

Desafíos de planificación y vías para realizar la «inversión en las personas» en la ciudad del pueblo: una perspectiva de «cognición-elección-acción»

Autores

SUN Keyi, WANG Yizhe, WANG Xingping, HU Pan

Resumen

A medida que avanza la construcción de la ciudad del pueblo, la planificación urbana ya no puede limitarse a la lógica de la «inversión en cosas». Debe promover con mayor eficacia la «inversión en las personas» mediante arreglos espaciales e institucionales. Sin embargo, esta exigencia sigue encontrando múltiples obstáculos en la práctica actual. Este artículo construye un marco analítico de cognición-elección-acción para explicar dichos obstáculos. En la etapa cognitiva, los habitantes urbanos y sus necesidades de desarrollo suelen ser abstraídos y promediados. En la etapa de elección, faltan reglas claras para jerarquizar y equilibrar los valores asociados a la «inversión en las personas» y a la «inversión en cosas». En la etapa de acción, las instituciones y herramientas existentes de planificación territorial y espacial aún no están suficientemente adaptadas para traducir valores y objetivos en acciones espaciales ejecutables. Estos tres mecanismos interactúan entre sí, reduciendo la planificación centrada en las personas a una retórica familiar y debilitando su fuerza práctica. Por ello, el artículo propone tres vías: pasar, en la cognición, del «ciudadano medio» abstracto a una identificación fina de grupos en contextos específicos; establecer, en la elección, reglas de ordenación de valores orientadas al bienestar público y la equidad; y promover, en la acción, una transformación coordinada del sistema de planificación territorial y espacial en el contenido de los planes, la transmisión jerárquica y los mecanismos de gobernanza, de modo que los valores puedan convertirse en instituciones y espacio.

Palabras clave

ciudad del pueblo; planificación centrada en las personas; planificación territorial y espacial; cognición-elección-acción; inversión en las personas

Introducción

Cuando la urbanización china entra en una fase de desarrollo estable, cambian también las características de la etapa urbana [1]. El modelo anterior de «inversión en cosas», representado por inversiones a gran escala en infraestructura y por la construcción de zonas de desarrollo, ya no responde plenamente a la creciente demanda de una vida mejor. El núcleo de la gobernanza urbana se ha desplazado de la expansión de escala hacia la mejora de la calidad y la eficiencia [2]. El concepto de ciudad del pueblo surge en esta coyuntura histórica y responde a la expresión espacial y a las exigencias de gobernanza de la contradicción social principal de la nueva era [3]. En las Conferencias Centrales sobre Trabajo Urbano, el gobierno central subrayó en 2015 que «las ciudades del pueblo son construidas por el pueblo y para el pueblo» [4], y en 2025 llamó a transformar las concepciones del desarrollo urbano prestando mayor atención al desarrollo centrado en las personas [5]. Así, el diseño institucional de nivel superior ha seguido impulsando el paso del pensamiento urbanístico de la «inversión en cosas» a la «inversión en las personas».

Aunque las propuestas de valor vinculadas a la ciudad del pueblo han entrado en el discurso de la planificación del desarrollo y de la planificación territorial y espacial en múltiples niveles, con frecuencia

permanecen como ideas generales o principios de fondo. En la práctica, suelen convertirse en eslóganes [6], mientras persisten problemas como la distribución desequilibrada de servicios públicos [7-8], el desajuste espacial entre empleo y vivienda [9] y la congestión del tráfico urbano [10]. De ahí surge una pregunta central: bajo el concepto de ciudad del pueblo, ¿por qué el sistema de planificación existente encuentra dificultades para aplicar principios centrados en las personas y cómo puede la planificación sostener de manera efectiva la exigencia de la nueva era de «invertir en las personas»? La respuesta requiere un marco analítico integrado, no una crítica de fenómenos aislados.

