanización.

La *urbanización* es ante todo la producción del *built environment*. En tanto sistema de recursos, la urbanización integra los valores de uso insertos en el paisaje físico, indispensables para la producción, el intercambio y el consumo, que van desde los medios de comunicación y de transporte, hasta los espacios de entretenimiento y educación. Además, en la urbanización se materializa la tendencia al desarrollo desigual, característica del capitalismo (Clark et al., 2015).

Aunque son los intereses de la clase dominante los que definen las líneas generales del proceso urbano, en cada situación concreta éste aparece como un modo de organización

de viviendas. También señala que los diseños de las grandes firmas constructoras de ese periodo se alinearon a un arquetipo sobre las formas ideales de la vida suburbana. Por otro lado, Dickens cuestiona la idea de que la ideología arquitectónica pueda ser interpretada como una arquitectura de clase. Para ello, apunta al hecho de que formas arquitectónicas de la época, como los edificios de oficinas de alta tecnología, fueron compartidas por las burocracias estatales de los países capitalistas y socialistas. La misma coincidencia se aprecia en las formas neoclásicas monumentales que fueron construidas tanto por regímenes comunistas como fascistas.

humana en el espacio y en el tiempo, que es producto de la articulación de numerosas voluntades sociales con distintas capacidades de agencia. En la urbanización interactúan las fuerzas de actores tan disímiles como amas de casa, militantes, deudores, prestamistas, vecinos, trabajadores y patrones.

La urbanización no elimina el antagonismo entre estas fuerzas, pero las canaliza, creando rutas potenciales de transformación social, sea destructora o creadora. Pese a la diversidad de actores que participan de este proceso, dadas las asimetrías de poder, la urbanización bajo el capital presupone la movilización del proceso humano en beneficio de las configuraciones que favorecen la perpetuación del capitalismo (Harvey, 2004).

Las iniciativas de las distintas fracciones del capital, o del mismo Estado; para desarrollar el *built environment* en uno u otro sentido, no sólo están condicionadas por los elementos geográficos y la agencia de distintos grupos que habitan el paisaje, sino también por los desarrollos económicos y políticos que ocurren en otros sitios, cuyos efectos se transmiten a través de las cadenas productivas y de los flujos de información, servicios y mercaderías (ver apartado 1.1.2.).

La urbanización se plantea como un problema de movilización, producción, apropiación y absorción del excedente económico, procesos que se traducen en la valorización del capital y la sujeción del *built environment* al poder monetario. Como hemos señalado, la acumulación de capital está sujeta a las relaciones espaciales, por lo que la urbanización es una precondition de aquella. Las fluctuaciones del ciclo económico se reflejan en el paisaje urbano y, así como el capital se urbaniza para reproducirse, la destrucción masiva de capitales que se atestigua durante las crisis periódicas, se plasma en el deterioro del paisaje urbano (Van Kempen et al. 2016, Harvey, 2004).

1.3.1. Infraestructura social

En la sociedad capitalista la *infraestructura social* sirve como apoyo material y marco de los procesos de trabajo y de reproducción de la vida cotidiana. Este tipo de infraestructura, geográficamente diferenciada, cumple una variedad de tareas. Diferentes patrones de circulación de capital crean, sostienen y transforman ciertas infraestructuras sociales en detrimento de otras, estimulando el desarrollo de tipos particulares de fuerza de trabajo. Este proceso de diferenciación y segmentación al interior de la clase trabajadora, que

satisface las necesidades de la acumulación en distintos espacios y momentos, se acentúa cuando se yuxtaponen diferencias religiosas, raciales y culturales (Harvey, 1982).

La construcción de la infraestructura social exige formas específicas de coordinación del capital y el Estado, de manera tal que la canalización de recursos económicos al *built environment* se adapte a las exigencias de la acumulación. En algunos casos, por ejemplo, el capital entrega valores bajo la forma de impuestos que, al desarrollar la infraestructura social, tienen el potencial de regresar al proceso de acumulación como demanda efectiva ampliada.

1.3.2. Estado y la infraestructura social.

Los flujos de inversión hacia la infraestructura social representan un esfuerzo por parte de la clase dominante para mejorar las condiciones sociales en que se produce el plusvalor. Ya que su construcción requiere grandes masas de capital y debido a que sus beneficios tienden a ser difusos para los capitales individuales, es improbable que estos últimos asuman el riesgo de dirigir un proyecto de tal magnitud. El Estado entonces asume el papel de coordinador en la creación de este tipo de infraestructura (Latham y Layton, 2019).

Además de coordinar el financiamiento dirigido al *built environment*, el Estado establece las políticas sobre el uso del suelo y la planeación urbana. “Planning is of such a character that responsibility cannot be left to a single capitalist. The organisation of infrastructure, land use, public space, etc. demands some sort of collective organisation. This is, in the global North, [and to some degree in the periphery] normally organised (one way or another) through the state. The state –and planning- is tied up in class in the sense that broader structures in society always play into state activity [...]” (Holgersen, 2020, p. 804).

La planificación estatal es indispensable en el desarrollo de la infraestructura social, debido a los altos riesgos que conlleva su construcción. El Estado se ve incentivado a estimular el desarrollo de la infraestructura social por su potencial de concentrar condiciones de alta calidad que favorecen la acumulación, como mejores recursos humanos y sociales.

Una región que logra concentrar estas características se convierte en un sitio atractivo a la inversión. No obstante, si dicha infraestructura se vuelve obsoleta, ineficiente o deja de satisfacer las necesidades de la acumulación, se devalúa (Harvey, 1982), debiendo ser destruida y reconstruida en un proceso muy costoso.

Considerando que las infraestructuras sociales se conforman a partir del nivel de desarrollo tecnológico existente al momento de su construcción, la aparición de instalaciones más modernas en otros ambientes construidos, que captan una mayor proporción del plusvalor relativo disponible, empujan a una infraestructura social a la obsolescencia. En este sentido también actúa la tendencia a la inercia que contienen los ambientes, que se explica por los largos ciclos de vida de estas estructuras, por su inmovilidad en el espacio, y por los prolongados tiempos de rotación del capital allí invertido. En este sentido es que Mitchell señala que “[...] the landscape is not just flow – not just the constant transformation of social relations as some contemporary theory avers – but also stasis, a repository of a great deal of inertia, a storehouse of values that can only be destroyed at great human and economic cost” (Mitchell, 2008, pp. 41-42).

Con el fin de mitigar estos riesgos, el Estado interviene constantemente sobre el *built environment*. En la medida en que el paisaje es un espacio habitado por comunidades reales, la destrucción del mismo o su devaluación hacen desaparecer los modos de vida y las relaciones comunitarias que allí se desarrollaban, exacerbando el conflicto social.

En estas coyunturas, cuando el dominio político y económico del capital se ve amenazado, el Estado interviene para garantizar la estabilidad del orden social. Por otro lado, la acción estatal es indispensable como reguladora de la competencia entre estructuras de provisión de construcciones o entre agentes individuales (Castells, 1975).

La propiedad fragmentada de la tierra, en tanto obstáculo intrínseco al régimen de propiedad privada como marco de organización del uso del suelo, es otro factor que presiona al Estado para utilizar su poder legal de intervención, sobre todo cuando aparecen beneficios potenciales que derivan de algún tipo de coordinación de las actividades sobre el paisaje.

Además, dados los largos plazos en la construcción y vida de la infraestructura social, sólo el Estado puede asegurar a los inversores el retorno del capital invertido en estos proyectos. No obstante, el Estado no es un agente omnipotente y aunque en ciertas coyunturas es de esperarse que el Estado intervenga, esto puede o no ocurrir, dependiendo de las circunstancias históricas concretas. Sólo el resultado del conflicto social puede determinar los caminos de la acción estatal (Ball, 1986).

El Estado es una entidad sometida a la presión de numerosos grupos e intereses, y su “[...] special role, in fact, is to accommodate and reconcile them all. In that role, the state is only the mirror which society holds up to itself” (Miliband, 1969, p. 4). De allí que las clases subalternas puedan presionar, a través de la lucha política, para que la urbanización adquiera un perfil cercano a sus aspiraciones. Si su lucha es exitosa, el Estado redirige una parte del crédito hacia sectores en los cuales hay pocos incentivos económicos para invertir pero que son sensibles en términos políticos y sociales. De allí la lógica del financiamiento público a la vivienda en algunos países, al cual se le destina un mercado de crédito especial. Sin embargo, las perspectivas de las luchas populares por influir sobre el contenido del *built environment* están limitadas por el carácter de clase del Estado (Harvey, 1982).

1.3.3. Actores de la urbanización.

Las instituciones y actores especializados en la fijación del capital social en el *built environment* se organizan de forma jerárquica, respondiendo cada uno a diferentes incentivos.

El *Estado*, en primer término, crea las estrategias de desarrollo urbano y regional, y fija los mecanismos de financiamiento público y privado. Con el fin de mejorar la infraestructura que sostiene la circulación de capital dentro de su jurisdicción, el Estado puede utilizar los impuestos, futuros o presentes, para invertir en aquellos espacios donde los capitales individuales no hallan incentivos para invertir. De cualquier modo, el desarrollo urbano fortalece su legitimidad política.

El Estado debe coordinar sus esfuerzos con una serie de agentes privados: por un lado se encuentran los *terratenedores*, propietarios de las parcelas que habrán de ser desarrolladas, quienes perciben una renta; también están los *desarrolladores* que se

apropian de los incrementos en la renta que derivan de las mejoras realizadas a los espacios; por su parte, los *constructores* obtienen la ganancia empresarial y, finalmente, los *financieros*, proveedores del capital dinerario, ven retribuidos sus servicios con el pago de intereses y la capitalización de cualquier ingreso que devengan los activos construidos sobre el paisaje (Harvey, 1982).

El *capital que devenga interés*, el capital dinerario, ocupa un lugar central en la organización espacial de la acumulación. A través de la acción del capital que devenga interés, el mercado de tierra ajusta la organización espacial a los imperativos de la acumulación, asegurándose que los distintos usos de la tierra contribuyan a la producción de plusvalor y al mantenimiento de las relaciones capitalistas.

Así, el mercado de tierra internaliza las contradicciones del capitalismo y las imprime sobre el “The circulation of interest-bearing capital in land titles plays an analogous role to that of fictitious capital in general. It indicates locational paths for future accumulation and acts as a catalytic forcing agent that recognizes the spatial configuration of accumulation according to the underlying imperatives of accumulation” (Harvey, 1982, p. 372). La función del capital que devenga interés como organizador de las inversiones sobre la tierra, hace del sistema de crédito, junto con el Estado, el arquitecto del *built environment*.

En la medida en que el *sistema crediticio* coordina las inversiones, reduce el tiempo y el espacio a la métrica social de la tasa de interés. Una vez que se intensifica la circulación del capital que devenga interés en los mercados de tierra y que comienzan a negociarse los títulos de tierra, los ingresos devengados por la propiedad de la misma se capitalizan como *capital ficticio* (Durand, 2014).

Bajo la forma de capital ficticio, el capital que devenga interés fluye en la tierra de manera continua, seleccionando los valores de uso que serán construidos y que estarán inmovilizados en el espacio durante largos periodos. De esta forma, la brecha entre la producción y sus posibilidades es monitoreada constantemente, reduciéndose el riesgo de que los activos construidos sobre el paisaje se devalúen (Latham y Layton, 2022).

Aunque el mercado de dinero coordina la construcción de los valores de uso sobre la tierra, es el Estado quien provee de los flujos más importantes de inversión dirigidos a la infraestructura social. Para ello, el principal vehículo de inversión es la deuda estatal, la cual está sujeta al monitoreo del mercado de capital (Linn, 1980).

1.4. *Built environment* y el *Spatial Fix*.

Además de las funciones que asume el *built environment* en la circulación del capital y en la reproducción de la fuerza de trabajo, éste también ha desempeñado un papel importante en la dinámica del ciclo económico a lo largo de la historia del capitalismo. Debido a que los plazos de construcción y el tiempo de vida útil del *built environment* son excepcionalmente largos, estos espacios resultan atractivos para aquellos capitales que no encuentran un nivel de rentabilidad adecuado en otras ramas de la producción. En esta medida, la urbanización ha funcionado como uno de los canales más eficaces para absorber los excedentes de capital y trabajo (Harvey, 2012).

La tendencia del capitalismo para resolver sus crisis periódicas a través de la reestructuración geográfica ha sido analizada por David Harvey, quien propone la noción de *Spatial Fix* para referirse a estos arreglos espaciales que solucionan temporalmente las contradicciones de la acumulación de capital. El concepto de *Spatial Fix* tiene una doble dimensión a partir de las connotaciones que tiene la palabra *fix* en inglés.

En esta lengua, *fix* puede referirse a la idea de que algo es asegurado y fijado a un sitio particular y, que algo en el espacio no puede moverse. *Fix* también se refiere a la solución de un problema, a hacer que las cosas funcionen con normalidad de nuevo, sin embargo, en este segundo sentido se implica que la solución es temporal y no permanente.

Harvey juega con el doble sentido del término para referirse al problema de la “fijación”, “inmovilidad”, del capital en el espacio, frente a su permanente movilidad. El capital debe permanecer fijo [*fixed*] en las estructuras físicas del transporte y las comunicaciones así como en el *built environment* para poder superar las barreras espaciales, incrementando su libertad de movimiento a través de la disminución de los costos de transporte y comunicación.

Dice Harvey:

“This leads to one of the central contradictions of capital: that it has to build a fixed space (or “landscape”) necessary for its own functioning at a certain point in its history only to have to destroy that space (and devalue much of the capital invested therein) at a later point in order to make way for a new “spatial fix” (openings for fresh accumulation in new spaces and territories) at a later point in its history” (Harvey, 2001, p. 25).

Según Harvey, las crisis de sobreacumulación conducen a una destrucción masiva, a través de su devaluación, tanto del capital como del trabajo, que se refleja en las bancarrotas, acumulación de stock y desempleo. Incluso estas devaluaciones pueden conducir a la destrucción física, como la quema de mercancías o la hambruna de la clase trabajadora, o incluso la guerra. Aquí es donde juega un papel importante la dimensión espacial.

Los problemas de sobreacumulación pueden resolverse a través del *spatial fix*. Un ejemplo de estos proyectos de reestructuración espacial de la acumulación fue la suburbanización ocurrida en los EE.UU. al finalizar la segunda guerra mundial, cuando una gran parte del capital social fue “fijado” en el espacio a través de la producción de capital fijo, como los sistemas de autopistas (Harvey, 2001).

Este proceso en el que capitales redundantes se dirigen de las ramas donde hay sobreacumulación hacia el *built environment*, es llamado por Harvey (2012) *sectorial switching*. Se trata de una operación de corto plazo que ejecutan los capitales individuales, una respuesta a los efectos de la crisis de sobreproducción.

Harvey distingue tres circuitos de circulación de capital: el circuito primario en el que se producen los medios de producción y los medios de consumo, el secundario de activos fijos y donde se forma el fondo de consumo y que se centra en el *built environment*; un tercero es el que involucra la inversión social como la realizada en educación, salud, ciencia y tecnología.

Harvey se centra en el circuito secundario para sostener que en momentos en que el primario entra en una crisis de sobreproducción los capitales fluyen hacia el secundario. Esta transferencia, llamada por Harvey *capital switching*, es facilitada por la existencia de instituciones financieras adecuadas que medien el proceso.

El tránsito de los capitales de un sector a otro, llamado por Harvey *sectorial switching*, es incentivado por la presión de la sobreacumulación. Los capitales buscan nuevas oportunidades de inversión en los circuitos secundario y terciario.

El circuito secundario con su gran cantidad de submercados y amplias oportunidades para el logro de ganancias especulativas, se presenta a los capitales individuales como un espacio atractivo de inversión. Si la transferencia de un sector a otro es exitosa, apoyada por instituciones financieras adecuadas que medien el proceso, dice Harvey, entonces se habrá conjurado el peligro de la crisis (Harvey, 1985). Las presiones competitivas, así como la tendencia cíclica del sistema hacia la crisis, actúan como la fuerza motora de esta transferencia sectorial.

El éxito de esta operación no sólo depende de las decisiones de inversión de los capitalistas individuales, sino que exige una intervención estatal eficaz. El flujo de capitales hacia la construcción de infraestructura, como nueva frontera de acumulación, constituye tanto una iniciativa de los dueños del capital como una decisión política por parte del Estado.

Al facilitar estas transferencias, el Estado intenta reestructurar la economía en contextos de crisis, superando la sobreacumulación y preservando su legitimidad política (Zhang et al., 2021). En este sentido es que el *built environment* es producido de manera activa y premeditada, aunque la voluntad de la que emerge no es individual o de un solo grupo, sino que es producto de una voluntad social (Mitchell, 2008). Para impulsar la transferencia de capitales hacia el *built environment*, el Estado se coordina con los mercados de dinero, los cuales movilizan las masas de capital necesarias para el desarrollo de tierra, la rehabilitación de viejas infraestructuras y la creación de otras nuevas.

Como se ha señalado, dicha operación encierra el riesgo de que la nueva infraestructura sea incapaz aumentar la producción de plusvalor, agudizando los problemas de sobreacumulación que inicialmente se pretendían aliviar (Mitchell, 2008). El riesgo que asume el Estado en esta operación es alto. Ya que la devaluación o destrucción de la infraestructura social está referida a Estados nacionales específicos, la capacidad para

mantener el orden social de éstos puede quedar comprometida si los ambientes construidos más importantes son objeto de una devaluación repentina (Harvey, 1982).

La posibilidad de que los ambientes construidos se devalúen resulta del hecho de que una parte de capital social debe quedar inmovilizado en las estructuras físicas para que el trabajo y el capital puedan circular en el espacio (Ver sección 1.1.3. *El built environment capitalista*).

Esta circunstancia es fuente de una serie de contradicciones, como la que se refleja en la dinámica del sistema de transporte. Aquí, el capital social invertido en los medios de transporte, agiliza el movimiento de mercancías; sin embargo, los largos plazos de amortización del capital desincentivan la innovación técnica, hasta el punto en que la falta de nuevas inversiones se convierte en un obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas en este sector (Harvey, 1982).

Por otro lado, la capacidad de los capitalistas para aprovechar las mejoras de la infraestructura social es fundamental para que las inversiones aquí realizadas sean exitosas. Si acaso los capitales individuales no son capaces de aprovechar las mejoras físicas, poco puede hacer la intervención estatal, más aún cuando se respeta el principio de la propiedad privada. Esto significa que, pese a su potencial como estabilizador de la acumulación, la inversión en infraestructura social puede conducir a crisis fiscales periódicas (Kirkpatrick y Smith, 2011).

1.5. Paisaje como un espacio habitado.

El *built environment* provee las condiciones para la valorización del capital, no sólo en tanto infraestructura física para la producción, la distribución y el consumo, sino porque al ser un espacio habitado, vivido, constituye el marco en el que se reproduce la fuerza de trabajo.

El desarrollo técnico desigual en las distintas ramas de la producción exige la formación de distintos tipos de fuerza de trabajo, con diferentes subjetividades y grados de cualificación. El *built environment* se adapta a la diferenciación que se desarrolla dentro de la clase trabajadora y se convierte en su modo de expresión y naturalización.

La fuerza de trabajo que cuenta con altos niveles de cualificación puede exigir un *built environment* que se adecúe a sus aspiraciones y estatus, mientras que la fuerza de trabajo poco calificada, compuesta con frecuencia por trabajadores marginalizados o racializados, tiene menos capacidad para incidir sobre el contenido del paisaje que habita. Así, el *built environment* representa una solución espacial y social a la diferenciación que ocurre dentro de las clases y, entre productores y consumidores. Esta diferenciación social y el carácter habitado del *built environment*, lo convierten en un sitio de conflicto social constante (Mitchell, 2008).

Los diferentes grupos sociales, o combinaciones de grupos sociales, que habitan en el espacio forman configuraciones socio-espaciales.

“Socio-spatial configurations can be thought of as the material built environment in which the related social groups develop their livelihood and reproduce their social position. As long as the social structure of the urban population changes in line with socio-economic development, new social configurations will appear. Thus, the mosaic, or the sociospatial structure of the city results from historical processes” (Gu et al., 2015, p. 2566).

En este sentido, el ascenso y decadencia de distintos grupos sociales tiene un efecto sobre la organización espacial, sobre el tipo de actividades que se desarrollan en el paisaje, cambios que imprimen su huella sobre las características de las estructuras físicas distribuidas en el espacio urbano.

Aunque las configuraciones socio-espaciales están sujetas a una constante transformación, el carácter vivido del paisaje representa una fuerza que resiste los cambios, sobre todo cuando estos implican la destrucción de las formas de vida de los habitantes de un paisaje específico. Los procesos de reestructuración y devaluación del *built environment* en los momentos de crisis ilustran estas resistencias.

Durante estos procesos, lugares concretos son destruidos, las vidas de personas y comunidades reales son trastocadas y se modifica la apariencia de paisajes enteros. Quienes habitan dichos espacios resisten la reestructuración que amenaza su vida cotidiana y

defienden los espacios condenados a la desaparición, en tanto repositorios de la memoria colectiva y como fuente de identidad (Mitchell, 1992, 2020, 2023).

El *built environment* constituye el marco espacial en el que se desarrollan los conflictos que atraviesan una sociedad dividida por el género, la raza y la clase. Tanto los espacios privados como públicos se convierten en escenarios donde las relaciones de poder se plasman y donde la resistencia de las clases subordinadas tiene lugar. La calle se convierte en un escenario disputado por los distintos grupos, en la cual compiten por legitimidad y donde constantemente negocian relaciones de poder (Davis, 1986)⁶.

1.6. Competencia interurbana.

Uno de los rasgos característicos del capitalismo es la feroz competencia entre capitales individuales a través de guerras de precios (Shaikh, 1990). La lucha intercapitalista adquiere una dimensión espacial en la competencia que se libra entre regiones urbanas, la cual reviste distintas formas: a) aquella que gira en torno a la *división espacial del trabajo*, b) a la *división espacial del consumo*, c) la lucha por el acaparamiento de *las funciones de comando* del gobierno y las altas finanzas, y d) la competencia por la *redistribución de excedentes bajo la forma del presupuesto público*.

Las ciudades que compiten por el dominio de la división espacial del trabajo, utilizan el desarrollo técnico y la movilidad del capital para obtener ganancias extraordinarias. Los gobiernos locales intentan mejorar la posición relativa de sus productores con respecto a la ubicación de los mercados y de las fuentes de materias primas (Kaufmann y Arnold, 2018). Las zonas donde se concentran este tipo de ventajas, se convierten en polos de atracción de capitales.

Una vez que los cambios de ubicación no arrojan nuevas ganancias, se llega a un equilibrio espacial, mismo que es roto por la innovación técnica. Las nuevas combinaciones tecnológicas que este tipo de competencia promueve, modifican la configuración espacial de la producción (Harvey, 1982), de tal manera que la escala de lo urbano termina por

⁶ Susan Davis (1986) analiza esta dinámica en su estudio sobre las tensiones entre estructura y antiestructura que se expresaron en los desfiles de trabajadores en la ciudad de Filadelfia, durante el siglo XIX.

ajustarse a la organización social y territorial de la reproducción social del trabajo (Smith, 2002).

Por su parte, las ciudades que compiten alrededor de la división espacial del consumo luchan por atraer el poder de compra de los consumidores, mediante la creación de espacios residenciales de lujo y la mejora de la calidad de vida. De tener éxito, captan los excedentes en la circulación de ingresos. Los gobiernos de estas ciudades se involucran en actividades de mercadeo con el fin de presentar sus jurisdicciones como lugares de prestigio en relación al estilo de vida, la cultura y la moda⁷.

Para estimular el consumo de lujo, los gobiernos locales suelen utilizar fondos públicos, subvencionando de esta forma el consumo de los sectores ricos de la población (Harvey, 2004). La creación de espacios destinados al consumo de lujo implica con frecuencia la transformación de los usos y actividades que se desarrollan en el paisaje. Esto puede conllevar el desplazamiento de los habitantes, en un proceso conocido como *gentrificación* (Pacione, [1990]2006), en el que son sustituidos por nuevos propietarios de ingresos altos. La gentrificación vincula los mercados financieros globales con los desarrolladores inmobiliarios, los agentes de propiedad locales y los gobiernos de las ciudades (Smith, 2002).

La competencia por acaparar las funciones de control clave en el gobierno y de las altas finanzas exige la concentración y manejo de información, así como el desarrollo de infraestructura sumamente costosa. Aquí, la eficiencia en la red de comunicaciones a escala mundial es indispensable para que los tomadores de decisiones cuenten con información lo más completa posible.

Para Lee y Schmidt-Marwede (1993), existe la necesidad de las ciudades que participan en esta competencia, por invertir en el sector de transportes y comunicaciones, con el fin de reducir los tiempos y costos de las transacciones. Este tipo de competencia es particularmente costosa, debido a las ventajas naturales de las que gozan las economías de

⁷ El desarrollo de complejos residenciales de lujo, identificados con prestigio y estatus, crea rentas de monopolio que son pagadas por otros sectores de la burguesía. En este caso, los precios monopólicos significan una deducción del plusvalor que va a parar a manos de los propietarios de bienes raíces. Sin embargo, las fracciones de la burguesía que demandan estos espacios no están obligadas a pagar los precios exorbitantes, por lo que, bajo condiciones normales, la renta absoluta tiende a ser pequeña.

aglomeración, los centros ya establecidos, como Londres y Nueva York, poseen un alto grado de monopolio. En el caso de la competencia entre centros financieros, “Financial transactions are far from ethereal; like all other transactions, they depend upon the production of appropriate commodities, and the conditions of production ensure that the localization of financial market is neither random process [...]” (Lee y Schmidt-Marwede, 1993, p. 497).

En lo que respecta a la competencia por los fondos públicos, esta es muy intensa en aquellos países, como Reino Unido y Estados Unidos, donde es significativo el gasto militar. Aquí los contratos militares alimentan la prosperidad urbana en las zonas en donde se aplican los programas de desarrollo tecnológico, asociados con el complejo industrial-militar (Harvey, 1989).

A partir de la reestructuración geográfica de la década de los noventa, la competencia interurbana alcanzó una escala global. Para Smith (2002), los antiguos sistemas de producción, organizados a escala regional y subnacional, perdieron su lugar en los contextos nacionales, acelerando la desindustrialización, particularmente en los países centrales. Una vez que los sistemas productivos nacionales fueron reducidos en tamaño, los centros metropolitanos se transformaron en los nuevos polos de territorialización de la producción. Fue así que nuevas economías urbanas, como Bangkok o Shanghai, alcanzaron el estatus de plataformas de la producción global. La competencia no sólo enfrenta a las ciudades, sino que también alcanza a las estructuras de provisión de construcciones. Éstas se ven enfrentadas sobre todo dentro del mercado de tierra, donde la competencia no es sólo espacial, sino que puede tomar formas abiertamente económicas⁸.

Los agentes sociales vinculados a las estructuras de provisión de construcciones apoyan con frecuencia campañas políticas e ideológicas en contra de estructuras rivales, buscando transformar las condiciones económicas que inciden sobre la creación del *built environment*, como las políticas estatales de crédito, subsidios, impuestos, gasto en infraestructura y planeación del uso de tierra.

⁸ Este fue el caso de la transición de la provisión de vivienda de tipo feudal a la capitalista, ocurrida en algunos países europeos a inicios del siglo XIX.

Pese a tener un papel activo en esta competencia, estos agentes nunca se conciben como personificación de una estructura particular de provisión, sino que actúan protegiendo sus intereses particulares inmediatos. En esta medida, las estructuras de provisión de construcciones no tienen subjetividad y su coherencia puede no ser reconocida por los actores protagónicos. Es por ello que la naturaleza y el contenido de la competencia entre estas estructuras sólo se deduce mediante el análisis de situaciones concretas (Ball, 1986).

Las distintas formas que asume la competencia interurbana no son mutuamente excluyentes, por lo que las coaliciones sociales que se forman en cada zona metropolitana, así como las combinaciones de estrategias de gobernanza urbana, son elementos clave para que una ciudad se convierta en un polo de desarrollo.

1.6.1. Paisaje como poder.

La creación de ambientes contruidos obedece a una lógica de desarrollo desigual, que se revela en los procesos de formación y resolución de las crisis. Esta lógica deriva de dos tendencias contrapuestas y simultáneas: la diferenciación e igualación de las condiciones bajo las que producen las distintas ramas (Smith, 1990[1984]).

Por un lado, el capital se invierte continuamente en el *built environment* con miras a expandir la acumulación. Al mismo tiempo, los capitales individuales tienden a dirigirse hacia ramas donde la rentabilidad es superior. La inmovilización en el espacio del capital productivo, como valor de uso, es tan necesaria como la constante circulación del capital como valor. “Thus it is possible to see the uneven development of capitalism as the geographical expression of the more fundamental contradiction between use-value and exchange-value” (Smith, 1990[1984] p. 6).

El desarrollo geográfico desigual, como el resto de los procesos que ocurren en el espacio físico, es experimentado de manera diferente por quienes habitan el paisaje. Para entender esta diferenciación espacial, Doreen Massey (2018[1993]) propone el concepto de *power geometry* el cual refleja los distintos lugares que cada grupo social ocupa en relación a los flujos de mercancías, personas, información, etc.

Aquellos grupos que imponen su dominio sobre los mecanismos que definen la *time-space compression*⁹ dominan la geometría del poder (1996[1991]). Massey pone en evidencia que la experiencia que los individuos tienen del espacio no sólo está mediada por el lugar que ocupan en la relación capital-trabajo, sino también por la raza y el género.

En esta geometría de relaciones espaciales, ciertos grupos sociales se encuentran en una posición de dominio sobre los canales que vinculan a los diferentes ambientes construidos. Esta posición les otorga el control sobre la compresión del tiempo-espacio. Los grados desiguales de movilidad y comunicación de cada grupo social determinan su capacidad de control e iniciativa sobre estos flujos y, por tanto, su poder.

No se trata únicamente de un problema de distribución desigual del poder: la fuerza de algunos grupos debilita la capacidad de agencia de otros (Massey, 1996[1991]). Por ejemplo, la devaluación de un *built environment* puede tener como contraparte la apreciación del capital invertido en otro espacio, afectando tanto las fortunas relativas de los capitalistas como el grado de cohesión de la clase trabajadora en cada espacio.

El *built environment* es poder, así como todos los actos de su producción: desde la fijación de la renta, pasando por la aprobación de los planes de uso de suelo, hasta las decisiones de inversión. Cada una de estas acciones es negociada y resistida (Mitchell, 2008, p. 43).

De esta dinámica marcada por el conflicto surge un patrón desigual de desarrollo que se expresa en la fisonomía del paisaje. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el patrón de desarrollo desigual que exhibieron las ciudades tendió a la decadencia de los centros.

Sin embargo, desde inicios del siglo XXI, se observa que muchos suburbios atraviesan problemas de decremento poblacional, envejecimiento de infraestructura, deterioro de escuelas y corredores comerciales, así como la provisión de viviendas que no

⁹ La compresión del tiempo y el espacio se refiere a la distinta manera en la que las personas perciben el espacio a través de las transformaciones técnicas y las relaciones políticas y sociales. Desde este punto de vista el espacio y el tiempo son cambiantes espacial y temporalmente y, su significado varía geográfica e históricamente. El tiempo y el espacio aparecen como construcciones sociales y el control sobre ellos se vuelve un elemento esencial para el control político (ver Warf, 2008).

cumplen con las necesidades sociales (Ince Kompil, 2005). No obstante, la desigualdad y las asimetrías de poder no se circunscriben al interior de un solo *built environment*, sino que se reflejan en las relaciones entre constelaciones de infraestructuras sociales y entre los Estados-nacionales.

Conclusión.

El *built environment* es el marco espacial en el que ocurren las interacciones sociales y su precondition. A su vez, es el producto de las relaciones sociales dominantes en un determinado momento histórico. Debido a su permanencia en el tiempo, el *built environment* se desarrolla a través de los aportes que hacen distintas culturas, formando una suerte de palimpsesto en el que los estratos del pasado son parcialmente destruidos o refuncionalizados a partir de las relaciones sociales dominantes vigentes.

El paisaje es un vehículo ideológico, sin embargo al mismo tiempo funciona como el contexto en el que la acción social ocurre. Esto significa que el análisis del *built environment* exige no sólo la consideración de sus elementos simbólicos, sino además develar las relaciones sociales a las que debe su producción y mantenimiento. Al mismo tiempo, los ambientes construidos no son exclusivamente el resultado de las relaciones que se traban en su interior, sino que su desarrollo histórico es moldeado por dinámicas sociales que ocurren en otros espacios, incluso a miles de kilómetros. En este sentido es que es lícito afirmar que ningún paisaje construido es local.

En el capitalismo, el desarrollo de los ambientes construidos se subordina a las necesidades de la acumulación de capital. El paisaje se le presenta al capitalista individual como un elemento que precede y condiciona la acumulación, y cuyas características específicas han sido moldeadas en un proceso que rebasa su agencia. Así, aunque el paisaje es transformado continuamente por la acción del capital, sus propiedades físicas determinan el tipo de inserción de los productores en el mercado y su posición relativa con respecto a sus competidores. Es decir, el paisaje es una precondition de la actividad económica.

Para que un *built environment* sea funcional a la acumulación, sus elementos no sólo deben ser mercantilizados, sino que, además, deben proveer la base material para que el capital circule bajo la forma de mercancías, fuerza de trabajo o dinero. En este sentido,

para que el capital fluya en el espacio, es necesario que una parte significativa del capital social permanezca inmovilizada sobre el paisaje. Esta paradoja es la raíz de la aparición de brechas de renta y explica el papel fundamental de la intervención estatal en las estructuras de provisión de construcciones.

El desarrollo desigual de las distintas ramas de la producción, exige la formación de fuerzas de trabajo con diversos tipos de cualificación. Para ello, es necesaria la provisión de tipos particulares de infraestructura social. La escala de las inversiones requeridas para construir estas infraestructuras, así como el riesgo de su devaluación, desincentiva a los capitales individuales para liderar estos proyectos. Esta es la razón por la que el Estado asume la responsabilidad de promover el desarrollo de la infraestructura social y coordinar su financiamiento; el Estado es el único actor capaz de asegurar a los inversores el pago de un nivel de interés adecuado a su capital, frente a los riesgos que derivan de los largos periodos en que las inversiones permanecen inmovilizadas en el paisaje.

Además de su importancia como marco espacial de la acción social y como precondition de la acumulación de capital, el *built environment* juega un papel central en la resolución temporal de las crisis periódicas. A través del *Spatial Fix*, el *built environment* contribuye a la reconfiguración espacial del capitalismo, recibiendo los excedentes relativos de capital y trabajo expulsados de otros sectores de la producción. El éxito en la transferencia de las masas de capital sobreacumulado hacia el *built environment* es una operación riesgosa que es facilitada por el Estado el cual asume el riesgo de que la nueva infraestructura construida sea incapaz de aumentar la producción de plusvalor, agudizando los problemas de sobreacumulación y, poniendo en riesgo el mantenimiento del orden social burgués.

El *built environment* no sólo es un espacio receptor de capitales, en el cual se construye la infraestructura necesaria para que el capital circule como dinero, mercancías y trabajo. También es un espacio habitado que resulta de un largo proceso histórico en el que los diferentes grupos sociales se organizan en el espacio, determinando el tipo de actividades que allí se desarrollan e imprimiendo su huella en las estructuras físicas. Las configuraciones socio-espaciales representan una fuerza que resiste la reestructuración espacial que impulsa el capital para mantener la acumulación. El *built environment* se

convierte entonces en el marco espacial en el que se desarrolla el conflicto en una sociedad dividida por el género, la raza y la clase.

El paisaje es un espacio en el que se reproducen relaciones de poder. Este signo determina el carácter de las relaciones de aquellos que habitan en un *built environment*, pero también las interacciones entre paisajes distantes. Las ciudades compiten entre ellas para ocupar un lugar de dominio en la *geometría de poder*, subordinando la gobernanza urbana a la sobrevivencia en esta competencia. El espacio, por tanto, interioriza y materializa las huellas del conflicto social y desarrollo desigual que caracterizan al capitalismo.

Capítulo 2. Financiarización de la ciudad.

Introducción.

Las transformaciones experimentadas por el capitalismo mundial en los últimos cincuenta años han modificado los mecanismos que regulan la producción del espacio urbano. La mundialización del capital, es decir, la expansión de las relaciones de producción capitalistas a todo el mundo, constituye un cambio histórico que ha influido de forma decisiva sobre la fisonomía de los paisajes y de las estructuras de provisión de construcciones.

En este capítulo se examina la financiarización de la tierra como un elemento constitutivo de la mundialización del capital que inició en la década de los ochenta. Aquí, el capital dinerario aparece como un agente que facilita la movilidad del capital a través de los activos inmovilizados en el paisaje, transformando la gobernanza urbana.

El capítulo está organizado en cinco apartados: en el primero de ellos se presenta la financiarización como un elemento constitutivo de la mundialización del capital que inició en la década de 1980, en el segundo apartado se analiza la penetración del capital financiero en la producción del tejido social y cómo su acción produce brechas de renta; la tercera sección explica cómo la financiarización del *built environment* ha introducido nuevos criterios e incentivos para los actores que participan de su producción, el cuarto apartado analiza el caso de una financiarización abigarrada en el que el capital financiero ha debido ajustarse a las particularidades nacionales; finalmente, el quinto apartado muestra los efectos de la financiarización sobre la gobernanza urbana.

2.1. Mundialización del capital y la financiarización.

A fines de la década de los setenta, el régimen de acumulación de tipo fordista entró en crisis, desatando un proceso que desembocó en el desmantelamiento del marco institucional que había regulado el conflicto entre el capital y el trabajo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Como solución a la crisis de rentabilidad, las clases poseedoras lanzaron una ofensiva en contra de los trabajadores que tomó cuerpo en el neoliberalismo (Hobsbawm

([1994]1995). Con la descomposición de los regímenes nacional-desarrollistas y socialistas, que alcanzó su clímax a principios de la década de 1990, grandes regiones del planeta fueron subsumidas a la órbita del capital (Astarita, 2004, Chesnais, 2016).

Al tiempo que se restablecían las condiciones políticas y sociales necesarias para el inicio de nuevo ciclo de crecimiento acelerado, ocurrió una reorganización de la producción capitalista a escala planetaria, proceso que se conoce como la *mundialización del capital*. La mundialización representó la expansión de la relación capital-trabajo a todo el planeta y, por tanto, del modo capitalista de extracción del excedente.

La nueva división internacional del trabajo, así como las privatizaciones masivas de la industria y propiedad estatal, abrieron espacios para que el capital penetrara en esferas de las que había sido marginado hasta entonces (Astarita, 2004). A nivel internacional fue importante la incorporación al mercado mundial de los países de Europa del Este y China, así como la liberalización de las economías que hasta entonces habían seguido programas nacional-desarrollistas en Asia, África y América Latina. En el plano doméstico, en los capitalismo avanzados, se abrieron nuevos espacios para la inversión del capital con el desmantelamiento y privatización de las empresas estatales (Harvey, 2005).

