

## La comunidad Qingbo, Chengdu (China): Política de inclusión de nuevos inmigrantes en una comunidad de transición<sup>1</sup>

**Nombre de la política:** políticas de inclusión de nuevos inmigrantes, contextualizadas en el marco de la política de reforma piloto del gobierno municipal de Chengdu sobre el desarrollo integrado y equilibrado rural-urbano

**Fecha de inicio:** 2009

**Fecha de finalización:** en proceso

### CONTEXTO

#### CONTEXTO GUBERNAMENTAL

#### Contexto de la ciudad

---

<sup>1</sup> El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: [www.uclg.org/cisd/observatory](http://www.uclg.org/cisd/observatory)

Chengdu es una histórica capital de provincia situada en la provincia de Sichuan, en el centro de China. La población permanente registrada en la ciudad es de 11 millones de habitantes, de los cuales 3 millones residen en contextos urbanos. Además de los residentes permanentes, también se registran 3 millones de inmigrantes<sup>2</sup> en zonas del centro de la ciudad, con lo que la población de los seis distritos centrales es de unos 5-6 millones en total (*Chengdu Statistics...* 2010).

Aunque Chengdu está menos desarrollada que las megaciudades más grandes, debido a que es la capital de una provincia altamente poblada, la ciudad ha atraído a la mayoría de los inmigrantes de la provincia y a muchos de otras provincias que se mudan para ganarse la vida y al final se establecen allí. Como en otras partes de China, desde el inicio de la reforma económica y la mercantilización a principios de la década de 1980, la ciudad se ha expandido rápidamente. En los últimos años, aproximadamente la mitad de los bienes inmuebles locales los han adquirido residentes no locales. Inmigrantes recién llegados han comprado apartamentos en comunidades creadas por inmobiliarias en terrenos urbanos periféricos.

### Nivel de descentralización del país

China es un Estado unitario gobernado por un único partido político, el Partido Comunista de China. Hay cuatro designaciones de gobierno en China: por orden decreciente de autoridad son la central, la provincial, la municipal y el distrito. Chengdu es una de las 369 grandes ciudades que tienen la autoridad de establecer distritos (UCLG 2008). Para este caso, el ámbito gubernamental (autoridad) *responsable de llevar a la práctica* la política es el distrito (o ámbito municipal) y el ámbito (autoridad) *que lleva a la práctica* la política es el barrio (o comunidad) y las oficinas de subdistrito bajo la dirección de gobiernos de distrito. Los casos analizados en este artículo se encuentran en la comunidad de Qingbo (llamada *she qu* en chino), en un municipio del distrito de Qingyang de Chengdu.

Aunque China ha adoptado estrategias de descentralización en el contexto global de la modernización económica estratégica y pese a que el poder fiscal está relativamente descentralizado a los ámbitos provinciales y municipales, las actividades de los gobiernos locales continúan subordinadas a la supervisión y la dirección centrales. Los gobiernos locales son responsables de la prestación de servicios públicos básicos –ámbito en el que desempeñan un importante papel–, incluyendo programas de seguridad social, educación primaria, atención médica, infraestructuras, etc. Debido a que la capacidad y los recursos son limitados, los barrios rurales o semirurales (comunidades) se supone que financian parte de sus propios servicios públicos, incluyendo seguridad del barrio, servicios sanitarios, recogida de basura e incluso algunos programas de pensiones.

La comunidad local (*shequ*) es ahora la célula básica de la sociedad china urbana, que ha ido reemplazando progresivamente el “sistema de unidad de trabajo” desde la política de apertura

---

<sup>2</sup> La mayoría de los inmigrantes no están inscritos en la localidad de acogida. Según los resultados de una investigación no sistemática, solo cerca de un tercio de los inmigrantes están registrados.

de finales de la década de 1970.<sup>3</sup> El Partido Comunista de China ha actuado para sustituir una colectividad (unidad de trabajo) por otra (*shequ*) (Bray 2005).

En el ámbito del barrio (*shequ* o comunidades), los residentes eligen a sus respectivos representantes en los consejos. Estos consejos locales, a su vez, nombran representantes a los cuerpos de ámbito superior de la ciudad, que a su vez nombran candidatos para los consejos de condado y así sucesivamente para los ámbitos municipal y provincial. Un segundo órgano de gobierno establecido en cada ámbito (desde el distrito hasta el ámbito central) es un Congreso del Pueblo, formado por personas que ocupan puestos en las comisiones respectivas de ámbito inferior. Las elecciones a consejo de la comunidad/ barrio tienen lugar cada tres años. En los ámbitos de distrito y superior, los funcionarios se presentan a elección cada cinco años. Las comunidades locales eligen a sus respectivos consejos, tras un proceso de investigación de antecedentes de los candidatos. Las elecciones también pueden estar influidas por las oficinas gubernamentales de subdistrito.