Los estudios existentes sobre planificación urbana basada en el pueblo o centrada en las personas pueden agruparse en tres corrientes. La primera es de orientación conceptual: discute la necesidad de una planificación centrada en las personas como filosofía de planificación y norma ética [11], llama a pasar de una racionalidad instrumental orientada al crecimiento económico y la eficiencia a un paradigma humanista atento a la equidad, la justicia y la vida cotidiana [12], y aplica esta perspectiva al diseño de calles, parques y espacios verdes [13-14]. La segunda corriente se centra en la evaluación de la planificación, midiendo el desempeño de la construcción urbana existente respecto de los objetivos centrados en las personas [15-16]. Estas investigaciones construyen indicadores para evaluar la implementación de la planificación territorial y espacial y miden la cualidad «humana» de sus resultados mediante dimensiones como la salud urbana [17], los beneficios espaciales [18] y la satisfacción pública [19]. La tercera corriente se ocupa del conocimiento de los sujetos: se sitúa en la etapa inicial de la práctica y profundiza la comprensión de «las personas» mediante encuestas [20-21], observación del comportamiento espacio-temporal [22], datos de señalización móvil [23], redes sociales [24] y otros métodos multisource. Con ello ha promovido una identificación más precisa de las características demográficas, el comportamiento espacial y las necesidades concretas.

Estas investigaciones han realizado aportes importantes, pero las tres corrientes siguen relativamente separadas. Los estudios conceptuales aclaran qué debe perseguirse, pero no explican con claridad el camino desde las condiciones reales hacia los objetivos normativos. Las evaluaciones diagnostican brechas entre resultados y objetivos centrados en las personas, pero explican con dificultad los mecanismos profundos de la implementación fallida. Los estudios sobre conocimiento de los sujetos identifican necesidades humanas, pero no responden cómo ese conocimiento se pondera y adopta dentro de decisiones cargadas de valor. Esta separación dificulta explicar los obstáculos sistémicos. Por ello, este artículo primero aclara los significados de la centralidad humana, la ciudad del pueblo y la inversión en las personas; después construye un marco integrado de cognición-elección-acción para analizar los mecanismos que bloquean dicha inversión; finalmente propone estrategias dirigidas a ofrecer vías prácticas para realizar el concepto de ciudad del pueblo.

1 Fundamentos teóricos y marco analítico

1.1 Contenido conceptual de la ciudad del pueblo

Para comprender los dilemas de la construcción de la ciudad del pueblo, es necesario definir primero las nociones de «centralidad humana», «ciudad del pueblo» e «inversión en las personas», así como sus relaciones.

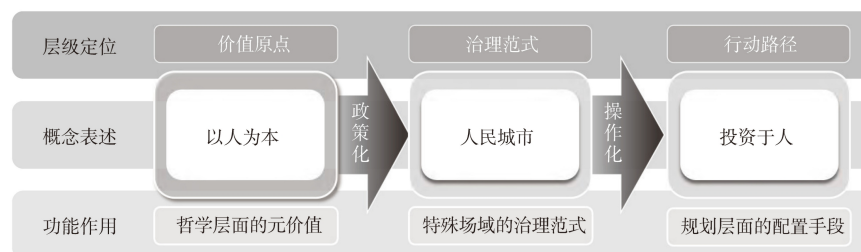


Figura 1. Análisis conceptual del concepto de ciudad del pueblo

En el contexto chino de planificación, la orientación hacia el pueblo, o centralidad humana, existe como un valor altamente abstracto y universal. Es la metavalor del desarrollo urbano. Desde la perspectiva del materialismo histórico, la centralidad humana entiende el desarrollo del ser humano dentro del contexto histórico de las relaciones sociales y los modos de producción [25]. Considera a las personas como finalidad fundamental, medida última y valor central de toda actividad y desarrollo social; por tanto, critica y supera orientaciones alienadas como el desarrollo centrado en cosas, en el capital o en la tecnología [26].

La ciudad del pueblo es la expresión institucional y política de esta metavalor en el campo espacial urbano. Como paradigma de gobernanza urbana en el contexto de la modernización china, posee rasgos políticos, institucionales e ideológicos claros [27]. Su construcción enfatiza el desarrollo para el pueblo y por el pueblo, vincula la gobernanza urbana con los objetivos de la modernización china y busca responder a problemas de alienación humana y marginación de grupos vulnerables surgidos en trayectorias occidentales de modernización impulsadas por el capital [28].