La mundialización requirió la expansión de las redes de financiamiento, de manera que estas soportaran la inversión de capital (Smith, 2002) dispersa temporal y espacialmente en todo el mundo. Esta expansión de los circuitos financieros es conocida, desde distintas perspectivas teóricas y con diferentes interpretaciones, como la *financiarización*¹⁰.

¹⁰ No existe una definición unívoca del concepto financiarización y el estudio de este fenómeno ha sido abordado desde distintos enfoques. Desde la perspectiva *poskeynesiana* pueden revisarse los trabajos de Crotty (2008), Pollin (2007), Wray (2009) y Fernández y Aalbers (2016) y Epstein (2005). Desde una perspectiva *historicista*, muy cercana al marxismo, véase Arrighi (1994). De entre los autores de la *escuela de la regulación* interesados en este fenómeno destacan Boyer (2000), Aglietta (2000) y Aglietta y Bretton (2001). En la literatura de la *gobernanza corporativa* se ubican Lazonick y O'Sullivan (2000). Desde la *geografía económica* y la *sociología* se cuentan autores como Leyshon y Thrift (2007), Pyrké y Du Gay (2007), Langley (2008), y Farahani y Clark (2016). Desde el marxismo existe una gran variedad de interpretaciones y enfoques de la financiarización. Desde la tesis del *capital monopolista* se han interesado por el tema autores como Paul Sweezy (1942, 1997) y Magdoff (Magdoff y Sweezy, 1987), Brenner (2002), Harman (2009), Callinicos (2010), Guillén (2014), y hasta cierto punto, pero con ideas originales Lapavistas (2008, 2011). Fine (2013) y Chesnais (2016) conciben la financiarización como un elemento de la mundialización del capital. Otros aportes notables son los de Farahani y Clark (2016), quienes proponen la visión de una

En términos generales, la financiarización implicó una serie de transformaciones como el incremento de las transacciones financieras, la suba de los tipos reales de interés, el aumento de la rentabilidad de las firmas financieras y de la parte del ingreso nacional devengada por los activos financieros (Epstein, 2005). Estos desarrollos fueron alimentados por la ruptura del sistema Bretton Woods, la aparición de tipos de cambio flotantes, desde 1974 y, el crecimiento de los depósitos en eurodólares que comenzó en la década de 1960.

Este escenario incentivó el desarrollo de nuevos instrumentos de crédito, con el fin de disminuir la vulnerabilidad de las firmas ante las fluctuaciones bruscas de los tipos de cambio. Esta dinámica resultó en el aumento en la volatilidad de precios e inestabilidad de los mercados de divisas y de materias primas (Powell, 2018, Durand, 2014).

Al facilitar la movilidad de los capitales a través de las fronteras nacionales, en búsqueda de marcos regulatorios laxos, la financiarización impulsó la liberalización de los mercados (Astarita, 2004).

La expansión geográfica de los circuitos mercantiles y su intensificación, a través del aumento en la explotación del trabajo, fue apuntalada por la participación del capital financiero en la nueva estructura de las redes globales de producción. De esta manera, el capital modificó la compresión espacio-tiempo, incorporando todas las economías nacionales al mercado mundial.

Desde la década de los ochenta, la financiarización ha funcionado como un sistema de disciplinamiento y control del trabajo (Powell, 2018). Esta facultad disciplinadora del capital dinerario se basa en su movilidad privilegiada, cuya expresión son los movimientos masivos de capital transfronterizos (Bonnet, 2002).

En aquellos espacios nacionales donde los capitalistas juzgan que las condiciones futuras de explotación del trabajo son inaceptables, éstos pueden hacer una “huelga de inversiones”, trasladándose a otros países que ofrecen mejores condiciones de rentabilidad. La fuga de capitales hacia el exterior, en momentos de agudización de la lucha de clases,

financiarización abigarrada, Cédric Durand (2014) y Powell (2018). Dos críticas interesantes al concepto de financiarización y su uso en la literatura económica se encuentra en Mateo Tomé (2010) y Christophers (2015). Una revisión panorámica sobre la literatura de la financiarización se encuentra en Meireles y Villavicencio (2019), quienes además ofrecen una conceptualización de la *financiarización subordinada*.

resulta en la desarticulación política de la clase trabajadora, a través del aumento del desempleo. La movilidad del capital dinerario presiona de forma directa a los Estados nacionales para que adopten políticas favorables a la acumulación de capital. Este es el sentido de la exigencia, tanto del capital internacional como de los capitalistas locales, para que los gobiernos se apeguen a los lineamientos que fijan los mercados a través de las calificadoras (Astarita, 2018).

La expansión financiera alcanzó nuevas cotas en los años previos a la GCFI de 2008. En los EE.UU., entre 1999 y 2000, el marco regulador del sector financiero construido en los años del *New Deal*, fue desarticulado, estimulando la opacidad en los mercados de dinero y reduciendo la capacidad de intervención del Estado. Fondos institucionales y bancos reportaron enormes ganancias a través de la titularización y el apalancamiento.

Al tiempo que alimentaba la vorágine especulativa, la proliferación de productos como los *swaps* y los activos *subprime* aumentó la vulnerabilidad de los actores involucrados, al punto que, cuando estalló la burbuja inmobiliaria en 2008, se desató una reacción en cadena de incumplimientos, ventas masivas de activos y caídas de precios que provocó la mayor crisis financiera que el mundo había visto desde 1929. Sólo el rescate del gobierno norteamericano, a través de la compra masiva de activos *tóxicos*, fue capaz de impedir el colapso del sistema financiero internacional (Wray, 2009).

La mundialización y la financiarización han dejado su impronta en la creación de los ambientes construidos. La penetración de criterios financieros en los mecanismos de gobernanza urbana, así como la creciente circulación del capital dinerario a través del paisaje, han transformado profundamente la organización espacial de las ciudades.

2.1.Financiarización de la tierra y las brechas de renta.

La *financiarización de la tierra* es el proceso que se refiere a la tendencia, por parte de los agentes que participan en la producción del *built environment*, de tratar la tierra como un activo financiero más, en detrimento de su funcionalidad en el proceso urbano (Christophers, 2016). La idea de la financiarización de la tierra aparece ya, aunque no de manera explícita, en los escritos de Harvey (1982) sobre la creación del *built environment* y

posteriormente ha sido desarrollada y aplicada, tanto al paisaje urbano como al rural, por autores como Kaika y Ruggiero (2016), Coakley (1994), Desai y Loftus (2013), Haila (1988, 1991), Fairban (2014) y Gunnoe (2014).

La financiarización de la tierra y de los activos que se ubican sobre ella, profundiza los vínculos entre sistema crediticio y *built environment*. “Financialisation as a recognisable socio-spatial form emerges as flows of loanable-capital concentrate in the social fabric of capital assets which urban society requires to produce and reproduce itself” (Moreno, 2014).

Con la penetración del capital que devenga interés en el *built environment* se intensifica la fusión, identificada por Harvey (1982), entre la renta de la tierra y el interés, y la tierra se transforma en una forma de capital ficticio.

Un elemento central en la dinámica de la financiarización del *built environment* es la *formación de rentas*, las cuales surgen a partir de las características absolutas, relativas y relacionales que poseen los activos construidos sobre el paisaje (Clark et al., 2015). La clave está en la *inmovilidad* de las estructuras construidas.

La posibilidad de que se forme una renta en una parcela depende de los valores de uso fijados sobre ella y de sus características permanentes. En el caso de los atributos naturales, las diferencias en la productividad entre una parcela y otra, se convierten en la base para que el propietario obtenga una ganancia extraordinaria, la cual se convierte en renta. Sin embargo, tanto en lo referente a la productividad agrícola como a los servicios que proveen diferentes estructuras construidas sobre el paisaje, las productividades pueden transformarse gracias a la incorporación de máquinas, mejoras químicas o la construcción de infraestructura que potencie los atributos de la parcela en cuestión.

A este capital se le llama *land capital* y representa una forma particular del capital fijo (Harvey, 1982). En la medida en que la acción humana puede transformar las ventajas relativas asociadas a las propiedades naturales de una parcela, como la ubicación, la formación de rentas es siempre un proceso histórico y social, en el cual, la dimensión física y las características naturales no son absolutas.

Las ventajas que ofrecen los atributos físicos y espaciales de un sitio no son absolutos y, son susceptibles de modificarse a través de la actividad humana. Esta es la base de la formación de las *rent gap* (ver gráfico 2.1). Las brechas de renta se refieren a las disparidades que aparecen entre la *renta real de la tierra* y la *renta potencial*. La primera coincide con aquella que se forma por el tipo e intensidad real del uso de la tierra en una parcela. La segunda se determina por el mejor uso que podría tener el sitio.

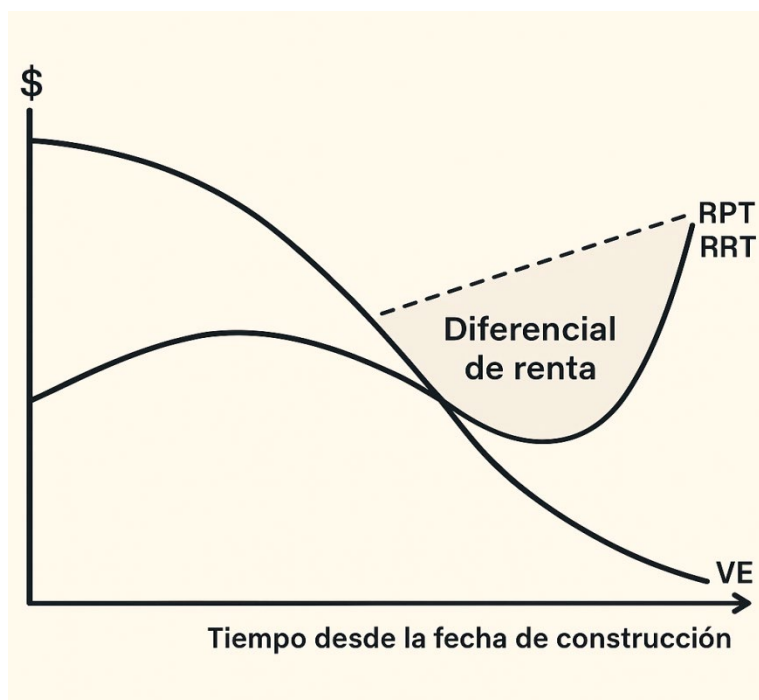
Para que una parcela se ajuste al uso óptimo, coincidiendo la renta real con la potencial, se requiere cierta intensidad de inversión de capital fijo, para que se desarrollen todas las potencialidades de ese lugar. No obstante, con el paso del tiempo, tanto las relaciones espaciales como el desarrollo técnico se transforman, por lo que aparecen mejores usos para la misma parcela.

Ahora bien, las estructuras allí construidas contienen elementos de inercia que no son adecuados a las nuevas circunstancias, por lo que aparece una brecha de renta que, al ampliarse, incentiva al propietario a desinvertir, influyendo negativamente sobre la renta de la tierra y empujando a las construcciones hacia usos inferiores.

En este punto inicia la especulación sobre las rentas futuras, creándose la posibilidad del re-desarrollo de las propiedades, bajo la forma de demoliciones, nuevas construcciones o renovaciones de las estructuras ya existentes. Los cambios en la renta potencial de la tierra no conducen a adaptaciones instantáneas y continuas del espacio urbano. El tamaño de las inversiones materializadas en los edificios, sus periodos de vida y el interés de los inversionistas por asegurar el retorno de su inversión, hacen que las transformaciones en el *built environment* sean lentas y discontinuas.

La excepción la constituyen los periodos de rápida urbanización, momentos en que aumentan de forma brusca las rentas potenciales de la tierra, depreciando de forma masiva el capital invertido en el paisaje. Esta dinámica no elimina la necesidad de recuperar los costos de las inversiones contenidas en los edificios, lo que refuerza la inercia de las estructuras. En suma, es la inmovilidad en el espacio lo que constituye la base para la aparición de brechas entre la renta real de la tierra y su renta potencial (Clark et al., 2015).

Gráfico 2.1. Brecha de renta. RPT se refiere a la renta potencial de la tierra. RRT es la renta de la tierra capitalizada o renta real de la tierra. VE es el valor del edificio.



Fuente: Clark et al., 2015.

A lo largo de la historia, las brechas de renta han impulsado el cambio socio espacial. Lo que de novedoso tiene la financiarización del *built environment* es que esta alimenta el proceso de creación y captación de brechas de renta, al convertir los activos inmóviles en el paisaje en títulos líquidos, disponibles para la inversión especulativa y la desinversión. La mayor liquidez de los activos dinamiza los flujos de capital que circulan en el paisaje urbano (Farahani y Clark, 2016).

La financiarización resuelve la contradicción entre el carácter inmóvil de los activos construidos sobre el paisaje y la necesidad del capital de mantenerse líquido y de circular constantemente. El *built environment*, aunque es un espacio privilegiado para recibir los flujos de capital que provienen de otras ramas donde hay sobreinversión, puede convertirse en un obstáculo para que los capitales se ajusten a las nuevas condiciones técnicas y socio-espaciales. Las brechas de renta estimulan la destrucción de los bienes físicos inmóviles y su remplazo por otros que mejor se adaptan a los usos de suelo que ofrecen una rentabilidad superior.

2.3. Capital financiero y la creación del *built environment*.

La financiarización del *built environment* introduce nuevos criterios e incentivos para los actores que participan del desarrollo urbano. La movilidad del capital dinerario a través de las fronteras nacionales, así como su penetración en el mecanismo de producción de los ambientes construidos en todo el mundo, implica que los canales financieros se han convertido en una vía que comunica con mayor intensidad diferentes ambientes y, por tanto, estos funcionan como una pieza esencial en la geometría de poder del capitalismo contemporáneo.

Los primeros signos tangibles de la urbanización del neoliberalismo aparecieron en la década de 1980 cuando los capitales abandonaron la inversión industrial para refugiarse en el sector inmobiliario y en otros tipos de inversiones especulativas. Este flujo de capitales transformó el sector del desarrollo urbano. Mientras que en el periodo fordista las desarrolladoras inmobiliarias estaban limitadas en tamaño y por sus capacidades financieras, el periodo neoliberal hizo emerger gigantes de la construcción a través de fusiones y adquisiciones, los cuales comenzaron a operar a escala internacional. Con el aumento en tamaño de las firmas involucradas en el desarrollo urbano ocurrió de forma paralela un acercamiento entre capital financiero e inmobiliario. Este proceso dio lugar a la financiarización de la ciudad:

« La financiarisation [de la ville] désigne la prise en charge de la conception, de la réalisation, de la commercialisation et de la gestion de biens immobiliers par des entreprises [...] dont la raison sociale est principalement de 'realiser des placements et d'en obtenir des rendements avantageux. Pour ce faire, ces entreprises mobilisent des stratégies, techniques et modes de calcul propres à la finance de marché » (Pinson, 2020, p. 53).

La penetración de los actores financieros no se limita a las empresas inmobiliarias o a la construcción de viviendas privadas, sino también, en aquellos países donde existía, en el sector de la vivienda social. Durante toda la década de 1990 y 2000, el desarrollo de la titularización y del endeudamiento privado giró en torno a las deudas inmobiliarias, mismas que se transformaron en títulos financieros (Pinson, 2020).

La gobernanza urbana financiarizada ha sido estimulada por la aplicación de programas de austeridad, en particular a partir de la Gran Crisis Financiera Internacional (GCFI) de 2008. Dicen Wu et al (2025) :

“Austerity programmes led to financial expansion and compelled local states to embrace financial logic (Beswick and Penny, 2018; Peck, 2014). The aggressive and predatory financial sector has replaced the entrepreneurial public sector in urban governance. Public finance is subject to a dominant capital market. Technocratic forms of financial management and bondholder-value disciplines over resources and assets have been deepening and spreading (Peck and Whiteside, 2016), particularly in land, infrastructure and housing. The state adopts financial instruments as statecraft for crisis management (Pike et al., 2019)” (Wu et al., 2025, p. 3).

A primera vista, la financiarización de la ciudad representa el dominio del capital financiero internacional sobre el proceso urbano, en detrimento tanto de otras fracciones del capital como de las élites locales.

Sin embargo, esta relación es compleja. Por una parte, en el contexto de la financiarización de la ciudad, las élites locales han jugado un rol muy activo en la forma que ha tomado su nueva relación con el capital financiero internacional. Aquí, los gobiernos locales han implementado políticas favorables a la financiarización, aunque en muchas ocasiones ello no se debe a su subordinación a la voluntad de los inversores foráneos, sino que se explica por las relaciones, muchas veces de larga data, que los vinculan con los sujetos de poder históricos en cada región.

Kaika y Ruggiero (2016) explican cómo la firma Pirelli jugó un rol central en la financiarización de la geografía del Milán post-industrial, en la década de los noventa, y cómo las élites locales tradicionales, de tipo parroquial, tuvieron un papel muy activo en la vinculación con los mercados financieros internacionales.

En este caso, no sólo las élites industriales, junto con la nueva gobernanza urbana, fueron un componente clave en la financiarización de la economía urbana, sino que también tuvo un gran peso la renegociación de las alianzas históricas con actores como los sindicatos locales. En el caso milanés, la movilización de la tierra industrial como activo

financiero proveyó a las élites tradicionales de una plataforma para catapultarse a la nueva fase financiarizada del capitalismo urbano.

El capital foráneo debe tratar con diferentes estructuras de provisión de construcciones, algunas de las cuales presentan un fuerte componente estatal. Clark (2014) explica cómo en el caso de Suecia la urbanización se ha transformado en una negociación entre el gobierno local y el capital financiero internacional. A pesar del creciente peso del capital financiero, el marco regulatorio en este país no se ha transformado y el gobierno local se mantiene como un actor central. En este sentido, ha sido el mismo gobierno local el que ha transformado la política de desarrollo urbano. En Suecia el monopolio de la planeación urbana permanece intacto en manos del municipio. Al mismo tiempo, los poderes locales negocian con el capital financiero internacional a fin de convertir las ciudades en espacios atractivos para la inversión foránea; incluso en el contexto del corporativismo urbano sueco de tipo progresista, han aparecido brechas de renta que estimulan la reestructuración de la ciudad, con todos los efectos sociales negativos que ello implica, aunque en menor escala que en otras ciudades europeas (Clark 2014).

Estas experiencias matizan la idea de que el capital financiero domina el proceso urbano, misma que encontramos en autores como Clark et al. (2015), quienes definen la financiarización del *built environment* como “[...] a profoundly spatial process, forging social relations that are conducive to the geographical penetration of finance into the production, exchange and consumption of built environments, while enhancing financial control over the production of urban space and the performance of urban governance” (Clark et al. 2015, p. 5). Aunque es cierto que se observa una tendencia hacia la financiarización de la gobernanza urbana, el capital financiero debe interactuar con otros agentes de poder que han dominado históricamente la geometría espacial.

Tampoco puede definirse la relación entre el capital dinerario y otras fracciones del capital al interior de las estructuras de provisión de construcciones como una relación de dominio. En muchas ocasiones las élites locales buscan financiarizar sus activos y son los capitales industriales, enfrentados a condiciones de rentabilidad deprimida o de competencia intensa, los mismos que buscan vincularse a los mercados financieros internacionales como una alternativa para sobrevivir. La financiarización de la ciudad está

pasada por el tamiz de las relaciones de poder que han sido construidas localmente en determinado espacio geográfico.

2.4. Una financiarización abigarrada.

La financiarización del *built environment* ha seguido distintos patrones en cada región y país. Considerando que la financiarización interactúa con las particularidades de los sistemas nacionales de provisión de vivienda y otras instituciones, este proceso es geográficamente heterogéneo y no se desarrolla a la misma velocidad.

Además, las asimetrías entre centro y periferia también condicionan la forma y los efectos de la financiarización de los sistemas de vivienda. Fernandez y Aalbers (2016) explican cómo los sistemas nacionales de provisión de viviendas más cercanos al modelo anglo-americano liberalizaron primero el financiamiento a la vivienda. Estos mismos países fueron los primeros en experimentar flujos importantes de capital, a partir de la década de 1990 e inicios de los 2000.

Otros modelos nacionales siguieron esa misma ruta aunque con retraso. Para estos autores, pese a las diferencias cronológicas, todos los países han transitado de una situación en que priman los mercados de capital e hipotecarios regulados, los límites a los flujos de capital transfronterizos y los bajos ratios de deuda privada en relación al PIB; hacia un escenario con mayores niveles de deuda privada y un ambiente financiero liberalizado.

La diversidad de situaciones es definida por autores como Farahani y Clark (2016) y Brown et al. (2015) como una *financiarización abigarrada*. Este concepto recupera la diversidad de los casos nacionales, misma que depende de particularidades históricas, institucionales y culturales, enmarcando cada uno en la dinámica más amplia de la financiarización, sin caer en la construcción de tipos ideales desde los cuales deban juzgarse los casos particulares.

El establecimiento de derechos de propiedad privada sobre la tierra y la mercantilización de los ambientes han sido elementos clave de la financiarización del proceso urbano. La búsqueda de brechas de renta ha impulsado la mercantilización de los ambientes naturales y contruidos, en particular en aquellos espacios que previamente eran bienes comunes y que impedían el libre flujo del capital dinerario (Farahani y Clark 2016).

2.5. Financiarización y gobernanza urbana.

Cada régimen de acumulación exige un tipo particular de inserción del Estado en la EPC. En su artículo seminal sobre el emprendedurismo urbano, Harvey (1989) explica cómo la transición de las políticas urbanas desde un modelo corporativo y burocrático hacia el llamado *emprendedurismo urbano*, tuvo un rol importante en la transición del sistema de producción fordista, rígido en términos locacionales y vinculado con el estado de bienestar de tipo keynesiano, a formas de acumulación flexible basadas en el mercado, mucho más abiertas en términos geográficos.

El elemento emprendedor del *emprendedurismo urbano* se relaciona con la participación del Estado en proyectos de desarrollo urbano, colaborando con el capital bajo la forma de *joint ventures* u otras variantes de coparticipación. El Estado asume riesgos y persigue objetivos económicos y no económicos en su intervención sobre la producción del espacio urbano, al tiempo que somete sus operaciones a la disciplina de los mercados.

La forma en que el Estado se relaciona con el resto de agentes que participan de la creación del *built environment*, varía de una EPC a otra. En términos generales, el tipo de gobierno urbano en el que la administración estatal no ejerce un control directo sobre la urbanización, como en la planificación centralizada, sino que actúa a partir de una alianza que involucra diversos agentes, se define como la *gobernanza urbana*.

En la gobernanza urbana, la organización espacial deriva de la articulación de fuerzas movilizadas por agentes sociales que actúan motivados por diferentes incentivos. Este proceso suele ser conflictivo y complejo, sobre todo en aquellos casos en que existe un alto grado de heterogeneidad social (Harvey, 1989).

El modelo de gobernanza urbana que predomina en el capitalismo contemporáneo es el de la *entrepreneurial city* [ciudad emprendedora]. En este modelo, los gobiernos locales crean alternativas que confieran liquidez a los activos fijados en el *built environment*, como la privatización del paisaje y la creación de espacios para la inversión. De este modo la gobernanza urbana es puesta al servicio de la acumulación del capital.

Entre los instrumentos de desarrollo urbano empleados con esta finalidad se encuentran los *clusters*¹¹, la relocalización, el instrumentalismo en la planeación y el favorecimiento de los intereses de los desarrolladores de tierra para facilitar la mercantilización del espacio urbano y su titularización (Savini y Aalbers 2016). Estas políticas urbanas exacerban la acumulación por desposesión en el espacio urbano. A través del emprendedurismo urbano, el Estado redistribuye recursos hacia las clases propietarias, en detrimento de los programas que benefician los hogares pobres (Farahani y Clark, 2016). De este modo, la gobernanza urbana refleja en el espacio la dinámica de la lucha de clases en cada momento histórico.

El emprendedurismo urbano tiene como núcleo la colaboración entre el sector público y el privado, combinando el emprendedurismo local de tipo tradicional con los poderes del gobierno local, a fin de atraer fuentes externas de financiamiento. Esta actividad es “empresadora” en el sentido en que no hay certidumbre de que las políticas de desarrollo urbano se ajusten con éxito a los requerimientos de la acumulación. Tanto en su diseño como en su ejecución, el emprendedurismo urbano es especulativo y está expuesto a riesgos, en contraste con la planificación racional del espacio (Harvey, 1989).

Los gobiernos locales han sido agentes activos en la financiarización del *built environment* y se han beneficiado con la captura de rentas. Así, el aumento en las deudas municipales, la privatización y titularización de activos públicos y, el incremento de los servicios financieros de los que disponen los gobiernos de las ciudades, reflejan la creciente participación del gobierno local en actividades empresariales, a través de la titularización y el apalancamiento (Weber, 2010).

Esto no significa que todos los gobiernos locales puedan beneficiarse por igual de las oportunidades que ofrecen los nuevos instrumentos financieros. En muchos casos el gobierno de la ciudad no cuenta con el poder de negociación suficiente frente al capital financiero para hacerse de los beneficios potenciales de la financiarización.

¹¹ Definidos como “densely populated urban area with multiple large and medium-sized cities at its core, closely linked between cities and regions” (Wang et al., 2023, p. 2)

El rol del Estado en la financiarización del paisaje suele ser contradictorio. Si por una parte el Estado ve disminuida su capacidad para regular al capital dinerario que circula en el ambiente, mientras que los departamentos de planificación son capturados por la racionalidad financiera, también pueden aumentar sus percepciones no presupuestarias.

En el caso de los países periféricos, la movilización de la tierra como instrumento financiero por parte de los gobiernos locales ha sido una herramienta en contextos en que las percepciones fiscales son insuficientes para sostener sus operaciones. El enfoque instrumental de los gobiernos locales con respecto a las finanzas afianza su legitimidad política (Aalbers, 2019).

La gobernanza urbana empresarial y la financiarización del paisaje, son una reacción al recrudescimiento de la competencia inter-urbana, la cual demanda la mercantilización y comercialización de la ciudad con el fin de atraer inversiones. Esta dinámica ha conducido a la profundización de la desigualdad y al debilitamiento de los mecanismos de planeación urbana de tipo democrático (Farahani y Clark 2016).

El carácter contradictorio de la acción estatal con respecto a la financiarización también se observa en la participación de las distintas agencias estatales. En su estudio del papel del Estado británico en la financiarización urbana, Christophers (2016) señala que el Estado ha alimentado este proceso a través de varios canales.

Por un lado, el Estado británico ha acelerado la privatización y mercantilización del *built environment*, desmantelando el marco regulatorio y poniendo a disposición de los desarrolladores y especuladores aquellas tierras de propiedad estatal que han sido identificadas como superfluas y que no han sido solicitadas por los niveles inferiores de gobierno.

Al mismo tiempo, Christophers añade que no hay evidencia de que el Estado utilice su propia tierra como un activo financiero y añade que la puesta a disposición de la tierra pública en manos de agentes privados se somete primero a criterios que priorizan la utilidad de los predios para el funcionamiento de los gobiernos locales y los programas públicos. De manera que, mientras algunas agencias públicas impulsan la financiarización de la ciudad,

otras actúan limitando la especulación y privilegiando las consideraciones de funcionalidad de las estructuras construidas y del uso del suelo.

Otro aspecto importante en el emprendedurismo urbano, es la absorción por parte del Estado de los riesgos financieros derivados de la transferencia de tierra, de manera que los desarrolladores de tierra son subsidiados a través del otorgamiento de facilidades de pago en la compra de tierra pública, sin mencionar la laxitud con que se otorgan los permisos de uso de suelo (Christophers, 2016).

La absorción de riesgos por parte del gobierno local, sobre todo en lo referente a la construcción de infraestructura, constituye una reducción de los costos locacionales desde la perspectiva del capital financiero, lo que aumenta su movilidad geográfica. Sin embargo, esto crea un nuevo riesgo: ya que el carácter especulativo de las inversiones urbanas radica en la imposibilidad de predecir con exactitud cuál paquete de políticas tendrá éxito y cuál no (Harvey, 1989), el fracaso de estas inversiones puede conducir a la quiebra del gobierno local o por lo menos a una grave crisis fiscal.

Conclusión.

Junto con el Estado, el sistema crediticio se encarga de la coordinación de las inversiones sobre el *built environment*, a través de los mercados de tierra. Tanto la producción de los ambientes construidos y el papel del capital dinerario en este proceso han sido trastocados con la emergencia de la financiarización. La financiarización implica la penetración del capital que devenga interés en nuevas esferas de la producción de las que antes había sido excluido, entre las que se encuentra el *built environment*.

Con la financiarización, el capital dinerario fluye con mayor intensidad sobre el paisaje, volviendo líquido el capital inmovilizado en las estructuras físicas del paisaje. En este sentido, los nuevos instrumentos financieros han facilitado la captación de brechas de renta. La financiarización de la tierra permite disminuir los riesgos a los que se ve expuesto el capital invertido en el paisaje, incentivando la creación de nuevos edificios en sitios más rentables y la destrucción de estructuras obsoletas.

La penetración del capital financiero en la producción urbana ha exacerbado la tendencia de tratar la tierra como un activo financiero más. De esta manera, los límites

entre el interés y la renta de la tierra tienden a desaparecer. Este fenómeno es conocido como la financiarización de la tierra.

Con frecuencia, la tierra es movilizada para obtener ganancias financieras o puede servir como colateral para obtener financiamiento. En estas operaciones se involucran tanto agentes privados como los gobiernos de las ciudades. Este proceso ha sido desigual en el tiempo y el espacio. La financiarización de los sistemas de vivienda, aunque muestra elementos similares en casi todos los países, no inició de manera simultánea en todas partes. Además, el capital financiero internacional debe interactuar con distintos marcos institucionales, en los que el Estado y los capitales locales tienen diversos grados de agencia. Este proceso no implica que el capital financiero internacional domine el proceso urbano. Los capitalistas locales han utilizado las oportunidades que les ofrecen los mercados financieros internacionales para hallar alternativas que les permitan sobrevivir en contextos de rentabilidad deprimida o de una competencia exacerbada. Los mismos capitalistas industriales han optado por financiarizar sus activos y sus estrategias de inversión. La diversidad de ritmos y particularidades son la expresión del carácter abigarrado de la financiarización del espacio urbano.

La acción del capital financiero en la urbanización ha transformado la gobernanza urbana. Desde la década de 1980, los gobiernos de las ciudades han abandonado los modelos corporativos y burocráticos de gobernanza urbana, asociados con el régimen de acumulación fordista y, se han abierto a la cooperación público-privada en el diseño de los planes de ordenamiento territorial y en la ejecución de programas de desarrollo urbano.

El emprendedurismo urbano, como modelo de gobernanza hegemónico en el capitalismo contemporáneo, es la respuesta de los gobiernos locales a los desafíos de la competencia interurbana. Las administraciones de las ciudades impulsan diferentes paquetes de políticas públicas capaces de convertir sus jurisdicciones en sitios atractivos al financiamiento externo, potenciando los atributos espaciales que capten condiciones de alta calidad respecto a la división espacial del trabajo, del consumo, de las funciones de control o de las asignaciones del presupuesto público.

Frente a la financiarización de la ciudad, los gobiernos locales asumen una posición desigual y contradictoria. Mientras que ciertos departamentos de los gobiernos locales ponen la tierra a disposición de actores privados que siguen criterios financieros, otras instancias limitan la especulación y privilegian la funcionalidad en el desarrollo urbano. Y si bien es cierto que la financiarización ha disminuido las capacidades de control y supervisión del Estado sobre la organización espacial, algunos gobiernos locales se benefician de este proceso. En los países periféricos la tierra ha servido como colateral para financiar los programas públicos o los proyectos de infraestructura, en contextos en que la captación de ingresos por la vía impositiva es insuficiente. En otros casos, los gobiernos locales capturan rentas, al igual que los agentes privados, gracias a las nuevas herramientas financieras que se encuentran a su disposición. No obstante, la capacidad de los gobiernos locales para aprovechar las oportunidades que este contexto ofrece depende de su poder económico y político, por lo que numerosas ciudades han sido excluidas de estos beneficios.

La financiarización ha hecho de los mercados financieros un canal que vincula distintos ambientes contruidos, acentuando las relaciones de poder asimétricas que se plasman en el espacio. En esta geometría de poder, el capital dinerario disciplina a la clase trabajadora a través de las huelgas de inversiones, profundizando el desarrollo desigual entre los distintos espacios nacionales. Dentro de la ciudad, la financiarización ha exacerbado la polarización social, a través de fenómenos como la gentrificación y la destrucción de paisajes habitados por las clases subordinadas.

Capítulo 3. *Spatial Fix* de 2008 y la financiarización urbana en la RPC.

Introducción.

El capítulo está dividido en seis apartados. En el primero se señalan las características del régimen de acumulación de la década de los noventa y cómo en este periodo los cambios en la gobernanza y en el régimen de propiedad de la tierra sentaron las bases para el *spatial fix* de 2008; en el segundo apartado se analiza cómo la gobernanza y el espacio urbano chino se articularon con el mercado mundial y cómo el desarrollo de tierra se convirtió en una de las principales fuentes de ingreso de los gobiernos locales; en el tercer apartado se aborda cómo el impacto financiero de 2008 fue enfrentado a través de la reestructuración espacial de la economía; en el apartado cuarto se estudia cómo el paquete de estímulo económico desató la financiarización del *built environment* y cómo ésta fue una iniciativa estatal; finalmente, en el quinto apartado se expone los esfuerzos del Estado chino por minimizar el riesgo financiero encarnado en la deuda de los gobiernos locales, y cómo esta política condujo a la desfinanciarización de las ciudades chinas.

Entre 1979 y 2018, el mundo entero fue testigo del mayor proceso de urbanización y crecimiento económico en la historia humana. Entre 1978 y 2015, el número de ciudades pasó de 193 a 650, haciendo de China el país el más urbanizado en el mundo; aumentaron el número de mega-ciudades con más de 10 millones de habitantes y, aumentó la diferenciación entre las ciudades grandes y pequeñas en relación a su desempeño económico (Hu et al., 2024). Durante este periodo, la RPC hizo la transición desde una economía socialista centralmente planificada a una economía capitalista en donde el Estado conserva fuertes capacidades para intervenir y orientar la senda de desarrollo económico del país (Chen, 2009).

Desde el inicio de las reformas de mercado en 1979 hasta 2008, la economía china se orientó gradualmente y luego de forma acelerada hacia el mercado mundial. A partir de 2001, el éxito de las reformas de mercado de las décadas anteriores había convertido al país en la “fábrica del mundo”, inundando el mercado mundial con mercaderías chinas.

Sin embargo, la Gran Crisis Financiera Internacional (GCFI) que estalló en 2008 en los EE.UU., marcó un fin abrupto de este modelo de desarrollo. El sector manufacturero

chino pronto dio señales de sobreacumulación y el desempleo alcanzó niveles alarmantes, amenazando con descarrilar el desarrollo económico del país.

En este capítulo se muestra la historia de cómo el notable crecimiento económico del país transformó el papel del *built environment* y de la gobernanza urbana en el régimen de acumulación y, cómo el Estado chino enfrentó la crisis de sobreacumulación, producto del shock financiero externo, mediante una reestructuración espacial de la acumulación que se tradujo en el desarrollo masivo de proyectos de urbanización y de infraestructura.

Por otro lado, analizaremos la manera en la que la inversión masiva en proyectos de construcción provocó una financiarización acelerada del espacio urbano chino, y cómo, frente al aumento de los riesgos financieros, el Estado central inició un proceso de desfinanciarización que terminó por limitar los alcances, de los motivos y actores financieros en el desarrollo del *built environment*.

3.1. Régimen de acumulación de la década de los noventa.

La crisis política de 1989 representó un punto de inflexión para la fracción del PCC que había impulsado las reformas de mercado en el país desde 1979. El descontento social, alimentado por la creciente desigualdad, la corrupción y el escandaloso enriquecimiento de la “nueva burguesía” cercana a la cúpula del partido, fue ahogado por una sangrienta represión.

Una vez superada la crisis y afianzado su poder dentro del Comité Central del PCC, Deng Xiaoping relanzó el proyecto reformista con la gira por el sur del país de 1992, en la que Deng abogaba por la transición a una economía de mercado como vía para acelerar el crecimiento económico y resolver las contradicciones sociales que se habían acumulado durante la década anterior (Zhang et al. 2021, Meisner, 1999).

Entre 1992 y 2001 esta segunda generación de reformas de mercado dio lugar a un régimen de acumulación estructurado en torno a un *spatial fix* de dos niveles: a) a escala local, los gobiernos municipales chinos se lanzaron al desarrollo de tierra para ponerla al servicio de la industria en expansión; b) a escala global, el crecimiento de la industria manufacturera se apoyó en la inversión extranjera y en la apertura de los mercados occidentales a los bienes chinos, intensivos en mano de obra.

Este doble *spatial fix* apuntalado por la transformación de la gobernanza local, la cual impulsó una estrategia de atracción del capital extranjero a través de la provisión de tierra a precios bajos. En este sentido, los gobiernos locales aprovecharon su control sobre la tierra y la población como una ventaja competitiva en el contexto de la integración del país al mercado mundial (Wu, 2017).

En el plano de la gobernanza, el proyecto reformista de los noventa se plasmó en la descentralización política y en el reescalamiento del poder estatal. A través de iniciativas como la reforma fiscal de 1994, se reorganizó la distribución de los ingresos fiscales y de las responsabilidades en el gasto entre los gobiernos locales y el central. El resultado de esta política fue el fortalecimiento de los poderes locales y la aparición de la competencia interurbana (Zhang et al. 2021).

La nueva gobernanza se configuró a partir del reescalamiento del poder estatal que significó la reforma fiscal de 1994. Esta reforma sustituyó el antiguo sistema de *Responsabilidad Fiscal* por el *Sistema de Ingresos Compartidos* [*fenshizh*]. El antiguo sistema fiscal, instaurado en la década de los ochenta, establecía que los gobiernos municipales podían retener el excedente de los ingresos fiscales una vez que habían remitido al gobierno central una suma convenida con anterioridad, la cual era negociada con el gobierno central de manera separada por cada municipalidad.

El objetivo de este arreglo fiscal era crear incentivos para que los gobiernos locales mejoraran sus mecanismos de captación fiscal. Sin embargo, la expansión económica del período hizo que la parte retenida por los gobiernos locales creciera en términos relativos al ingreso del gobierno central, reduciendo las capacidades de intervención sobre la economía de éste último (Lin et al., 2015).

A mediados de los años noventa, el antiguo sistema de responsabilidad fiscal se había agotado. La relación entre los ingresos fiscales y el PIB cayó de un 28.2% en 1979 a un 12.3% en 1993, mientras que la parte del ingreso fiscal, captada por el gobierno central, cayó del 40.5% en 1984 al 22% del total en 1993 (Rosen, 2014), reflejando la falta de adecuación entre el mecanismo de recaudación del periodo socialista y la nueva realidad económica en que la planificación central estaba siendo desmantelada (Wong, 2000).