Recientemente, se ha presionado al gobierno municipal de Chengdu a través de una reforma piloto equilibrada e integrada urbana-rural. Un pilar de esta reforma es la democracia de base. Los gobiernos municipales instan a las comunidades locales a llevar a cabo estrategias de participación ciudadana para mejorar los servicios públicos, especialmente en comunidades rurales y semirurales. Entre estas comunidades se encuentra la comunidad de Qingbo.

**Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política:** submunicipal y municipal

## CONTEXTO SOCIAL

En la mayoría de ejemplos de urbanización rápida de China, el gobierno local adquiere las tierras que eran de propiedad colectiva de los habitantes nativos. Con frecuencia las inmobiliarias pagan a los gobiernos locales para obtener autorización para construir bloques de apartamentos en terrenos agrícolas, que posteriormente venden a residentes recién llegados. Los barrios formados por estos nuevos apartamentos se denominan “barrios de nuevo estilo”. Se trata de comunidades cerradas que contratan sus propias agencias de administración de la propiedad, patrullas de seguridad pagadas privadamente, servicios de recogida de basura, mantenimiento del hogar, alcantarillado, jardinería, etc. Normalmente, los que pueden permitirse vivir en estos barrios son más ricos que los nativos.

Los habitantes que pierden su tierra reciben una recompensa por parte del gobierno en forma de dinero en efectivo, un plan de pensiones y apartamentos construidos en la localidad para los

---

<sup>3</sup> El sistema social de “unidades de trabajo”, antiguamente la lógica organizativa predominante de las residencias urbanas, ha ido dejando de existir progresivamente. Para mantener el control social sobre la sociedad, desde principios de la década de 1990, se han creado las “unidades de comunidad”, normalmente formadas por personas que trabajaban en la misma empresa o en el mismo departamento del gobierno y que vivían juntas en un complejo residencial organizado por su empleador o comunidad, que se han establecido como la base fundamental de la sociedad de transición china.

desplazados por la nueva construcción. Estos barrios son denominados “barrios de sustitución”. Entre los barrios de nuevo estilo y los barrios de sustitución, la distancia social se mide en términos de ingresos, nivel educativo, posesión de un registro de familias y situación geográfica.

Otro problema social es el sustento de los nativos. Aunque el gobierno local los compensará por los terrenos adquiridos por compra o desahucio, los sustentos de nativos son insostenibles porque sus habilidades, su edad y su nivel educativo los vuelven no competitivos en el mercado de trabajo emergente. La mayoría de las familias desplazadas, es decir, las que viven en comunidades de sustitución, quedan excluidas del mercado de trabajo al que los residentes de los nuevos barrios tienen acceso. Al mismo tiempo, para poder beneficiarse de los programas de seguridad social que el gobierno ha establecido para ellas, tienen que invertir dinero cada mes hasta que tienen 55 (mujeres) o 60 (hombres) años.<sup>4</sup>

La comunidad Qingbo, en la que se está implantando esta política, está situada en uno de los cinco distritos del centro de la ciudad, Qingyang, al oeste de Chengdu. Hasta 2004, el barrio era principalmente un pueblo agrícola en el que residían nativos y nuevos inmigrantes rurales. Este distrito contiene 14 oficinas de gobierno de subdistrito que atienden a 75 comunidades, con una población total de 1 millón de habitantes, de los cuales 460.000 son inmigrantes (Qingyang... 2010).

La comunidad Qingbo está situada entre el centro de la ciudad y los suburbios y tiene unos 13.000 hogares, de los cuales 1.200 pertenecen a antiguos habitantes que perdieron sus tierras, 300 son familias que no han perdido la propiedad de su tierra, 1.000 son hogares de habitantes que perdieron la tierra y se mudaron allí desde fuera de la comunidad (barrio de sustitución) y 1.300 hogares son de nuevos residentes que llegaron a nueve barrios nuevos. Unos 5.400 inmigrantes rurales de diferentes partes de la región viven en esta comunidad, como parte de los más de 30.000 habitantes (documentación y perfiles de la comunidad Qingbo).

## **DESCRIPCIÓN COMPLETA**

### **Presentación de la política**

Este caso está contextualizado en una típica situación de transición durante la rápida urbanización y la expansión de la ciudad en China<sup>5</sup> y una situación en la que las reformas han

---

4 [http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail\\_allpurpose.jsp?id=sUPwV90ncgvhyUdPz9yM](http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_allpurpose.jsp?id=sUPwV90ncgvhyUdPz9yM).

5 Para 2020, la población urbana de China alcanzará cerca de 470 millones de habitantes.

modificado el papel del gobierno urbano local en términos de gestión económica y fiscal, la prestación de bienes y servicios públicos y la fuerza y la estructura de las unidades administrativas locales (Yusuf & Saich 2008).