La «inversión en las personas» es la vía de acción concreta mediante la cual la metavalor centrada en las personas y el paradigma de gobernanza de la ciudad del pueblo se implementan. Junto con la «inversión en cosas», constituye una de las dos orientaciones básicas de asignación de recursos. Desde el lado de la oferta, las inversiones dirigidas principalmente a formar capital físico y acumular medios de producción pertenecen a la «inversión en cosas». La «inversión en las personas» puede dividirse en dos tipos. El primero invierte directamente en el desarrollo humano, mejorando capacidades, salud, educación y oportunidades. El segundo invierte en equipamientos y espacios que sostienen ese desarrollo, incluidos vivienda, educación, atención médica, transporte y espacio público, así como en el entorno institucional que permite realizar esas capacidades y bienestar. En la planificación, la inversión en las personas se refiere sobre todo al segundo tipo y exige pasar de la lógica de «buscar personas para las cosas» a la de «asignar cosas para las personas».

1.2 De cognición-emoción-acción a cognición-elección-acción

El marco analítico propuesto aquí puede rastrearse hasta el modelo clásico de cognición-afecto-comportamiento en psicología y ciencias del comportamiento [29]. Ese modelo revela una lógica general de toma de decisiones de alta implicación: la cognición y comprensión de un objeto por parte del individuo estimulan una emoción, que conduce después a lenguaje y acción expresivos de una actitud [30]. Esta cadena se asemeja al proceso decisorio de la planificación territorial y espacial, basado en la cognición de información, guiado por juicios de valor y realizado mediante la implementación del plan. Su traslado a la planificación permite ubicar los problemas de la «inversión en las personas» en un marco procesual.

Sin embargo, la planificación territorial y espacial no es una conducta puramente individual de planificadores o responsables de decisión. Es un proceso colectivo e institucional de decisión pública. Por ello, el modelo teórico debe pasar de explicar comportamientos individuales a explicar decisiones públicas. El vínculo afectivo del modelo original se transforma aquí en una etapa de «elección» que combina juicio racional e inclinación afectiva en un contexto de decisión pública, formando así el marco cognición-elección-acción.

En concreto, la cognición es el punto de partida y la base de la planificación centrada en las personas. Incluye tanto la recolección y procesamiento de elementos objetivos, como datos espaciales del suelo y reglas institucionales, como la comprensión de los atributos, necesidades, preferencias emocionales y características de comportamiento de los distintos grupos que viven en la ciudad [31]. La elección es la etapa central. Los planificadores y decisores, como individuos, introducen inevitablemente empatía profesional, intuición derivada de la experiencia y otros elementos afectivos en sus decisiones. No obstante, sus acciones están restringidas por la racionalidad pública, las normas, las políticas y los procedimientos legales. Las emociones individuales se incorporan así a la etapa de decisión pública y se convierten en una fuerza interna que apoya el juicio racional. En condiciones de intereses múltiples, valores plurales y recursos escasos, los planificadores asignan recursos limitados a partir de juicios de valor y establecen prioridades entre objetivos y recursos espaciales. La acción es el punto final de la planificación territorial y espacial: mediante participación pública, esquemas de diseño, formulación de políticas, gestión de implementación y evaluación, cogniciones y elecciones se traducen en formas espaciales y efectos sociales concretos.

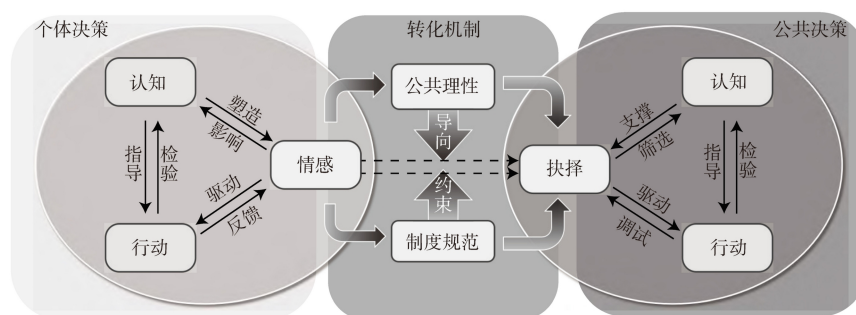


Figura 2. Transición teórica de cognición-emoción-acción a cognición-elección-acción

2 Dilemas de planificación de la «inversión en las personas» bajo el marco cognición-elección-acción

El marco cognición-elección-acción concibe la práctica de planificación como una cadena continua de decisiones. Idealmente, la planificación debería comprender plenamente las necesidades de quienes viven en la ciudad, tomar decisiones coherentes con valores centrados en las personas y transmitirlos al espacio mediante instrumentos de planificación territorial y espacial. En realidad, cada eslabón contiene distorsiones que dificultan la implementación del concepto de ciudad del pueblo.