El nuevo *Sistema de Ingresos Compartidos* obligó a los gobiernos locales a entregar al gobierno central una cantidad proporcional al ingreso fiscal total, de forma que los ingresos del gobierno central aumentaran proporcionalmente a los ingresos totales (Lin et al., 2015). El nuevo sistema se estructuró en torno a tres categorías: a) una parte fija que correspondía al gobierno central, b) otra parte que era asignada al gobierno local y c) los impuestos compartidos. La distribución de los impuestos compartidos entre los dos niveles de gobierno se determinaba a partir de reglamentos y era uniforme para todas las provincias, en lugar de ser negociada de forma particular como sucedía en el sistema anterior.

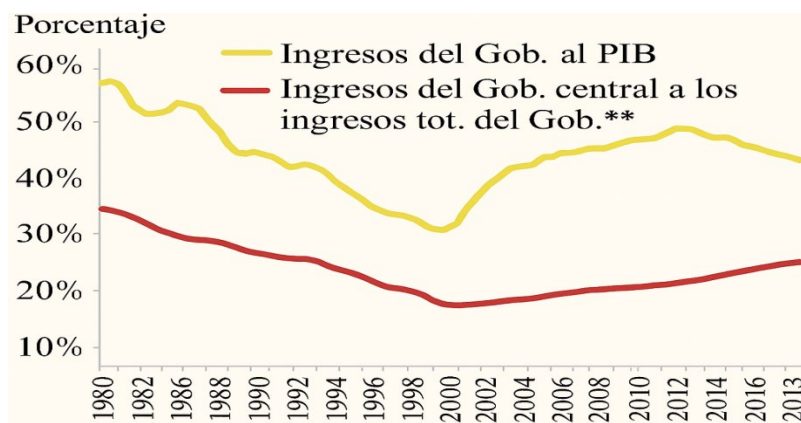
Además, se sustituyeron las tasas impositivas flotantes de entre el 35% y el 55%, por una tasa fija del 33% sobre todas las empresas domésticas. Finalmente, el cambio más importante fue el establecimiento de un sistema administrativo de dos niveles, con jerarquías separadas, responsable de la captación de los impuestos.

Se crearon las oficinas nacionales de impuesto [*guoshuiju*] a las que se encomendó la recaudación de los impuestos del gobierno central. De manera paralela, las oficinas locales de impuestos [*dishuiju*], se encargaban de captar los recursos fiscales para el gobierno local. En el caso de los impuestos compartidos, los ingresos fiscales debían ser primero recaudados en las oficinas nacionales para de allí ser distribuidos a los gobiernos locales, de acuerdo a las tasas contempladas en la reglamentación. De este modo, Beijing recentralizó el poder fiscal (Lin y Zhang, 2015).

El éxito del nuevo sistema fue casi inmediato. Una vez introducida la reforma, el ingreso fiscal total creció a más del doble que el año anterior y la parte capturada por el gobierno central pasó del 22% al 56% del total, mientras que sus gastos totales crecieron apenas un 2% (Rosen, 2014).

El Gráfico 3.1. muestra visualmente el incremento de los ingresos del gobierno central a partir de 1994. Aunque la parte de los ingresos locales aumentó de manera constante durante los siguientes veinte años, no llegaron a acercarse al nivel de los ingresos fiscales captados por el gobierno central.

Gráfico 3.1. Ingresos del Gobierno como % del PIB y los ingresos del gobierno central como % del total



Fuente: Rosen, 2014.

Como consecuencia de la nueva distribución de los ingresos fiscales, los gastos de los gobiernos locales aumentaron a un ritmo mayor que los del gobierno central, sobre todo en aquellos rubros referidos a la seguridad social, como la provisión de servicios urbanos, médicos, educativos y de cuidados, en un contexto en que la población urbana envejecía y aumentaba de manera simultánea. Los gastos de los gobiernos locales pasaron de un 45% a un 70% del total nacional (Wong, 2000, p. 6, Liu, 2018, p.6). La nueva distribución de las responsabilidades del mantenimiento de la red de servicios sociales, que puede concebirse como una “descentralización de responsabilidades en combinación con la recentralización del poder en la captación de ingresos fiscales (*shiquan xiafang, caiquan shangshou*)”, impulsó a los gobiernos locales a asumir un enfoque empresarial con relación al desarrollo urbano (Lin et al., 2015).

Entre 1980 y fines de la década de 1990, la caída de los ingresos fiscales de los municipios reorientó la gobernanza local hacia la maximización de sus ingresos no presupuestarios, a través de la atracción de inversiones y de prácticas como el *land financing* [financiamiento de tierra]. Ésta última herramienta permitía a los gobiernos municipales apropiarse de la totalidad de los ingresos y tarifas derivados de la transferencia de tierras (Liu, 2018).

Frente a la movilidad del trabajo y la volatilidad del capital extranjero, los gobiernos locales se dieron cuenta de que sólo los activos de tierra ubicados dentro de sus

jurisdicciones estaban realmente bajo su control y, que éstos eran capaces de proporcionarles un flujo de ingresos fijo y confiable (Lin et al. 2015).

Una parte del desarrollo de tierra efectuada por los gobiernos municipales era incentivado por los ingresos que las nuevas industrias instaladas en sus jurisdicciones les proporcionaban bajo la forma de impuestos, también el sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios afianzó esta tendencia.

El sistema de evaluación, que otorgaban un gran peso a los indicadores “duros”, como el crecimiento del PIB o del ingreso fiscal, impulsaba a los funcionarios locales a favorecer la llegada de firmas industriales como vía para acelerar el crecimiento económico e impulsar sus carreras políticas. La atracción de nuevas industrias era facilitada mediante el desarrollo de tierra (Luo et al. 2022, 300).

El papel del desarrollo de tierras como fuente de ingresos para los gobiernos locales era una consecuencia de las reformas que iniciaron a fines de la década de los ochenta, que apuntaban a la formación de un mercado inmobiliario en el país. Las bases para el surgimiento del mercado de tierra en la RPC fueron establecidas en 1988 con la introducción del *Sistema de Transferencia Pagada de Derechos de Uso de Suelo* (STPDUS) [*tudi youchang shuanran*]. A partir de este momento el sector inmobiliario se desarrolló con celeridad. En 1992, año en el que el PIB creció al 14.2%, la inversión inmobiliaria creció en un 117.6% y, un año más tarde lo hizo a una tasa del 165% (Tian y Ma, 2009, p. 601).

Durante la década de los noventa, el nuevo ambiente regulatorio hizo del arrendamiento de tierra una fuente importante de ingresos para diversos agentes locales que *de facto* eran propietarios de tierra, como empresas estatales, colectivos y organizaciones del ejército. A mediados de la década estos actores se asociaron con el sector privado o transfirieron su tierra de manera ilegal a desarrolladores, creando caos en la oferta de tierra y debilitando la gobernanza urbana. Al mismo tiempo, el nuevo escenario hizo evidente que el financiamiento del desarrollo de tierra era esencial para fortalecer las capacidades de intervención de los gobiernos locales, aumentar sus ingresos y limitar las prácticas especulativas.

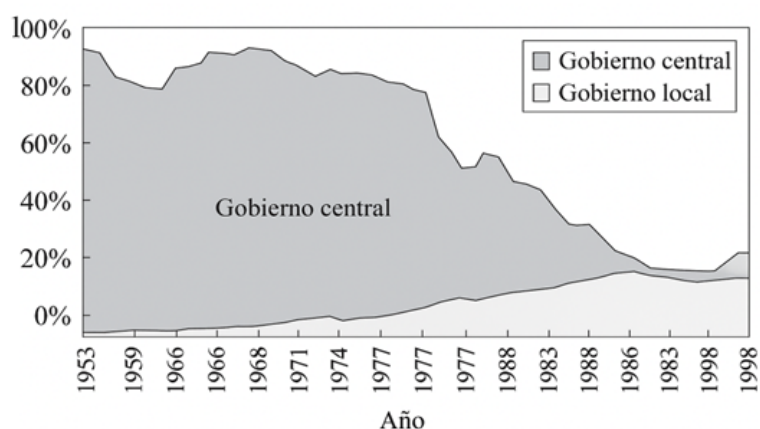
Con el fin de fortalecer la gobernanza urbana, en 1996 se estableció la primera agencia de financiamiento de tierra en la ciudad de Shanghai, experiencia que fue replicada en la ciudad de Hanzhou en 1997. En 2001 el Consejo del Estado sancionó positivamente estos experimentos con la emisión de una directiva que exhortaba a los gobiernos locales a incorporar las lecciones ofrecidas por Shanghai y Hanzhou y, crear sus propias instituciones de financiamiento de tierra, lo que redundó en el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales dentro de los mercados de tierra urbana (Tian y Ma, 2009).

El reescalamiento de poder de mediados de los años noventa trastocó el marco de responsabilidades del mantenimiento y desarrollo del *built environment* urbano; hasta 1994 el gobierno central había mantenido una estrategia de contención urbana en donde las ciudades eran concebidas como fuentes de recursos al tiempo que no se les invertían recursos en la misma proporción a los beneficios económicos que arrojaban. En este marco de urbanización contenida, el gobierno central asumía la mayor parte del gasto en capital de construcción [*jiben jianshe touzi*], asegurando un flujo constante de capital para su mantenimiento, aunque este era mantenido en un nivel mínimo (McGee et al., 2007: 17).

En la década de los noventa, la urbanización se centró en las regiones costeras y fue marcada por el flujo migratorio de cientos de millones de trabajadores venidos del campo al a ciudad. Las ciudades medianas y grandes alojaron la mayor parte del crecimiento de la población urbana, haciendo aparecer las mega-ciudades. En 1999, la población urbana alojada en las grandes y mega ciudades alcanzó los 155 millones de habitantes, cerca del 40% de la población urbana total. (Gu et al., 2015). Si hasta mediados de la década de los noventa, el gobierno central había provisto de partidas presupuestarias regulares para el mantenimiento del *built environment*, en lo sucesivo los gobiernos locales fueron estimulados para identificar y explotar nuevas vías de movilización de capital para la mejora de la infraestructura urbana. La caída en la participación del gobierno central en el gasto destinado al mantenimiento de la infraestructura urbana fue notable. Dentro del capital social de construcción total la parte del gobierno central pasó de representar poco más del 20% en 1990 a menos del 10% en 1995 (McGee et al., 2007: 17). En municipalidades como la de Guangzhou, la contribución del Estado central al presupuesto para la inversión en capital de construcción se desplomó de un 50.73% en 1980 hasta un

5.57% en 2000 (Lin et al., 2015, p. 1969). El gráfico 3.2. muestra cómo a partir de fines de la década de los setenta, la participación del gobierno central en el mantenimiento del *built environment* se redujo de manera constante, con una pequeña recuperación entre 1983 y 1984.

Gráfico 3.2. Inversión de capital en la construcción urbana en China de 1953-2000.



Fuente: McGee et al. (2007), p. 17.

El urbanismo de la década de los noventa se caracterizó entonces por el abandono del gobierno central de sus responsabilidades como proveedor de servicios urbanos para las localidades, aunque nunca abandonó el control sobre el proceso urbano. Estas responsabilidades fueron transferidas a los gobiernos locales en un contexto político que favorecía la competencia y la lógica de mercado.

En este periodo, las políticas de desarrollo urbano tuvieron un claro sesgo en favor del crecimiento e incentivaron la mercantilización de los activos públicos y de los recursos naturales (Lin y Zhang, 2015). La mercantilización de la tierra urbana en la RPC “[...] refers to the practice whereby the rights to use urban land are sold or leased out by the municipal government to commercial developers. In Chinese cities, this practice has taken the form of land conveyance (*tudi churang*) through which municipal government granted to commercial users the rights to use urban land for a term depending on the purpose of use and with a ‘conveyance price for marketed land’” (Lin y Zhang, 2015, p. 2779).

En la medida en que los gobiernos locales asumían un papel más activo dentro del régimen de acumulación, los instrumentos de mercado aumentaron su importancia en el desarrollo urbano. La penetración de los mecanismos de mercado en la producción del *built environment* no dio lugar a la ciudad neoliberal¹², tan característica de los países occidentales de este periodo. En el caso chino, la nueva configuración socio espacial era moldeada por la acción estatal y no a partir de la expansión del mercado (Wu, 2017). Al mismo tiempo, la mercantilización del espacio urbano no minó la capacidad de intervención del Estado, sino que facilitó la adaptación de los gobiernos al reescalamiento del poder estatal plasmado en la reforma fiscal (Lin et al. 2015). El resultado de esta nueva organización de la producción del *built environment* fue una urbanización notable. Entre 1996 y 2004 la tasa de urbanización fue 1.3% en promedio (Zhuoyong, 2008, p. 12).

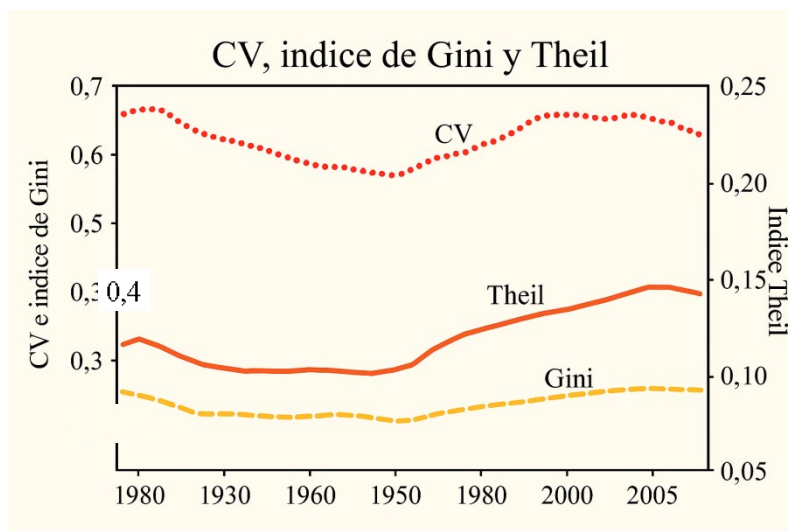
La expansión urbana es aún más significativa cuando se amplía el periodo analizado: entre 1984 y 2005 el total de áreas urbanas construidas creció un 260%, pasando de 8,842 km² a 32,520 km² (Lin et al., 2015). El crecimiento de las zonas urbanas se caracterizó por la proliferación de las llamadas “zonas de desarrollo” [*kaifa qu*] (Cartier, 2001).

La década de los noventa estuvo marcada por la profundización de la desigualdad interregional. En particular fueron beneficiadas las ciudades ubicadas en las Zonas Económicas Especiales (ZZ.EE.EE.) en detrimento de las regiones central y occidental del país. Posteriormente el Estado canalizó recursos hacia las regiones desfavorecidas a través de iniciativas como el *Go West* con el fin de reducir las asimetrías regionales (Shin, 2015).

El gráfico 3.3. muestra cómo la desigualdad interregional medida a partir de tres índices diferentes aumentó considerablemente durante toda la década de los noventa.

¹² El surgimiento de la ciudad neoliberal es la respuesta de los gobiernos locales a las transformaciones estructurales que impulsó el neoliberalismo en particular la inestabilidad monetaria, los movimientos especulativos del capital financiero, la globalización de las estrategias de las corporaciones transnacionales y el recrudescimiento de la competencia interlocal. “In the context of this deepening global-local disorder, most local governments have been constrained, to some degree independently of their political orientation and national context, to adjust to heightened levels of economic uncertainty by engaging in short-termist form of interspatial competition, place-marketing and regulatory undercutting in order to attract investment and jobs” (Peck et al., 2009, pp. 57-58). La gobernanza que ha surgido de este conjunto de transformaciones está orientada al mercado, aplicando políticas favorable al capital, como la retirada de la provisión de servicios públicos y de bienestar social (Peck y Tickell, 2002) y subordinando los criterios de la nueva gobernanza a las elecciones de los consumidores individuales (Zhang y Ong, 2008).

Gráfico 3.3. Desigualdad Interprovincial en el PIB per cápita, 1978-2006.



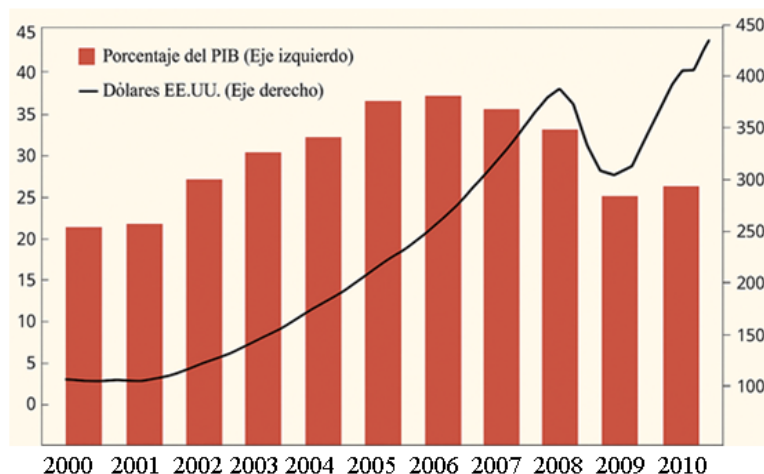
Fuente: Fan y Sun, 2008, p. 7

3.2. Modelo de la fábrica del mundo.

La incorporación de la RPC a la OMC en 2001 marcó un hito en la senda de desarrollo del país. Con la entrada de la economía china en el mercado mundial, el enorme reservorio de fuerza de trabajo china quedó a disposición de la acumulación de capital a escala planetaria. El mercado chino, compuesto por millones de consumidores, se abrió como un nuevo espacio de oportunidad para el capital extranjero.

Entre 2001 y 2007, la RPC se convirtió en la “fábrica del mundo” y sus exportaciones inundaron el mercado mundial. En este periodo, el valor de las exportaciones chinas aumentó más de cuatro veces y pasó de representar el 20% del PIB en 2001, al 35% en 2007. A fines del periodo, el superávit en la cuenta corriente equivalía al 10% del PIB, en comparación con el 2% del PIB que representaba en 2001 (Berger y Martin, 2011). El auge exportador chino de esos años es representado en el gráfico 3.4.

Gráfico 3.4. Valor de las exportaciones chinas como porcentaje del PIB. Cuatrimestral, en miles de millones de dólares

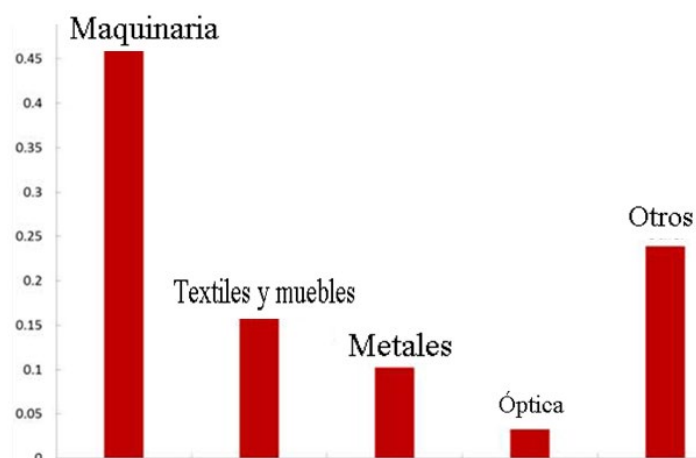


Fuente: Berger y Martin, 2011, p. 1.

El reservorio de fuerza de trabajo barata que había en el país representó una ventaja competitiva que favoreció en particular al sector textil y del vestido. Si en el año 2000 las exportaciones chinas, medidas en dólares, equivalían apenas a un tercio de las estadounidenses y a la mitad de las exportaciones japonesas y alemanas, para 2009 China se convirtió en el mayor exportador del mundo. El auge exportador se concentró en unos pocos sectores, entre los cuales el más importante fue el productor de maquinaria, cuyo crecimiento representó el 45% del total de las exportaciones (Berger y Martin, 2011, 3).

El gráfico 3.5. muestra la contribución de las principales industrias al auge exportador. Aquí se aprecia la importancia de la contribución del sector productor de maquinaria en relación a industrias como el textil, metalúrgico y óptico.

Gráfico 3.5. Contribución de las principales industrias al crecimiento de las exportaciones en porcentajes



Fuente: Berger y Martin, 2011

La Tabla 2.1. muestra la evolución de la balanza comercial china. Se aprecia que a partir de la década de los noventa las exportaciones superan a las importaciones, y a comienzos del nuevo milenio, hay un aumento en la actividad exportadora que alcanza su pico entre 2005 y 2007.

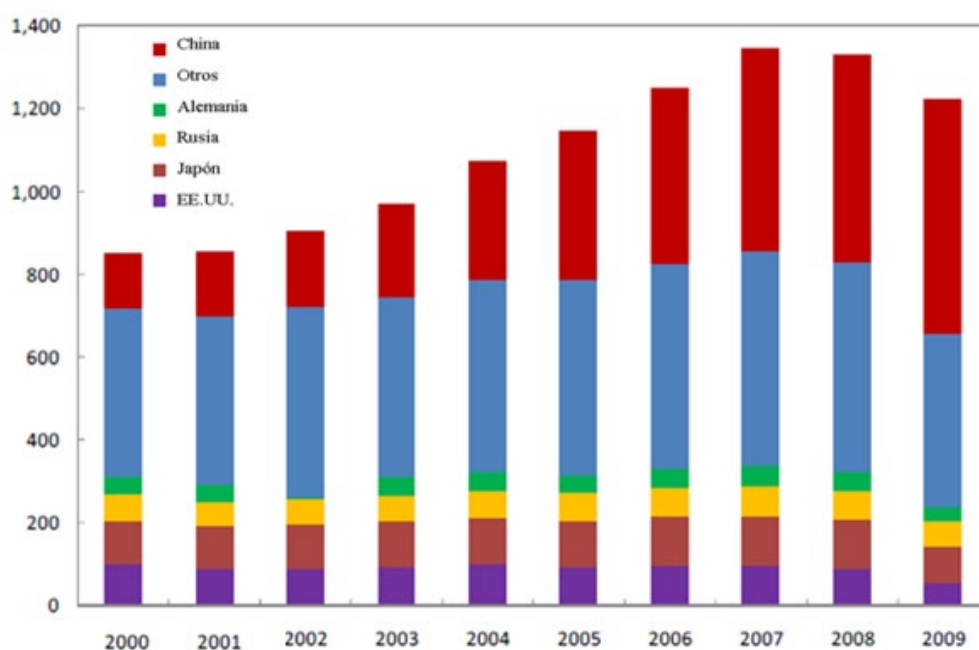
Tabla 2.1. Comercio mundial de mercancías chinas, 1979-2007
(medido en miles de millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1979	13.7	15.7	-2.0
1980	18.	19.5	-1.4
1985	27.3	42.5	-15.3
1990	62.9	53.9	9.0
1995	148.8	132.1	16.7
2000	249.2	225.1	24.1
2001	266.2	243.6	22.6
2002	325.6	295.2	30.4
2003	438.4	412.8	25.6
2004	593.4	561.4	32.0
2005	762.0	660.1	101.9
2006	969.1	791.5	177.6
2007	1218.0	955.8	262.2

Fuente: (Morrison, 2008)

También en estos años destacó el desarrollo de la industria metalúrgica. En 2000 la RPC ya era el mayor productor de acero en el mundo, aunque para entonces su producción era apenas un 25% mayor que la japonesa o estadounidense. Sin embargo, para 2009 China producía 6.5 veces más acero que Japón, su más cercano competidor y 10 veces más que los Estados Unidos (Berger y Martin, 2011, 4-5). El aumento en la importancia de la industria metalúrgica china en el mercado mundial se refleja en el Gráfico 3.6.

Gráfico 3.6. Contribución de la industria china en la producción global de acero en millones de toneladas métricas



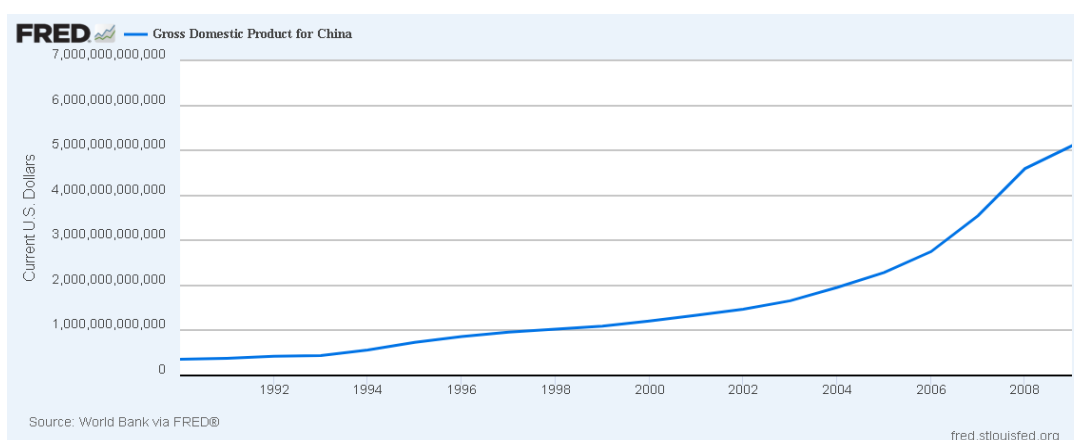
Fuente: Berger y Martin, 2011

La nueva dinámica exportadora reflejaba una creciente especialización en la que China operaba como plataforma de ensamblaje de bienes provenientes de otros países asiáticos, cuyo destino final eran los mercados occidentales. Impulsada por el auge comercial, entre 2001 y 2003 el crecimiento económico chino fue responsable de cerca del 24% del crecimiento mundial, medido el PIB mundial a paridad de poder de compra (Prasard y Rumbaugh, 2004, p. I).

Hacia 2007 la apertura de la economía china al mercado mundial parecía todo un éxito. En ese año, el crecimiento del PIB en términos reales fue del 11.4%, el mayor desde 1994. En ese mismo año la economía china, en términos reales, era casi 14 veces más grande de lo que había sido en 1979 y el PIB real per cápita era poco más de 10 veces mayor (Morrison, 2008, 1). El acelerado crecimiento económico de estos años parecía anunciar el triunfo del proyecto reformista que había defendido Deng Xiaoping desde 1979, y demostraba que el PCC podía impulsar el crecimiento económico, superando los problemas de productividad típicos de las economías socialistas, sin renunciar al poder político.

El gráfico 3.7. y la tabla 2.2. muestran la evolución del PIB medido en porcentajes y en dólares de 2005. Allí se puede observar el crecimiento acelerado que experimentó la economía china después de su incorporación a la OMC en 2001.

Gráfico 3.7. PIB chino 1992-2008 medido en dólares de 2005



Fuente: FRED-St. Louis

Tabla 2.2. Crecimiento Promedio anual del PIB real: 1992-2007

Año	Crecimiento Promedio Annual (%)
1992	14.2
1993	14.0
1994	13.1
1995	10.9
1996	10.0
1997	9.3
1998	7.8
1999	7.6
2000	8.4
2001	8.3
2002	9.1
2003	10.0
2004	10.1
2005	9.9
2006	11.1
2007	11.4

Fuente: Morrison, 2008.

El modelo de la “fábrica mundial” se caracterizó por vincular el desarrollo urbano local con la economía global, lo cual exigió de los gobiernos locales una reingeniería de sus procesos de gobernanza. Bajo este régimen de acumulación, el desarrollo de tierra y su provisión a precios bajos por parte de los gobiernos locales atrajo tanto la inversión extranjera como importantes flujos migratorios de trabajadores rurales (Wu, 2018). Por otro lado, el desarrollo de tierra estimuló la urbanización, la cual aumentó a una tasa del 26.44% en 1990, mientras que en 2008 o hizo a un 45.68%. (Wang y Wang, 2015, p. 167)

No obstante, la creciente integración de la economía china en las redes globales de valor fue un hecho coyuntural, no planificado, que exigió del Estado la ejecución de actividades extensivas de desarrollo económico y urbano, mismas de las que se había mantenido al margen durante casi una década (Wu, 2023b). Esta adaptación demandó de los gobiernos locales su participación en actividades de tipo empresarial (Zhang et al. 2021).

Este régimen de acumulación favoreció un tipo de configuración espacial dispersa e irregular, desarrollada a partir de la introducción de instrumentos de mercado, bajo la guía del Estado. En estos años proliferaron los asentamientos informales, habitados por migrantes rurales, quienes eran excluidos de la provisión social y mantenidos en un estatus de trabajadores huéspedes. Además, el patrón de crecimiento urbano se articuló en torno a la oferta de tierra industrial (Wu, 2017, Wu, 2018), dinámica que como hemos visto venía de la década anterior.

A través de la llamada “planeación del crecimiento” los gobiernos locales fortalecieron la industria a través de la adquisición de tierra y la provisión de infraestructura. El Estado mantuvo el control sobre la producción del *built environment* con el fin de dotar de coherencia estructural a la economía, en medio de las tensiones entre fuerzas productivas y relaciones sociales que produjo el influjo del mercado mundial sobre la economía nacional. El nuevo curso de la acción estatal contrastaba con la política seguida en el periodo 1992-2000, en donde aparecieron desarrollos similares a los de la gobernanza urbana neoliberal (Wu, 2023b).

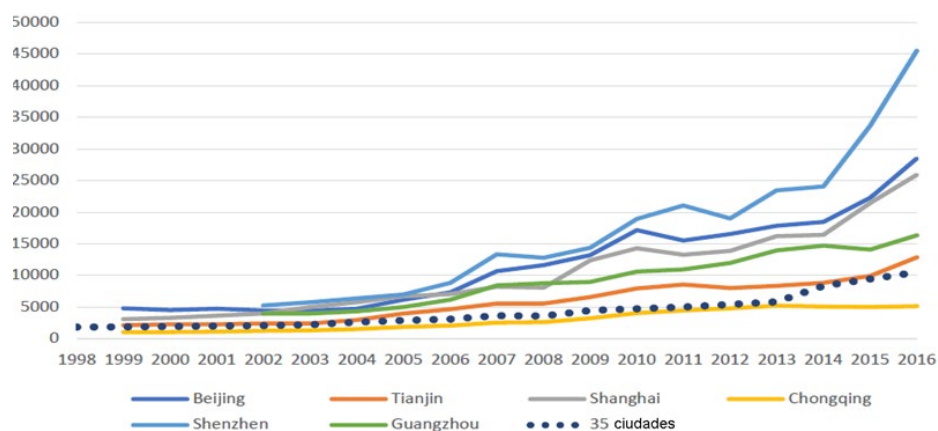
Otro de los arreglos institucionales más importantes del periodo fue el que trastocó los mecanismos de licitación estatal, sentando las bases del boom inmobiliario. En 2002 se introdujo el sistema *Zhaopaigua*, modificó las reglas de los procesos de licitación de la tierra, asegurando a los funcionarios locales que obtendrían de los desarrolladores el mayor precio de mercado posible en las operaciones de transferencia de la tierra. Hasta 2002, el proceso de transferencia de las tierras públicas se caracterizaba por su opacidad y por la discrecionalidad de los funcionarios locales, favoreciendo la corrupción y el favoritismo.

La falta de reglas claras disminuía el nivel de ingresos derivados de la licitación de tierra. El nuevo sistema *Zhaopaigua* obligó a los gobiernos locales a adoptar mecanismos transparentes de subasta, licitación y cotización de la tierra pública. De esta manera los gobiernos locales quedaron obligados a seguir protocolos técnicos, así como procedimientos y parámetros homogéneos. En agosto de 2004, todas las otras formas de licitación de la tierra pública fueron abolidas (Liu y Cui, 2023).

El sistema *Zhaopaigua* creó un escenario que fue aprovechado por los gobiernos locales para aumentar sus ingresos gracias a la fuerte suba de precios que experimentó el sector inmobiliario a partir de 2004, en particular en ciudades como Beijing, Shanghai y Shenzhen. De este modo el arrendamiento y la licitación de tierra pública se afianzó como una de las fuentes de ingresos más importante de los gobiernos locales (Liu, 2018).

En el Gráficos 3.8. se muestra cómo, después de casi una década en que los precios de las viviendas se habían mantenido estables, a partir de 2004 inició un *boom* de precios en el sector que se prolongó hasta la entrada de la segunda década del nuevo milenio. El aumento de precios es notable sobre todo en las ciudades de Shenzhen y Beijing.

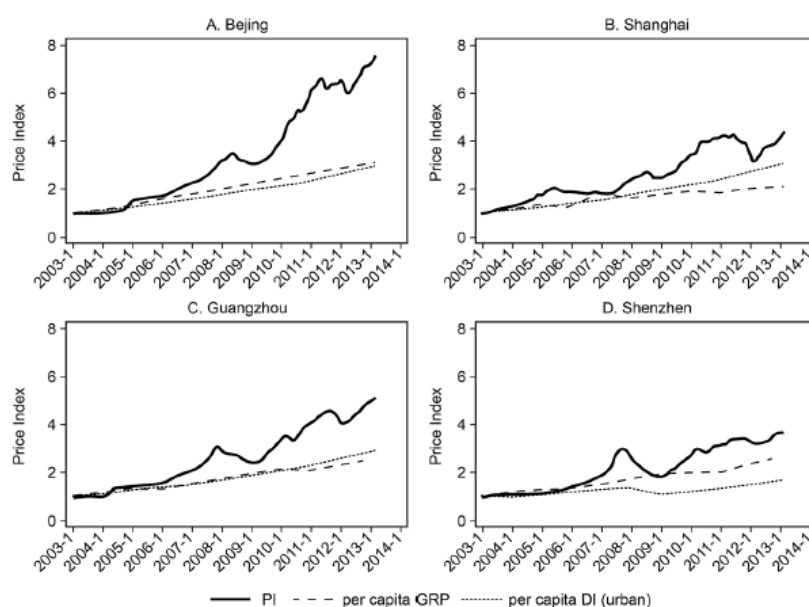
Gráfico 3.8. Cambios en los precios de la vivienda en las principales ciudades chinas (medido en yuanes por metro cuadrado).



Fuente: Aveline-Dubach (2020).

Entre 2003 y 2013, las ciudades de mayor tamaño, llamadas *first-tier*, dentro de las cuales se incluyen las cuatro áreas metropolitanas más pobladas y de mayor importancia, Beijing, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen, experimentaron un crecimiento promedio anual del 13.1% en el precio de la vivienda, tal como se observa en el Gráfico 3.9. (Fang et al., 2015, p. 106).

Gráfico 3.9. Índice de precios de la vivienda de las ciudades first-tier



Fuente: Fang et al., 2015.

La importancia relativa para las finanzas locales de los flujos de ingreso derivados de las licitaciones de tierra varió de acuerdo al nivel del desarrollo económico urbano. En ciudades escasamente desarrolladas las ventas de tierra contribuyeron muy poco a las finanzas del gobierno local.

A medida que las ciudades chinas alcanzaban un umbral superior de crecimiento, la alta demanda y el creciente valor de mercado hicieron de las ventas de tierra una fuente importante en el ingreso de los municipios. En las ciudades con mayor desarrollo económico la dependencia de las finanzas de los gobiernos locales con relación a los ingresos de tierra tendió a disminuir, debido a la mayor diversificación de la base fiscal y a la saturación del mercado de tierra (Lin y Zhang, 2015).

El urbanismo del régimen de acumulación de la “fábrica mundial” estuvo marcado por el carácter empresarial de las iniciativas de los gobiernos locales en los proyectos de redesarrollo urbano. Los gobiernos locales asumieron un papel activo en la demolición de zonas residenciales y de antiguos complejos industriales a fin de abrir estos espacios para la operación del capital inmobiliario.

El desplazamiento de los habitantes originales, la desposesión y la gentrificación fueron algunas de las consecuencias de esta política estatal y, se convirtieron en factores importantes en el desarrollo del mercado inmobiliario, cuya formación apenas había iniciado en 1998. Una vez que comenzaron a surgir brechas de renta, la tierra fue orientada hacia usos superiores, desde el punto de vista de la acumulación, mediante la desposesión de los pobladores. Por otro lado, hay que mencionar que la desposesión ocurrió de forma matizada, mezclando la coerción con la cooptación.

Según Harvey (2012), entre 2002 y 2012 sólo en la zona metropolitana de Beijing la cifra de desplazados alcanzó los 3 millones de personas. El proceso de gentrificación y de vaciamiento de tierra fue estimulado por los gobiernos locales de tal manera que fue abolida la compleja red de derechos de propiedad, heredada del periodo socialista. De esta manera fueron allanados los obstáculos para que el capital circulara en el *built environment* (Shin, 2015b).

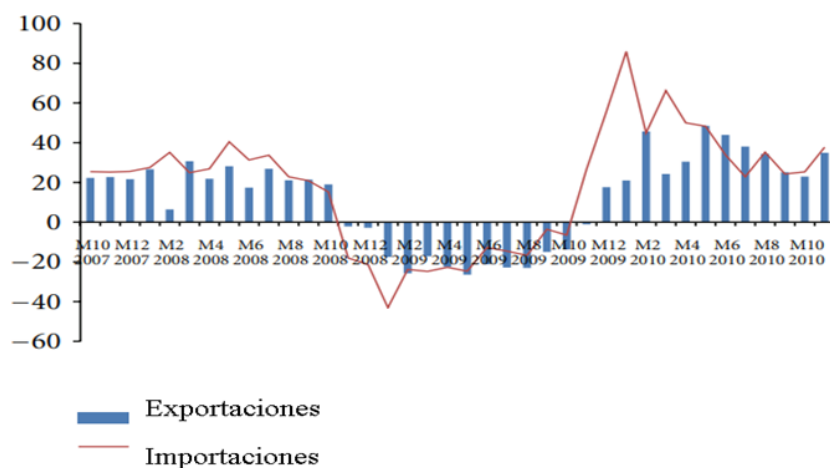
3.3. Crisis financiera internacional de 2008 y el spatial fix en China.

El crecimiento acelerado de la economía china entre 2000 y 2007 fue interrumpido por la GCFI de 2008. El impacto externo hizo que el crecimiento del PIB pasara del 9% en el tercer cuatrimestre de 2008, al 6.8% en el último cuatrimestre de ese año.

La ralentización económica se agudizó en el primer cuatrimestre de 2009 cuando el PIB creció al 6.1%. El colapso de las exportaciones fue dramático. Las exportaciones pasaron de crecer al 20% en octubre de 2008 a una contracción del -2.2% en noviembre del mismo año. La contribución de las exportaciones netas al crecimiento económico pasó del 3% en 2007 a ser negativa en 2009. También la inversión en activos fijos se desplomó, incluyendo la relacionada con las exportaciones y con el sector inmobiliario.

La industria acerera fue la más afectada, cayendo su producción un 3.93% entre agosto y septiembre de 2008 (Yu, 2009). En el Gráfico 3.10 se aprecia cómo entre octubre de 2008 y noviembre de 2009 el crecimiento de las exportaciones fue negativo.

Gráfico 3.10. Crecimiento de las exportaciones e importaciones brutas chinas



Fuente: Li et al. (2012)

La crisis financiera exhibió por vez primera a los ojos de los dirigentes chinos los riesgos de una articulación creciente con el mercado mundial, la cual hasta entonces sólo había ofrecido oportunidades para impulsar el crecimiento económico. Esta vez, el impacto de la crisis externa amenazaba con asfixiar el impresionante ritmo de crecimiento de la economía.