En cientos de estas comunidades locales y en cerca de 10 millones de personas de la zona urbana de Chengdu, aproximadamente la mitad de la población son inmigrantes recién llegados. Este caso ilustra los esfuerzos por implantar una política de participación e inclusión en un barrio de reciente creación formado por antiguos habitantes nativos (del municipio de Chengdu) que perdieron su tierra, y los residentes recién llegados a apartamentos y comunidades cerradas, incluyendo a otros inmigrantes rurales. El barrio intenta implantar la democracia local estableciendo estructuras e instituciones de gobierno local inclusivo y aplicando algunos enfoques participativos para integrar a los residentes marginados socialmente y reducir los conflictos y las tensiones sociales.

La política es un esfuerzo conjunto de gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales. Desde 2006, el gobierno municipal ha lanzado un agresivo programa para alcanzar el desarrollo equilibrado rural y urbano, del que un aspecto importante es la reforma de la democracia de base para implicar y empoderar a la gente local en sus propios asuntos. Este caso ilustra cómo una típica comunidad de base de transición de China ganó legitimidad como entidad de gobierno a través de la implantación de la política de gobierno municipal para un gobierno más inclusivo y participativo y mejores servicios públicos.

Hay tres dimensiones principales en el caso: participación, sustento e inclusión. El objetivo de la política es incluir a habitantes antiguos y a residentes recién llegados en la toma de decisiones participativa e institucionalizada, para hacer un seguimiento de los asuntos públicos y para mejorar los sustentos de los grupos desfavorecidos.

### **Antecedentes / Orígenes**

Como muchas otras ciudades más grandes de China, Chengdu ha experimentado un gran crecimiento en los últimos años. Muchos pueblos suburbanos cerca del centro de la ciudad se han transformado en zonas urbanas. Se adquirieron y ocuparon las tierras de los agricultores, en las que se construyeron nuevos bloques de apartamentos, que se vendieron a nuevos residentes que los podían pagar. Los agricultores nativos que perdieron su tierra se han reinstalado en la misma comunidad o cerca de ella, pero han tenido que enfrentarse a múltiples riesgos de ingresos no sostenibles, segregación, falta de servicios públicos locales y una voz débil en los asuntos públicos locales. Por otra parte, los antiguos habitantes nativos disfrutaban de derechos exclusivos y acceso a bienes de propiedad colectiva y a recursos que no están disponibles para nuevos residentes e inmigrantes rurales. Por ejemplo, la franquicia para alquilar y montar pequeños negocios en el mercado de la comunidad inicialmente era exclusiva de los antiguos habitantes nativos.

En el marco de la política de reforma piloto del gobierno municipal de Chengdu, se pidió a las comunidades locales que implantaran reformas democráticas de base (y se les animó a hacerlo) para implicar a los residentes locales en las decisiones y en los servicios públicos. En 2008, con el asesoramiento y la financiación de la Red de Gobierno Participativo de la China

Urbana, la Administración local de la comunidad de Qingbo decidió introducir enfoques de gobierno participativo para abordar los problemas locales.

### Objetivos de la política

El objetivo principal es establecer un mecanismo de participación ciudadana democrática en el ámbito local a través de la participación de los residentes, para facilitar la integración, minimizar los conflictos y reducir los riesgos. Como que el tema de los sustentos de las familias vulnerables es un importante factor de exclusión, también se han tenido en cuenta en este programa medidas relacionadas con ingresos sostenibles y formación.

Desde esta perspectiva, los tres principales ejes de la política son:

- *Mejora de los sustentos*, muchos habitantes ya no disponen de tierra para cultivar, no tienen la capacidad de aprender nuevos oficios ni son lo suficientemente jóvenes para hacerlo, así que la mayoría de ellos están excluidos del mercado de trabajo;
- *Fomento de la participación*, a través del establecimiento de mecanismos de toma de decisiones y seguimiento para implicar y empoderar a todos los residentes locales en el gobierno local y en la distribución de los recursos públicos; y
- *Promoción de la inclusión y la interacción* entre residentes de los dos tipos de barrios (de nuevo estilo y de sustitución), que normalmente tienen muy pocas interrelaciones sociales o económicas.

### Desarrollo cronológico de la política

#### *Fase 1: diseño y planificación*

A principios de 2009, se estableció un equipo de apoyo formado por un grupo de directivos y personal de la comunidad local, organizaciones no gubernamentales y consultores para planear y diseñar la política. Tras cuatro meses de trabajo, surgió un plan que fue entregado al gobierno de subdistrito y a la oficina de asuntos civiles del distrito. El plan se aceptó y aprobó muy rápidamente, y gobiernos relevantes locales expresaron total apoyo hacia la implantación. Luego se estableció un equipo de programa, liderado por la Secretaría del Partido de la comunidad de Qingbo, la Asociación de Trabajo Social Qingyang, una organización local, entró en la comunidad para ayudar en la implantación y se invitó a un equipo de consultores a participar en el esfuerzo y a apoyarlo.