2.1 Etapa cognitiva: comprensión insuficiente de las características y necesidades de las personas reales

Simplificar y abstraer a las personas es la razón más fundamental por la que la construcción de la ciudad del pueblo carece de operatividad. Las «personas reales» son aquellas «involucradas en actividades prácticas definidas, situadas dentro de relaciones sociales determinadas y mundos de vida concretos»; son el «conjunto de relaciones sociales» [32]. Un mismo individuo suele poseer múltiples identidades y

atributos sociales inscritos en relaciones sociales, culturas locales y contextos históricos. Preferencias y valores cambian con el tiempo, la experiencia y el entorno [33]. Las motivaciones no incluyen solo intereses básicos, sino también pertenencia, reconocimiento, equidad, justicia, belleza y sentido. No deben extraerse ni analizarse como puntos de datos aislados. Por ejemplo, una joven trabajadora migrante es simultáneamente joven, nueva residente urbana e integrante de un grupo de bajos ingresos. Con el tiempo, cambian sus condiciones de vivienda y empleo, su estructura familiar y sus percepciones y demandas respecto de accesibilidad, conveniencia, seguridad y calidad ambiental en un mismo espacio [34]. Tales diferencias se amplifican mediante preferencias colectivas y redes sociales, produciendo retroalimentación sobre los patrones espaciales.

En la planificación actual, las personas complejas, relacionales y activas suelen reducirse a «puntos de datos» atomizados y calculables. Indicadores estandarizados como área verde per cápita, suelo per cápita o número de instalaciones accesibles representan las necesidades de esos puntos. Traducir objetivos abstractos en indicadores cuantitativos ayuda a garantizar una oferta mínima de servicios públicos y a mejorar la eficiencia de asignación de recursos en la construcción urbana de gran escala, además de ofrecer una base auditable para la decisión pública. Sin embargo, con la llegada de la era de renovación del stock urbano, se ha agudizado la contradicción entre la demanda de instalaciones y vida de alta calidad y la escasez de suelo. Cuando los contenidos vinculados a la inversión en las personas se alienan dentro del sistema de indicadores y dejan de ser medios para servirlos, aparecen efectos negativos. Por un lado, los indicadores formados durante la urbanización acelerada se adaptan mal al déficit de suelo en la era del stock; el cumplimiento mecánico de normas rígidas puede hacer perder oportunidades de mejora cualitativa en la renovación urbana [35]. Por otro, los indicadores existentes satisfacen necesidades humanas en dimensiones agregadas como accesibilidad, capacidad y equilibrio oferta-demanda, pero suelen ocultar brechas estructurales entre grupos en tiempo, asequibilidad y usabilidad cotidiana, con pérdida de confort y experiencia diaria. Al usar big data, modelos de transporte y modelos de previsión demográfica para simular comportamientos, planificadores y decisores tratan a las personas como máquinas que responden pasiva y previsiblemente a estímulos externos. Así, los sistemas actuales de indicadores tienden a descontextualizar, desrelacionalizar y destemporalizar a las personas, alejándose de la intención original de una planificación centrada en ellas.

2.2 Etapa de elección: desequilibrio en el orden de valores de la «inversión en las personas» ante objetivos múltiples

La etapa de elección conecta cognición y acción. Las decisiones de planificación no operan en el vacío: están moldeadas por incentivos fiscales, evaluaciones de desempeño y restricciones del sistema de gobernanza [36]. Cuando planificadores y decisores enfrentan diversas demandas de desarrollo, a menudo carecen de fundamentos claros para ponderar objetivos centrados en las personas frente al crecimiento económico, la eficiencia u otros fines. La centralidad humana queda entonces marginada dentro del sistema de valores de la planificación y cae en un dilema de desorden axiológico.