El desafío era enorme. Para hacer frente a la crisis, el gobierno central lanzó un paquete de estímulo económico de \$4 billones de RMB, equivalente a \$526 mil millones de dólares, al tipo de cambio de ese momento. Esto representó el 13% del PIB de 2007 y el 87% de los ingresos fiscales del gobierno de ese mismo año (Anguiano, 2023).

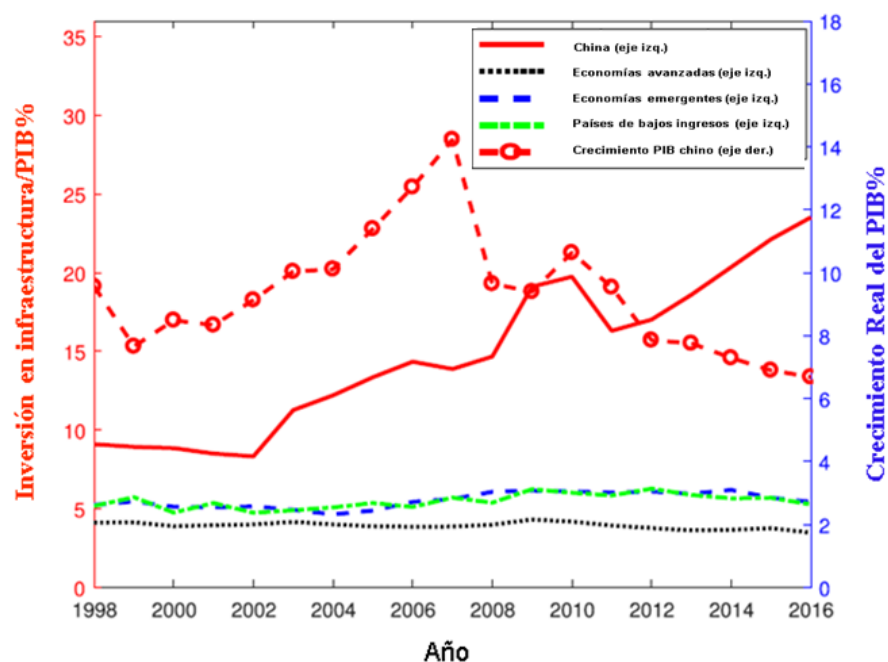
Entre los distintos rubros que comprendía el paquete de estímulo económico aparecían los nuevos gastos de gobierno, equivalentes a 1.18 billones de RMB, provistos por el gobierno central (Liu, 2018, p.9), mismos que debían ejecutarse en el curso de dos años; también aparecían exenciones fiscales, como la subida de los umbrales impositivos al ingreso individual.

Sin embargo, la parte medular del paquete de estímulo se concentró en la inversión en infraestructura, particularmente en caminos, aeropuertos y vías férreas. En gran medida,

los problemas de sobrecapacidad en la industria manufacturera hicieron que las autoridades económicas se decidieran por dirigir la inversión masiva a la construcción de infraestructura. Ante el peligro de que la demanda externa colapsara, dejando en el paro a más de 20 millones de trabajadores migrantes ubicados en las zonas costeras, la inversión en infraestructura prometía reactivar con rapidez la economía y crear nuevos puestos de trabajo, sin agravar los problemas de sobrecapacidad (Yu, 2009).

El Gráfico 3.11. muestra cómo la inversión en infraestructura entre 2002 y 2016 fue casi dos veces más que la participación promedio en el PIB de toda la inversión pública tanto en países emergentes como en aquellos de bajos ingresos en 2002. La inversión china en infraestructura como parte del PIB se triplicó, pasando del 8% en 2002 a casi el 24% en 2016. Mientras ocurría el desarrollo de infraestructura, el país experimentó una tasa de crecimiento promedio real de 9.6% entre 2003 y 2016.

Gráfico 3.11. Crecimiento del PIB y de la inversión en infraestructura, y la inversión pública promedio por grupos de países.

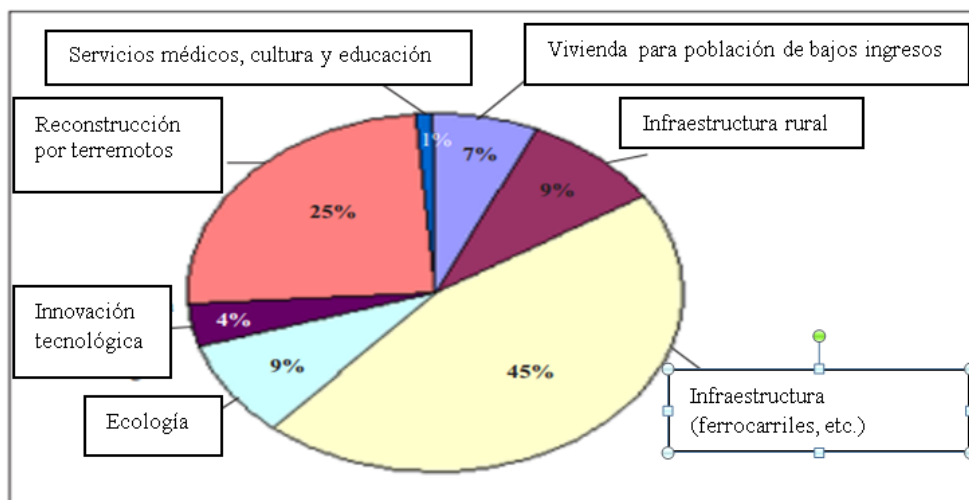


Fuente: Dinlersoz y Fu, 2022.

La inversión en infraestructura, incluyendo los proyectos de construcción en las zonas rurales, representó el 54% del total del paquete de estímulo como lo muestra el Gráfico

3.12. El siguiente rubro en importancia, que representaba el 25% del paquete, fue la inversión en proyectos de reconstrucción por terremotos, seguido por la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos, con un 7%.

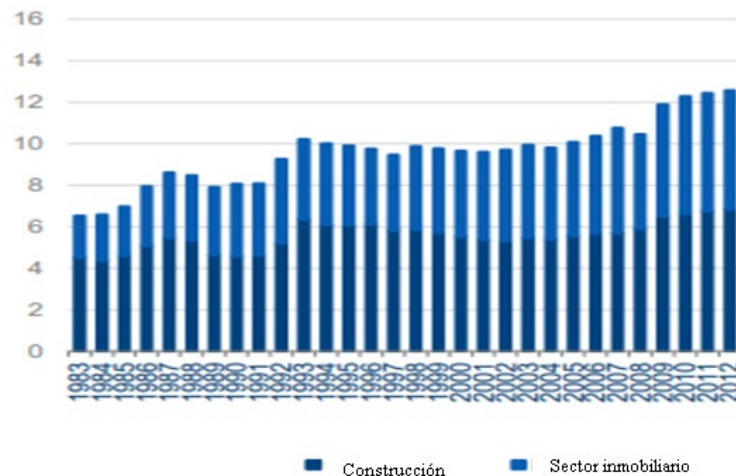
Gráfico 3.12. Estructura del paquete de estímulo chino de 2008



Fuente: Yongding, 2010

Como se destaca en el Gráfico 3.13., la contribución al PIB del sector inmobiliario, que entre 1993 y 2007 se mantuvo en un nivel alrededor del 10%, incrementó su participación a partir de 2009, superando el 12% en 2012.

Gráfico 3.13. Contribución al PIB del sector inmobiliario y del sector de la construcción, en porcentaje



Fuente: Dong y Xia, 2022.

Carente de los instrumentos fiscales suficientes para movilizar los recursos hacia el *built environment*, el gobierno central optó por un enfoque financiero en el que los gobiernos locales debían asumir la responsabilidad de la ejecución de los proyectos a través del endeudamiento. De los 4 billones de RMB del estímulo económico, 1.18 billones fueron suministrados directamente por el gobierno central, bajo la forma de subsidios de la tasa de interés y de subvenciones directas, mientras que el resto debió ser financiado por los gobiernos locales (Liu, 2018).

3.4. *Built environment* se financiariza.

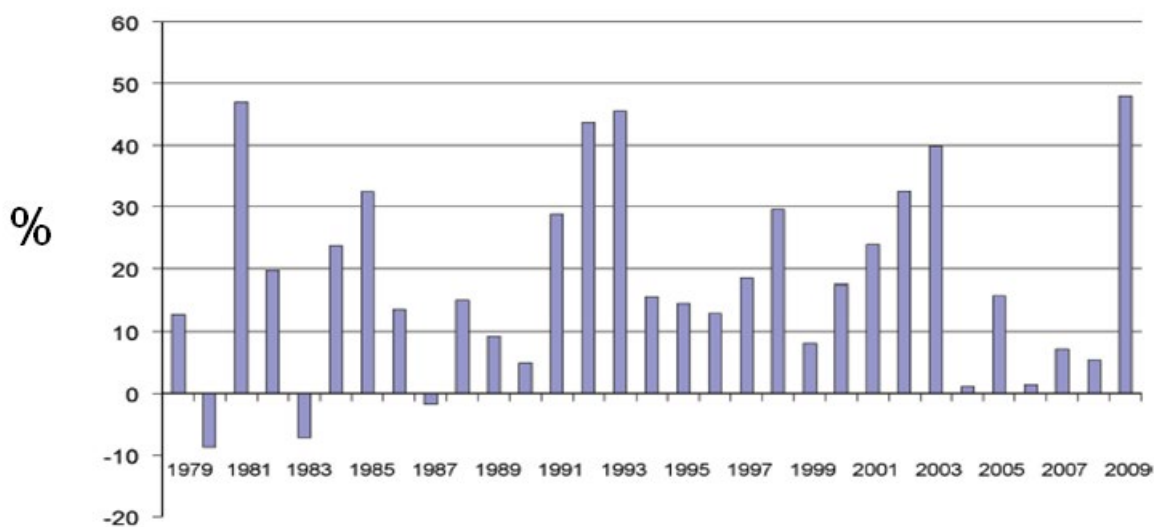
El grueso del estímulo fiscal que lanzado por el gobierno central provino del crédito de los bancos nacionales de desarrollo. Para apoyar la política fiscal expansiva del gobierno central, el *People's Bank of China* (PBOC) adoptó una política monetaria expansionista. Sólo en la primera mitad de 2008 el crédito bancario aumentó en 7.3 billones de RMB, cifra ubicada por encima de los objetivos oficiales para todo el año (Yu, 2009). Las inversiones de los gobiernos locales debieron apoyarse en los bancos comerciales de propiedad estatal y en el crédito canalizado a través de los *Local Government Financial Vehicles* (LGFV), operados en su mayoría a nivel de los condados (Rodríguez y Rodríguez, 2023). Los LGFV son entidades que no forman parte de la estructura de los gobiernos locales pero que se encuentran bajo su control. En la medida en que operan fuera del presupuesto, los LGFV

pueden evitar las restricciones al endeudamiento de los gobiernos locales y acceder al crédito bancario de los bancos estatales de desarrollo. En el documento 19 del Consejo del Estado los *LGFV* se definen como “entities established by the local governments through injection of land, equity and other types of capital and undertake financing functions for governmental investment projects” (State Council, 2010, en Feng et al., 2022, p. 1).

El impulso al desarrollo urbano experimentó dos periodos de auge. El primero ocurrió en 2008 cuando el plan de estímulo económico del gobierno central canalizó grandes recursos hacia la infraestructura urbana. El otro período de fuerte desarrollo de infraestructura ocurrió en 2013, cuando el Consejo del Estado llamó a un nuevo esfuerzo por invertir en el *built environment* (Feng et al. 2022).

El Gráfico 3.14. muestra la dinámica de la tasa de crecimiento de la inversión en infraestructura urbana entre 1979 y 2009 y, cómo en este último año el ritmo de crecimiento sólo se compara con la tasa de crecimiento de principios de la década de 1990.

Gráfico 3.14 Tasa de crecimiento real de la inversión en infraestructura urbana, 1979-2009 en la RPC.



Fuente: Tsui, 2011.

A falta de un sector financiero desarrollado, los capitales antes invertidos en el sector manufacturero se volcaron al *built environment* para escapar a su destrucción como consecuencia de la sobreacumulación en el sector (Gaulard, 2014). Este *switch* del capital fue sostenido a través de la generalización del uso de instrumentos financieros en el desarrollo de tierra y de la penetración creciente de los criterios y actores financieros en la producción del *built environment*.

El desarrollo urbano, financiado a través de instrumentos financieros, constituyó una nueva estrategia de acumulación que impulsó el Estado. La financiarización del espacio urbano se convirtió en el vehículo del *spatial fix* y en una herramienta para la consecución de los objetivos políticos y económicos del Estado. De paso, esta estrategia hizo retroceder las políticas redistributivas aplicadas hasta ese momento para enfrentar el aumento de la desigualdad social que tuvo lugar en la década de 1990 (Zheng et al. 2021, Wu, 2023).

Apoyados por la política monetaria súper flexible del gobierno central, entre 2008 y 2014, de las 281 ciudades de nivel prefectural en el país, 272 lanzaron proyectos de construcción de nuevos pueblos suburbanos (Zheng et al., 2021, p. 1339). Entre 2008 y 2014 los gobiernos locales continuaron con su esfuerzo por maximizar sus ingresos no presupuestarios a través de la movilización de la tierra pública.

En estos años se favorecieron las inversiones en el sector residencial de lujo con el fin de atraer familias acaudaladas y aumentar la recaudación fiscal. La promoción de estas zonas habitacionales de lujo tenía la intención de estimular la suba de los precios de los bienes raíces y aumentar los ingresos financieros de los gobiernos locales (Gaulard, 2014).

El uso de los activos de tierra como colaterales y la actividad especulativa sobre el espacio urbano aparecieron en la RPC cuando se introdujo la hipoteca sobre la vivienda en el marco de la crisis financiera asiática de 1997. En aquel entonces se intentó estimular la economía a través del consumo de los hogares, operación que requirió la destrucción del sistema de provisión social de la vivienda y su posterior mercantilización (Gaulard, 2014, Wu, 2023).

El caso de la construcción del *Tsighua Science Park Development* ilustra el aumento de la actividad especulativa sobre el desarrollo inmobiliario en la década de los noventa.

Durante la administración del alcalde Chen Xitong esta zona de desarrollo de tecnología de punta, ubicado en la ciudad de Beijing, recibió crédito de bancos estatales para su construcción y administración, a pesar de las advertencias del Consejo del Estado para frenar la burbuja inmobiliaria. Una parte significativa de los recursos estatales canalizados a la innovación tecnológica terminaron alimentando la especulación inmobiliaria (Tu y Zhang, 2021).

A partir de 2008, se estrechó el vínculo entre el capital financiero y el desarrollo urbano, no sólo alrededor de la operación especulativa de proyectos como el de *Tsighua Science Park Development*, sino a través del mismo esquema de financiamiento de los proyectos propuesto por el gobierno central. El financiamiento a través de la deuda de los gobiernos locales estimuló el uso de la tierra como colateral. Los gobiernos locales utilizaron los centros de reserva de tierra para apalancar las hipotecas de tierra.

La responsabilidad de poner en marcha los proyectos de construcción recayó en las llamadas *Corporaciones de Inversión y Desarrollo Urbano* (CIDU), las cuales funcionaban como el canal de contratación de deuda y como los agentes movilizadores de la tierra y del capital hacia la producción del espacio urbano. Estas mismas entidades se convirtieron posteriormente en los *LGFV* (Wu, 2020).

La *land-based finance* [finanza basada en la tierra] indica la contribución de los activos de tierra como fuente de efectivo y como colateral para el posterior financiamiento de los proyectos de los gobiernos locales. Los ingresos devengados por las operaciones de transferencia de tierra, las *land conveyance fees*, eran dirigidos de forma directa a los gobiernos locales. De este modo, a través de su monopolio sobre la tierra pública y la posterior mercantilización, los gobiernos locales fortalecieron sus flujos de ingresos no presupuestarios (Feng et al., 2022).

El papel de vehículo financiero para la canalización del financiamiento desde los bancos estatales de desarrollo hacia los proyectos de construcción fue asumido por los *LGFV*. Estas entidades surgieron en la década de los noventa, cuando los gobiernos locales intentaban desarrollar infraestructura en un contexto de escasez de capital. En particular, los provenientes de las regiones económicamente más desarrolladas, con posiciones fiscales

sanas y necesidades de financiamiento, podían emplear los *LGFV* para acceder al capital (Liu, 2018).

En el contexto de los arreglos fiscales de mediados de los años noventa, que prohibían a los gobiernos locales obtener crédito bancario de forma directa o contratar deuda en los mercados financieros, el uso de los *LGFV* permitía a las administraciones locales evitar las restricciones regulatorias. Estas entidades podían funcionar como los sujetos del crédito bancario, en la medida en que nominalmente se encontraban fuera de la estructura presupuestaria, al tiempo que se mantenían bajo el control de los gobiernos locales (Zhang y Xiong, 2020).

Aunque desde los años noventa diversas agencias gubernamentales asumían las funciones de vehículos financieros, fue hasta *spatial fix* de 2008 cuando el gobierno central acuñó el concepto de *LGFV*, mismo que se reservó a las instituciones reconocidas por el gobierno central que apoyaban la canalización del paquete de estímulo económico. Fue en 2009 que los *LGFV* fueron mencionados por primera vez en un documento oficial del *People's Bank of China*. Fue a partir de este momento que los Chengtou y otras entidades, como los centros de reserva de tierra, fueron identificados por el gobierno central como *LGFV* (Feng et al., 2022).

La estrategia de financiamiento del *spatial fix* giró en torno a la emisión de bonos Chengtou, los cuales caían bajo la categoría de bonos de empresa, pero eran emitidos para financiar los proyectos de desarrollo urbano. Entre 2008 y 2014, el mercado de bonos Chengtou creció de forma acelerada, a un ritmo del 85% anual (Feng et al., 2022, pp. 3-4).

Los *LGFV* incluían empresas de propiedad estatal especializadas en el desarrollo urbano, llamadas *Urban development and investment corporations* (Chengshi touzi kaifa gongsi, abreviado Chengtou). Los Chengtou constituyen la mayor parte de los *LGFV*. Creadas por los gobiernos locales de diferentes niveles administrativos, estas entidades eran las responsables de ejecutar diversos tipos de megaproyectos, así como de la dotación de infraestructura y el desarrollo de tierra ordinario (Feng et al., 2022).

Los Chengtou asumía la doble función de actuar como agentes del Estado y como actores de mercado. Para la realización de proyectos de construcción específico los

Chengtou hacían uso de los activos de tierra pública como colateral. Dichos predios eran preparados para su licitación y mercantilizados, devengando una ganancia a través de las operaciones de transferencia de tierra. La colateralización de la tierra facilitaba a estas entidades el acceso a préstamos bancarios para el desarrollo de infraestructura y el desarrollo preliminar de tierra (Feng et al., 2022). Por otro lado, los *LGFV* funcionaban como instrumentos de desarrollo al servicio del gobierno local y como vehículos financieros. En tanto agentes financieros, los *LGFV* debían movilizar el capital hacia el desarrollo urbano, en un contexto en el que se prohibía a los gobiernos locales utilizar sus ingresos fiscales futuros para obtener financiamiento. Al mismo tiempo, estas operaciones orientadas a la obtención de una ganancia financiera debían combinarse con el desarrollo de infraestructura a través de un proceso de titularización.

De allí que la existencia de un *LGFV* específico estaba condicionada al éxito del proyecto para el que había sido creado. Sobre el papel, se esperaba que estas entidades fueran capaces de asegurar sus préstamos como deudas corporativas, aunque en la práctica los gobiernos locales fungían como garantes de éstas. En términos generales, las funciones de gestión, emprendedurismo y desarrollo de los *LGFV* eran más importantes que la los objetivos estrictamente financieros (Wu et al. 2022).

Los gobiernos locales creaban *LGFV* una vez que se planteaba la ejecución de un proyecto específico. Entonces, el gobierno local en cuestión inyectaba capital al *LGFV* bajo su control bajo la forma de activos de reservas de tierra o a partir de los ingresos futuros proyectados por la venta de los lotes a desarrollar. De esta manera, el gobierno municipal respaldaba al *LGFV*, habilitándolo para obtener créditos bancarios destinados al desarrollo del proyecto (Liu y Xiong, 2020, Wu, 2023).

Los *LGFV* podían operar bajo una diversidad de formas que iban desde compañías de inversión y construcción urbana hasta empresas estatales y subsidiarias. Para realizar sus tareas, los *LGFV* mantenían un carácter cuasi fiscal en el que, permaneciendo bajo el control del gobierno local, operaban fuera del presupuesto y del organigrama.

El control ejercido por el gobierno municipal sobre los *LGFV* quedaba asegurado a través de su propiedad exclusiva sobre estas entidades, en la mayor parte de los casos. Por

otro lado, los empleados de los *LGFV* eran contratados y supervisados por los funcionarios locales, sino es que la operación corría directamente bajo la responsabilidad de los mismos funcionarios. Además, la mayor parte de los activos que figuraban en los libros de los *LGFV* provenían de los activos públicos que les habían sido transferidos por los gobiernos locales. De allí que, en la práctica, los gobiernos locales actuaran como garantes implícitos de las deudas contraídas por los *LGFV* en los mercados de capital o frente a los bancos estatales (Zhang y Xiong, 2020).

La operación de los *LGFV* incrementó considerablemente la masa de recursos disponibles para ser canalizados a la construcción de infraestructura. “Access to financing significantly increased resources available for infrastructure investment. [...] Through LGFVs, Local governments could often mobilize resources for infrastructure investment at multiples of their budgetary capital spending. [...] LGFVs helped local governments maintain high levels of infrastructure investment, particularly from 2009 onward” (Zhang y Xiong, 2020, p. 211). Además de los ingresos que proporcionaban los *LGFV* por concepto de sus operaciones de desarrollo y transferencia de tierra, los gobiernos locales también podían utilizar estas entidades para obtener financiamiento en los mercados de capital a través de la cotización de los *LGFV* bajo la figura de empresas públicas (Zhang y Xiong, 2020).

La financiarización del *built environment* siguió un camino hasta cierto punto contradictorio. Mientras los actores, lógicas e incentivos financieros ganaban terreno, el Estado mantenía un estricto control sobre el sistema financiero en su conjunto. Se trató de una financiarización ocurrida en un contexto de represión financiera.

La falta de canales formales de financiamiento de base bancaria alimentó la expansión del *shadow banking* para canalizar recursos a los proyectos de construcción y desarrollo urbano. En esta medida es que se puede afirmar que en la RPC el desarrollo del *shadow banking* no fue una consecuencia de la desregulación financiera, como ocurrió en los EE.UU. antes de la GCFI (ver Nersisyan y Wray, 2010).

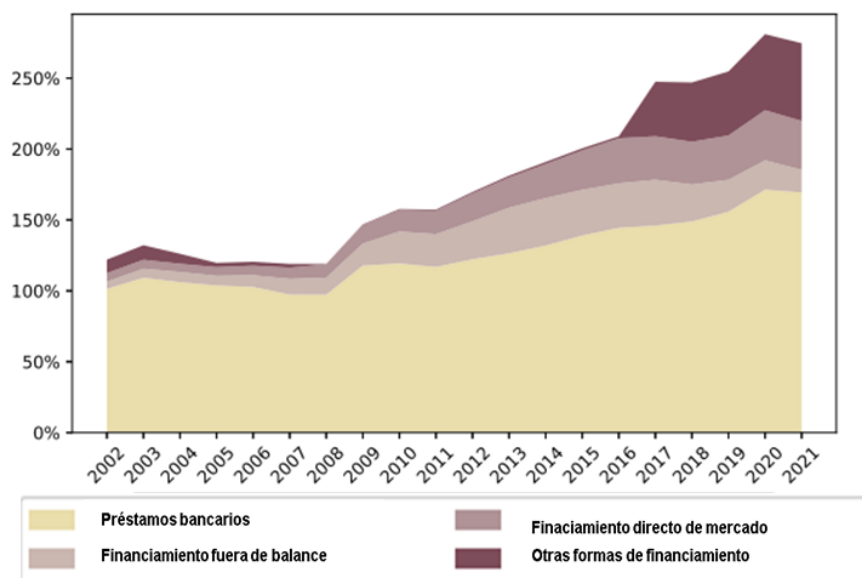
Por su parte, las compañías desarrolladoras enfrentaban limitaciones para obtener préstamos bancarios debido a las regulaciones que el gobierno central había establecido

para reducir la especulación inmobiliaria. El endeudamiento disfrazado como acciones y el *shadow banking* les permitieron subsanar las restricciones al financiamiento de las que eran objeto (Wu et al. 2022).

El ambiente de represión financiera no impidió que, desde 2008, los mercados de capitales ampliaran su influencia en la economía china. El sector financiero se expandió a un ritmo considerable. Del periodo 2003-2006 a 2014-2017, el promedio total del valor de los stocks negociados pasó de representar el 27.2% del PIB, al 193.2%. Además, en el mismo periodo la capitalización de las empresas domésticas que cotizaban en bolsa casi se triplicó, pasando del 28% al 64% del PIB. El mercado de derivados, que hacia 2002 representaba menos del 1% del comercio global de futuros, pasó a representar el 16% en 2016. El aumento en importancia del sector financiero fue incluso sancionado por el gobierno central durante la Tercera Sesión Plenaria del 18 Congreso Nacional del PCC, celebrada en 2013, cuando se declaró que los mercados financieros debían asumir un papel decisivo en la colocación de recursos y como facilitador del crecimiento económico (Petry, 2020, p. 214).

El Gráfico 3.15, muestra cómo la proporción del crédito de base bancaria con relación al PIB saltó de un 97% en 2008 a un 118% en 2009. Además el financiamiento agregado como parte del PIB creció de un 119% en 2008 a un 170% en 2012. Por su parte, el *shadow banking* como proporción del PIB pasó de alrededor del 110% en 2008 a poco más del 150% en 2014.

Gráfico 3.15. *Financiamiento Agregado para la Economía Real (AFRE). Proporción del AFRE sobre el PIB 2002-2021*



Fuente: He y Wei, 2022.

Hacia 2013, el esquema de financiamiento a través de la deuda de los gobiernos locales parecía ser un éxito. En este año, la ola urbanizadora alcanzó su clímax, transformando al país, la población urbana alcanzó los 712 millones de personas, de una población total de 1.35 mil millones de habitantes, lo que representaba un nivel nacional de urbanización del 53.7%, y un incremento en el nivel de urbanización de más del 20% desde 2000 (Gu et al., 2015, pp. 2564-2565). Por otro lado, el empleo del sector inmobiliario había alcanzado los 3.7 millones de puestos, una cifra 50 veces mayor que en 1988 (Yeh et al., 2015, p. 15). No obstante, en ese mismo año aparecieron los primeros signos de que el endeudamiento de los *LGFV* podía convertirse en una fuente de riesgo financiero para los gobiernos locales.

A fines de 2010, el stock de la deuda garantizada por el gobierno y de la deuda total de los gobiernos locales era de 19.7 billones de RMB, mientras que en junio de 2013 había aumentado a 17.9 billones de RMB. En ese momento quedaba ya claro que debido a sus bajos niveles de cobertura de intereses, los *LGFV* no eran capaces de cubrir el pago de intereses a partir de sus flujos de ingresos propios y por tanto dependían del subsidio provisto por los gobiernos locales (Zhang y Xiong, 2020). Esta relación de dependencia

vulneraba la estabilidad de la financiera de los gobiernos locales, si acaso los *LGFV* incurrieran en prácticas financieras irresponsables.

Casos como el del Chengtou de la ciudad de Jiaxing muestran que algunas de estas entidades ya atravesaban una situación de fuerte endeudamiento desde antes de la crisis de 2008. Para este Chengtou en particular, el ratio entre activos y deudas era del 78.98% en 2005. Esto muestra que el apalancamiento era utilizado por los *LGFV* antes del impacto de la crisis.

De hecho, el Chengtou de la ciudad de Jiaxing aprovechó la supresión de restricciones que hizo del gobierno central en el contexto de la crisis de 2008, sobre todo en relación a la emisión de bonos corporativos, emitió en ese año bonos por 1.7 mil millones de yuanes, mismos que no sólo fueron utilizados para financiar proyectos de infraestructura, sino también para hacer pagos de deudas anteriores.

En 2008 este Chengtou liquidó deudas por 2.2 mil millones de yuanes, la cifra más alta en el periodo 2005-2017. (Feng et al., 2022). Esto indica también que, si hasta 2008 los Chengtou pudieron obtener préstamos en los mercados de bonos, muchas de estas entidades tenían ya una experiencia acumulada en lo tocante a las actividades financieras.

La financiarización del espacio urbano permitió canalizar una enorme masa de recursos hacia el *built environment* y sostuvo el *spatial fix* de 2008. Al mismo tiempo, al incrementar las deudas de los *LGFV*, garantizadas por los gobiernos locales, creó una enorme fuente de riesgo financiero. No obstante, el Estado no perdió el control sobre el desarrollo urbano ni sobre su mecanismo de financiamiento y, tampoco quedó subordinado al capital financiero internacional (Wu, 2023b).

Lo particular de esta financiarización del *built environment* es que no obedeció a los intereses de los capitales individuales, sino que se trató de una decisión política, impulsada desde la cúpula del Estado como vía para estimular la economía, mantener la estabilidad política y consolidar el poder estatal, en el contexto del *spatial fix* de 2008. Con el tiempo, la gobernanza urbana china fue transformada por las nuevas prácticas y criterios, pero mantuvo la centralidad de la visión estratégica del Estado.

A la financiarización alimentada por las políticas estatales, siguió un proceso de *desfinanciarización*. Enfrentado a una situación en que el endeudamiento de los gobiernos locales, a través de los *LGFV*, aumentaba el riesgo financiero, el gobierno intervino a través de nuevas y más estrictas regulaciones, limitando el alcance de prácticas financieras como el *shadow banking* y, estableciendo un marco institucional en donde los funcionarios locales debían asumir la responsabilidad por sus decisiones financieras.

3.5. Desfinanciarización de la gobernanza urbana.

Ante el creciente riesgo financiero y la profundización de las desigualdades sociales en el país, el Estado chino lanzó una serie de olas de regulación sobre el sector financiero, con particular énfasis sobre el endeudamiento de los gobiernos locales (Wu et al., 2022). Los problemas de endeudamiento local que había creado la obtención de créditos a través de los *LGFV* atrajeron la atención de funcionarios, académicos, así como de los medios, haciendo de éste un problema prioritario para el gobierno central.

En términos generales, la estrategia del gobierno se centró en la reducción del riesgo financiero que representaba el endeudamiento de los *LGFV* a través de dos líneas de acción: a) el gobierno emitió deuda propia para reemplazar la deuda de los *LGFV*, aislando de este modo al sector financiero de los posibles incumplimientos de los *LGFV*; y b) se estimuló la innovación financiera en torno a nuevos arreglos financieros con mayor grado de regulación, de manera que se mantuvieran los flujos de financiamiento hacia la construcción de infraestructura, disminuyendo el riesgo (Zhang y Xiong, 2020).

La primera ola de regulación estatal ocurrió en junio de 2010 con la emisión del Documento 19, donde se instruía al Ministerio de Finanzas para que tomara parte del stock de deuda de los *LGFV* y regulara la contratación de nuevos créditos (Gao et al. 2018). Después de un periodo de expansión entre 2008 y 2010 en el que se incrementaron los precios de la tierra y de la propiedad inmobiliaria en las grandes ciudades, el gobierno central aumentó las restricciones a la liquidez con el fin de enfriar el sector inmobiliario.

El gobierno central restringió en 2010 los préstamos bancarios a las compañías inmobiliarias junto con los centros de tierra, restricciones que obligaron a los actores involucrados a encontrar nuevas formas de financiamiento. El resultado fue el aumento del

financiamiento fiduciario, que es parte del *shadow banking*, el cual se convirtió en un circuito no bancario importante para los desarrolladores pequeños y medianos que constituían la mayor parte de los agentes involucrados en el sector (Theurillat et al., 2017, p. 21).

La segunda ola regulatoria fue lanzada en 2013-14, con la emisión del Documento 43, donde se prohibía a los *LGFV* obtener préstamos respaldados por los gobiernos locales (Zhang y Xiong, 2020). En 2014 el gobierno central impulsó en el desacople entre los *LGFV* y los gobiernos locales, de manera que los *LGFV* debían abandonar sus funciones de financiamiento para los gobiernos locales (Feng et al., 2022).

El vacío dejado por los *LGFV* fue ocupado por nuevos arreglos financieros, como la promoción de sociedades público-privadas, las cuales permitían reducir las presiones financieras de los gobiernos locales, transfiriendo el peso del endeudamiento sobre el sector privado y financiero.

En este mismo sentido se establecieron Vehículos de Propósito Especial (SPV), los cuales firmaban un contrato con el gobierno para realizar un proyecto a cambio de un pago del gobierno o ingresos del proyecto. En principio, el gobierno se deslindaba de la responsabilidad de la deuda asumida por los SPV en el sistema financiero o en otros espacios. A fines del primer cuatrimestre de 2018, había 3,500 proyectos de sociedades público-privadas implementándose, con una inversión de 5.7 billones de RMB (Zhang y Xiong, 2020, 219).

En 2014 fue revisada la Ley Presupuestaria de 1994, la cual prohibía a los gobiernos locales emitir sus propios bonos. Con esta reforma se crearon los *bonos de generales de los gobiernos locales*, utilizados para financiar los déficits presupuestales de carácter más general, como alternativa para reducir el endeudamiento de los *LGFV*. Al mismo tiempo fueron creados los *bonos de propósito especial de los gobiernos locales* (BPEGL).

La emisión de estos bonos requería la aprobación previa por parte de las autoridades económicas y debía respetar los límites fijados por el gobierno central. Los BPEGL fueron utilizados para financiar el gasto de capital público fuera del presupuesto, en particular aquellos gastos relacionados con la construcción de caminos y el desarrollo de tierra. Los

límites para la emisión de estos bonos aumentaron de 0.4 billones de RMB en 2016 a 1.35 billones de RMB en 2018 (Zhang y Xiong, 2020, p. 2019).

Por otro lado, los *LGFV* comenzaron a emitir los llamados bonos *Chengtou*, que junto con los bonos de los gobiernos municipales, permitieron a los gobiernos locales hacer uso del mercado de capital para financiar sus proyectos de desarrollo, iniciando un proceso de titularización en el país. Posteriormente, para controlar la especulación inmobiliaria, el gobierno central redujo aún más los canales de financiamiento, impidiendo a los desarrolladores encontrar recursos financieros alternativos (Wu, 2023). A fines de 2017 los bonos *Chengtou* representaban 7.1 billones de RMB. Este tipo de financiamiento era más costoso que el financiamiento del gobierno debido a que los *LGFV* solían ser insensibles a los costos financieros, debido a que la maximización de las ganancias no era su principal criterio de funcionamiento (Zhang y Xiong, 2020).

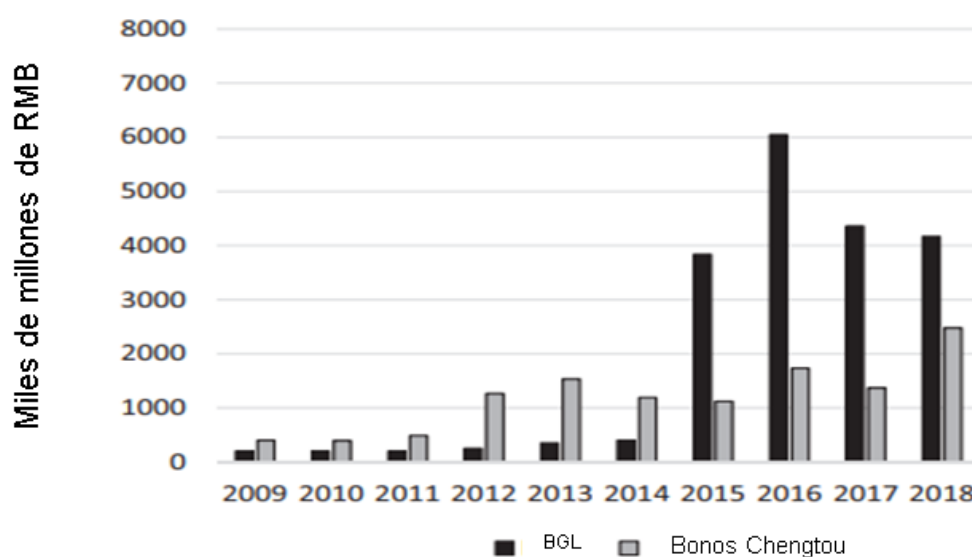
Los bonos *Chengtou* recibieron dos tipos de apoyos por parte de los gobiernos locales. Por una parte, los gobiernos locales otorgaron garantías para promover el crédito de los bonos *Chengtou*, como la entrega de cartas compromiso por parte de los gobiernos locales a los bancos. Por otro lado, los gobiernos locales inyectaron activos para mejorar la situación financiera de los *LGFV* a los ojos de las compañías evaluadoras. Para emitir bonos corporativos, se exigía que los *LGFV* sometieran a calificación externa sus hojas de balance. Las compañías evaluadoras de los bonos observaban el desempeño de los balances de los *LGFV* hasta las redenciones de los créditos. Con el fin de reducir el ratio de las deudas y activos de los *LGFV*, los gobiernos locales inyectaban tierra pública y capital a estas entidades expandiendo su cartera de activos (Feng et al., 2022).

En 2014, el gobierno central impulsó la separación de los gobiernos locales de los *LGFV*, éstos últimos se convirtieron en empresas que debían funcionar bajo las reglas del mercado sin depender de los gobiernos locales para hacer frente a sus deudas. Así, muchos *LGFV* pasaron de ser subsidiarias financieras dependientes del gobierno de su localidad a ser empresas independientes. Además, se prohibió la contratación de deuda local a través de cualquier vía que no fuera la emisión de bonos por parte de los gobiernos locales.

El Consejo del Estado estipuló en ese año que las deudas de los *LGFV* no debían aumentar en principio. Al mismo tiempo se permitió a las provincias, regiones autónomas y municipalidades bajo la jurisdicción del gobierno central, emitir bonos de los gobiernos locales a nombre de los niveles inferiores de gobierno, de tal forma que los bonos de los gobiernos locales se expandieron con rapidez. En el Gráfico 3.16. se observa cómo en 2015 inicia la emisión masiva de los bonos de los gobiernos locales alcanzando un pico en 2016, mientras que los bonos corporativos Chengtou se mantuvieron más o menos estables.

Es notable que los bonos de los gobiernos locales no eran emitidos por los gobiernos municipales sino por los gobiernos provinciales, además de que el monto emitido debía ser primero aprobado por el Consejo del Estado (Feng et al., 2022).