#### *Fase 2: capacitación*

Mientras se desarrollaba el plan, se facilitó formación en capacitación para la participación ciudadana (consciencia y enfoques) a los grupos de directivos y al personal de la comunidad local. Este enfoque incluía talleres, manuales de implantación de la política y visitas de aprendizaje. Se preparó un manual del programa para cada miembro de la comunidad y la Red de Gobierno Participativo Urbano de China facilitó un taller de formación para el equipo del programa y el personal de la comunidad para asegurarse de que eran plenamente conscientes de los objetivos del programa y de cada procedimiento. Posteriormente, antiguos habitantes

que habían perdido la tierra y estaban desempleados recibieron formación para atender negocios. A grandes rasgos, estas sesiones de capacitación preparaban a los residentes para la participación ciudadana, aportaban una amplia enseñanza, enfoques prácticos para los grupos de directivos y el personal de la comunidad local y actividades de mejora de los sustentos para algunos residentes.

### *Fase 3: establecimiento de una institución de participación ciudadana*

El mecanismo de participación democrática de los ciudadanos se estableció y lanzó a principios de 2009, cuando se eligió el Consejo de Residentes de la Comunidad. En febrero de 2009, tras consultar con el equipo de apoyo a la política, se eligieron 21 miembros del consejo de residentes de la comunidad, todos ellos habitantes nativos antiguos. Para incluir residentes de los nuevos barrios en el aparato de gobierno de la comunidad, se reservaron 18 escaños más en el consejo para delegados residentes de las comunidades cerradas. Tras concluir los Estatutos y las Regulaciones del Consejo, el consejo de residentes empezó a reunirse mensualmente para debatir y decidir asuntos públicos de la comunidad.

Se crearon reglas y regulaciones, de las que se hizo publicidad en la comunidad. Luego se estableció un organismo supervisor para equilibrar las competencias del Consejo de Residentes de la Comunidad y hacer el consejo más responsable y transparente asegurando que se permitía a los residentes locales estar presentes en la sesión del consejo de supervisión e invitándolos a que lo hagan.

Posteriormente, se estableció el Equipo de Supervisión Financiera Democrática. La función de este grupo de expertos es supervisar y administrar los ingresos de la comunidad y el presupuesto de los servicios públicos destinados por el gobierno municipal. Las principales fuentes de ingresos para los gastos de la comunidad en programas públicos son (a) ingresos generados a partir de activos de la comunidad de propiedad colectiva y (b) el presupuesto fiscal destinado por el gobierno municipal para la mejora de los servicios públicos de la comunidad.

Finalmente, se estableció el Comité de Administración de la Propiedad. Este Comité está formado por representantes de empresas de administración de la propiedad de ocho barrios de nuevo estilo y un barrio de sustitución. Colaborando en asuntos comunes de ámbito público como patrullas de seguridad, servicios sanitarios y recogida de basura, aparcamiento ilegal e instalaciones para el ocio y la actividad física, los nuevos residentes y los nativos tienen derecho a las mismas facilidades proporcionadas por fondos privados y públicos, lo que ayuda a reducir la segregación entre ellos. Esta colaboración también creó puestos de trabajo para los residentes locales.

### *Fase 4: Sustento e inclusión*

El hecho de que los ingresos sean sostenibles es una parte importante de la inclusión para las familias vulnerables. Para aumentar los ingresos de estas familias, el Consejo de la Comunidad concedió un permiso especial a algunos hogares vulnerables para montar pequeños negocios de venta callejera de alimentos y quioscos de prensa. Normalmente estas familias son antiguos habitantes nativos sin trabajos. Se aumentaron los ingresos de estas familias y se proporcionaron servicios privados a todos los residentes de la comunidad. Para reducir la segregación entre los habitantes nativos y los nuevos residentes, se garantizan con igualdad de

condiciones franquicias para negocios comunitarios para todos los residentes. Esta decisión sirvió para disminuir los costes de los pequeños negocios y bajar los precios del mercado local.

Las familias con ingresos bajos y desfavorecidas recibieron atención especial. El Consejo de Residentes decidió permitir una docena de servicios para familias con rentas bajas, o les hizo un 50 % de descuento para alquilar un pequeño restaurante, lo que ayuda a cada familia a tener un mínimo de ingresos de 8.000 yuanes al año. De acuerdo con el Consejo, un restaurante que era de propiedad colectiva de la comunidad contrató a más de doce mujeres locales que estaban desempleadas. El Consejo de Residentes también llevaba a cabo un taller de artesanía para personas discapacitadas, a las que se les proporcionaba marketing y formación de manera gratuita.

Se organizaron algunas actividades recreativas para unir a los habitantes nativos con los residentes nuevos que estaban divididos en barrios separados. La comunidad organizó tareas domésticas, divertidas competiciones, deportes y fiestas comunitarios en que participaban familias tanto nativas como recién llegadas. Puesto que algunos hijos de residentes nuevos y de habitantes nativos iban a la misma escuela pública primaria situada en la comunidad, la escuela, en cooperación con la comunidad, organizó actividades de pintura y de lectura después de clase, con lo que se reunía a los padres.