Gráfico 3.16. Emisión de los Bonos de los Gobiernos locales y de los bonos de los LGFV entre 2009 y 2018



Fuente: Li et al., 2023

Desde 2015, el Estado endureció aún más su control sobre el sector financiero, sustituyendo el *shadow banking* por formas más transparentes de financiamiento a través de la titularización. Bajo la consigna de que se debía priorizar el valor de uso de las viviendas y combatir la especulación, el gobierno central fortaleció los mecanismos de supervisión sobre los proyectos de construcción de viviendas, favoreciendo aquellos proyectos destinados al alquiler de tipo social (Wu et al., 2022).

De entre los efectos más palpables de la especulación en el sector inmobiliario se cuenta el surgimiento de los llamados “pueblos fantasmas” ubicados en Mongolia Interior y en la provincia de Henan. Aquí los nuevos desarrollos inmobiliarios presentan altas tasas de vacancia que han generado preocupación en la medida en que parecen vaticinar una burbuja en el sector. Es cierto que los proyectos masivos de urbanización suelen presentar altas tasas de vacancia durante las primeras fases de la construcción. A partir de los primeros trabajos de preparación de la tierra hasta que el nuevo distrito urbano ha sido ocupado totalmente, pueden transcurrir más de diez años.

Sin embargo, la tendencia de los gobiernos locales para estimular el sobre desarrollo urbano, acicateados por la necesidad de maximizar los ingresos extrapresupuestarios, es un factor que puede reforzar las altas tasas de vacancia (Liu y Xiong, 2020)¹³.

Aun cuando el Estado había internalizado la lógica financiera en sus propias operaciones, estas medidas, así como la creación de los bonos de los gobiernos locales, mostraban su capacidad para reducir la escala de la financiarización.

La campaña de intercambio de bonos que inició en 2014 duró hasta 2018. Entre 2014 y 2017 se emitieron bonos por un valor de 14 billones de RMB, la mayor parte de los cuales fueron utilizados en el programa de intercambio de bonos *LGFV*. Cuando terminó el programa, la emisión de BPEGL aumentó a 800 mil millones de RMB en 2017 y a 1350 mil millones en 2018. Estos bonos se dirigieron en gran parte al financiamiento del desarrollo de tierra y a la inversión en infraestructura (Zhang y Xiong, 2020, pp. 223-224).

A partir de 2016 el uso como colateral de tierra sin títulos de propiedad para obtener préstamos bancarios quedó prohibido, en lo sucesivo los gobiernos municipales se vieron en la necesidad de utilizar su presupuesto para fondear la adquisición de tierra y su desarrollo para la venta. De esta manera se pretendía combatir la especulación sobre la tierra (Wu, 2023).

¹³ La reducción en la especulación en el sector inmobiliario es dificultada por la sobreoferta en el sector y las débiles perspectivas demográficas, así como por las altas tasas de propiedad de viviendas por parte de los hogares. En este sentido, el aumento de la demanda debería provenir de la mejora y aumento de la urbanización, la cual podría afectar el sistema *hukou*. Algunas ciudades han flexibilizado este tipo de controles, aunque este es un proceso complejo y politizado (Leahy y Liu, 2023).

En lo que respecta al sector inmobiliario, entre 2014 y 2016 se lanzó una política de reducción del stock de casas no vendidas con el fin de disminuir el apalancamiento de las desarrolladoras inmobiliarias que había aumentado debido al boom de precios en el sector. El endeudamiento de las desarrolladoras constituía una fuente de riesgo para los bancos estatales de desarrollo. La estrategia del Estado era incentivar la compra de casas, reduciendo los requerimientos de depósito y los impuestos a las transacciones sobre las viviendas. El resultado fue que el peso del endeudamiento fue transferido a los hogares. En el caso de los barrios de las periferias, los residentes recibieron una compensación monetaria para incentivarlos a comprar casas nuevas en las ciudades (Wu, 2023).

Una tercera ronda de regulaciones tuvo lugar en 2017, con la emisión en abril del Documento 50 y en mayo del Documento 87, donde se cerraron los últimos resquicios que los gobiernos locales utilizaban para obtener financiamiento fuera del presupuesto. Al mismo tiempo el gobierno central modificó su política con respecto al financiamiento al desarrollo de infraestructura. Xi Jinping declaró que en lo sucesivo los funcionarios debían asumir la responsabilidad por el endeudamiento contraído a lo largo de toda su carrera.

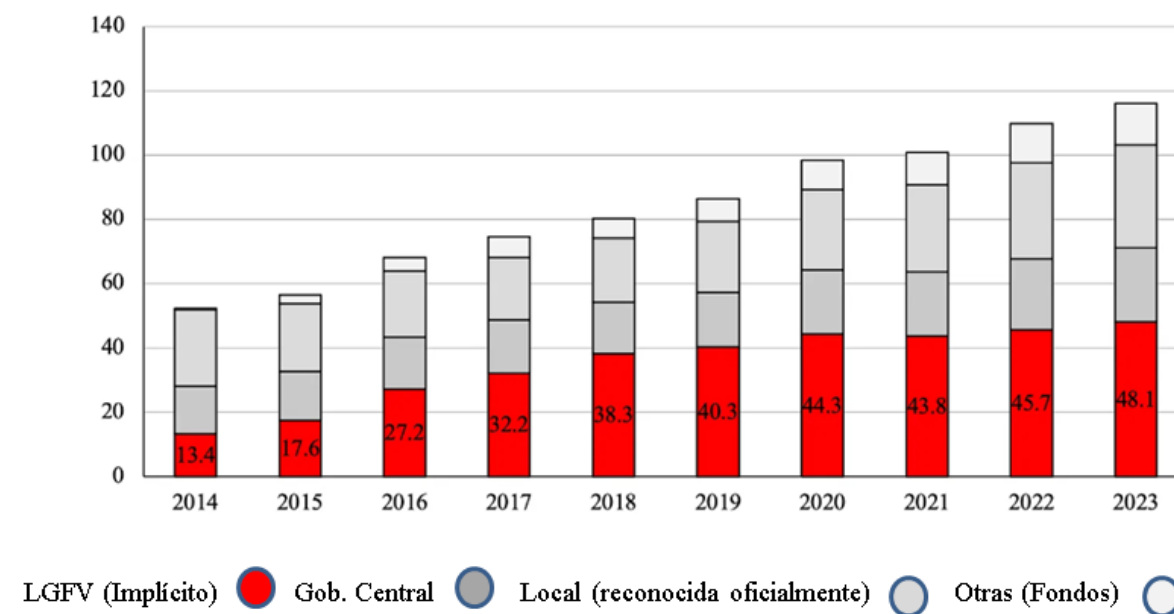
La lógica que subyacía a esta política era que la deuda había crecido debido a que el sistema de promoción política incentivaba a los funcionarios para contratar deuda y estimular el crecimiento económico de sus jurisdicciones, sin considerar el riesgo financiero en que se había incurrido en el mediano y largo plazo. Si se obligaba a los funcionarios locales a responder por las decisiones tomadas en el pasado disminuirían los incentivos para estimular el crecimiento a través de la deuda (Zhang y Xiong, 2020).

En 2018, durante el 19vo Pleno del PCC, Xi Jinping planteó la necesidad de reducir el énfasis en el crecimiento económico en términos cuantitativos, reduciendo la importancia de la construcción de infraestructura en la estrategia de desarrollo del Estado. Además, esta nueva línea de política económica se proponía reducir los riesgos financieros y asegurar que el financiamiento de los proyectos estratégicos se mantuviera bajo el control estatal (Zhang y Xiong, 2020).

Pese a estos esfuerzos, el endeudamiento de los *LGFV* siguió representando una carga para el Estado en sus diferentes niveles. Entre 2015 y 2017 la deuda de los *LGFV*

siguió creciendo, aunque a un ritmo más modesto. En ese periodo, como muestra el Gráfico 3.17, la deuda que devenga interés de los *LGFV* aumentó de un 13% a un 15% anual, comparado con el periodo de 2010-2014 cuando era del 21%. La relación de deuda de los *LGFV* aumentó entre 2011 y 2014 del 4% al 5% del PIB en promedio anual. Los préstamos continuaron siendo la fuente principal de financiamiento de estas entidades, aunque este rubro cayó del 79% del total en 2010, al 60% en 2017 (Zhang y Xiong, 2020, p. 212). Para 2017, la relación deuda-activos de estas entidades era en promedio de alrededor del 60% (Zhang y Xiong, 2020).

Gráfico 3.17. Deuda de los LGFV que devenga interés



Fuente: Sine, 2024.

Hacia 2018 los signos de especulación en el sector inmobiliario aún eran poderosos. Un estudio (Gan et al., 2018) que calculaba la ocupación de viviendas en el país a partir de las facturas por consumo de electricidad mostraba que había en el país cerca de 50 millones de departamentos vacíos, la mayor parte de los cuales habían sido construidos y comercializados con fines especulativos.

A partir de las medidas que apuntaron a la desfinanciarización del *built environment*, disminuyó la parte representada por los préstamos bancarios como parte de la

deuda total de los gobiernos locales, la cual pasó del 70% en 2010 al 56.6% en 2013. Las regulaciones de 2016 pusieron fin a las relaciones directas que mantenían los centros de tierra con el capital bancario. Los centros de tierra fueron incorporados al sistema de financiamiento intergubernamental (Theurillat et al., 2017, p. 18).

Las distintas rondas regulatorias que apuntaban a reducir el endeudamiento de los *LGFV* se habían enfrentado a un marco de objetivos económicos contradictorios que impedían la formulación de una política coherente para disminuir el riesgo financiero. Un aspecto importante de esta contradicción era la importancia asignada al crecimiento económico en la operación de los gobiernos locales, raíz de su tendencia al sobreendeudamiento y la sobreinversión. Por otro lado, estaba el uso contracíclico de la inversión en infraestructura. En periodos de crecimiento acelerado y estable, el gobierno central podía aplicar una política restrictiva sobre el endeudamiento de los *LGFV*.

No obstante, en momentos de ralentización del crecimiento los gobiernos locales se concentraban en el mantenimiento de la estabilidad financiera y macroeconómica, la cual, a su vez, dependía de los estímulos fiscales aplicados a través de la inversión en infraestructura. Una limitación de la deuda de los *LGFV* en la fase depresiva del ciclo económico podía debilitar la estabilidad macroeconómica en el corto plazo (Gaulard, 2014, Zhang y Xiong, 2020).

Las campañas de desfinanciarización expresadas en los planes de intercambio de deuda y la adopción de nuevos arreglos financieros, en particular a partir de 2014, pueden interpretarse como la extensión de los vencimientos de las deudas, y el mecanismo por el que fue diferida la realización de valor en el circuito secundario de capital (Zheng et al., 2021).

Conclusión

Entre 1992 y 2001 surgió en la RPC un régimen de acumulación volcado al mercado mundial en el que el protagonismo fue asumido por la industria manufacturera. Durante este periodo ocurrió una reorganización de la gobernanza en la que los gobiernos locales apoyaron la política industrial a través de la provisión de tierra barata y la atracción de inversión extranjera.

Los gobiernos locales debieron enfrentarse a un nuevo equilibrio de poder interestatal, impulsado por el gobierno central. Con la reforma fiscal y la reforma presupuestaria de 1994 y 1995, respectivamente, los ingresos fiscales de los gobiernos locales fueron recortados, al tiempo que debían asumir una mayor carga de las responsabilidades sobre el mantenimiento de los servicios sociales y de la infraestructura pública.

La pérdida de ingresos fiscales reorientó la gobernanza local hacia la maximización de los ingresos no presupuestarios a través de prácticas como el *land financing*, la cual consistía en el desarrollo de tierra como herramienta para aumentar los ingresos no presupuestarios del gobierno local, sobre todo relacionados con el aumento de las contribuciones de las industrias recién llegadas a sus jurisdicciones.

Los gobiernos locales fueron capaces de aumentar sus ingresos no presupuestarios gracias a las reformas en el régimen de propiedad de la tierra que los habilitaban a licitar y transferir los derechos de usos de suelo a cambio de tarifas. De esta manera, el reescalamiento del poder estatal en la RPC creó un marco institucional en el que los gobiernos locales tenían incentivos la mercantilización de la tierra.

En 2001, la entrada a la OMC del país representó la maduración del modelo de desarrollo de la década de 1990. Las reformas de mercado habían creado un ambiente institucional que hizo posible que el país se convirtiera entre 2001 y 2008 en la fábrica del mundo. Las exportaciones chinas inundaron el mercado mundial, acelerando de forma notable el crecimiento económico. En estos años se estrecharon los vínculos entre desarrollo urbano local y economía global, ya que el desarrollo de tierra y su provisión a precios bajos para actividades industriales, se convirtió en una ventaja competitiva. La integración con el mercado mundial exigió de la gobernanza la ejecución de actividades extensivas de desarrollo económico y urbano.

En los primeros años de la década de 2000 fueron allanadas las últimas barreras para el desarrollo de un mercado inmobiliario. Pronto se desató un *boom* de precios que fue aprovechado por los gobiernos locales para aumentar sus ingresos, sobre todo en ciudades como Beijing, Shanghai y Shenzhen. Los gobiernos locales se involucraron de manera

creciente en actividades empresariales, liderando los proyectos de desarrollo y remodelación de complejos urbanos.

Sin embargo, el modelo orientado a la exportación manufacturera no tendría una vida larga. En 2008, la GCFI, iniciada en los EE.UU., hizo contraer el mercado mundial, haciendo desaparecer la demanda de las manufacturas chinas. Ante la sobreacumulación del sector manufacturero, el Estado chino organizó un *spatial fix*, materializado en el paquete de estímulo económico de 4 billones de RMB. Este paquete debía dirigirse a la construcción de proyectos de infraestructura y a la urbanización, absorbiendo los cerca de 30 millones de desempleados que habían sido expulsados de la industria manufacturera. El *spatial fix* dirigido por el Estado chino constituye una estrategia de contención de la inestabilidad social que hubiera provocado la generalización del desempleo en el país, en un contexto en el que la legitimidad política del PCC se afianza en gran parte en la abundancia material y el crecimiento económico.

Sabedor de que no contaba con las herramientas fiscales suficientes para canalizar estos recursos hacia los proyectos de construcción, el gobierno central optó por un esquema de financiamiento basado en la deuda de los gobiernos locales. Los gobiernos locales se convirtieron en los responsables de hacer llegar el capital hacia los proyectos de urbanización y de infraestructura estratégicos para la política estatal de desarrollo.

El modelo de financiamiento de esta ola urbanizadora se caracterizó por el creciente uso de mecanismos e instrumentos financieros y de mercado, para alcanzar los objetivos de la política estatal. Este proceso constituye una financiarización del *built environment* chino. Se crearon nuevas prácticas e instrumentos financieros, como la *land-based finance* y los *LGFV*, que entre 2008 y 2014 alcanzaron un gran éxito en la canalización de recursos económico hacia el desarrollo urbano.

No obstante, la financiarización de la gobernanza urbana y del espacio urbano pronto condujo a un aumento en el endeudamiento de los vehículos financieros de los gobiernos locales, amenazando con llevar a la quiebra a los gobiernos locales. Dado el tamaño de los gobiernos locales y su importancia en el estímulo al crecimiento económico, el colapso financiero de aquellos podría acarrear la ralentización de la económica y la

inestabilidad política. Ante este escenario, el gobierno central inició un proceso de *desfinanciarización* del *built environment* chino, a través de una serie de rondas de regulación que terminaron por reducir el alcance de las prácticas e instrumentos financieros.

En este sentido, la experiencia de la urbanización china entre 2008 y 2018 es única en el mundo. La financiarización de la gobernanza urbana, común a las ciudades neoliberales de las economías occidentales y de otros países periféricos, fue seguida en la RPC de un proceso de desfinanciarización. Esto evidencia el hecho de que, aunque la gobernanza urbana fue impregnada por motivos financieros, modificando sus criterios, ésta nunca quedó subordinada a los intereses del capital financiero. Por el contrario, los agentes de mercado fueron utilizados y subsumidos al esfuerzo de alcanzar los objetivos fijados por el gobierno central.

Capítulo 4. Actores de la urbanización.

Introducción.

La producción del *built environment* puede desarrollarse a través de distintos tipos de arreglos en que los actores que participan de ella persiguen sus propios intereses y obedecen a distintas lógicas. Para comprender estos modos de articulación es útil emplear la categoría de *structure of building provision*. En el presente capítulo se presenta la estructura particular que ha determinado la configuración espacial en China, pasando revista a los distintos actores, sus incentivos y la manera en la que se articula con las otras piezas de la estructura que produce el paisaje. Además, se elabora una caracterización del Estado chino contemporáneo que permita explicar cómo es que la producción del *built environment* está mediada por la participación de diversos actores, no sólo gubernamentales, sino también de mercado. Se analizará cómo es que los gobiernos locales han hecho del desarrollo de tierra una fuente ingresos central para las finanzas locales y la manera en la que la participación del Estado, en sus diferentes niveles, en actividades de tipo empresarial sobre el espacio urbano, han dado lugar a un nuevo tipo de gobernanza urbana marcada por la flexibilidad, el reescalamiento espacial y la centralidad de la planeación del Estado que se vuelve operativa a través de instrumentos de mercado.

El capítulo está organizado en cinco apartados. En el primero de ellos se ofrece una imagen del Estado chino contemporáneo como un ensamblaje compuesto de instituciones transicionales que muchas veces compiten entre sí, analizando el vínculo que une a los gobiernos locales con las actividades de desarrollo de tierra, y los efectos de esta interacción sobre la gobernanza urbana. En el segundo apartado se examina el papel y funcionamiento de los *local government financial vehicles* como piezas fundamentales del *spatial fix* de 2008. El tercer apartado expone la estructura del sistema financiero chino, los mecanismos de control con que el Estado cuenta sobre este sector y explicamos por qué el Estado fue capaz de subordinar a los actores financieros al *spatial fix*. En el cuarto apartado se abordan los principales actores y motivos que orientan al mercado inmobiliario y de tierra. Finalmente, en el último apartado, estudiamos algunos de los sectores que han resultado perdedores del proceso de urbanización.

4.1. Estado y gobernanza urbana

El Estado chino contemporáneo es producto de aportaciones culturales y sociales hechas en distintas épocas, que pueden rastrearse hasta la época del Estado imperial dinástico. Estos elementos no han desaparecido con la emergencia de nuevas formaciones históricas, sino que se organizan como estratos que siguen influyendo en la filosofía política china y en la gobernanza. Como parte de este reservorio histórico un elemento fundamental es la herencia del Estado socialista. En la RPC, a diferencia con lo ocurrido en los Estados socialistas del Este de Europa, las reformas de mercado se acompañaron del afianzamiento del dominio del PCC sobre la vida social, política y económica del país. No obstante, las transformaciones que experimentó el Estado chino a partir de 1979 lo han convertido en una entidad muy diferente a los Estados socialistas del siglo XX (Zhang, 2023).

A diferencia de un Estado de tipo soviético, organizado como un monolito vertical, con una economía centralmente planificada y en donde todos los niveles del gobierno dependían de las directrices del comité central del partido comunista, el Estado chino muestra un alto grado de descentralización en la toma de decisiones económicas y sus niveles inferiores actúan dentro de un margen de autonomía considerable (Mok y Wu, 2013). El Estado chino está compuesto por una serie de instituciones transicionales, como ciudades, provincias y municipios, que compiten entre sí al tiempo que contribuyen al esfuerzo de la política nacional de desarrollo, siempre bajo la conducción del PCC (Dussel Peters, 2022). Las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y órganos de dirección son complejas e involucran arreglos de poder basados en la territorialidad y la competencia económica. De allí que el Estado chino pueda concebirse como un ensamblaje, alejándose de la imagen de una entidad uniforme y centralizada (ver Bai y Liu, 2020).

El alto grado de agencia que muestran los niveles inferiores de gobierno es un rasgo heredado de proyectos anteriores de construcción estatal en China. Dicha autonomía relativa ha sido funcional en un contexto en que el gobierno central tiene una base fiscal débil y es una característica común a los Estados de la masa continental del Este de Asia. El aparato estatal chino tiene un carácter “fisurado” y una cadena de mando fragmentada, razón por la que en distintas situaciones de crisis se observa que las autoridades centrales

delegan a los niveles inferiores del gobierno las responsabilidades administrativas (Chuang, 2021).

Además de las relaciones de poder multiescalares, otro rasgo característico del Estado chino es la competencia económica librada en su interior. Los gobiernos locales compiten entre sí por atraer capital extranjero hacia zonas industriales en desarrollo o por concentrar dentro de sus jurisdicciones los centros gubernamentales y financieros más importantes. En ocasiones, la competencia económica también asume una forma más transparente cuando las empresas de propiedad pública, ligadas a un gobierno local, compiten con sus contrapartes por el control de un mercado particular (Chan, 2024).

La misma dinámica competitiva que se observa entre los gobiernos locales y otras instituciones se extiende al funcionamiento y organización del PCC. Los funcionarios son sometidos a una constante evaluación de su desempeño a partir de un criterio territorial. El resultado de la evaluación de indicadores como el crecimiento económico o el aumento de la calidad de vida de los habitantes, determina el futuro de la carrera política de los funcionarios (Dussel Peters, 2022).

Frente a este escenario de múltiples actores estatales que persiguen incentivos propios, el gobierno central busca hacerse presente en el diseño de las políticas de desarrollo urbano. La autonomía de la que disfrutaban los niveles inferiores de gobierno no implica que el gobierno central renuncie al control político. Éste se hace presente a través de la articulación entre la estructura estatal y el PCC, en una suerte de simbiosis entre el Estado y el partido en la que éste último se reserva la facultad de nombrar a los funcionarios y cuadros, mientras que el gobierno central diseña las estrategias territoriales que son aplicadas a través del sistema político, el cual tiene una base jerárquica jurisdiccional (Wu y Zhang, 2022).

Además de la descentralización en el proceso de toma de decisiones, el Estado chino se distingue por otorgar una gran importancia a la experimentación y flexibilidad en materia de gobernanza. El proceso de experimentación social se constituye por una multitud de aportes de especialistas, e incluso de personas comunes en momentos de crisis, que son comisionados por los gobiernos. Las innovaciones de ingeniería social que surgen

de estas experiencias son después recogidas por la gobernanza e integradas a la filosofía política del poder (Wang y Yang, 2021). Al igual que ha sucedido con la introducción de nuevos instrumentos de gobernanza, los gobiernos locales juegan un papel importante en la aplicación de las estrategias de desarrollo.

El gobierno central fija los objetivos específicos en áreas concretas, los deriva hacia los niveles intermedios de gobierno y asume las funciones de inspección y evaluación de resultados. Los niveles intermedios de gobierno tienen la facultad de fijar los incentivos que consideren pertinentes, mientras que los gobiernos locales se encargan de la ejecución de los proyectos (Wang et al., 2024). En este sistema multiescalar de gobierno los funcionarios crean vínculos informales y personales con sus superiores para obtener protección y acceder a promociones. Este esquema de relaciones informales ha permitido la incorporación de nuevos capitalistas a las filas del partido, de forma que el funcionamiento de la burocracia ha podido adaptarse a las necesidades de la acumulación (Chuang, 2021).

La intervención del Estado en la esfera económica y su control sobre la producción del *built environment* se afianzan a través de una amplia variedad de herramientas de mercado y de control directo sobre la organización de las unidades económicas. La presencia estatal en las empresas, a partir de la propiedad de una parte del paquete accionario, varía en grado y es la base de un concepto que rebasa la propiedad estatal: el *sector público chino*.

Éste concepto describe la presencia del Estado incluso en sectores y empresas donde tiene un porcentaje de participación relativamente bajo (Dussel Peters, 2022). La participación estatal en las empresas se adecúa a distintos arreglos institucionales, que pueden ir desde la participación directa, a través de la titularidad, hasta el estímulo de distintas formas de propiedad como la privada, extranjera, diferentes modalidades de propiedad pública y combinaciones de las anteriores (Bai et al., 2021).

A través de este abanico de esquemas de inversión le basta al Estado la propiedad de una pequeña parte del paquete accionario para incidir sobre la estructura corporativa y la toma de decisiones de una empresa, incluso en casos en que el capital privado posee la mayoría de las acciones. En las últimas décadas el sector de empresas privadas conectadas

con el sector público ha aumentado: en 2000 éstas representaban el 16% del capital registrado en el país, mientras que en 2019 alcanzaban el 35% (Dussel Peters, 2022, p. 473).

En 2022, el peso cuantitativo del sector público en la economía era cercano al 40% del PIB, con una tendencia a la baja. No obstante, el Estado mantiene su presencia en aquellas empresas intensivas en capital y que operan con alto contenido tecnológico. Esta influencia es aún mayor en el sector bancario y financiero, el cual funciona como instrumento de las políticas estatales de desarrollo. En algunas cadenas de valor, la participación del gobierno central en la propiedad del capital o en la formulación de las políticas estratégicas es minoritaria, dejando el control a los gobiernos de las ciudades, provincias y municipios (Dussel Peters, 2022, p. 472, ver Segal y Thun, 2001).

En el caso del *built environment*, la gobernanza urbana es reflejo de la descentralización que ha impulsado el Estado en las últimas décadas. El desarrollo urbano aparece como un proceso negociado en que el Estado otorga espacios para la agencia de actores de mercado y organizaciones sociales estatales y no gubernamentales, las cuales tienen distintos grados de vinculación con el PCC.

Entre esta diversidad de actores destacan los grupos de migrantes rurales que habitan las villas urbanas y que forman redes sociales y de negocios translocales. La gobernanza urbana es multiescalar, marcada por la competencia entre localidades y por la complejidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. El control negociado sobre la producción del *built environment* le permite al Estado atenuar los conflictos sociales a nivel de base. No obstante la participación de esta diversidad de actores no ha dado lugar al surgimiento de una sociedad civil análoga a la de los países occidentales (Wu y Zhang, 2022).

La inclusión de diversas agencias en el desarrollo urbano, a partir del uso de herramientas de mercado, no debilita la prevalencia de los objetivos de desarrollo de largo plazo que fija el gobierno central. Las campañas de regeneración urbana conservan la amplitud del horizonte estratégico del gobierno central y son guiadas por sus políticas.

Los gobiernos locales utilizan los proyectos de desarrollo como herramienta para impulsar el crecimiento y conseguir objetivos extraeconómicos (Wu y Zhang, 2022). Este tipo de interacción entre el Estado y los actores de mercado se extiende a las relaciones con el sector financiero. Aunque el Estado ha internalizado la lógica financiera en los criterios de operación y evaluación de los proyectos de urbanización, no por ello ha sido capturado por los intereses del sector financiero. Esto se observa en la capacidad del Estado para inhibir el uso de prácticas financieras, como ocurrió en 2014 con la contención del financiamiento de base bancaria y del *shadow banking* (Wu, 2023).

El Estado chino provee de coherencia a la política de urbanización como parte de los objetivos más amplios de desarrollo económico en la medida en que la inversión en infraestructura apunta a estimular el crecimiento económico y es usada como una herramienta de política contracíclica (Herrera Dappe et al., 2022). La inversión en estos proyectos estimula el crecimiento y la creación de empleos, además de que tiene la ventaja de encontrarse bajo la discrecionalidad del gobierno (Zhang y Xiong, 2020).

El *built environment* ha sido una herramienta de estímulo económico. El desarrollo urbano ha funcionado como una respuesta a la crisis, tanto en el caso de la privatización de la vivienda en 1998, como durante la aplicación del paquete de los 4 billones de RMB en 2008. Ambas políticas desembocaron en *booms* de la propiedad que requirieron de la intervención del gobierno central para enfriar el mercado y evitar el descontento político y social (Theurillat et al., 2017, p. 11).

Por otra parte, el gobierno central impulsó desde 2012 la estrategia de la “nueva urbanización”, en la que el desarrollo del *built environment* asume la misma importancia que la modernización agrícola, la nueva industrialización y la informatización (Wang y Wang, 2015).

Gobiernos locales

Como se ha señalado, las relaciones multiescalares que se tejen dentro del Estado chino hacen que los incentivos que impulsan a los diferentes niveles de gobierno sean distintos. Mientras que la inversión en infraestructura provee al gobierno central de una poderosa herramienta para estimular el crecimiento económico, los gobiernos locales han

hecho de los proyectos de construcción una vía para mejorar su posición con respecto a los nuevos arreglos de poder que ha impulsado el gobierno central desde la década de los noventa.

En este sentido, los gobiernos locales han aprovechado los ingresos devengados por el desarrollo de tierra para suplir la pérdida de ingresos que ocasionó la reforma fiscal de 1994. Los ingresos de la tierra también han permitido a los gobiernos locales solucionar el problema del estrangulamiento de los canales de financiamiento que implicó la Ley Presupuestaria de 1995, donde se prohibió a los gobiernos locales mantener déficits presupuestarios y obtener financiamiento externo. El desarrollo de tierra permitió a los gobiernos locales aumentar sus ingresos no presupuestarios, como las tarifas por licitaciones y transferencias (Liu y Xiong, 2020).

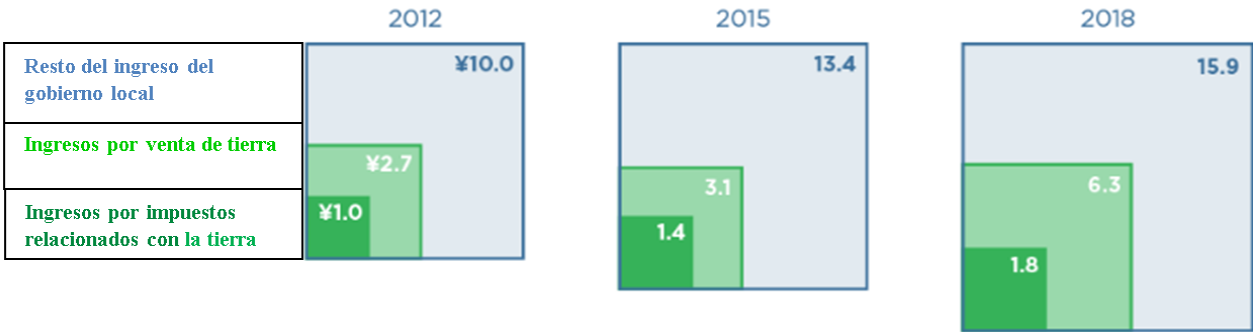
Además de incrementar sus ingresos no presupuestarios, la tierra fue utilizada por los gobiernos locales para fortalecer su política industrial, quienes han otorgado tierra de manera gratuita o a precios subsidiados a empresas prioritarias, e incluso ocasionalmente han ofrecido financiamiento suplementario.

A cambio, esperan que los impuestos futuros que generen las firmas recién instaladas fortalezcan las finanzas locales y estimulen el crecimiento económico dentro de sus jurisdicciones (Mao et al, 2022, Liu y Xiong, 2020). Desde la década de los noventa, los ingresos devengados por la tierra fueron considerables. Los ingresos captados por los gobiernos locales a partir del desarrollo de tierra urbana, alcanzó los 35 millones de RMB en 1987; mientras que en 1996 alcanzó los 29,048 millones de RMB, lo cual representó entre el 25% y el 50% de los ingresos de los gobiernos locales en promedio durante ese año (Yeh et al., 2015, pp. 12-13).

La importancia de esta fuente de ingresos para los gobiernos locales se ilustra en el caso de Guangzhou, donde el ingreso generado de manera indirecta y directa por el desarrollo de tierra, hacia 2015, contribuyó con un fondo de aproximadamente el 40% de los ingresos presupuestarios municipales y con más del 60% de la inversión de capital de construcción fijo urbano (Lin et al., 2015, p. 1978). El Gráfico 4.1. muestra cómo los ingresos derivados de las operaciones de transferencia de tierra se incrementaron de manera

sostenida entre 2012 y 2018. Si en 2012 los ingresos derivados de la tierra ascendían a 2.7 billones de RMB, en 2018 estos ingresos alcanzaban los 6.3, es decir, el 39% del total de los ingresos captados por los gobiernos locales en ese año.

Gráfico 4.1. Los ingresos derivados de transferencias de tierra como parte de los ingresos totales de los gobiernos locales chinos, en billones de RMB 2012-2018



Fuente: Huang, 2023

De manera paralela al desarrollo de tierra como vía para la maximización de los ingresos de los gobiernos locales, la expansión horizontal de las ciudades que implicó el *spatial fix* de 2008 puso bajo su control una mayor cantidad de recursos económicos (ver Kan y Sun, 2024). En la medida en que los gobiernos locales expandieron su control sobre nuevos territorios, en el marco de la urbanización, las reservas de tierra aumentaron las fuentes de financiamiento para la inversión en infraestructura y desarrollo urbano. Debido al control monopólico de los gobiernos locales sobre estas reservas de tierra es que pudieron actuar como terratenientes *de facto* (Shin, 2015c).

El control monopólico de los gobiernos locales sobre la tierra es una circunstancia heredada del periodo socialista y del régimen de propiedad de la tierra que emergió en esos años. En la RPC, por mandato constitucional, toda la tierra es propiedad del Estado (Zhang, 2014), por lo que la introducción de nuevos actores en el desarrollo del *built environment* se mantuvo bajo control estatal. Las reglamentaciones sobre la propiedad de la tierra de principios de los años noventa permitieron a los gobiernos locales hacerse con el control de los predios a desarrollar dentro de sus jurisdicciones, lo que los convirtió en los propietarios virtuales y creó un monopolio sobre la oferta de tierra para el desarrollo inmobiliario.

De ahí que los gobiernos locales pudieran diseñar planes maestros de gran alcance para la remodelación de barrios antiguos y para el desarrollo de nuevas zonas urbanas, muchas veces en detrimento de las comunidades rurales. Cabe mencionar que recién a fines de los años noventa, el mercado inmobiliario se hallaba en estado embrionario, de tal forma que cuando en 2008 comenzó el proceso de urbanización masiva, los gobiernos locales fueron capaces de mantener el control sobre los procesos de licitación, concesión, y determinación de los usos de suelo en los predios a desarrollar (Zhang, 2022). El control directo de los gobiernos locales sobre la oferta de la tierra creó las condiciones para que las transferencias y licitaciones de los usos de suelo se convirtieran en un componente central de las finanzas locales. (Liu y Xiong, 2020).

Los funcionarios locales se han involucrado activamente en el desarrollo urbano en la medida en que representa una vía para estimular el crecimiento económico y, por tanto, para impulsar sus carreras políticas. De esta manera el Estado ha funcionado con relación al *built environment* como una agencia empresarial de mercado, en cuyas actividades la ciudad adquiere un papel cada vez más importante (Wu, 2020).

Como se ha mencionado, no sólo es la búsqueda de promociones y prosperidad económica individual la que ha estimulado la participación de los funcionarios locales en las actividades de urbanización, sino que en términos generales los ingresos que devengan los activos de tierra a las finanzas locales son muy importantes. Hacia 2018 el desarrollo de tierra proporcionaba a los gobiernos locales ingresos por 6.3 billones de RMB, representando el 39% del total de sus ingresos en ese año.

Los ingresos que los gobiernos locales captan a partir del desarrollo de tierra tienen tres componentes: a) los ingresos por concepto de tarifas que pagan los usuarios de la tierra comercial en el momento en que es transferida o concrecionada la tierra de propiedad estatal, b) los ingresos fiscales que genera el uso de la tierra y su desarrollo, como los impuestos por el uso de la tierra urbana, el impuesto al valor agregado sobre la tierra, entre otras cargas, y c) los ingresos fiscales generados de forma indirecta por el uso de tierra y su desarrollo, como los impuestos que pagan las corporaciones en la industria inmobiliaria y de la construcción (Wu et al., 2015).

Con el fin de aumentar la recaudación fiscal, los gobiernos locales han favorecido la inversión en el sector residencial de lujo con el fin de atraer familias acaudaladas. La promoción de éste tipo de zonas residenciales sigue la lógica de estimular la suba de precios en el mercado inmobiliario, aumentando los ingresos del gobierno local (Gaulard, 2014).

La búsqueda de ingresos derivados de la tierra ha influido sobre otras áreas de la política pública, como la educativa. En muchas ciudades y condados, los gobiernos locales controlan las inscripciones a las escuelas ubicadas en su jurisdicción por parte de alumnos venidos de otro distrito como un instrumento con el fin de crear demanda para los proyectos de desarrollo inmobiliario en el condado. El acceso a la educación, en estos casos, se condiciona a la adquisición de una vivienda dentro de la jurisdicción de la institución educativa. Además, los funcionarios locales suelen revelar a los desarrolladores los planes de apertura de distritos escolares, éstos puedan comprar terrenos y desarrollar proyectos en áreas que se ubicarán en los nuevos distritos (Liu, 2023).

Entre las prácticas financieras que los gobiernos locales han introducido en el desarrollo urbano, destaca el *land finance*. El *land-based finance* indica la contribución de la tierra en los ingresos y como colateral para el financiamiento del desarrollo. Como fuente de ingresos que provienen de las transferencias de los derechos de uso de suelo, beneficia directamente las finanzas locales. Aquí, los gobiernos locales transfieren los derechos del uso de suelo en la tierra de propiedad estatal, operaciones por las cuales reciben los *land conveyance fees*. Aprovechando la mercantilización y el monopolio sobre la propiedad de la tierra, los gobiernos locales amplían sus ingresos extra-presupuestarios (Feng et al., 2022).

La segunda práctica más relevante, parecida al *land-based finance*, es el *land management*, en donde el gobierno local invierte en la preparación de la tierra antes de poder arrendarla y obtener ingresos. Estas obras, indispensables para que se instalen en los predios los agentes económicos, incluyen la construcción de caminos, instalaciones eléctricas, alcantarillado, etc. Para que este modelo funcione es necesario que aparezca una demanda suficiente que pague el precio adecuado por los edificios residenciales y los parques industriales allí desarrollados. En el caso de la tierra para fines industriales, los

ingresos no provienen tanto de las transferencias de tierra, sino de las aportaciones fiscales hechas por las industrias ahí instaladas. No obstante, en su esfuerzo por atraer firmas que aumenten los ingresos fiscales de los gobiernos locales, estos corren el riesgo de atraer y subvencionar firmas ineficientes y proyectos inviables (Liu, 2018).

Finalmente, los gobiernos locales se han involucrado notablemente en el uso de la tierra como colateral, en particular desde el lanzamiento del paquete de estímulo fiscal de 2008. Esta es una operación que sólo es viable dentro de un contexto de política financiarizada. Aquí los centros de reserva de tierra de los gobiernos locales se han volcado a la obtención de crédito bancario para el desarrollo local.

Éste tipo de operaciones de hipoteca de tierra, conocido como “circulación virtual de capital” (*zijin kongzhuan*) (Wu, 2002), fue puesto en práctica por primera vez en la ciudad de Shanghái, donde el gobierno municipal inyectó recursos a cuatro proyectos en el nuevo distrito de Pudong. En este distrito, dichos proyectos tenían problemas para obtener financiamiento debido a que, en ausencia de un mercado de capital, la tierra no era valuada y no podía ser utilizada con fines de apalancamiento.

No obstante, el gobierno municipal apoyó la valuación de la tierra presentando un cheque al banco fondeado con presupuesto fiscal, comprometiéndose a comprar la tierra si el proyecto fracasaba. De esta manera se consiguió financiamiento y fue posible desarrollar la tierra para los cuatro proyectos, generándose una ganancia para el gobierno municipal, mismo que había otorgado la cobertura de los préstamos (Wu, 2023).

Aunque la maximización de los ingresos devengados por la tierra es un elemento clave en el impulso al desarrollo urbano, la perspectiva de los gobiernos locales puede rebasar la búsqueda de los ingresos de corto plazo y, asume también una perspectiva estratégica, cuando por ejemplo, hay mejoras industriales que se alinean con las políticas del gobierno central (Wu, 2018).

Gobernanza urbana

Los orígenes de la actual gobernanza urbana china pueden rastrearse hasta la década de los noventa, cuando las ciudades se convirtieron en la unidad de la acumulación de capital. Hasta entonces, el Estado había impulsado una política de urbanización contenida en la que el desarrollo urbano era puesto al servicio del esfuerzo industrializador (Shin, 2015c). Durante los años noventa, la creciente mercantilización de la tierra y el mantenimiento del monopolio sobre la misma en manos del Estado, crearon las condiciones para que surgiera un tipo de gobernanza que combinaba el control estatal sobre el proceso urbano con la introducción de instrumentos de mercado (Wu, 2017).

Con el *spatial fix* de 2008 y el impulso a la urbanización que le siguió, se consolidó un tipo de gobernanza urbana que otorgaba un papel protagónico a la planeación estratégica del Estado y que promovía el crecimiento económico sin contar con los instrumentos de control directo, característicos de las economías centralmente planificadas. En este nuevo tipo de gobernanza los objetivos que formaban el horizonte estratégico del Estado eran alcanzados a través de instrumentos de mercado. Dichos instrumentos representaban una innovación institucional que en la práctica ampliaba las opciones de intervención estatal sobre la esfera de mercado (Wu, 2018, p. 1396)

El despliegue de instrumentos de mercado permitió el afianzamiento del poder estatal sobre la producción del *built environment*, lo cual contrasta con la gobernanza de tipo neoliberal que se desarrolló en las economías occidentales, en donde la ciudad es un actor independiente y en donde el protagonismo es asumido por los capitales privados (Wu, 2017)

La gobernanza urbana china involucra al mercado a través de agencias cuasi gubernamentales, empresas estatales y el uso de instrumentos de mercado y financieros. Pese a la asociación estrecha entre los actores financieros y las agencias estatales, las actividades de los gobiernos locales y central no son capturadas por la lógica financiera, aunque sus operaciones consideren de forma creciente variables como el flujo de ingresos, de capital y las ganancias.

La operación de los mercados impone su disciplina sobre la urbanización, creando riesgos y conduciendo en ocasiones al fracaso de los proyectos, por lo que los actores participantes en la producción del espacio urbano deben adaptar su estrategia a las necesidades de la acumulación (Wu, 2020). En la medida en la que los proyectos de construcción que impulsan los gobiernos locales pueden fracasar es que las actividades del Estado sobre el *built environment* pueden caracterizarse como empresariales. Aunque la rentabilidad no es el principal criterio que determina la configuración territorial impulsada por el Estado, las leyes del mercado se convierten en una suerte de mecanismo de disciplinamiento de las inversiones estatales.

Un ejemplo de la combinación de la centralidad de la planeación con el uso de instrumentos de mercado es la construcción de los nuevos pueblos y las ciudades universitarias. Aquí la planeación central se expresa en planes maestros y políticas de planeación, al tiempo que la ejecución de los proyectos depende de los mecanismos de mercado, así como de la participación de diversos actores. En este caso, el enfoque financierizado del desarrollo urbano facilita la consecución de los proyectos y la acumulación de capital (Wu, 2018)

La gobernanza urbana china se caracteriza por la flexibilidad y por la creación de incentivos para que nuevos actores se incorporen en el desarrollo del *built environment*. Esta característica se refleja en proyectos de redesarrollo urbano como los proyectos “tres viejos tipos” o *Sanjiu*, los cuales se centran en el redesarrollo de antiguas villas, así como de las zonas industriales y urbanas deterioradas¹⁴.

En 2004, el gobierno central requirió que toda la tierra susceptible de ser desarrollada fuera liberada a través de operaciones de mercado abierto. No obstante, a través de la política *Sanjiu*, se eximió a los gobiernos locales de la provincia de Guangdong de cumplir con este requerimiento. En lugar de colocar la tierra a través de su venta en el mercado, se incentivó a los usuarios de la tierra, residentes o aldeanos, para que ellos mismos dirigieran los proyectos de redesarrollo.

¹⁴ Los nuevos desarrollos urbanos contienen muy pocos elementos de continuidad con el periodo anterior a las reformas de mercado y, en ciudades como Beijing gran parte de los sedimentos urbanos anteriores a 1980 han sido destruidos para favorecer el redesarrollo del ambiente construido (Gu et al., 2015).

La política *Sanjiu* representó una innovación institucional notable, en un contexto en el que los gobiernos locales carecían de los fondos para adquirir la tierra y en que era predecible la resistencia entre los pobladores al redesarrollo. En la práctica estos proyectos implicaban la exención de algunos gobiernos locales de cumplir con las regulaciones sobre la gestión de la tierra y, la descentralización de las decisiones sobre el redesarrollo de ciertos espacios urbanos, las cuales recayeron en los mismos pobladores. De esta manera, el gobierno central sancionó modalidades informales de desarrollo del *built environment* (Li et al., 2019).

Este tipo de gobernanza urbana, capaz de crear marcos de colaboración, como ha ocurrido en los proyectos *Sanjiu*, se aleja de forma definitiva del comando directo que ejercía el Estado en el periodo socialista. El modelo financiero *Sanjiu* considera la participación de los pobladores desde los trabajos de demolición de estos espacios hasta el redesarrollo y la distribución de beneficios.

Otro tipo de arreglo financiero que muestra el modo en el que la gobernanza urbana es capaz de involucrar nuevos actores es el llamado *contractor model* (CM). El gobierno local recurre a esta alternativa cuando no cuenta con el capital suficiente para afrontar los costos de indemnización, relocalización de los habitantes y desarrollo de la tierra. Es entonces que una compañía o individuo interviene como contratista, proveyendo de servicios a cambio de promesas de pago que hace el gobierno local basadas en los ingresos futuros que devengue la transferencia de tierra. El contratista también puede recibir dichos pagos bajo la forma de la compra de tierras a precios preferenciales. Una vez que la tierra ha sido mercantilizada y preparada, el gobierno local vende la propiedad y paga las tarifas al contratista en una dinámica en la que los dos agenten obtienen una ganancia (Theurillat et al., 2017, pp. 17-18).

Las empresas que se involucran en estas operaciones, que pueden ser de propiedad estatal o privadas, financian sus operaciones con base en préstamos bancarios y fondos propios. En el caso del crédito bancario, el gobierno local juega un rol importante como intermediario formal o informal entre el contratista y el banco. En el pasado, los gobiernos locales garantizaban los préstamos, práctica que fue prohibida en junio de 2010 por la *Central Government Regulation*. No obstante, cuando el contratista requiere capital el

gobierno local interviene a través de la movilización de las redes de relaciones personales, las cuales forman el sistema llamado *guanxi (tight knit networks)*(ver Targa y Yang, 2024).

La importancia de estas redes en la solución de los problemas de financiamiento varía de un proyecto a otro. Aunque los gobiernos locales tienen prohibido garantizar las deudas, las relaciones informales entre el gobierno, el desarrollador y las instituciones acreedoras continúan teniendo una importancia central (ver Li et al., 2023).

Si bien es la visión estratégica de largo plazo del Estado la que guía estos proyectos y modos de incorporación de nuevos agentes al desarrollo urbano, su ejecución requiere de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la conformación de una alianza entre gobiernos locales, pobladores y desarrolladores. Como se hace evidente en los proyectos *Sanjiu*, la intervención estatal no desaparece, pero aquí el gobierno central guía el proceso, empleando instrumentos de mercado para generar ganancias, reubicar pobladores y compensarlos, abriendo espacios para la acumulación del capital. De hecho, en estos casos los gobiernos locales están dispuestos a ceder ingresos derivados de la tierra para hacer lograr la viabilidad financiera de estos proyectos (Wu, 2018).

Reescalamiento de la gobernanza

Con la emergencia del posfordismo, en el marco de la mundialización del capital, ha surgido una nueva expresión territorial de la gobernanza urbana en el mundo, cuya unidad básica es la ciudad-región. Estas formas urbanas ofrecen una estructura territorial, organizada en distintos niveles, en que la gobernanza se reduce en escala para incorporar actores locales, otorgando poder a los actores no estatales más importantes.

El reajuste territorial también incorpora distintas fuerzas geopolíticas que funcionan como contrapesos. De esta manera el Estado crea un nuevo espacio de poder a través del reajuste escalar de la gobernanza con el fin de gestionar con mayor eficiencia las crisis capitalistas (Scott, A.J., 2019, Zhang et al., 2023, Esser y Hirsch, [1994)2000), Mayer, [1994)2000)).

En la RPC, la gobernanza urbana se ha reorganizado para transitar a un modelo en que las ciudades-región se convierten en la unidad que orienta las líneas estratégicas. En este sentido, en 2018 fue creado el nuevo sistema de planeación territorial en el que el gobierno central elabora la estrategia de desarrollo y los niveles provinciales asumen la coordinación de los proyectos.

Por su parte, los niveles inferiores como los municipios y localidades, ejecutan las directrices recibidas de los órganos superiores. El resultado de este proceso ha sido la integración de diferentes unidades territoriales en ciudades-región y un nuevo enfoque en el que la planeación local se concentra en la realización de megaproyectos dentro de su jurisdicción con el fin de fortalecer la integración regional (Zhang et al., 2023).

La gobernanza centrada en la ciudad-región constituye un proyecto político que permita superar las limitaciones de la gobernanza emprendedora, centrada en la ciudad, reescalando la planeación al nivel regional y fortaleciendo la estrategia nacional de desarrollo. El impulso a la nueva gobernanza se ha visto reflejado en las intervenciones planificadas del Estado, en los cambios discursivos y en la reforma institucional. Por otro lado, este nuevo tipo de gobernanza ha definido el desarrollo urbano de Hong Kong, Macao y la zona de Beijing-Tianjin-Hebei (Li y Jonas, 2023, Shen, 2004, Sheng, 2016).

El reescalamiento de la gobernanza que implica pasar de la ciudad a la ciudad-región como el eje de la planeación estratégica constituye una solución para resolver las contradicciones que genera la competencia interurbana, con sus efectos perniciosos sobre el medio ambiente y la estabilidad social. El Estado ha conseguido aumentar la eficiencia en la coordinación del desarrollo a través de la planeación espacial.

“The initial market reform decentralised governance from national to city spaces. However, vicious inter-city competition led to a series of social and environmental problems. The central government then upscaled governance from individual cities to the city región to achieve more coordinated development through spatial planning policies. [...] Chinese city-regionalism is a scalar fix to combat fierce inter-city competition” (Wu y Zhang, 2022, p. 786).

Por otro lado, este tipo de gobernanza demuestra que se han liberado procesos multiescalares que someten la gobernanza a la racionalidad de las estrategias del Estado. Un ejemplo se observa en el desarrollo de la gobernanza medio ambiental que, en el marco del regionalismo de ciudad, está inserta en las consideraciones ecológicas del gobierno central (Zhang et al., 2023).

El desarrollo de la gobernanza regional implica dos procesos: una regionalización económica, a través del desarrollo de economías regionales interconectadas y, el reescalamiento del poder Estatal. Además de poner en el centro de la planeación urbana a la ciudad-región, la nueva gobernanza busca la interrelación de la infraestructura y economía de las ciudades que componen la región.

De esta manera se construye una gobernanza territorializada a escala regional. La nueva territorialización incluye tres niveles espaciales distintos: a) el área jurisdiccional, centrada en la municipalidad, que incluye el núcleo central de las ciudades y pueblos bajo su jurisdicción, como el área metropolitana de Shanghai; b) un segundo nivel en el que se articulan dos ciudades cuyas zonas jurisdiccionales son vecinas, como el caso de Jing-jin-ji en el Delta del Río Yangtzé y el Delta del Río Perla; y c) un tercer nivel conformado por los llamados “clusters urbanos” [*chengshiqun*], que agrupan las mega-ciudades (Shin, 2015c).

La nueva gobernanza financiarizada ha dado origen a las llamadas *edge cities*, las cuales son ciudades planeadas a partir de los parques industriales. Aquí una empresa estatal actúa como el constructor principal ocupando una posición monopólica en el proceso de conversión de la tierra rural en urbana, misma que estaba bajo el control del gobierno local. En este sentido destaca el caso de *Beijing Yizhuang New Town* y el *Shanghai Lingang New Town*, en donde la desarrolladora es una empresa municipal (Zheng et al, 2017).

Gobernanza urbana como actividad empresarial

A partir de la década de los noventa, la creciente importancia de la tierra como mercancía y como vehículo de financiamiento de los gobiernos locales transformó la gobernanza urbana

en una de carácter empresarial. El estado local se convirtió en un participante activo en el mercado, cuyas ramas administrativas fungían como empresas estatales o *joint ventures* para actuar en el mercado inmobiliario.

Frente a la participación más activa de los gobiernos locales, con un rasgo cada vez más empresarial, el gobierno central buscó construirse nuevas herramientas para incidir sobre el diseño de la política local. Este es el sentido de la transformación de la política territorial hacia la perspectiva del regionalismo de ciudad y el reescalamiento en la gobernanza urbana (Shin, 2015c).

No obstante, el hecho de que la nueva gobernanza local involucre actores e incentivos diversos que pueden o no coincidir entre ellos los objetivos estratégicos del Estado se imponen sobre otras voluntades. El Estado impulsa a sus funcionarios a estimular el crecimiento económico a través de la mercantilización del espacio urbano y, opera en coalición con inversores extranjeros o empleando diferentes agencias de mercado competitivas. En este sentido es que el Estado se transformó en una agencia emprendedora de mercado. Detrás de la mercantilización del *built environment* se encuentra el proyecto estatal y la forma regulatoria del control del Estado a través de instrumentos de mercado. (Wu, 2017).

El desarrollo del *built environment* está determinado entonces por una gobernanza en que el Estado otorga un rol central a la planeación, pero la aplica a través de instrumentos de mercado. En este tipo de nueva gobernanza se establecen relaciones complejas entre los diferentes actores del proceso urbano, pero también a nivel multiescalar. Cada gobierno local tiene sus propias motivaciones y prioridades. Las agendas de desarrollo de los gobiernos municipales están constreñidas y moldeadas por los niveles superiores de gobierno, aunque los gobiernos locales mantienen su agencia y aplican prácticas experimentales para sus propios fines (Zhang et al., 2023).

La diversidad de intereses e incentivos se expresa en la relación que guarda el desarrollo de tierra y la corrupción de los funcionarios del gobierno. Sólo en 2011 se registraron 70,000 casos de uso ilegal de la tierra que involucraban operaciones por 50,067

hectáreas de tierra. Ésta cifra representó un aumento del 5.8% de los casos y un 11% con relación a la superficie implicada en el año anterior (Lin et al., 2015, p. 1963)¹⁵.

4.2. Local Government Financial Vehicles (LGFV).

Como hemos señalado en el capítulo anterior (ver sección 3.4.), *Local Government Financial Vehicles* funcionaron como un agente de intermediación financiera indispensable para los que los gobiernos locales pudieran acceder al crédito bancario, fuente principal del paquete de estímulo de 2008. En la medida en que los LGFV operan por fuera de la estructura del gobierno municipal eran capaces de evitar las restricciones al endeudamiento de los gobiernos locales establecidas en la Ley Presupuestaria de 1995.

También conocidos como *Local Government Financial Platforms*, los LGFV comprenden: “public institutes (*shiye danwei*) affiliated with the land and housing department of local governments, usually named Land Development Center (LDC) or Land Use Affair Center [...]” (Theurillat et al, 2017, p. 10).

Land Development Center

Los *Land Development Center* (LDC) eran entidades públicas, afiliadas al gobierno local, que funcionaban como la oficina pública encargada de la expropiación de la tierra, del financiamiento de esta operación, así como de la posterior venta y licitación de los predios. Su papel como agente clave en el financiamiento de la urbanización, a través del crédito bancario, data de la década de 1990.

El funcionamiento de los LDC derivaba de la facultad de los gobiernos municipales y de condado para expropiar y licitar los derechos de uso de suelo. Los gobiernos de los pueblos y distritos municipales no gozaban de las mismas facultades, aunque pueden recibir

¹⁵ Aunque es un elemento que no es desarrollado en este trabajo, otra característica de la gobernanza espacial china es el dualismo urbano-rural en el cual las zonas rurales y urbanas no se conciben como entidades separadas, sino que son parte del mismo proceso urbano. No obstante, la provisión de servicios públicos está confinada a las áreas urbanas, mientras que en las rurales las capacidades de gobernanza son limitadas, como consecuencia de la abolición del impuesto agrícola. Ante estas limitaciones, los gobiernos provinciales impulsan las mejoras en los pueblos y villas colocando fondos modestos en proyectos pilotos de renovación, mejora y turismo rural, de los cuales se espera que participen los pobladores. Estos proyectos no siguen criterios de rentabilidad sino que intentan mostrar que el gobierno provincial puede alinearse con las políticas del gobierno central. En términos generales, el esfuerzo de los gobiernos locales se centra en la mejora del ambiente vivido en términos físicos, a través de la experimentación con instrumentos de mercado (Wu, 2018)

autorización para expropiar tierra para proyectos específicos. Los gobiernos provinciales, por su parte, no se ocupaban de estas actividades. En la medida en que los centros de tierra no aparecían como compañías independientes y, por tanto, no podían emitir bonos corporativos, el crédito bancario representaba casi la totalidad de sus fuentes de financiamiento. El apalancamiento de estas entidades se apoyaba en el uso de sus reservas de tierra como colateral (Hsing, 2010).

El *National Development Bank* (NDB) era la institución bancaria que se encargaba de financiar las operaciones de expropiación que realizaban los centros de tierra. El incentivo que recibían los bancos para financiar estas operaciones radicaba en la estabilidad que ofrecían los flujos de ingreso derivados del desarrollo de tierra, los cuales devengaban ingresos netos superiores al 40%. Gracias a su relación directa con los gobiernos locales, los centros de tierra gozaban de ratings de crédito superiores (Theurillat et al., 2017, pp. 14-15).

Los LDC fueron una de las principales entidades hacia las que se dirigieron los esfuerzos del gobierno central para reducir la deuda de los gobiernos locales. En 2010 el *China Banking Regulatory Committee* aplicó restricciones a la operación de los centros de tierra, ampliando los requisitos para que estas entidades obtuvieran préstamos y exigiendo que los préstamos debieran ser asegurados por tierra colateralizada.

En 2012 una nueva ronda regulatoria prohibió a los gobiernos locales respaldar el endeudamiento de cualquier entidad, incluyendo los centros de tierra. El 16 de febrero de 2016 se emitió una regulación por parte del *Department of Treasury*, junto con otros tres ministerios, donde se estipulaba que a cada ciudad sólo se le permitiría en lo sucesivo contar con una sola agencia para participar en las actividades de financiamiento del desarrollo de tierra. El resto de las entidades de este tipo debían consolidar o cerrar a fines del mismo año, lo cual significó la desaparición de numerosos centros de tierra. Hacia 2018, los centros de tierra sólo podían obtener financiamiento a través de las transferencias dentro del sistema presupuestal del gobierno en todos los niveles (Theurillat et al., 2017, p. 15).

A pesar de su importancia, los LDC fueron utilizados de manera limitada por los gobiernos locales para obtener financiamiento, en la medida en que, al formar parte de la estructura de los gobiernos locales, también eran objeto de las restricciones para acceder al crédito bancario estipulado en la Ley Presupuestaria. El financiamiento fue canalizado entonces a través de las corporaciones de desarrollo urbano, que forman la mayoría de las entidades consideradas como LGFV.

Urban Development and Investment Corporations

La mayor parte de las entidades que componen los *LGFV* son conocidas como *Investment and Trust Corporations* (UITC), o como *Urban Development and Investment Corporations* (UDIC o por sus siglas en chino Chengshi touzi Kaifa gongsi *chengtou*) (Frey et al., 2014).

El capital inicial de estos *LGFV* provenía de los gobiernos locales, los cuales les transferían activos públicos que les permitían cumplir los requerimientos de capital para operar y que al mismo tiempo funcionaban como colaterales. Los flujos de ingresos futuros de los *LGFV* también podían ser utilizados para obtener préstamos. Una vez capitalizados, los *LGFV* captaban financiamiento de otras fuentes, entre los cuales las más importantes son los préstamos bancarios que, en 2017 representaban el 60% de las deudas que devengaban interés. También emitían bonos en el mercado financiero bajo la forma de bonos corporativos o en la bolsa de valores. También podían recurrir al *shadow banking* (Zhang y Xiong, 2020)

Establecidas por los gobiernos locales como compañías de inversión establecidas y apoyadas por ellos, los LGFV recibían la mayor parte de su capital de los créditos bancarios para el desarrollo de tierra y tenían como función principal la ejecución de los proyectos de desarrollo. Una de las primeras de entidades de este tipo fue la *Shanghai Municipal Investment Corporation*, establecida en 1992 (Feng et al., 2022).

Los LGFV se encargaban de la ejecución de megaproyectos y de la dotación de infraestructura, así como del desarrollo de tierra más ordinario. En tanto compañías de infraestructura pública o de inversión, los LGFV operaban como los centros de tierra y

asumían la responsabilidad de canalizar el financiamiento bancario hacia el desarrollo de nuevas zonas urbanas.

Un ejemplo es el *Shanghai Lujiazui Finance and Trade Area Development Company* (*Shanghai lujiazui jinrong maoyizu kaifa gongsi*), responsable del desarrollo de tierra y de las operaciones de coordinación de Lujiazui, el distrito de negocios del centro de *Pudong New Area* en Shanghai (Jia y Ward, 1998). Los LGFV solían tener una reserva de tierra que databa del periodo anterior a las reformas de mercado o, en menor medida, que era adquirida a través de la inyección de activos de tierra por parte de los gobiernos locales en años recientes.

En la medida en que los LGFV no formaban parte del organigrama de los gobiernos locales ni operaban dentro de su presupuesto podían acceder al crédito bancario a través de la colateralización de la tierra en reserva, cuyo valor se calculaba de acuerdo a su valor potencial en el mercado. Posteriormente, la tierra era preparada para su licitación y, una vez mercantilizada, devengaba ingresos por conceptos de tarifas de transferencia y concesión. En este sentido es que los LGFV funcionaron como agentes del Estado dentro del mercado (Feng et al., 2022).

La capacidad para obtener financiamiento bancario era fundamental hasta 2014. Ya que hasta ese año se aplicó la prohibición a los gobiernos locales de obtener financiamiento propio, éstos se vieron obligados a triangular el crédito bancario a través de los LGFV. Si la operación era exitosa, los ingresos derivados de las ventas futuras serían suficientes para pagar los préstamos bancarios. A este enfoque se le conoce como el *rolling development* o *land leverage infrastructure* (Wilczak, 2020). En algunas ocasiones, los bancos titularizaban estos préstamos y los vendían a los hogares chinos bajo la forma de *wealth management products*. Los LGFV también recurrían a las compañías fiduciarias y a los mercados de bonos para financiar la infraestructura urbana, hipotecando los activos de tierra que estaban en manos de los gobiernos locales (Hendy et al., 2024).

Cuando un LGFV no conseguía las calificaciones necesarias para obtener financiamiento de un banco, podía solicitar a otra entidad análoga que pidiera los préstamos deseados, de manera que la agencia que formalmente contraía la deuda, recibía a cambio un

interés o las tarifas que resultaban de las transferencias de tierra. En cualquier caso, el sector bancario figuró como el principal acreedor de estas entidades.

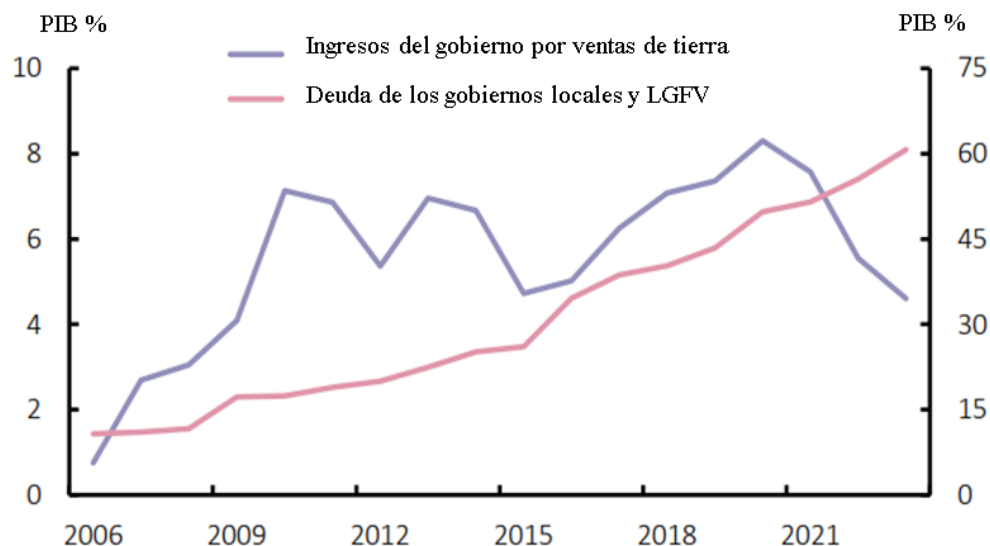
A partir de 2008 los LGFV ampliaron sus fuentes de financiamiento gracias a la emisión de bonos corporativos que eran emitidos en el *Shanghai Stock Exchange*. También emitían bonos a través de los mercados de bonos corporativos interbancarios, en los cuales se intercambian instrumentos de deuda donde los bancos fungen como los principales compradores y tenedores. Finalmente, los LGFV también ofertaban públicamente en el *stock exchange*. Algunas de estas entidades consiguieron establecerse como entidades bursátiles, como el *Lujiazui Group*, que cotiza en el stock de Shanghai (Wong y Zhong, 2021).

Con el tiempo, a las funciones de desarrollo de los LGFV se le sumaron tareas que tendían a priorizar criterios financieros, el desarrollo de tierra no sólo apuntaba a la generación de ingresos, sino que tiene también el objetivo de movilizar recursos financieros. En este sentido es que los LGFV funcionaron como un vehículo financiero para los gobiernos locales (Feng et al., 2022, Theurillat et al., 2017).

La generalización del uso de los LGFV se aceleró a partir del *spatial fix* de 2008. En 2013 existían alrededor de 10 000 entidades de este tipo en el país. La propagación de los LGFV aumentó considerablemente la deuda de los gobiernos locales. Mientras que en 2008 la deuda de los gobiernos locales, bajo la forma de préstamos bancarios, ascendía a 5.57 billones de RMB, en 2013 se estimaba en 17.88 billones de RMB, equivalente al 33% del PIB (Theurillat et al., 2017, p. 10).

El gráfico 4.2. muestra cómo las deudas de los gobiernos locales y de los LGFV eran de menos del 2% en 2008, mientras que para 2018 casi se había triplicado, representando poco más del 5% del PIB.

Gráfico 4.2. Evolución de los ingresos por transferencias de tierra y de la deuda de los gobiernos locales y de los LGFV, como porcentaje del PIB. 2006-2021



Fuente: Wang, 2024.

El endeudamiento de los *LGFV* representaba un riesgo importante debido a la importancia de la inversión en infraestructura en el crecimiento económico. La restricción a la capacidad de endeudamiento de los *LGFV* podía ralentizar la economía a través del desplome de la inversión en infraestructura. Por otro lado, debido al alto grado de exposición que tiene el sector financiero respecto a los *LGFV* y, que la capacidad de estos para pagar sus deudas depende de los subsidios de los gobiernos locales, una política restrictiva sobre el endeudamiento arrojaría dudas sobre la capacidad de los *LGFV* para cumplir con sus compromisos, generando estabilidad (Zhang y Xiong, 2020).

A partir de 2014, el gobierno central impulsó el desacople entre los gobiernos locales y los *LGFV*. En este sentido, se creó un canal formal de titularización para los gobiernos locales, a través de los bonos municipales, los cuales se convirtieron en el principal instrumento de financiamiento de los *LGFV*. Los nuevos bonos son títulos basados en el presupuesto local de los gobiernos locales (Zheng et al., 2021, Wu, 2023).

4.4. Sistema financiero.

El sistema financiero chino puede dividirse en cuatro grandes sectores: 1) el primero, que es el más importante, se conforma por el sistema bancario y las instituciones financieras no

bancarias, 2) el segundo está compuesto por los mercados financieros, los mercados de bonos corporativos y del gobierno, el capital de riesgo de las empresas privadas y los bienes raíces, así como las bolsas de valores de Shanghai y de Shenzhen; 3) el tercero incluye al sector financiero no estándar, que cuenta con instituciones financieras informales y coaliciones de empresas del sector híbrido y, 4) el cuarto comprende la inversión extranjera directa y los flujos de capital ligados con el exterior.

El sistema financiero se caracteriza por tener en el sector bancario su núcleo. Esta es una circunstancia importante a tener en cuenta cuando se analiza el mecanismo de financiamiento que asumió el *spatial fix* de 2008. El sector bancario, como se observa en el gráfico 21, está compuesto por a) tres bancos estatales de desarrollo: el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportación-Importación y el Banco de Desarrollo Agrícola; b) cinco grandes bancos comerciales estatales y públicos: el Banco Industrial y Comercial de China, el Banco Agrícola de China, el Banco de China, El Banco de Construcción de China y el Banco de Comunicaciones; c) doce bancos comerciales por acciones de cobertura regional, en su mayoría de propiedad mixta; d) bancos de propiedad privada y extranjeros; e) las instituciones financieras no bancarias que son cinco empresas estatales administradoras de activos, compañías fiduciarias, financieras de grupos corporativos, empresas de corretaje de dinero y financieras orientadas al consumo; y f) un último grupo que se integra por las cooperativas de crédito rural y urbano y el Banco del Ahorro Postal (Anguiano Roch, 2023).

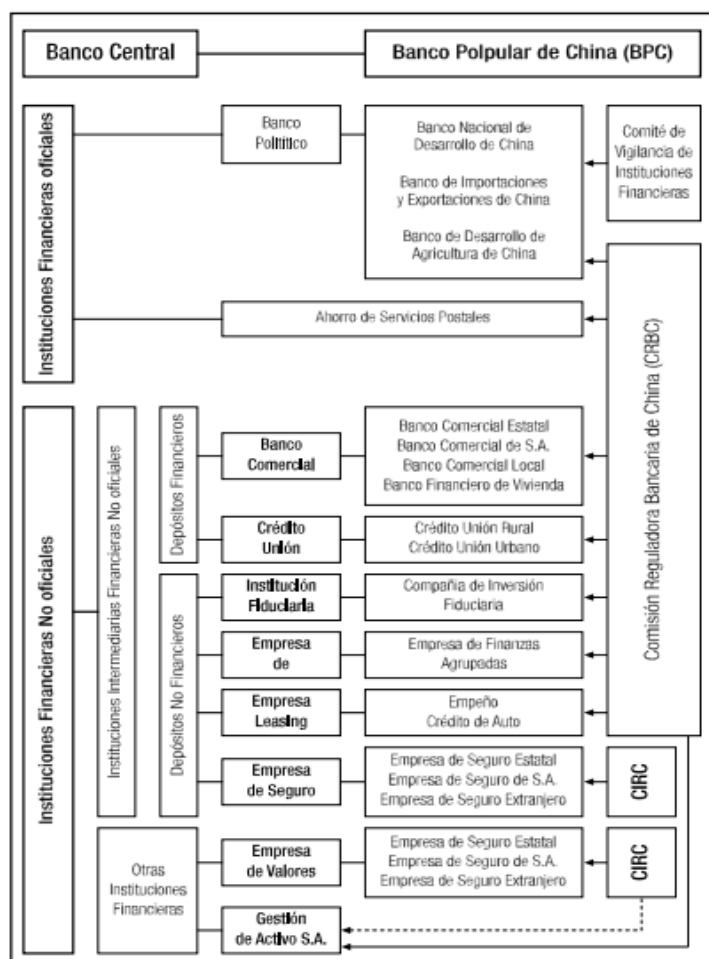
“En el caso de China, la fuerza predominante del sistema es el sector bancario, que curiosamente comprende también a instituciones financieras no bancarias. El total de activos financieros de ese sector –denominado en China “instituciones bancarias”- alcanzó en 2010 la cifra de RMB95.3 billones, equivalente a 238% del PIB [...]” (Anguiano Roch y Rodríguez y Rodríguez, 2011, pp. 6-7).

El sistema financiero chino ha mostrado a lo largo del tiempo un alto grado de adaptación y mejora. Dicen al respecto Anguiano Roch y Rodríguez y Rodríguez (2011):

“Puede argüirse que en los primeros años de la transición del sistema financiero plenamente socialista y dirigido centralmente por el Estado a un sistema de

economía de mercado en un país en desarrollo con fuerte intervención gubernamental, hubo desperdicio de recursos, poca variedad de funciones y de instrumentos e ineficiencia. Pero a partir de 2001 el sistema chino se ha modernizado y abierto en medida considerable a la competencia externa, con los sectores del mercado financiero [...] en plena transformación dentro de lo que los dirigentes llaman una *economía socialista de mercado*” (Anguiano Roch y Rodríguez y Rodríguez, 2011, p. 8).

Gráfico 4.3.El sistema financiero chino y los órganos supervisores



Fuente: Xu, 2013

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, el grueso del paquete de estímulo fiscal que lanzó el gobierno central chino para enfrentar la Gran Crisis Financiera Internacional (GCFI) se basó en el crédito bancario. Sin embargo, para comprender cómo es que el financiamiento no recurrió a los mercados de capitales o por qué la canalización de recursos fue tan efectiva, es necesario analizar los mecanismos de control del Estado sobre el sector financiero.

El Estado ejerce su control sobre el sistema financiero a través la intervención en espacios estratégicos de la infraestructura financiera que le han permitido orientar el proceso de financiarización y posterior desfinanciarización del *built environment*. En cuanto a los mercados de capital, el Estado interviene sobre ellos de manera que funcionen como una suerte de intermediario entre las políticas estatales, los recursos económicos movilizados por el sistema financiero y la sociedad, dejando en un segundo plano la generación de ganancias privadas. Al priorizar los objetivos de desarrollo, el Estado monitorea, regula e interviene sobre los espacios y actores financieros.

Entre los mecanismos de control más efectivos se cuenta la prohibición del *trading* de alta frecuencia, el cual tiende a ensanchar las asimetrías de información entre los inversores (Xie, 2016). Además, las autoridades financieras exigen que los *traders* que operan en los mercados de futuros chinos indiquen si sus negociaciones son con fines de cobertura o con propósitos especulativos. A través de la intervención estatal, los mercados de capital han fortalecido a las empresas chinas en la medida en que las autoridades económicas impulsan la cotización de las empresas de propiedad estatal en las bolsas de valores, sin por ello perder su control sobre ellas, gracias a la propiedad del Estado de una parte de los paquetes accionarios (Petry, 2020).

Además del marco regulatorio, el Estado chino ejerce un control directo sobre las entidades financieras a través de la integración de la estructura del PCC con los cuadros gerenciales financieros. Ésta articulación implica la presencia de una o varias ramas, comités o células del partido en cada institución financiera sea pública o privada. Además, el PCC se reserva la facultad de nominar a los dirigentes de las principales instituciones financieras en el país. Finalmente, el partido mantiene el monopolio en la lucha contra la

corrupción en el seno de las instituciones financieras, lo cual le da la libertad de llevar a cabo arrestos y purgas en el sector financiero (Sperber, 2020, ver Heilman, 2005).

También el Banco Central posee herramientas de control directo que no tienen comparación en sus contrapartes del resto del mundo. El Banco Central provee instrucciones *ad hoc* a las instituciones bancarias a través de una práctica conocida como *window guidance*, con las que influye sobre la trayectoria de la economía. El *window guidance* consiste en reuniones organizadas por los funcionarios del banco central con las gerencias de los bancos en las cuales se transmiten instrucciones de forma directa, sea por vía oral o escrita, en un proceso que es opaco. Las instrucciones no sólo se refieren a la fijación de cuotas de crédito, sino que pueden orientar el crédito hacia sectores y proyectos específicos (Sperber, 2020).

De entre los distintos bancos estatales, uno de los bancos más importantes en el desarrollo de infraestructura es el *China Development Bank* (CDB). Su creación, en 1994, está muy ligada con la historia del crédito externo. Durante las décadas de 1980 y 1990, la inversión en infraestructura se financió con crédito externo, de tal manera que entre 1986 y 1995 el endeudamiento externo público chino promedió el 3% el PIB anual.

El crédito internacional permitía al gobierno chino suplir la escasez de divisas para importar los insumos indispensables para el desarrollo de infraestructura, en un contexto en el que el sistema bancario aún era relativamente débil y pequeño. Con la crisis financiera asiática en 1997, el financiamiento externo colapsó. El vacío fue llenado por el CDB, el cual comenzó a funcionar como un banco de política económica que proveía de préstamos a proyectos a escala nacional. Es notable que éste fue el primer banco en otorgar crédito a un LGFV para el desarrollo de infraestructura. El CDB no recibe depósitos de los hogares, sino que emite bonos en el mercado interbancario. A fines de 2017, el valor de sus bonos alcanzaba los 8.4 billones de RMB (Zhang y Xiong, 2020, pp. 221-222).

Special Purpose Vehicles

Otra parte importante en el financiamiento del desarrollo urbano lo constituyen los *Special Purpose Vehicle* (SPV), los cuales reúnen fondos propios a partir de las inversiones que

hacen individuos e instituciones de forma indirecta en el sector inmobiliario. Las *compañías fiduciarias* son el primer tipo de SPV, afiliadas a bancos, aseguradoras o al Estado. Actúan como un tercer actor frente a las instituciones gestoras de riqueza, compañías e individuos adinerados. Los SPV extienden préstamos que devengan interés y que son financiados a través de productos financieros vendidos a empresas e individuos.

Posteriormente estos fondos son canalizados a varios sectores entre ellos el inmobiliario. Los SPV son instrumentos que no están garantizados, sin embargo, algunos de ellos como los WMP suelen ser atractivos para los inversores individuales, debido a las altas tasas de rendimiento que ofrecen, superiores a los bancos. En 2011 los préstamos fiduciarios representaron el 15% del total del financiamiento fiduciario, el cual equivalía al 20% de los préstamos bancarios para actividades de desarrollo. En tanto forma de titularización privada, los *trusts* y los fondos fiduciarios permiten que la tierra sea transformada en un activo financiero líquido (Theurillat et al., 2017, p. 22).

Los SPV han asumido nuevas formas, como las *plataformas de inversión online* que funcionan como fondos abiertos que reúnen directamente dinero de los inversores, sobre todo de los hogares (ver Zhang y Wei, 2015).