### Agentes implicados

Los socios y los miembros en la planificación y la implantación de esta política incluyen:

- Oficina de Asuntos Civiles de Qingyang, la oficina de gobierno de subdistrito, y el Comité del Partido Comunista de Qingbo. Se trata de autoridades locales y sin su autorización y aprobación, la comunidad o las ONG solas no hubieran podido implantar la política.
- La Asociación de Trabajo Social del Distrito de Qingyang, una organización no gubernamental local, prestó servicios de mejora del sustento para grupos vulnerables, como formación profesional y talleres familiares para personas desfavorecidas y organizó divertidas competiciones, deportes y fiestas comunitarios;
- La Red Urbana de Gobierno Participativo Comunitario de China, que parcialmente financió y ayudó a desarrollar la política;
- Una serie de investigadores en institutos académicos, que actúan como consultores del programa, ofrecieron ayuda con el diseño, la implantación y la formación del programa;
- Empresas de administración de propiedades inmobiliarias contribuyeron a la patrulla de seguridad para la comunidad y abrieron sus instalaciones y sus recursos a toda la comunidad; y
- La escuela primaria local organiza actividades para reunir a padres de niños nativos y recién llegados para ayudar a crear vínculos sociales entre la comunidad.



## Beneficiarios

Todos los residentes de la comunidad –los habitantes nativos y los residentes nuevos – son beneficiarios. Los residentes de la comunidad han disfrutado de mejores servicios públicos locales que satisfacen sus demandas, incluyendo servicios sanitarios más seguros. Las familias vulnerables recibieron mayores ingresos. El gobierno local también se benefició de una disminución de las tensiones y los conflictos sociales causados por la segregación; ahora apenas tienen disputas y conflictos por resolver y los que todavía quedan pueden resolverlos los residentes mismos en el marco del Consejo de Residentes.

## Procesos participativos desarrollados

A lo largo del proceso, organizaciones no gubernamentales, como la Red de Gobierno Participativo Urbano de China y ONG locales, han apoyado la política. La política fue diseñada e implantada con la participación de las siguientes organizaciones: Consejo de Residentes de la Comunidad, Consejo de Supervisión, Grupo de Expertos de Supervisión Financiera Democrática y Comité de Administración de la Propiedad.

La política transformó el proceso de prestación de servicios públicos locales, por ejemplo. El gobierno municipal de Chengdu ha fijado un presupuesto de 200.000 yuanes en cada comunidad para los servicios públicos locales. Antes de establecer los mecanismos de participación de los residentes locales, se suponía que los funcionarios del gobierno repartían este presupuesto sin el consentimiento de los residentes locales. Con la elección del Consejo de Residentes y la introducción de normativas y regulaciones, en 2010, el Consejo de Residentes organizó un equipo para recoger sugerencias de cerca de 4.000 hogares relacionadas con la manera de destinar el presupuesto para los servicios públicos de la comunidad. A continuación, el Consejo categorizó y debatió todas las sugerencias recogidas y dio a conocer y sintetizó las demandas locales de servicios públicos. Posteriormente, el Consejo recogió los comentarios públicos sobre la prioridad de estas demandas preguntando a la gente local que ordenara estas categorías y demandas específicas y difundió los resultados de la priorización y anunció los proyectos seleccionados finalmente. El Consejo Supervisor y el Grupo de Asesoramiento Financiero controlaron y evaluaron todo este proceso y la puesta en práctica de los proyectos seleccionados.

Otros ejemplos son: reservar 18 escaños en el Consejo de Residentes para residentes nuevos y establecer el Comité de Administración de la Propiedad, que llegaron a acuerdos sobre la patrulla de seguridad conjunta y el hecho de compartir infraestructura pública de la comunidad. Los puestos del mercado y las tiendas que son propiedad colectiva de antiguos habitantes nativos se abren para licitación pública; sin embargo, se reservan algunos para hogares desfavorecidos nativos y vulnerables.

## Proceso de institucionalización de la política

Una parte importante de la política consiste en establecer mecanismos para asegurar la participación y la implicación de los residentes locales en la toma de decisiones y en la

supervisión, de manera que pueden expresar sus opiniones de manera directa e indirecta en el ámbito de la comunidad local. Todos los consejos y comités están diseñados y establecidos para alcanzar este objetivo. Los consejos y los grupos de expertos tienen estatutos y regulaciones que se han introducido y difundido a la gente local.<sup>6</sup> Cada mes se llevan a cabo reuniones periódicas. Los residentes locales tienen derecho a proponer o examinar gastos públicos siempre que sea necesario. En el ámbito municipal, se ha formulado e implantado una política similar en todas las comunidades rurales o de transición rurales-urbanas como la comunidad Qingbo.

## Financiamiento

La iniciativa está financiada principalmente por el gobierno local. La planificación, capacitación y partes de la implantación se financian a partir de contribuciones de la comunidad y de la fundación Ford a través de la Red de Gobierno Participativo Urbano de China. El gobierno municipal proporciona gastos de servicios públicos y de rutina para que la oficina de la comunidad siga funcionando. También aporta financiación para las actividades de la comunidad, incluyendo actividades recreativas y deportivas. La financiación procedente de la Red de Gobierno Participativo de China se destina a la planificación, la consulta y la capacitación participativa.

Como que el gobierno local ha aportado oficinas y salarios para el personal de la comunidad, los costes de llevar a la práctica la política son bastante bajos, unos 10.000 dólares estadounidenses, en comparación con los costes de formación y capacitación. Una vez que se establezcan los consejos y se introduzcan las regulaciones, estas actividades se convertirán en la responsabilidad rutinaria del personal de la comunidad local y ya no se necesitarán más recursos

## Principales resultados y logros

Algunos de los principales resultados y logros son:

- 1) *Establecimiento de mecanismos fundamentales de participación ciudadana en la democracia local*, como: el Consejo de Residentes de la Comunidad Local, el Consejo de Supervisión, el Grupo de Supervisión Financiera Democrático y el Comité de Administración de la Propiedad. Estos organismos gubernamentales y las correspondientes regulaciones proporcionan una plataforma fundamental democrática de participación ciudadana para la participación de la gente local en el gobierno. Sin embargo, se trata solo de los mecanismos establecidos: cómo funcionarán y si funcionarán según lo diseñado todavía tiene que terminarse de evaluar. Hasta la fecha, parece que funcionan bien: siguiendo la encuesta de demandas de servicios públicos

---

<sup>6</sup> Consejo de Residentes de la Comunidad de Qingbo:  
[http://www.96963.gov.cn/news/news20091218/sqgg\\_qbsq48806339.html](http://www.96963.gov.cn/news/news20091218/sqgg_qbsq48806339.html).

de los hogares, se ha tratado con las peticiones de jardines comunitarios, aparcamientos para bicicletas, sustitución de bombillas en los corredores, etc., de acuerdo con los deseos de los residentes.

- 2) *Menos segregación entre residentes nativos y residentes nuevos:* puesto que los residentes nativos y los nuevos ahora interactúan con más frecuencia y de manera más natural, parece que aceptan más a “los otros”. Por ejemplo, antes de llevar a la práctica la política de inclusión social, los grupos de actividades recreativas para residentes nativos y para residentes nuevos no interactuaban. Ahora han empezado a organizar actividades conjuntas, especialmente partidos de bádminton.
- 3) *Mejora de los sustentos para las familias vulnerables:* proporcionando términos favorables para que las familias vulnerables accedan a recursos de ingresos más sostenibles, tienen más dinero para invertir en sus pensiones y su seguro médico y para mejorar sus niveles de vida. Por medio de un servicio de cocina móvil, descuentos en el alquiler y estableciendo talleres para personas discapacitadas, más de una docena de familias locales han aumentado sus ingresos. Aunque estallaron conflictos sobre la compensación durante el desalojo forzoso de las familias de agricultores de sus tierras, mejoras recientes de los sustentos de las familias vulnerables han ayudado a reducir algunas tensiones sociales
- 4) *Los grupos sociales empiezan a aceptar el concepto de “participación ciudadana”:* antes de las formaciones en capacitación y la introducción de enfoques de gobierno participativo, los grupos locales dominaban la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Había poca o ninguna tradición en ser abierto y transparente con los residentes. Con las prácticas de los enfoques participativos, los funcionarios del gobierno local aprendieron que podían evitarse tensiones siguiendo las regulaciones que los residentes locales creaban. *Mejora de los servicios públicos locales:* el Consejo de Residentes de la Comunidad y el Consejo de Supervisión han recogido y remitido propuestas y sugerencias de residentes locales, y aplicando las reglas establecidas de participación, han mejorado las condiciones de salubridad y la infraestructura del entorno. Además, han aumentado las actividades recreativas para residentes locales, lo que ha mejorado la calidad de los servicios públicos ofrecidos a la gente local. Aunque la mejora de los servicios públicos se pudo lograr sin la participación de la gente local, la expresión del público en relación con los servicios que reciben se ha convertido en un factor importante a la hora de identificar los servicios que son la máxima prioridad y los cambios más necesarios para ella.

### Principales obstáculos

Hay tres obstáculos o retos principales para esta política: (1) el equilibrio o la solución de compromiso entre la movilización y la autonomía; (2) la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil de base; y (3) la incompatibilidad con las políticas intermedias y las macropolíticas.

*Mobilización vs. autonomía:* ¿Moviliza el gobierno a los residentes locales para que participen en estas prácticas o ellos mismos se han dado cuenta de la ventaja de la participación y han solicitado organizarse y participar de este modo? ¿Los enfoques de movilización minarán la autonomía de los residentes locales y de las organizaciones de base e interferirán en la participación ciudadana? ¿El plan de diseño e implantación construirá marcos efectivos para cada comunidad o podría un “marco estándar” generar resultados posiblemente inapropiados o inefectivos si los actores autónomos locales no los “adoptan” de manera adecuada?