Finalmente, en el contexto de un sistema financiero subdesarrollado y reprimido, los inversores han evitado las restricciones en los mercados de capital domésticos y el subdesarrollo de los mercados de bonos corporativos nacionales a través del vuelco hacia los mercados externos, a través de ramas *offshore* que cotizan en los mercados internacionales de capital, particularmente en el *Stock Exchange of Hong Kong, Ltd.*

El acceso al capital extranjero, comparativamente más barato, se ha vuelto aún más asequible gracias al establecimiento del mercado RMB *offshore* desde diciembre de 2011 (Maziad y Kang, 2012). El capital internacional fue reunido principalmente a través de la emisión de bonos corporativos en Hong Kong, el cual entre 2010 y 2013 alcanzó los 49 mil millones de USD (Theurillat et al., 2017, p. 22).

El *Shadow banking* fue introducido en China en 2012 con el fin de reducir la presión financiera que había dejado el paquete de estímulo económico, inaugurándose un periodo de liberalización financiera. Los WMP absorbieron los ahorros de los hogares a una

tasa de interés mayor que la ofrecida por varios proyectos a cargo de LGFV. Los WMP son instrumentos opacos debido a que operan fuera de la hoja de balance y no ofrecen garantías de pago en muchas ocasiones. La expansión de la banca en la sombra fue una manera empujar deuda fuera de las hojas de balance a través de la conversión de préstamos bancarios a WMP (Wu, 2023).

El *shadow banking* también significó una respuesta de los grandes bancos comerciales a las restricciones legales al financiamiento. Éste tipo de financiamiento alcanzó niveles importantes después de 2008, al punto en que el banco central adoptó un nuevo agregado monetario de mayor amplitud: el financiamiento social total, el cual incluye los créditos en los que el banco sólo es el intermediario. Este financiamiento ha sido importante para las pequeñas empresas que el sistema bancario no considera viables (Rodríguez y Rodríguez, 2023).

Con respecto a los tipos de banca en la sombra en la RPC, dice Anguiano Roch: “Los operadores de productos de gestión de liquidez ([...] en chino 理财产品, cáichǎn chǎnpǐn) levantan recursos líquidos, con los que forman paquetes de inversión con ayuda de bancos medianos y pequeños, así como bancos provinciales, fundamentalmente para la industria de la construcción y la de bienes raíces, dos de los sectores preferidos por los gobiernos locales para impulsar el crecimiento de sus respectivas entidades. El problema con el manejo de estos recursos es que no están garantizados, ni la devolución del dinero recaudado o de sus réditos, porque su principal canalización es a inversiones de riesgo no reguladas” (Anguiano Roch, 2022), p. 64).

4.5. Mercado inmobiliario y de tierra.

El mercado inmobiliario chino está integrado en el sistema financiero a través de varios canales. Por una parte, la propiedad de viviendas constituye el principal activo en el portafolio de los hogares, debido a la ausencia de otros vehículos de inversión y a la existencia de mercados financieros subdesarrollados. Por otro lado, los gobiernos locales dependen en gran parte de los ingresos por la transferencia de tierras y del uso de los ingresos futuros como colateral para obtener financiamiento a través de los LGFV. Las empresas también utilizan la tierra como colateral para contratar deuda y, desde 2008 las firmas más capitalizadas han invertido fuerte en el mercado de tierra.

Además, hay un alto grado de exposición del sector bancario a los riesgos del mercado inmobiliario debido a los préstamos hechos a los hogares, desarrolladores, gobiernos locales y otras firmas que poseen activos en bienes raíces. Esta exposición hace del sector inmobiliario una pieza central para asegurar la estabilidad del sistema financiero (Liu y Xiong, 2020, Di et al., 2022).

El origen del mercado inmobiliario chino se remonta a la política de mercantilización del sistema de vivienda en 1998, cuando se impulsó el acceso de los hogares urbanos a la propiedad. Hasta ese momento las viviendas habían sido proporcionadas por las empresas de propiedad estatal (Zhang, 2022). A fines de la década de 1990 el gobierno central puso en marcha una política para desarrollar el sector inmobiliario privado a través del banco central, el cual emitió hipotecas a tasas de interés subsidiadas con el fin de estimular la compra de viviendas. “Desde 1998, el gobierno comenzó a fomentar el desarrollo de préstamos inmobiliarios para enfrentar la crisis asiática y estimular la demanda interna en un contexto de privatización de todo el parque inmobiliario chino” (Gaulard, 2014, p. 72).

Entre 1998 y 2002 el *People's Bank of China* disminuyó cinco veces la tasa de interés hipotecaria para estimular la demanda de viviendas. Hacia 2005, el mercado de hipotecas residenciales chino se había convertido en el más grande de Asia (Liu y Xiong, 2020). La política monetaria que estimulaba el consumo de los hogares continuó, en 2013, la tasa de préstamo para la compra de viviendas a un año era de apenas el 6% (Gaulard, 2014, p. 69).

Entre 2003 y 2018 hubo una fuerte apreciación de los precios de las viviendas que se acompañó de un crecimiento sólido del producto regional bruto per cápita. El hecho de que el boom se acompañara de un aumento en el poder de compra de los hogares a nivel nacional será reflejo de que el boom de precios contaba con sustento económico.

No obstante, fueron los hogares de menores ingresos los que asumieron una carga financiera considerable, la cual equivalía a 8 o 10 veces su ingreso anual. Estas compras se basaban en la expectativa de que el incremento de precios persistiría en el tiempo. El desarrollo de este cuadro de expectativas significó un aumento en las vulnerabilidades del sector inmobiliario frente a una posible recesión (Liu y Xiong, 2020).

El *boom* de los precios inmobiliarios permitió a los gobiernos locales mantener un nivel alto del gasto. Por otro lado, el sector inmobiliario tanto residencial como comercial estuvo sujeto a las políticas definidas por los gobiernos locales respecto a la mercantilización de la tierra (Liu y Xiong, 2020) en la medida en que el Estado mantiene el control monopólico sobre la oferta de la tierra (Hamnett, 2020).

Con respecto al incremento de las cargas financieras sobre los compradores de viviendas es necesario decir que los motivos de consumo no explican por sí solos el hecho de que los hogares estén dispuestos a asumir una carga financiera. Para 2018 era más barato rentar una casa que comprarla. La tasa de ahorro en el país era muy alta, por lo que en ausencia de alternativas de inversión, las viviendas comenzaron a ser tratadas por los hogares como activos financieros y no como valores de uso. Los préstamos hipotecarios permitieron a los individuos adquirir una segunda o tercera casa. Esta dinámica era reforzada por las limitaciones estatales para invertir en los mercados financieros globales. Además, dada la disparidad de género en términos demográficos, los hombres han enfrentado en las últimas décadas una gran competencia para encontrar pareja, por lo que la propiedad sobre una vivienda se ha convertido en un símbolo de estatus en el mercado del matrimonio (Liu y Xiong, 2020). Hacia 2020, en una investigación del *People's Bank of China*, la propiedad representaba el 59% de la riqueza de los hogares y $\frac{3}{4}$ partes de la deuda de los mismos (Business Insider México, 2023).

Entre 2010 y 2014, con el fin de enfriar los precios del boom, en las grandes ciudades se restringió la compra de casas para los residentes no locales en 47 ciudades. Hacia 2017 esta política había terminado y se estimulaba la compra de propiedades para los residentes no locales (Theurillat et al., 2017, pp. 24-25)¹⁶.

¹⁶ Aunque los últimos desarrollos rebasan el alcance del presente trabajo, es de mencionarse que para aliviar los problemas de sobreoferta en el sector inmobiliario, el *People's Bank of China* y la Administración Nacional de Regulación Financiera, publicaron el 31 de agosto de 2023, una reducción en el pago inicial mínimo de hipotecas al 20% para los compradores por primera vez y, del 30% para los de segunda vez. La tasa de depósito en Beijing y Shanghai era del 30% y del 40% respectivamente. Además, las tasas de interés sobre las nuevas hipotecas fueron reducidas en un 40% después de que el banco central redujera la prima mínima más baja a su tasa preferencial de préstamo de referencia. Después del anuncio, los mayores bancos comerciales del país redujeron sus tasas de depósitos en un rango de 10 a 25 puntos. La política de flexibilización apuntaba a ayudar a 40 millones de hogares compradores, fortaleciendo la confianza de estos sobre las perspectivas del precio de las propiedades (Hee, 2023).

Manejo de la Tierra

El desarrollo del sector inmobiliario está íntimamente vinculado al estatus especial de la propiedad de la tierra en China, la cual, como se ha mencionado, es constitucionalmente propiedad estatal o colectiva. En el primer caso, se agrupa la mayor parte de la tierra urbana, controlada por el gobierno central. En la segunda categoría, las tierras pertenecen a los miembros de las colectividades rurales. En ambos casos, el gobierno local tiene la facultad de arrendar y licitar la tierra (Liu, 2018).

La Constitución establece que los gobiernos locales tienen el derecho de vender los derechos de uso de suelo (Gaulard, 2014), facultad que pone a los gobiernos locales en una posición de monopolio sobre la oferta de la tierra.

Las cesiones de los derechos de uso de suelo a cambio de tarifas y cuotas iniciaron en 1979, con la llegada al país de empresas extranjeras. En este primer momento los derechos no podían ser vendidos a terceros, por lo que no existía un mercado de transferencias de tierra. A partir de entonces ocurrió un proceso gradual que desembocó en la mercantilización de la tierra en el país.

En 1988 fue modificada la *Land Administration Law* para que fueran permitidas las transferencias de uso de suelo a cambio del pago de tarifas. La nueva legislación hizo posible que los derechos de usos de la tierra pudieran ser objeto de transacciones de mercado, sentando la base para la emergencia de los mercados urbanos de tierra. En 1990, el Consejo de Estado emitió la *Regulación Provisional de las Concesiones y Transferencias de los Derechos de Uso de Tierra sobre las Tierras de Propiedad Estatal en Ciudades y Pueblos*, la cual especificaba que los derechos de uso de suelo podían ser asignados, transferidos, concedidos e hipotecados.

La legislación sobre la transferencia de los derechos de uso de suelo reintrodujo los valores de la tierra, permitiendo a los gobiernos locales captar fondos a través de las ventas de tierra y préstamos bancarios. En este marco legal, los gobiernos urbanos se convirtieron en agentes estatales que administraban estas transacciones y producían planes maestros del desarrollo urbano (Shin, 2015).

En 1998, durante el 15vo Congreso Nacional del PCC, se aprobó una ley que otorgaba a los gobiernos locales la propiedad *de jure* de la tierra dentro de sus jurisdicciones. En ese mismo año se aprobó la *Ley de Gestión de la Tierra* la cual habilitó a los gobiernos locales para vender los derechos del uso de suelo. La nueva regulación estimuló la formación de un mercado primario de tierra (Guoqing et al., 2021)¹⁷.

En 2002 fue establecido el sistema *Zhaopaigua*, el cual obligaba a los gobiernos locales a licitar públicamente la tierra antes de su arrendamiento, siguiendo procedimientos regularizados y uniformes, de forma que fue eliminada la discrecionalidad de los funcionarios en el proceso de transferencia de los derechos de uso de suelo.

En 2004, nuevas regulaciones establecieron un mercado competitivo de arrendamiento y transferencia de tierra. Con la eliminación de las principales barreras para que operara el mecanismo de oferta y demanda sobre los activos de tierra, inició un periodo de suba sostenida de los precios de las viviendas y la tierra. Es importante señalar que en este tipo de transferencias lo que se transfiere no es en estricto sentido la propiedad de la tierra, sino los derechos de uso de la misma. La tierra se concede por 30 años para su uso industrial, 40 años para el comercial y 70 para el uso residencial. Quienes compran estos derechos asumen que una vez expiradas las concesiones pueden ser renovadas después del pago de algún tipo de tarifa (Liu, 2018, Liu y Xiong, 2020).

La mayor parte de las tierras implicadas en la urbanización se ubican en zonas rurales. Ya que la legislación china establece que la tierra es propiedad estatal las colectividades rurales están obligadas a vender sus tierras a las municipalidades si éstas lo requieren. En la medida en que no hay más compradores potenciales, las colectividades se ven obligadas a aceptar los precios ofrecidos, cualesquiera que sean.

Una vez que la tierra es transferida a bajos precios, los gobiernos locales preparan éstos predios para la construcción y los venden a precios muy superiores a las desarrolladoras,

¹⁷ El mercado primario de tierra es aquel en el que los gobiernos locales ofertan predios a los compradores privados. A su vez, éstos últimos pueden vender sus concesiones y derechos a terceros dentro del mercado de tierra secundario, el cual es mucho menor en tamaño que el primario. Entre 2000 y 2015, el mercado secundario representaba apenas el 3.75% de todas las transacciones de tierra en términos de pago (Liu y Xiong, 2020, pp. 197-198).

que suelen ser empresas públicas. Los ingresos generados por la diferencia entre el precio de compra y de venta constituye una fuente importante de ingresos para las finanzas locales. Finalmente, los desarrolladores venden los predios ya desarrollados a los hogares a precios mucho más altos. Si acaso la demanda es muy limitada, entonces se habrá asistido a una operación especulativa (Jong, 2019).

Con respecto a los gobiernos locales, su capacidad para mercantilizar la tierra como fuente de ingreso sólo surgió con la introducción de un mercado de tierra de doble vía durante la década de 1980. A partir del control cuasi-monopólico sobre la oferta de tierra de los gobiernos locales, éstos han conseguido los valores de estos activos.

Para ello, han estimulado el desarrollo industrial beneficiándose con los efectos de derrama y con la elevación de los valores de la tierra comercial y residencial dentro de sus jurisdicciones, de forma que el *land finance* se ha convertido en la estrategia fundamental del desarrollo urbano (Lin y Zhang, 2015). En la medida en que es una fuente de ingresos y un activo susceptible de ser colateralizado para acceder al crédito bancario, la tierra constituye el activo más valioso en la cartera de los gobiernos locales (Feng et al, 2022).

Los desarrolladores

Entre los desarrolladores más importantes en el país está *Zhongrong*, que es una rama del conglomerado financiero *Zhongzhi Enterprise Group*, el cual participa en el negocio de la gestión del patrimonio. Fundado en 1987, *Zhongrong* llegó a gestionar en 2014 \$100 mil millones de dólares (INFOBAE, 2023).

El gobierno central se ha comprometido en garantizar las actividades de las desarrolladoras inmobiliarias para que éstas puedan llevar a cabo sus proyectos en los tiempos convenidos, evitando que la confianza en el sector y los compradores se vean afectados. La salud financiera de las desarrolladoras más importantes es una cuestión de estabilidad para la economía, pues la quiebra de una de estas podría tener un efecto de contagio entre el sector inmobiliario y el financiero, debido a los vínculos que les unen.

Si el estrés se contagiara, una ralentización en el mercado de la propiedad podría conducir a la caída de la inversión inmobiliaria, lo que a su vez incidiría de forma negativa sobre la inversión privada y sobre los ingresos de los gobiernos locales (Lu y Keller, 2023). A pesar del riesgo financiero que representan las prácticas de endeudamiento irresponsable de las grandes inmobiliarias, el gobierno ha mantenido un enfoque selectivo y fragmentado en situaciones en que ha sido necesario rescatar desarrolladoras que sufren de estrés financiero (Mariko, 2021)¹⁸. Como señalan Soto y Valdés (2024) “[...] el gobierno central ha seguido un apolítica para mejorar la valoración del riesgo en el mercado, incluso si en el corto plazo esto genera turbulencias. En 2020, el gobierno central estableció las llamadas “tres líneas rojas”, que representan umbrales de deuda que considera aceptables, con la finalidad de regular el endeudamiento de los desarrolladores inmobiliarios” (Soto y Valdés, 2024, p. 37).

Por otro lado, los inversionistas chinos se encuentran mejor cubiertos frente a una posible quiebra que sus pares extranjeros. En el caso de que una desarrolladora importante fuera a la quiebra, los daños absorbidos por los inversores locales serían menores que para los extranjeros. En cualquier caso los dueños de los bonos corporativos pueden sufrir pérdidas sobre sus principales, no obstante los tenedores de bonos y los bancos chinos cuentan con mejores oportunidades para reclamar su inversión, a través de procedimientos civiles o acuerdos voluntarios, instrumentos a los que no tienen acceso los inversores extranjeros (Lu y Keller, 2023).

Los desarrolladores inmobiliarios suelen tener comportamientos de riesgo, conducta que se fortalece debido a la percepción de que el gobierno central está dispuesto a apoyar el mercado frente a cualquier situación de crisis. Dada la importancia del sector inmobiliario en la economía y en los ingresos de los gobiernos locales, se asume que un colapso en este

¹⁸ Desde 2020 el gobierno central ha publicado las llamadas “tres líneas rojas” las cuales señalan los niveles de apalancamiento inaceptables en el sector inmobiliario, mientras que se anuncia que el gobierno central no tiene la intención de apoyar todos los desarrollos en el sector y que las empresas mejor capitalizadas y menos apalancadas sobrevivirán, mientras que aquellas con posiciones financieras débiles irán a la quiebra. De esta manera, el gobierno central ha permitido que los mercados crediticios valoren de forma más realista el riesgo financiero pese a que esto pueda generar volatilidad de corto plazo. Las tres líneas rojas son umbrales de deuda que impiden que los desarrolladores inmobiliarios contraten deuda de forma descontrolada, la cual incluso ha evidenciado que grandes desarrolladoras como Evergrande incurren en prácticas de riesgo (Mariko, 21, Niziolek, 2021).

sector conduciría a la inhabilitación de los gobiernos locales, dañando seriamente la economía. Es por ello que se espera que el gobierno central no permita un colapso en medio de una burbuja inmobiliaria, por lo que el sector gozaría de garantías implícitas. La política contracíclica que en la década del 2010 ha aplicado el gobierno central parece reforzar esta creencia (Liu y Xiong, 2020).

4.6. Perdedores de la urbanización.

En general el proceso de incorporación de tierras rurales a las zonas urbanas representa un cambio cualitativo en la política de industrialización rural impulsada por el Estado desde mediados de la década de 1980. En aquel entonces el gobierno central impulsó el “apoyo sistemático a la industrialización rural y, la formación de pequeños centros de población equipados con los servicios urbanos básicos en zonas rurales” (Rodríguez y Rodríguez, 2003, p. 285). La connotación territorial de la industrialización rural se acompañaba de la directiva política para evitar la migración masiva a las grandes ciudades. Sin embargo, la ola urbanizadora de mediados de los años 2000 ocurrió a la par de la migración masiva a las zonas urbanas.

La urbanización representó una transferencia de riqueza a los sectores de altos ingresos que controlaban las desarrolladoras inmobiliarias y, para las familias de los sectores medios que podían disfrutar de todos los servicios urbanos en las municipalidades acomodadas.

En este proceso, los perdedores fueron los antiguos pobladores rurales. Si bien es cierto que estos fueron indemnizados en los procesos de desalojo, también es verdad que las nuevas viviendas representaban un valor pequeño en comparación con el valor generado por la transferencia de sus antiguas tierras a nuevos propietarios. También resultaban perdedores los trabajadores migrantes a quienes se les negó la posibilidad de tener un título de propiedad sobre sus viviendas (Jong, 2019).

El proceso de urbanización significó el desplazamiento masivo de las poblaciones ubicadas en los espacios destinados al redesarrollo. Sólo en Beijing, entre 2002 y 2012, hubo 3 millones de desplazados, como parte de un proceso de desposesión (Harvey, 2012).

Pese a la variación en los cálculos, se estimaba que en 2020 había 200 millones de migrantes rurales en las ciudades chinas (Hamnett, 2020, p.4)

La enorme migración del campo a la ciudad que ocurrió en la primera década del nuevo milenio, hizo que el sistema de control sobre la migración [*Hukou*] tuviera que ser modificado. En 2001, en el 10mo Plan Quinquenal, se planteó que el mercado de la vivienda debía ser el motor del crecimiento económico y se debían eliminar las barreras a la urbanización. El sistema *Hukou*, que con el tiempo se había convertido en una traba para el desarrollo inmobiliario, finalmente fue abolido en 2014 y sólo se restringió la migración a las ciudades más grandes como Beijing. No obstante, la urbanización hacia 2016 era aún un fenómeno en proceso, ya que el 40% de la población aún vivía en zonas rurales (Liu y Xiong, 2020, p. 185).

La urbanización, acelerada con el *spatial fix* de 2008, ha conducido a la emergencia de diferentes formas de desposesión de los pobladores, a través de reformas sobre la tierra que pueden tomar la forma de coerción directa o a través de medios más sutiles. El desplazamiento de las poblaciones rurales y urbanas abre oportunidades para que el capital pueda fluir en el paisaje rural y en el urbano (Yang y Loopmans, 2023).

El intenso desarrollo del *built environment* que inició en 2008 ha implicado altos costos sociales y medio ambiental. La urbanización en las zonas rurales ha exigido la reubicación de los pobladores rurales. El desarrollo urbano ha sido marcado por el uso ineficiente de los recursos naturales y de la tierra urbana, de manera que por cada punto porcentual en que se incrementó el nivel de urbanización se agregaron 1,004 km² de tierra urbana, consumiéndose 60 millones de toneladas de carbón estándar y 1.7 miles de millones de m³ de agua urbana. (Wang y Wang, 2015, p. 167).

La urbanización no sólo ha representado un incremento en el riesgo financiero a través de la exposición de los gobiernos locales a las prácticas de apalancamiento excesivo de los LGFV. La adquisición de viviendas por parte de los hogares chinos en medio del aumento sostenido de los precios en el sector inmobiliario, que en ocasiones aparece como una condicionante para el acceso a servicios públicos como la educación, ha conducido a

que sectores cada vez más amplios de la población dependan de la estabilidad del mercado inmobiliario, so pena de perder una parte de su patrimonio.

En términos generales, la reestructuración geográfica de la economía china ha dado lugar a una urbanización desigual en la que los sectores más cercanos al poder político se han favorecido, sea a través de la obtención de proyectos de construcción y de desarrollo inmobiliario o a través de la adquisición de viviendas que en muchos casos son utilizadas como activos financieros. La especulación sobre el *built environment* ha hecho posible la obtención de enormes beneficios y la acumulación de fortunas.

El desarrollo de tierra que prioriza la atracción de industrias y la construcción de complejos habitacionales y comerciales de lujo ha significado el desplazamiento y la desposesión de pobladores rurales y urbanos. No obstante, ya que la conservación del poder político en manos de la burocracia estatal china depende en gran medida del mantenimiento de ciertos niveles mínimos de bienestar material, el Estado ha ejecutado sus políticas de desarrollo urbano intentando atenuar las tensiones sociales, sea incorporando a los pobladores en el diseño de la regeneración de los espacios que habitan, o a través de la indemnización bajo la forma de nuevas viviendas, las cuales suelen representar un aumento en la calidad de vida para las poblaciones desplazadas.

Conclusión

Uno de los elementos más importantes en la conformación del Estado chino contemporáneo es la herencia del periodo socialista y el control que mantiene el PCC sobre la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las transformaciones experimentadas por el aparato estatal desde el inicio de las reformas de mercado en 1979 lo han convertido en un ente muy diferente del típico Estado socialista del siglo XX.

El Estado chino se compone de una serie de instituciones transicionales que juntas conforman un ensamble, caracterizado por la complejidad de sus relaciones. Los distintos niveles de gobierno y órganos de dirección ejercen su poder a través de arreglos basados en la territorialidad y la competencia económica. Aquí los gobiernos locales gozan de una amplia autonomía y muchas veces compiten entre ellos, no sólo por concentrar el

crecimiento económico dentro de sus jurisdicciones o las funciones decisivas del gobierno y las finanzas; sino que también compiten en la esfera económica, a través de sus propias empresas que luchan por el control de un mercado en particular.

El Estado chino no es una entidad monolítica. Los incentivos y la agencia de los niveles inferiores de gobierno son centrales en el esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. En este escenario, el gobierno central se hace presente a través de la simbiosis entre la estructura del Estado y el PCC, el cual se reserva el derecho de nombrar a los funcionarios y cuadros. El gobierno central diseña las estrategias territoriales.

La intervención del Estado sobre la producción del *built environment* se refleja en el concepto del sector público, el cual describe la presencia estatal incluso en aquellos sectores y empresas donde su porcentaje en la propiedad es bajo.

La descentralización que ha impulsado el Estado chino se refleja sobre el *built environment* en la gobernanza urbana. Aquí, el Estado abre espacios para que distintos actores de mercado y otras organizaciones sociales participen, de forma que el control estatal sobre la producción del *built environment* es negociado, permitiéndole atenuar el conflicto social.

La participación de distintos actores en el desarrollo urbano no debilita las capacidades de intervención del Estado. Por el contrario, éste último integra los proyectos de construcción dentro de la política económica, convirtiendo la producción del *built environment* en una herramienta para estimular el crecimiento económico.

En este marco institucional, los gobiernos locales han convertido a la urbanización en una herramienta para maximizar sus ingresos y negociar el reescalamiento del poder dentro del Estado que inició a mediados de la década de 1990. Los gobiernos locales han utilizado la tierra tanto como colateral para financiar sus proyectos de desarrollo, como puntal de la política industrial y como una fuente segura de ingresos no presupuestarios.

La capacidad de los gobiernos locales para utilizar la tierra de esta forma es una consecuencia del particular régimen de propiedad de la tierra que existe en la RPC. Por mandato constitucional, toda la tierra es propiedad del Estado, por lo que los gobiernos

locales pueden controlar la oferta de tierra dentro de sus jurisdicciones, creándose un monopolio que difícilmente puede replicarse en otras partes del mundo.

La búsqueda por maximizar los ingresos derivados de la tierra ha conducido a los gobiernos locales a construir zonas residenciales de lujo y a modificar su política en cuestiones aparentemente distantes del desarrollo urbano, como la educación. En ambos casos, la mercantilización de la vivienda puede entrar en conflicto con los intereses de la mayoría de la población y, contribuir a la creciente desigualdad social en el país.

La gobernanza urbana vigente en la RPC tiene sus orígenes en la década de 1990 cuando las ciudades se convirtieron en la unidad de la acumulación de capital. Con el *spatial fix* de 2008 se consolidó un tipo de gobernanza urbana en el que la planeación estratégica del Estado asumía un lugar protagónico, al tiempo que era aplicada a través de instrumentos de mercado. A pesar de que el Estado participa colaborando de forma estrecha con diferentes actores de mercado y financieros, las actividades de la gobernanza no son capturadas por la lógica y los motivos financieros, aunque sus propios criterios de funcionamiento son transformados.

Este tipo de gobernanza urbana se caracteriza por la flexibilidad y la creación de incentivos que involucren a nuevos participantes del desarrollo urbano. En muchas ocasiones puede crear marcos de colaboración que se alejan del tipo de comando directo que ejercía el Estado sobre el desarrollo urbano durante el periodo socialista, como en el caso de los proyectos *Sanjiu*.

La gobernanza urbana ha experimentado en los últimos años un proceso de reescalamiento en el que la unidad de la planeación estratégica ha pasado de la ciudad a la ciudad-región. Esta nueva orientación estratégica inició en 2018 y ha conseguido aumentar la eficiencia en la coordinación del desarrollo a través de la planeación espacial, minimizando de paso los efectos negativos que había generado la competencia entre ciudades, en cuestiones como el medio ambiente y la desigualdad social

Finalmente, se ha mostrado cómo la creciente importancia de la tierra como fuente de ingresos para los gobiernos locales ha imbuido la gobernanza urbana de un carácter empresarial. Los gobiernos locales se han convertido en un participante activo en el

mercado, formando *joint ventures* con el capital privado para desarrollar proyectos inmobiliarios. Sin embargo, la mercantilización del *built environment* es la herramienta a través de la cual es impulsado el proyecto estatal, configurándose una forma regulatoria de control que se ejerce a través de instrumentos de mercado.

Debido a las prohibiciones para que los gobiernos locales pudieran obtener financiamiento externo, a través del crédito bancario, fue necesario recurrir a entidades independientes de la estructura del gobierno, pero que estuvieran bajo el control del gobierno local, para canalizar el crédito bancario a los proyectos de construcción. Estas entidades, conocidas desde 2009 como *Local Governments Financial Vehicles*, ya existían desde la década de los noventa, pero fue a partir del paquete de estímulo económico de 2008 que se multiplicaron y asumieron un papel central en la organización espacial.

Los LGFV son entidades creadas por los gobiernos locales una vez que se les inyecta capital bajo la forma de transferencias de activos públicos. Una vez capitalizadas, las LGFV pueden utilizar sus activos como colateral para obtener crédito bancario. Además de canalizar financiamiento hacia los proyectos de construcción, estas entidades se encargan de la ejecución misma de los megaproyectos y del desarrollo de tierra de tipo ordinario.

La operación de los LGFV ha sido una pieza importante en la financiarización del espacio urbano en la RPC. Su operación no sólo ha permitido canalizar recursos hacia la urbanización sino que también, gracias a la coletaralización de sus activos, han sido una fuente e ganancias financieras para los gobiernos locales.

En este sentido, los LGFV aumentaron sus niveles de endeudamiento, mostrando conductas financieras irresponsables y de riesgo. Sin embargo, pese a haber sido un agente de financiarización, estas entidades sólo son mantenidas por los gobiernos locales si son capaces de cumplir con sus objetivos de desarrollo de infraestructura. De esta manera permanecen subordinadas a los objetivos de la política estatal.

Además de los LGFV, el Estado chino experimentó con otros arreglos institucionales como el *contractor model*, el cual consiste en la participación de empresas privadas como contratistas, en contextos en los que el gobierno local no tiene los recursos

suficientes para indemnizar o relocalizar a los habitantes que serán desplazados, o hacer los trabajos necesarios para el desarrollo de la tierra. Estas empresas operan con financiamiento propio o con crédito bancario, para lo cual es importante el respaldo implícito que proveen los gobiernos locales frente a las instituciones bancarias, a pesar de que formalmente esta práctica está prohibida. Esta circunstancia revela la relevancia que mantienen las prácticas informales *guanxi* en el funcionamiento de la gobernanza urbana.

Por otra parte, la capacidad exhibida por el Estado chino para volcar enormes masas de recursos financieros hacia el *built environment* se explica por su control sobre el sistema financiero y las particularidades de éste. El sector bancario constituye la base del sistema financiero chino, del cual los mayores bancos son propiedad estatal, lo que le permite al gobierno central dirigir de manera directa las políticas de las principales instituciones bancarias. El Estado ejerce su influencia a través de la intervención en espacios estratégicos de la infraestructura financiera.

En el mercado de capitales, por ejemplo, los controles sobre el *trading* de alta frecuencia permiten disminuir las prácticas especulativas. Además, hay una integración entre la estructura del PCC y los organigramas de las entidades financieras. En cada institución financiera, pública o privada, existen comités o células del PCC que transmiten las directrices del partido en la operación cotidiana de estas entidades. El banco central, por su parte, actúa a través de la práctica conocida como *window guidance*, donde se imparte instrucciones en reuniones con los cuadros gerenciales, orientado el crédito hacia sectores y proyectos específicos.

El sistema financiero no sólo ha jugado un papel relevante en la canalización de recursos hacia la urbanización, sino que también se encuentra estrechamente vinculado con el sector inmobiliario a través del patrimonio de los hogares chinos, dentro de los cuales la propiedad de las viviendas es fundamental. Además de la exposición del sector bancario a las fluctuaciones en el mercado inmobiliario derivada del endeudamiento de los LGFV, una variedad de actores, desde desarrolladores hasta los hogares, poseen activos en bienes raíces y están dispuestos a asumir altos niveles de endeudamiento para adquirir estos activos.

El boom de precios observado durante las dos primeras décadas del siglo XXI son resultado de las políticas de mercantilización de la vivienda y el estímulo al consumo interno que formaron parte de las reformas de mercado de los años noventa. El boom de precios ha permitido a los gobiernos locales mantener altos niveles de gasto y ha estimulado a los compradores de viviendas a asumir cargas financieras cada vez mayores, sobre todo en el contexto de un sistema financiero reprimido que no ofrece alternativas de inversión para los sectores medios que se enriquecieron en los últimos años.

El hecho de que los gobiernos locales posean el monopolio de la oferta de tierra y puedan orientar la evolución del mercado inmobiliario, se debe al particular régimen de la propiedad de la tierra que existe en el país. La constitución china establece que toda la tierra es propiedad del Estado y que son los gobiernos locales los propietarios *de jure* de la misma.

Finalmente, se ha señalado que la urbanización de las últimas décadas también ha tenido perdedores, en particular los trabajadores migrantes que no pueden acceder a la propiedad de la vivienda, los pobladores de las zonas redesarrolladas que son desplazados y los pobladores rurales que deben entregar sus tierras a los gobiernos locales.

Conclusiones

El *spatial fix* que ocurrió en la RPC en 2008 desató un proceso de urbanización sin parangón en la historia de la humanidad. El vuelco a la construcción de infraestructura estabilizó al capitalismo mundial y además tuvo efectos tan importantes como el aumento en el precio de las materias primas que, a inicios del siglo XXI, sostuvo la política social de los gobiernos de centro-izquierda latinoamericanos. La importancia y el alcance de la ola urbanizadora china están fuera de toda discusión.

Como se señaló en el capítulo 1, la reestructuración espacial como vía para solucionar los problemas de rentabilidad del capital no es una operación que haya sido exclusiva al caso chino. Sin embargo, podemos señalar ciertas particularidades. El *spatial fix* fue el resultado de la iniciativa del Estado chino, que fue aprovechada o resistida por distintos actores y agentes gubernamentales y privados, pero que siguió la ruta marcada por los objetivos de la política estatal.

La energía y decisión con la que obró el gobierno central tiene que ver con la preocupación por mantener la estabilidad política en un contexto en el que millones de trabajadores estaban siendo expulsados de la industria manufacturera. Las reformas de mercado, que han acelerado el crecimiento económico de forma impresionante, han minado el andamiaje de seguridad social y derechos de la clase trabajadora china del campo y la ciudad, particularmente a partir de la década de los noventa.

El aumento en la explotación y en la precarización de millones de personas sólo ha podido imponerse a cambio de la promesa por parte del Estado de la prosperidad económica y el aumento en el consumo. El choque financiero externo amenazó la base misma de la legitimidad política del PCC y, por tanto, la inversión en infraestructura no sólo fue elegida por su capacidad de evitar la destrucción de grandes masas de capital, sino porque dichos proyectos también eran capaces de absorber a los trabajadores que estaban quedando en el paro.

No obstante, se podrá señalar que otros gobiernos del mundo también lanzaron paquetes de estímulo económico para enfrentar la crisis económica, pero parece que sólo en la RPC esta política resultó en el aumento masivo de proyectos de construcción. Esta

circunstancia se explica por las propias características del sistema financiero que canalizó los recursos a los proyectos estratégicos del Estado.

El sector bancario constituye el corazón del sistema financiero y, en éste, los bancos estatales son los más importantes. Además de que las principales instituciones bancarias son de propiedad estatal, el Estado posee instrumentos de control como el *window guidance* o la prohibición del *trading* de alta frecuencia que le permiten orientar el crédito hacia sectores y proyectos que considere más importantes. El control estatal, sin comparación en los países occidentales, garantizó que el paquete de estímulo fluyera con celeridad hacia el *built environment*.

La elección de mecanismos financieros para hacer llegar el paquete fiscal hacia el desarrollo urbano estimuló la financiarización del *built environment*, cuya posibilidad se había creado con la mercantilización de la vivienda y la construcción de un marco institucional que incentivaba a los gobiernos locales a maximizar sus ingresos no presupuestarios a través del desarrollo de tierra. Observamos que la financiarización, como el *spatial fix*, fue un desarrollo orientado, limitado y estimulado por el Estado.

La financiarización de la gobernanza y del proceso urbano en realidad es consistente con el enfoque experimental y precautorio que ha mantenido el Estado chino a lo largo de todo el periodo de reformas de mercado que inició en 1979. En este sentido, la gobernanza china ha mostrado una gran capacidad y flexibilidad para la innovación institucional y para incorporar las lecciones que arrojan los experimentos de en casos concretos para su generalización posterior.

Los motivos y actores financieros han sido utilizados para alcanzar los objetivos económicos del Estado, pero allí donde el riesgo financiero se ha convertido en una fuente de inestabilidad política, el Estado ha retenido las capacidades suficientes para inhibir las mismas prácticas y espacios financieros que antes había alimentado. A partir de 2014, se asiste en la RPC a un proceso de desfinanciarización del espacio urbano, que se acompaña de un reescalamiento de la gobernanza urbana y una política que combate el manejo especulativo de las viviendas para priorizar su valor de uso.

Sin embargo, la operación del mismo Estado se ha visto modificada por la incorporación de criterios financieros. De la misma manera en la que el PCC ha incorporado a sus filas a la clase capitalista china, en una suerte de simbiosis en la que la disciplina leninista dentro del Partido y el control político de éste sobre la vida política y económica se mantienen, la gobernanza urbana ha subsumido las actividades empresariales y la disciplina del mercado para alinear las políticas de los gobiernos locales con los ejes rectores que establece el gobierno central.

El modelo de gobernanza urbana que hizo posible el *spatial fix* de 2008 también revela la eficacia con la que el Estado chino ha sido capaz de crear el ambiente institucional y los incentivos que han atraído la participación de una diversidad de actores a la producción del espacio urbano. Lejos quedan las imágenes anacrónicas de un Estado monolítico que de forma vertical dirige el rumbo de la sociedad.

En este trabajo se ha mostrado cómo el espacio urbano es resultado de una red de relaciones complejas entre los diferentes niveles del gobierno y actores sociales y privados, que negocian, resisten e impulsan la reestructuración espacial, allanando los obstáculos que impiden la circulación del capital a través del paisaje. La diversidad de arreglos institucionales entre los distintos niveles de gobierno y la participación de agentes de mercado en la producción del *built environment* representa un hallazgo que desdice una de las hipótesis presentadas en la introducción de este trabajo.

Al iniciar la investigación se pensó encontrar un tipo de gobernanza urbana en la que el Estado dictara, a través de las estructuras del partido y de los gobiernos locales, su visión estratégica en la producción del espacio urbano de un modo más o menos unilateral. Sin embargo, para el periodo analizado la planeación estatal está mediada por la participación de distintos actores que persiguen sus propios objetivos. Esta planeación negociada sobre la configuración espacial de la economía refleja una particularidad china, que se ha manifestado en otras esferas de la actividad económica: la consecución de los objetivos estatales de desarrollo a través del despliegue de instrumentos de mercado.

Para países como México, la experiencia de financiarización y desfinanciarización del *built environment* ofrece perspectiva histórica y política. El caso chino muestra que es

posible inhibir la operación de los motivos y actores financieros y que al mismo tiempo el Estado puede involucrarse en actividades de desarrollo al tiempo que procura que haya un uso eficiente y “rentable” de los recursos allí invertidos. Esta observación puede ser sugerente en un contexto en el que la falta de imaginación política de muchos actores involucrados en la producción del *built environment* mexicano parece no poder superar los límites de los arreglos institucionales creados bajo la gobernanza urbana neoliberal.