*La debilidad de las organizaciones basadas en la comunidad:* esta comunidad tienen algunas asociaciones de grupos de gente mayor y de aficiones, pero estos tipos de organizaciones no gubernamentales no pueden organizar a la gente local ni negociar con el gobierno local ni ayudar a alinearlos con los Consejos de Residentes de la Comunidad para trabajar para el interés público.

*Incompatibilidad con las políticas intermedias y las macropolíticas:* esta política es incompatible con el sistema nacional de registro de hogares, que continúa obstaculizando que muchos de los nuevos residentes se registren como hogar, con lo que les impide la participación formal como miembros del Consejo de Residentes. Aunque se han reservado 18 plazas para residentes que no están registrados localmente, la proporción de residentes nuevos es mucho menor que la de residentes locales. En consecuencia, el presupuesto municipal se destina a los que están registrados como residentes locales, lo que es injusto para los residentes nuevos que se han instalado pero no se han registrado localmente.

### **Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos**

Esta política y esta práctica, es decir, incluir inmigrantes y ciudadanos locales nativos en costumbres más inclusivas y fomentar la interacción, podrían replicarse en muchas otras comunidades similares en ciudades más grandes de China, en una comunidad de transición de un Estado local que se transforma desde una representación no democrática hasta la participación ciudadana o en comunidades locales de transición rural- urbana a través de una rápida urbanización.

Sin embargo, este caso muestra que tienen que darse algunas precondiciones:

- *Una entidad u organización de gobierno existente y sostenible financieramente:* en este caso, había una antigua comisión de poblado que administraba los asuntos públicos. Después de la adquisición de la tierra y de la construcción de nuevos apartamentos, la comisión de la población mantuvo su función y evolucionó en una comisión de comunidad urbana. Es importante que esta comisión de gobierno está financiada por el gobierno local, lo que proporciona edificios de oficinas y salarios básicos al personal que trabaja para la comisión.
- *Recursos equilibrados:* hasta cierto punto, los antiguos habitantes tienen ventaja para contemplar el poder debido a su apropiación colectiva en la comunidad. Aunque los ciudadanos recién llegados tienen más ventajas en términos de educación, empleo o ingresos, necesitan apoyar a los residentes nativos y recibir el apoyo de estos.

- *Mobilización de los recursos privados:* crear la Comisión de Administración de la Propiedad del Barrio fue un enfoque innovador. A través de las negociaciones entre empresas privadas y el Consejo de Residentes de la Comunidad, se han movilizados recursos privados para propósitos públicos. Los habitantes nativos y los residentes nuevos ahora comparten y disfrutan las mismas infraestructuras, y se ha desarrollado un servicio de patrulla de seguridad para la comunidad en su conjunto.

## RESUMEN

Este caso de implantación de una nueva política de inclusión de los nuevos inmigrantes en el ámbito local de China se contextualiza en una típica situación de transición durante una rápida urbanización y expansión de la ciudad, y una situación en la que la Administración pública local tradicional está siendo sustituida por el gobierno con participación ciudadana. El caso ilustra la implantación de una política de inclusión y participación en un barrio de nueva creación formado por antiguos habitantes nativos que perdieron su tierra y residentes recién llegados que residen en una comunidad cerrada de apartamentos. Creando regulaciones e instituciones de gobierno inclusivo y aplicando enfoques participativos para integrar a los residentes segregados socialmente, se han reducido considerablemente los conflictos y las tensiones sociales. La política se puso en marcha a principios de 2009, y continúa en vigor.

Este caso tiene tres dimensiones principales: participación, sustento e inclusión:

- Mejorar el sustento, ayudando a familias nativas vulnerables a acceder a fuentes de ingresos sostenibles;
- Fomentar la participación, empoderando a todos los residentes locales a participar en el reparto de recursos públicos y del gobierno local; y
- Fomentar la inclusión y la interacción, integrando a los residentes de los dos tipos de barrios (barrios de nuevo estilo y barrios de sustitución) desde los puntos de vista social y económico.

Casi todos los residentes de la comunidad, tanto nativos como nuevos residentes, son beneficiarios. Además, se presta especial atención a docenas de familias vulnerables. El gobierno local también se beneficia de la disminución de conflictos y tensiones sociales causados por la segregación.

Gran parte de la política consiste en establecer mecanismos para asegurar que los residentes locales participan en la toma de decisiones públicas y en la supervisión y para expresar sus voces de maneras directa e indirecta en el ámbito de la comunidad local. Se han establecido órganos de gobierno y de participación: el Consejo de Residentes de la Comunidad, el Consejo de Supervisión, el Grupo de Expertos de Supervisión Financiera Democrática y la Comisión de Administración de la Propiedad. En el ámbito municipal, se han implantado políticas similares en todas las comunidades de transición rural-urbana basadas en el caso que se describe.