No obstante, la acción estatal no puede desprenderse de su papel fundamental de garantizar la reproducción de las relaciones sociales dominantes. Futuras investigaciones deberían abonar a la comprensión del carácter de clase del Estado chino y su papel sobre la producción del paisaje. ¿Hasta dónde llega la autonomía del Estado con respecto a los intereses privados en la RPC? ¿Cuáles son los efectos de largo plazo sobre la gobernanza urbana que ha tenido la desfinanciarización que ocurrió entre 2014 y 2018? Y si bien el Estado chino parece que ha tenido éxito al gestionar las recientes tensiones que resultan del endeudamiento y la especulación en el sector inmobiliario ¿Hasta dónde será posible sostener este modelo basado en la inversión en infraestructura?

Referencias

- Aalbers, M. B. (2019). Financial geography III: The financialization of the city. *Progress in Human Geography*, 44(3), 1–13. <https://doi.org/10.1177/0309132519853922>
- Aalbers, M. B. (2022). State/finance symbiosis. *Urban Geography*, 44(4), 796–802. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.2016259>
- Adhikari, R., y Yang, Y. (2002). ¿Qué significará el ingreso en la OMC para China y sus socios comerciales? *Finanzas y Desarrollo*, 39(3), 22–25.
- Amsden, J. (1979). The spatial dimension of history. *Radical History Review*, 1979(21), 11–31.
- Anguiano Roch, E. (2022). *China: Política financiera, crecimiento interno e impacto internacional*. UNAM.
- Anguiano Roch, E. (2023). *China: Caso excepcional de movilización de recursos financieros para el crecimiento*. UNAM.
- Anguiano Roch, E., y Rodríguez y Rodríguez, M. T. (2011). *El sistema financiero de China: heterodoxia política* (Cuadernos de Trabajo del Cechimex, 4).
- Ardener, S. (Ed.). (1981). *Women and space: Ground rules and social maps*. St. Martin's Press.
- Astarita, R. (2004). *Valor, mercado mundial y globalización*. Ediciones Cooperativas.
- Astarita, R. (2012, 10 de septiembre). Capital financiero, capital dinerario y capital comercial. *Rolando Astarita Blog*. <https://rolandoastarita.blog/2012/09/10/capital-financiero-capital-dinerario-y-capital-mercantil/>
- Astarita, R. (2018, 21 de enero). Concentración del capital financiero global. *Rolando Astarita Blog*. <https://rolandoastarita.blog/2018/01/21/concentracion-del-capital-financiero-global/>

- Aveline-Dubach, N. (2020). China's housing booms: A challenge to bubble theory. En D. Pumain (Ed.), *Theories and models of urbanization: Geography, economics and computing sciences* (pp. 183–208). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-36656-8_9
- Bai, C., Hsieh, C., Song, Z. M., y Wang, X. (2021). *Special deals from special investors: The rise of state-connected private owners in China* (Documento de trabajo N.º 28170). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w28170>
- Bai, Z., y Liu, J. (2020). China's governance model and system in transition. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 9(1), 65–82. <https://doi.org/10.1080/24761028.2020.1744229>
- Ball, M. (1986). The built environment and the urban question. *Environment and Planning D: Society and Space*, 4(4), 447–467. <https://doi.org/10.1068/d040447>
- Bartuska, T. (2007). The built environment: Definition and scope. En W. R. McClure y T. J. Bartuska (Eds.), *The built environment: A collaborative inquiry into design and planning* (pp. 3–14). John Wiley & Sons.
- BBC News Mundo. (2021, 22 de diciembre). *Crisis de Evergrande: Los esfuerzos de China por evitar su “momento Lehman Brothers”*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59762197>
- Benson, S. P. (1979). Palace of consumption and machine for selling: The American department store, 1880–1940. *Radical History Review*, 1979(21), 199–225.
- Berger, B., y Martin, R. F. (2011). *The growth of Chinese exports: An examination of the detailed trade data* (Documento de trabajo N.º 1033). Board of Governors of the Federal Reserve System. <https://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2011/1033/ifdp1033.pdf>
- Bonnet, A. (2002). El fetichismo del capital-dinero: Un comentario sobre el debate Chesnais-Husson. *Revista da Sociedade de Economia Política*, 10. <https://laargentinareciente.com.ar/documento/el-fetichismo-del-capital-dinero-el-debate-chesnais-husson/>

Bourdieu, P. (1970). The Berber house or the world reversed. *Social Science Information*, 9(2), 151–170.

Braudel, F. (1993). *La dynamique du capitalisme*. Flammarion.

Broadbent, G., Bunt, R., y Jencks, C. (Eds.). (1980). *Signs, symbols, and architecture*. John Wiley & Sons.

Brunhoff, S. (2010). *A finança capitalista*. Alameda. (Obra original publicada en 2006).

Business Insider México. (2023, 18 de agosto). *China's economic model isn't working, but that doesn't mean that the country is headed for a Lehman moment*. <https://businessinsider.mx/china-economy-beijing-lehman-moment-policy-deflation-economy-markets-property-2023-8/?r=US&IR=T>

Cartier, C. (2001). 'Zone fever', the arable land, and real estate speculation: China's evolving land use regime and its geographical contradictions. *Journal of Contemporary China*, 10(28), 445–469.

Castells, M. (1974). Consommation collective, intérêts de classe et processus politique dans le capitalisme avancé. *Papers: Revista de Sociologia*, 3, 63–89. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.876>

Castells, M. (1975). *Luttes urbaines et pouvoir politique*. Maspero.

Castells, M. (1977). *The urban question: A Marxist approach*. Edward Arnold.

Castells, M. (1978). *City, class and power*. Macmillan Education. (Obra original publicada en 1972).

Chan, K. (2024). "Managed competition" in China's state firms. *High Capacity Blog*. <https://www.high-capacity.com/p/managed-competition-in-chinas-state>

Chen, A. (2009). Thirty Years of Chinese Reform: Transition from Planned Economy to Market Economy. *Asian Social Science*, 5(3), 52–56.

Chesnais, F. (2016). *Finance capital today: Corporations and banks in the lasting global slump*. Brill.

Christophers, B. (2016). The state and financialization of public land in the United Kingdom. *Antipode*, 49(1), 62–85. <https://doi.org/10.1111/anti.12267>

Chuang. (2021). *Social contagion: And other material on microbiological class war in China*. Charles H. Kerr. <https://chuangcn.org/books-/social-contagion/ch4/>

Clark, E., Larsen, H. G., y Hansen, A. L. (2015). *Financialisation of built environments: A literature review* (Documento de trabajo N.º 114). Financialisation, Economy, Society & Sustainable Development (FESSUD).

CNN Business. (2023, 1 de septiembre). *China takes aim at real estate crisis with new measures to boost economy*. <https://edition.cnn.com/2023/09/01/economy/china-mortgage-stimulus-intl-hnk/index.html>

Coakley, J. (1994). The integration of property and financial markets. *Environment and Planning A*, 26, 297–713.

Crowe, N. (1995). *Nature and the idea of a man-made world: An investigation into the evolutionary roots of form and order in the built environment*. MIT Press.

Davis, S. G. (1986). *Parades and power: Street theatre in nineteenth-century Philadelphia*. Temple University Press.

Desai, V., y Loftus, A. (2013). Speculating on slums: Infrastructural fixes in informal housing in the global South. *Antipode*, 45(4), 789–808.

Di, Z., Heshmati, A., y Liu, S. (2022). *Relationship between the real estate sector and the stock market in Chinese provinces* (Documento de trabajo). IZA Institute of Labor Economics.

Dickens, P. G. (1980). Social science and design theory. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 7(3), 353–360.

- Dinlersoz, E. N., y Fu, Z. (2022). Infrastructure investment and growth in China: A quantitative assessment. *Journal of Development Economics*, 158, 102916. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.102916>
- Divale, W. T. (1977). Living floor area and marital residence: A replication. *Behavior Science Research*, 12(2), 109–115. <https://doi.org/10.1177/106939717701200202>
- Dong, J., y Xia, L. (2022). *China: Will infrastructure investment become the key growth stabilizer in 2022?* BBVA Research. https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2022/07/20220705_China_infrastructure_investment.pdf
- Duarte Rivera, C. (2023). El papel del Estado en el origen de la financiarización desde la perspectiva marxista y poskeynesiana: Un análisis comparativo. *Cuadernos de Economía Crítica*, 9(19), 33–53.
- Duncan, J. S. (1982). From container of women to status symbol: The impact of social structure on the meaning of the house. En J. S. Duncan (Ed.), *Housing and identity: Cross-cultural perspectives* (pp. 11–32). Holmes & Meier.
- Durand, C. (2014). *Le capital fictif: Comment la finance s'approprie notre avenir*. Les Prairies Ordinaires.
- Durkheim, É. (1968). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Shapire. (Obra original publicada en 1915).
- Durkheim, É., y Mauss, M. (2009). *Primitive classification*. Cohen & West. (Obra original publicada en 1903).
- Dussel Peters, E. (2022). Capitalismo con características chinas: Conceptos y desarrollo en la tercera década del siglo XXI. *El Trimestre Económico*, 89(354), 467–489. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i354.1500>
- Edelman, M. (2012). L'espace et l'ordre social. *Politix*, 25(97), 7–24. <https://doi.org/10.3917/pox.097.0007> (Obra original publicada en 1978).

- Epstein, D. G. (1973). *Brasilia, plan and reality: A study of planned and spontaneous urban development*. University of California Press.
- Epstein, G. A. (2005). Introduction: Financialization and the world economy. En G. A. Epstein (Ed.), *Financialization and the world economy* (pp. 3–16). Edward Elgar.
- Esser, J., y Hirsch, J. (2000). The crisis of Fordism and the dimensions of a ‘post-Fordist’ regional and urban structure. En A. Amin (Ed.), *Post-Fordism: A reader* (pp. 71–98). Blackwell. (Obra original publicada en 1994).
- Fairbairn, M. (2014). ‘Like gold with yield’: Evolving intersections between farmland and finance. *Journal of Peasant Studies*, 41(5), 777–795.
- Fan, C. C., y Sun, M. (2008). Regional inequality in China, 1978–2006. *Eurasian Geography and Economics*, 49(1), 1–20. <https://doi.org/10.2747/1539-7216.49.1.1>
- Fang, H., Gu, Q., Xiong, W., y Zhou, L. (2015). *Demystifying the Chinese housing boom* (Documento de trabajo N.º 21112). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w21112>
- Farahani, I., y Clark, E. (2016). *Financialisation of built environments: Urban governance, social geographies, and sustainability* (Documento de trabajo N.º 168). Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development (FESSUD).
- Feng, Y., Wu, F., y Zhang, F. (2022). The development of local government financial vehicles in China: A case study of Jiaying Chengtou. *Land Use Policy*, 112, 104793. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104793>
- Feng, Y., Wu, F., y Zhang, F. (2022b). Shanghai municipal investment corporation: Extending government power through financialization under state entrepreneurialism. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(1). <https://doi.org/10.1177/23996544221114955>
- Fernandez, J. W. (1988). Andalusia on our minds: Two contrasting places in Spain as seen in a vernacular poetic duel of the late 19th century. *Cultural Anthropology*, 3(1), 21–35. <https://doi.org/10.1525/can.1988.3.1.02a00030>

Fernandez, R., y Aalbers, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *Competition & Change*, 20(2), 1–18. <https://doi.org/10.1177/1024529415623916>

Financial Times. (2023, 6 de septiembre). *China stirs hopes in property market with latest stimulus plan*. <https://www.ft.com/content/976b551c-d275-4e42-9a0f-8cef99e645aa>

Fine, B. (2013). Financialization from a Marxist perspective. *International Journal of Political Economy*, 42(4), 47–66.

Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir: Naissance de la prison*. Gallimard.

Frey, D., Glean, S., y Dawson, R. (2014). *China's urban future: Financing a new era of urbanization*. KPMG International. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/05/China-urban-future-201405-Financing-a-new-era-of-urbanization.pdf>

Gao, H., Ru, H., y Tang, D. Y. (2018). *Selective default by local governments in China*. VoxChina. <https://www.voxchina.org/show-3-61.html>

Gaulard, M. (2014). La burbuja inmobiliaria en China. *Problemas del Desarrollo*, 45(178), 63–88.

Gottdiener, M. (1985). *The social production of urban space*. University of Texas Press.

Green, J. (2011). Interview with Martha Schwartz, FASLA. *American Society of Landscape Architects*. <https://www.asla.org/ContentDetail.aspx?id=33801>

Gu, C., Kesteloot, C., y Cook, I. G. (2015). Theorising Chinese urbanisation: A multi-layered perspective. *Urban Studies*, 52(14), 2564–2580. <https://doi.org/10.1177/0042098014550457>

Guillén, A. (2014). Financialization and financial profit. *Brazilian Journal of Political Economy*, 34(136), 451–470.

Gunnøe, A. (2014). The political economy of institutional landownership: Neorentier society and the financialization of land. *Rural Sociology*, 79(4), 478–504.

- Guoqing, S., Tianhe, J., y Zhonggen, S. (2021). Evolution of land administration law and resettlement regulation in China. En M. Zaman, R. Nair, y S. Guozing (Eds.), *Resettlement in Asian countries: Legislation, administration and struggles for rights* (pp. 123–142). Routledge.
- Haila, A. (1988). Land as a financial asset: The theory of urban rent as a mirror of economic transformation. *Antipode*, 20(2), 79–101.
- Haila, A. (1991). Four types of investment in land and property. *International Journal of Urban and Regional Research*, 15(3), 343–365.
- Hamnett, C. (2020). Is Chinese urbanisation unique? *Urban Studies*, 57(2), 1–18. <https://doi.org/10.1177/0042098019890810>
- Harvey, D. (1976). Labor, capital, and class struggle around the built environment in advanced capitalist societies. *Politics & Society*, 6(3), 265–295. <https://doi.org/10.1177/003232927600600301>
- Harvey, D. (1982). *The limits to capital*. Basil Blackwell.
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital*. Basil Blackwell.
- Harvey, D. (2001). Globalization and the ‘spatial fix’. *Geographische Revue*, 3(2), 23–30.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23–40.
- Harvey, D. (2012). The urban roots of financial crises: Reclaiming the city for anti-capitalist struggle. *Socialist Register*, 48, 1–35. <https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/15644>
- He, Z., y Wei, W. (2022). *China’s financial system and economy: A review* (Documento de trabajo N.º 2022-105). Becker Friedman Institute for Economics in China.
- Heilmann, S. (2005). Regulatory innovation by Leninist means: Communist Party supervision in China’s financial industry. *The China Quarterly*, 181, 1–21.

- Henderson, G. L. (1999). *California and the fictions of capital*. Oxford University Press.
- Hendy, P., Ryan, E., y Taylor, G. (2024). The ABC of LGFVs: China's local government financing vehicles. *Bulletin*. Reserve Bank of Australia.
- Herrera-Dappe, M., Musacchio, A., Pan, C., Semikolenova, Y., Turkgulu, B., y Barboza, J. (2022). *State-owned enterprises as countercyclical instruments: Experimental evidence from the infrastructure sector* (Documento de trabajo N.º 9971). World Bank Group.
- Holgersen, S. (2020). On spatial planning and Marxism: Looking back, going forward. *Antipode*, 52(3), 800–824. <https://doi.org/10.1111/anti.12614>
- Hobsbawm, E. (1995). *Age of extremes: The short twentieth century, 1914–1991*. Abacus. (Obra original publicada en 1994).
- Hsing, Y. (2010). *The great urban transformation: Politics of land and property in China*. Oxford University Press.
- Hu, Y., Connor, D. S., Stulhlmacher, M., Peng, J., y Turner II, B. L. (2024). More Urbanization, more polarization: Evidence from two decades of urban expansion in China. *Urban Sustainability*, 4(33). <https://doi.org/10.1038/s42949-024-00170-z>
- Huang, T. (2023). *Local governments in China rely heavily on land revenue*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/research/piie-charts/2023/local-governments-china-rely-heavily-land-revenue>
- Hughes, F., Speelman, M., y Turnbull, D. (2013). The REIT in Europe: History, opportunities, challenges. En R. Sotelo y S. McGreal (Eds.), *Real estate investment trusts in Europe: Evolution, regulation, and opportunities for growth* (pp. 27–42). Springer.
- INFOBAE. (2023, 18 de agosto). *Los inversores temen que “el momento Lehman” de China esté más cerca de lo que se cree*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/08/18/los-inversores-temen-que-el-momento-lehman-de-china-este-mas-cerca-de-lo-que-se-cree/>

Jablonka, E. (2011). The entangled (and constructed) human bank. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 366(1563), 784. <https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0364>

Jia, H., y Ward, R. M. (1998). Shanghai's frontier: Pudong New Development Area. *The Geographical Bulletin*, 40(1), 1–12.

Jong, M. (2019). From eco-civilization to city branding: A neo-Marxist perspective of sustainable urbanization in China. *Sustainability*, 11(20), 5608. <https://doi.org/10.3390/su11205608>

Kaika, M., y Ruggiero, L. (2016). Land financialization as a 'lived' process: The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 3–22. <https://doi.org/10.1177/0969776413484166>

Kan, K., y Sun, J. (2024). Dispossession and beyond: Politics of rural land conversion in China's tourism villages. *Journal of Rural Studies*, 112, 103429. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103429>

Kaufmann, D., y Tobias, A. (2017). Strategies of cities in globalised interurban competition: The locational policies framework. *Urban Studies*, 55(12), 1–20. <https://doi.org/10.1177/0042098017707922>

King, A. D. (1976). Values, science, and settlement: A case study in environmental control. En A. Rapoport (Ed.), *The mutual interaction of people and their built environment: A cross-cultural perspective* (pp. 365–390). Mouton.

King, A. D. (1984). The social production of building form: Theory and research. *Environment and Planning D: Society and Space*, 2(4), 429–446. <https://doi.org/10.1068/d020429>

King, A. D. (2005). *Colonial urban development: Culture, social power and environment*. Routledge. (Obra original publicada en 1976).

King, A. D. (2005). A time for space and a space for time: The social production of the vacation house. En A. D. King (Ed.), *Buildings and society: Essays on the social*

development of the built environment (pp. 106–124). Routledge & Kegan Paul. (Obra original publicada en 1980).

Kirkpatrick, L. O., y Smith, M. P. (2011). The infrastructural limits to growth: Rethinking the urban growth machine in times of fiscal crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3), 477–503. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01058.x>

Knox, P. L. (1987). The social production of the built environment: Architects, architecture and the post-modern city. *Progress in Human Geography*, 11(3), 534–377. <https://doi.org/10.1177/030913258701100303>

Lan, T., y Zhang, L. (2021). *The new whole state system: State-led financialization, state-private fusion, and China's innovation policies after 2008*. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3826658>

Lapavistas, C. (2008). *Financialised capitalism: Direct exploitation and periodic bubbles* (Documento de trabajo). SOAS, University of London.

Lapavistas, C. (2011). Theorizing financialization. *Work, Employment & Society*, 25(4), 611–625.

Latham, A., y Layton, J. (2019). Social infrastructure and the public life of cities: Studying urban sociality and public spaces. *Geography Compass*, 13(7), e12444. <https://doi.org/10.1111/gec3.12444>

Latham, A., y Layton, J. (2022). Social infrastructure: Why it matters and how urban geographers might study it. *Urban Geography*, 43(5), 659–668. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.2003609>

Lawrence, D. L., y Low, S. M. (1990). The built environment and spatial form. *Annual Review of Anthropology*, 19, 453–505. <https://doi.org/10.1146/annurev.an.19.100190.002321>

Lee, R., y Schmidt-Marwede, U. (1993). Interurban competition? Financial centres and the geography of financial production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 17(4), 492–515.

Lévi-Strauss, C. (1958). *Anthropologie structurale*. Plon.

Lewandowski, S. (2007). The built environment and cultural symbolism in post-colonial Madras. En J. Agnew et al. (Eds.), *The city in cultural context* (pp. 123–142). Routledge. (Obra original publicada en 1984).

Lewis, P. (1979). Axioms for reading the landscape: Some guides to the American scene. En D. Meinig (Ed.), *The interpretation of ordinary landscapes: Geographical essays* (pp. 11–32). Oxford University Press.

Li, L., Willet, T. D., y Zhang, N. (2012). The effects of the global financial crisis on China's financial market and macroeconomy. *Economics Research International*, 2012, 1–12. <https://doi.org/10.1155/2012/961694>

Li, X., Hui, E. C. M., Chen, T., Lang, W., y Guo, Y. (2019). From Habitat III to the new urbanization agenda in China: Seeing through the practices of the 'three old renewals' in Guangzhou. *Land Use Policy*, 81, 513–522.

Li, Y., y Jonas, A. E. G. (2023). Small cities and towns in global city-centred regionalism: Observations from Beijing-Tianjin-Hebei region, China. *Transactions in Planning and Urban Research*, 2(1), 103–114.

Li, Z., Wu, F., y Zhang, F. (2023). State de-financialisation through incorporating local government bonds in the budgetary process in China. *Journal of Economic Geography*, 23(5), 1169–1190.

Lin, G. C. S., y Zhang, A. Y. (2015). Emerging spaces of neoliberal urbanism in China: Land commodification, municipal finance and local economic growth in prefecture-level cities. *Urban Studies*, 52(15), 2774–2798. <https://doi.org/10.1177/0042098014528549>

Lin, G. C. S., Li, X., Yang, F. F., y Hu, F. Z. Y. (2015). Strategizing urbanism in the era of neoliberalization: State power reshuffling, land development and municipal finance in urbanizing China. *Urban Studies*, 52(11), 1962–1982. <https://doi.org/10.1177/0042098013516344>

Linn, J. F. (1980). *The costs of urbanization* (Informe N.º 79-16). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/180221468914728701/pdf/The-costs-of-urbanization.pdf>

Liu, M. (2018). *Land financing-led urbanization in China: Evolution, scale and lessons*. United Nations Economic Commission for Africa. <https://archive.org/sites/default/files/uploaded-documents/SocialDevelopment/hlpd-urbanization-industrialization-2017/uneca-china-land-financing-pdf>

Liu, M., y Cui, Y. (2023). Land financing-led urbanization in China: Evolution, scale and lessons. *International Journal of Economics and Finance*, 15(6), 54–68. <https://doi.org/10.5539/ijef.v15n6p54>

Liu, T. (2023). Real-estate boom, commodification and crises of social reproductive institutions in rural China. *Development and Change*, 54(3), 543–569. <https://doi.org/10.1111/dech.12769>

Liu, C., y Xiong, W. (2020). China's real estate market. En M. Amstad, G. Sun, y W. Xiong (Eds.), *The handbook of China's financial system* (pp. 183–207). Princeton University Press.

Lu, L., y Keller, A. (2023). Is it the next Lehman Brothers moment? The Evergrande debt crisis and regulatory precaution. *University of Oxford Law Blogs*. <https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2023/08/it-next-lehman-brothers-moment-evergrande-debt-crisis-and-regulatory>

Luo, J., Wu, Y., Choguill, C., y Zhang, X. (2022). A study on promoting the intensive use of industrial land in China through governance: A game theoretical approach. *Journal of Urban Management*, 11(3), 298–309.

Malinowski, B. (2001). *The sexual life of savages in north-western Melanesia*. University Press of the Pacific. (Obra original publicada en 1929).

Mangin, W. (1967). Latin American squatter settlements: A problem and a solution. *Latin American Research Review*, 2(3), 65–98.

Mao, Q., Liu, L., y Ji, W. (2022). *Industrial policy and spatial arrangement of land leasing in China*. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4191224

Massey, D. (1996). A global sense of space. En S. Daniels y R. Lee (Eds.), *Exploring human geography: A reader* (pp. 237–245). Routledge. (Obra original publicada en 1991).

Massey, D. (2018). Power-geometry and a progressive sense of place. En B. Christophers, R. Lave, J. Peck, y M. Werner (Eds.), *The Doreen Massey reader* (pp. 149–159). Agenda Publishing. (Obra original publicada en 1993).

Mateo Tomé, J. P. (2010). *Crítica de la tesis de la financiarización como teoría de la crisis: Un intento de caracterización teórica* (Borrador de discusión). XII Jornadas de Economía Crítica. <https://marxismocritico.files.wordpress.com/2012/02/crc3adtica-de-la-tesis-de-la-financiarizacic3b3n.pdf>

Mayer, M. (2000). Post-Fordist city politics. En A. Amin (Ed.), *Post-Fordism: A reader* (pp. 316–338). Blackwell. (Obra original publicada en 1994).

Maziad, S., y Kang, J. S. (2012). *RMB internationalization: Onshore/offshore links* (Documento de trabajo N.º 12/133). International Monetary Fund.

McGee, T. G., Lin, G. C. S., Marton, A. M., Wang, M. Y. L., y Wu, J. (2007). *China's urban space: Development under market socialism*. Routledge.

McGuire, R. H., y Schiffer, M. B. (1983). A theory of architectural design. *Journal of Anthropological Archaeology*, 2, 277–303.

Meireles, M., y Villavicencio, G. (2019). Discusión teórica sobre la financiarización: Marxistas, poskeynesianos y en economías subdesarrolladas. *Ola Financiera*, 12(32), 61–112.

Meisner, M. (1999). *Mao's China and after: A history of the People's Republic*. The Free Press.

Miliband, R. (1969). *The state in capitalist society*. Basic Books.

Mitchell, D. (1992). Heritage, landscape, and the production of community: Consensus history and its alternatives in Johnstown, Pennsylvania. *Pennsylvania History: A Journal of Mid-Atlantic Studies, 59*(3), 198–226.

Mitchell, D. (2008). New axioms for reading the landscape: Paying attention to political economy and social justice. En J. L. Westcoat Jr. y D. M. Johnston (Eds.), *Political economies of landscape change* (pp. 29–50). Springer.

Mitchell, D. (2020). *Mean streets: Homelessness, public space, and the limits of capital*. University of Georgia Press.

Mitchell, D. (2023). Landscape justice. En J. Ohlsson y S. Przybylinski (Eds.), *Theorising justice* (pp. 123–142). Bristol University Press.

Mok, K. H., y Wu, X. F. (2013). Dual decentralization in China's transitional economy: Welfare regionalism and policy implications for central-local relationship. *Policy and Society*, 32, 61–75.

Moreno, L. (2014). The urban process under financialised capitalism. *City*, 18(3), 244–268. <https://doi.org/10.1080/13604813.2014.927099>

Morgan, L. H. (1965). *Houses and house-life of the American aborigines*. University of Chicago Press. (Obra original publicada en 1881).

Morrison, W. M. (2008). *China's economic conditions* (Informe para el Congreso). Congressional Research Service.

Nersisyan, Y., y Wray, L. R. (2010). *The global financial crisis and the shift to shadow banking* (Documento de trabajo N.º 587). Levy Economics Institute of Bard College.

Niziolek, N. (2021). *Evergrande is not China's "Lehman moment"* [Transcripción]. Calamos

Investments. <https://www.calamos.com/globalassets/media/documents/transcripts/market-quick-takes-evergrande-is-not-chinas-lehman-moment.pdf>

Pacione, M. (2006). *Urban problems: An applied urban analysis*. Routledge. (Obra original publicada en 1990).

Peattie, L. R. (1968). *The view from the barrio*. University of Michigan Press.

Peck, J., Theodore, N., y Brenner, N. (2009). Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review of International Affairs*, 29(1), 49–66.

Peck, J., y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380–404.

Petry, J. (2020). Financialization with Chinese characteristics? Exchanges, control and capital markets in authoritarian capitalism. *Economy and Society*, 49(2), 213–238. <https://doi.org/10.1080/03085147.2020.1718913>

Pinson, G. (2020). *La ville néolibérale*. Presses Universitaires de France.

Powell, J. (2018). *Towards a Marxist theory of financialised capitalism* [Documento de trabajo]. Greenwich Political Economy Research Centre.

Prasad, E., y Rumbaugh, T. (2004). Overview. En E. Prasad (Ed.), *China's growth and integration into the world economy: Prospects and challenges* (pp. 1–10). International Monetary Fund.

Rapoport, A. (1982). *The meaning of the built environment: A nonverbal communication approach*. Sage.

Reekie, R. F. (1972). *Design in the built environment*. Edward Arnold.

Rodríguez y Rodríguez, M. T. (2003). *Agricultura, Industria y Desarrollo Económico. El caso de China* (Tesis de doctorado, Vol. 1). UNAM.

Rodríguez y Rodríguez, M. T. (2023). *China: Sistema financiero y empresas estatales*. UNAM.

Rosen, D. H. (2014). *China's fiscal and tax reforms: A critical move on the chessboard*. Rhodium Group. <https://rhg.com/research/chinas-fiscal-and-tax-reforms-a-critical-move-on-the-chessboard/>

- Scott, A. J. (2019). City-regions reconsidered. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(3), 1–27.
- Segal, A., y Thun, E. (2001). Thinking globally, acting locally: Local governments, industrial sectors, and development in China. *Politics & Society*, 29(4), 557–588.
- Segall, M. H., Campbell, D. T., y Herskovits, M. J. (1963). Cultural differences in the perception of geometric illusions. *Science*, 139(3556), 769–771. <https://doi.org/10.1126/science.139.3556.769>
- Shaikh, A. (1990). *Valor, acumulación y crisis: Ensayos de economía política*. Tercer Mundo Editores.
- Shen, J. (2004). Cross-border urban governance in Hong Kong: The role of state in a globalizing city-region. *The Professional Geographer*, 56(4), 530–543.
- Sheng, L. (2016). Explaining urban economic governance: The city of Macao. *Cities*, 61, 96–108. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.08.011>
- Shin, H. B. (2015). Economic transition and speculative urbanisation in China: Gentrification versus dispossession. *Urban Studies*, 53(3), 471–489. <https://doi.org/10.1177/0042098015597111>
- Shin, H. B. (2015b). Urbanization in China. En J. D. Wright (Ed.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (2ª ed., pp. 973–979). Elsevier.
- Sine, J. P. (2024). *The rise and fall of LGFVs*. Cogitations Blog. <https://www.cogitations.co/p/the-rise-and-fall-of-lgfvs>
- Smith, N. (1990). *Uneven development: Nature, capital, and the production of space*. University of Georgia Press. (Obra original publicada en 1984).
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. *Antipode*, 34(3), 427–450. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00249>

Soto, R., y Valdés, L. (2024). El Fantasma de Lehman Brothers. Inestabilidad en el Sector inmobiliario en China. *Ola Financiera*, 17(47), 31–49. <https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2024.47.87533>

Sperber, N. (2020). *Une finance aux ordres: Comment le pouvoir chinois met le secteur financier au service de ses ambitions*. Institut Rousseau. <https://institut-rousseau.fr/une-finance-aux-ordres-comment-le-pouvoir-chinois-met-le-secteur-financier-au-service-de-ses-ambitions/>

Su, X., y Lim, K. F. (2023). Capital accumulation, territoriality, and the reproduction of state sovereignty in China: Is this ‘new’ state capitalism? *Environment and Planning A: Economy and Space*, 55(3), 697–715. <https://doi.org/10.1177/0308518X221093643>

Sun, Y., y Lisaia, D. (2018). History matters: Chinese urbanisation as an emergent space. *Urbanisation*, 3(1), 1–15. <https://doi.org/10.1177/2455747118790422>

Tafuri, M. (1976). *Architecture and utopia: Design and capitalist development*. MIT Press. (Obra original publicada en 1973).

Targa, M., y Yang, L. (2024). The impact of Communist Party membership on wealth distribution and accumulation in urban China. *World Development*, 181, 106512.

Theurillat, T., Lenzer, J. H., y Zhang, H. (2017). *The increasing financialization of China's urbanization* [Documento de trabajo]. HEG Arc.

Tian, L., y Ma, W. (2009). Government intervention in city development of China: A tool of land supply. *Land Use Policy*, 26(3), 599–609.

Tsui, K. Y. (2011). China's infrastructure investment boom and local debt crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 52(5), 686–711. <https://doi.org/10.2747/1539-7216.52.5.686>

Turner, V. (1982). *The forest of symbols: Aspects of Ndembu ritual*. Cornell University Press. (Obra original publicada en 1967).

- Van Kempen, R., Bolt, G., y Van Ham, M. (2016). Neighbourhood decline and the economic crisis: An introduction. *Urban Geography*, 37(5), 655–663. <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1096123>
- Wang, D., y Li, S. (2024). Social conflicts and their resolution paths in the commercialized renewal of old urban communities in China under the perspective of public value. *Journal of Urban Management*. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2024.11.007>
- Wang, G., Wang, Y., y Chen, T. (2023). Identification of urban clusters based on multisource data: An example of three major urban agglomerations in China. *Land*, 12(5), 1058. <https://doi.org/10.3390/land12051058>
- Wang, J., y Wang, X. (2015). New urbanization: A new vision of China's urban-rural development and planning. *Frontiers of Architectural Research*, 4(2), 166–168. <https://doi.org/10.1016/j.foar.2015.03.003>
- Wang, S., y Yang, D. (2021). *Policy experimentation in China: The political economy of policy learning* (Documento de trabajo N.º 29402). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w29402>
- Wang, W., Wu, F., y Zhang, F. (2024). Assembling state power through rescaling: Inter-jurisdictional development in the Beijing-Tianjin Zhongguancun Tech Town. *Political Geography*, 112, 103131. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2024.103131>
- Wang, Y. (2024). *Bonds, bridges, and burdens: China's local government debt in focus*. AXA Investment Managers. <https://core.axa-im.com/document/9495/view>
- Warf, B. (2008). *Time-space compression: Historical geographies*. Routledge.
- Weber, R. (2010). Selling city futures: The financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography*, 86(3), 251–274.
- Wilczak, J. (2023). Leveraging land value for rural development in China after the Sichuan earthquake. *China Information*, 32(2), 229–249. <https://doi.org/10.1177/0920203X20928903>

- Wong, C. P. W. (2000). *Central-local relations revisited: The 1994 tax sharing reform and public expenditure management in China* [Documento de trabajo]. Chinese University of Hong Kong. https://www.cuhk.edu.hk/gpa/wang_files/C%20Wong%202000.pdf
- Wong, F., y Zhong, H. (2021). *Introduction to China's onshore credit bond market*. Invesco.
- Wray, L. R. (2009). The rise and fall of money manager capitalism: A Minskian approach. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 807–828. <https://doi.org/10.1093/cje/bep024>
- Wu, F. (2002). China's changing urban governance in the transition towards a more market-oriented economy. *Urban Studies*, 39(7), 1071–1093.
- Wu, F. (2017). State entrepreneurialism in urban China. En G. Pinson y C. M. Journal (Eds.), *Debating the neoliberal city* (pp. 153–173). Routledge.
- Wu, F. (2018). Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Studies*, 55(7), 1383–1399. <https://doi.org/10.1177/0042098017721828>
- Wu, F. (2020). The state acts through the market: State entrepreneurialism beyond varieties of urban entrepreneurialism. *Dialogues in Human Geography*, 10(3), 362–366. <https://doi.org/10.1177/2043820620921034>
- Wu, F. (2022). Land financialisation and the financing of urban development in China. *Land Use Policy*, 112, 104412.
- Wu, F. (2023). The long shadow of the state: Financializing the Chinese city. *Urban Geography*, 44(1), 37–58.
- Wu, F. (2023b). Theorising urban development in China: State entrepreneurialism from the ground up. *Dialogues in Human Geography*, 0(0), 1–5. <https://doi.org/10.1177/20438206231174638>

- Wu, F., Pan, F., y Chen, J. (2022). Financialization under state entrepreneurialism in China. *Regional Studies*, 56(8), 1237–1243. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2051471>
- Wu, F., y Zhang, F. (2022). Rethinking China's urban governance: The role of the state in neighbourhoods, cities and regions. *Progress in Human Geography*, 46(3), 775–797. <https://doi.org/10.1177/03091325211062171>
- Xie, J. (2016). Criminal regulation of high frequency trading on China's capital markets. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 44, 1–15.
- Xu, Y. (2013). El sistema y la regulación en China: Una perspectiva histórica. *Orientando Temas de Asia Oriental, Sociedad, Cultura y Economía*, 1, 1–15. <https://orientando.uv.mx/index.php/orientando/article/view/222>
- Yang, L., WenXiu, H., y ZhenXing, S. (2023). Impact of local official corruption in local government debt in China: The mediating role of government investment efficiency. *SAGE Open*, 13(3), 1–15. <https://doi.org/10.1177/21582440231184976>
- Yang, R., y Loopmans, M. (2023). Land dispossession, rural gentrification and displacement: Blurring the rural-urban boundary in Chengdu, China. *Journal of Rural Studies*, 97, 22–33.
- Yao, S. (2008). *China's economy: 2007 and the year ahead* (Serie Briefing N.º 35). China Policy Institute, University of Nottingham.
- Yeh, A. G., Yang, F. F., y Wang, J. (2015). Economic transition and urban transformation of China: The interplay of the state and the market. *Urban Studies*, 52(15), 1–20. <https://doi.org/10.1177/0042098015597110>
- Yongding, Y. (2010). *The impact of the global financial crisis on the Chinese economy and China's policy responses*. Third World Network.
- Yu, Y. (2009). *China's reaction to the global economic crisis* (Informe RIETI FY2008). Research Institute of Economy, Trade and Industry. https://www.rieti.go.jp/en/rieti_report/112.html

- Zelinsky, W. (1973). *The cultural geography of the United States*. Prentice-Hall.
- Zhang, F., Wu, F., y Wang, W. (2023). City-regional governance under state entrepreneurialism in China. *Transactions in Planning and Urban Research*, 0(0), 1–13. <https://doi.org/10.1177/27541223231164786>
- Zhang, G. (2022). The history of China's real estate market and the risks it faces. *BCP Business & Management*, 29, 236–242.
- Zhang, L. (2014). *China: Real property law*. The Law Library of Congress. <https://www.loc.gov/law/help/real-property-law/china-real-property-law.pdf>
- Zhang, L., y Ong, A. (Eds.). (2008). *Privatizing China: Socialism from Afar*. Cornell University Press.
- Zhang, M., Qiao, S., y Yan, X. (2021). The secondary circuit of capital and the making of the suburban property boom in postcrisis Chinese cities. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(6), 1331–1355. <https://doi.org/10.1177/0308518X21992773>
- Zhang, X. (2023). Is China socialist? Theorising the political economy of China. *Journal of Contemporary Asia*, 53(5), 810–827. <https://doi.org/10.1080/00472336.2023.2235757>
- Zhang, X., y Wei, L. (2015). Analysis on the path of Internet finance penetrating into China real estate industry. *International Journal of Research in Business Studies and Management*, 2(10), 15–18.
- Zhang, Z., y Xiong, Y. (2020). Infrastructure financing. En M. Amstad, G. Sun, y W. Xiong (Eds.), *The handbook of China's financial system* (pp. 208–225). Princeton University Press.
- Zheng, S., Sun, W., Wu, J., y Kahn, M. E. (2017). The birth of edge cities in China: Measuring the effects of industrial parks policy. *Journal of Urban Economics*, 107, 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.05.002>

Zhuoyong, C. (2008). *Urbanization and spatial structure evolution of urban system in China* (Informe N.º 439). Institute of Developing Economies. <https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Vrf/pdf/439.pdf>