La implantación de la política es un esfuerzo común del gobierno local, las ONG y la gente local. La iniciativa está financiada principalmente por el gobierno local. La planificación, la capacitación y partes de la implantación están financiadas por miembros de la oficina de la comunidad y por la Red de Gobierno Urbano de China; el último aspecto a través de fondos proporcionados por la The Ford Foundation. El gobierno municipal aporta gastos de servicios públicos y gastos de rutina para hacer que la comunidad siga funcionando y también proporciona fondos para las actividades de la comunidad como concursos recreativos y deportes. La financiación por parte de la Red de Gobierno Participativo de China se destina a la planificación, la consulta y la capacitación participativa.

Los resultados y los logros principales son:

- Establecimiento de mecanismos de participación democrática local. Se ha creado una plataforma de participación democrática ciudadana para la participación de la gente local en el gobierno.
- Menos segregación entre los habitantes nativos y los residentes nuevos. Hay más oportunidades de interacción social inclusiva entre los habitantes nativos y los residentes nuevos.
- Mejora del sustento de familias vulnerables. Proporcionando condiciones favorables para que las familias vulnerables accedan a ingresos sostenibles, se liberan tensiones y se evitan conflictos entre antiguos habitantes y nuevos residentes y entre antiguos residentes y el gobierno local.
- Introducción del concepto de “participación ciudadana” a grupos locales. Antes de la formación en capacitación y la introducción de enfoques de gobierno participativos, grupos locales habían dominado las decisiones sobre asuntos públicos y apenas había tradición de ser abierto y transparente con los residentes. El hecho de utilizar enfoques y prácticas participativos ayuda a los gobiernos locales a negociar mejor con la gente local y evitar algunas tensiones.
- Mejora de los servicios públicos locales y satisfacción de las demandas locales de manera más eficiente. Aplicando las reglas del mecanismo de participación establecido, el Consejo de Residentes de la Comunidad y el Consejo de Supervisión han recogido votos de demandas de ciudadanos locales de servicios públicos y han destinado los presupuestos en función de las prioridades de la gente local.
- Movilización de recursos privados. La creación de la Comisión de Administración de la Propiedad del Barrio es una innovación para movilizar recursos privados para propósitos públicos. Los habitantes nativos y los residentes nuevos podrían compartir y disfrutar las mismas infraestructuras y establecer un servicio mejorado de patrulla de seguridad para la comunidad en su conjunto.

Hay dos obstáculos o retos principales en esta política. El primero es el equilibrio o solución de compromiso entre la movilización ciudadana y la autonomía local, en que la movilización y el control del gobierno local podrían minar la autonomía de los residentes locales y de las organizaciones basadas en la comunidad, lo que potencialmente llevaría a un dominio gubernamental de la participación ciudadana. Un segundo obstáculo es la debilidad de las

organizaciones civiles basadas en la comunidad, las cuales no tienen la capacidad de organizar a la gente local, de negociar con el gobierno local ni de alinearlos con el Consejo de Residentes de la Comunidad para trabajar por el interés público.

**Para más información:**

Ming Zhuang, investigadora asociada

Chengdu Academy of Social Sciences

Dirección: 50-B-301, No.1, JingAn Road, Chengdu, China, P.O. 610066

Teléfono: 86-130944-00537

E-mail: [zhuangming@gmail.com](mailto:zhuangming@gmail.com)

**Páginas web:**

Municipio de Chengdu: <http://www.chengdu.gov.cn>

Comunidad Qingbo: <http://www.96963.gov.cn/news/qbsq/index.html>

Red de Gobierno Participativo Urbano de China: <http://www.ccpq.org.cn>

**Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG):**

Tlf: + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

**Agradecimientos y créditos**

Ming Zhuang, becaria de doctorado en la Universidad Normal de Beijing, investigó y redactó este caso, con la colaboración y la revisión del profesor David Westendorff (de la Universidad de Memphis, EE.UU.) y bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti, del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal), en 2010. Gracias a la comunidad Qingbo por su apoyo a la hora de redactar este caso.

### Referencias bibliográficas

Bray, D., 2005, *Social Space and Governance in Urban China: The Danwei System from Origins to Reform*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Chengdu Land Compensation and Resettlement Measures:  
[http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail\\_allpurpose.jsp?id=sUPwV90ncgvhyUdPz9yM](http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_allpurpose.jsp?id=sUPwV90ncgvhyUdPz9yM)

*Chengdu Statistics Yearbook 2009, 2010*. Beijing: China Statistics Press.

*Qingyang District Statistical Yearbook 2009, 2010*. Beijing: China Statistics Press.

UCLG, 2008, Decentralization and local democracy in the world. *UCLG Global Report 2008*. Barcelona: UCLG.

Yusuf, S. & Saich, T., 2008, *China Urbanizes: Consequences, Strategies, and Policies*. Washington, DC: World Bank Publications.