La Ley de Planificación Nacional del Desarrollo de la República Popular China establece un sistema en el que la planificación nacional del desarrollo cumple un papel estratégico rector y la planificación territorial y espacial constituye la base [37]. Sin embargo, la relación interna entre desarrollo centrado en las personas y distintos objetivos de planificación sigue siendo poco clara. En particular, la planificación territorial y espacial adopta como orientación la prioridad ecológica y el desarrollo verde, y fija el umbral de seguridad territorial mediante tres líneas de control, ofreciendo una garantía básica

para el bienestar humano [12]. Dentro de los límites del desarrollo urbano, no obstante, la planificación debe coordinar desarrollo económico, innovación científica y tecnológica, ambiente ecológico, medios de vida sociales y seguridad. Por un lado, el bienestar de todas las personas es la finalidad última del desarrollo económico y de la innovación, mientras que los recursos humanos de alta calidad son la base de la innovación y el crecimiento; ambas dimensiones son interdependientes. Por otro lado, bajo restricciones finitas de espacio, tiempo y recursos, estos objetivos compiten directamente. Si la decisión persigue de modo unilateral el crecimiento económico de corto plazo y los ingresos de la financiación del suelo, inevitablemente elevará los costos de vivienda, comprimirá el espacio público y el suelo para equipamientos de vida cotidiana, y erosionará tanto el bienestar humano como el atractivo urbano a largo plazo.

Las instituciones existentes carecen de reglas que descompongan los objetivos de valor centrados en las personas y les asignen prioridad de manera sistemática. Como resultado, los medios de planificación directamente relacionados con la «inversión en las personas» se debilitan en la implementación sustantiva. La planificación urbana ha sido durante mucho tiempo una práctica centrada en cosas, que asigna y diseña suelo y recursos espaciales asociados mediante parcelas, indicadores y equipamientos. Aunque la «inversión en cosas» y la «inversión en las personas» aparecen en la planificación como asignaciones de espacio material, los recursos escasos tienden a inclinarse hacia las «cosas». La inversión en cosas corresponde a las demandas de los gobiernos locales de crecimiento económico, ingresos por transferencia de suelo y resultados visibles. Sirve objetivos cuantificables de corto plazo, como crecimiento y eficiencia. Por ello, los gobiernos locales que controlan la asignación de recursos espaciales poseen preferencias de inversión y lógicas de asignación que favorecen naturalmente la inversión en cosas. Los espacios productivos reciben prioridad para la acumulación y valorización de capital, mientras los asuntos directamente ligados a la inversión en las personas se comprimen o posponen. La coordinación general entre indicadores, sistemas y factores de la planificación del desarrollo y la planificación territorial y espacial sigue siendo insuficiente.

Tabla 1. Correspondencia entre objetivos, dominios e indicadores de planificación bajo la lógica de «buscar personas para las cosas»

Lógica de inversión	Objetivo principal	Dominios de planificación, ejemplos	Indicadores de planificación del desarrollo	Indicadores de planificación territorial y espacial
Inversión en cosas / plataforma básica para invertir en las personas	Límites mínimos de supervivencia y desarrollo	Seguridad energética, ecológica y alimentaria: control de inundaciones, resiliencia sísmica, defensa civil, reservas de	Capacidad de producción de grano y energía; proporción de cuerpos de agua de buena calidad	Área de refugios de emergencia per cápita; área de línea roja de protección ecológica; tasa de absorción local de lluvia; conservación de

		energía, protección de tierras agrícolas y tierras agrícolas básicas permanentes		tierras agrícolas básicas permanentes y cultivadas
Inversión en cosas	Producción económica y valorización del capital	Parques industriales, sedes corporativas, CBD, corredores científico- innovadores, parques logísticos y zonas de desarrollo	Crecimiento del PIB; productividad laboral; tasa de urbanización; crecimiento del ingreso disponible per cápita; tasa de desempleo urbano encuestado	Total de suelo de construcción; suelo de construcción urbano-rural; población residente y urbanización; suelo urbano construido per cápita; consumo de agua y suelo por unidad de PIB
Inversión en cosas	Eficiencia de circulación y conexión productiva	Autopistas, vías arteriales, nodos, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y corredores de carga	Densidad de red vial; cobertura de 800 m en torno a estaciones ferroviarias; población a una hora en el área metropolitana	Suelos de transporte y comunicaciones, corredores y nodos de transporte, instalaciones de transporte público
Inversión en cosas y en personas	Producción de conocimiento y desarrollo de talento	Institutos de investigación, universidades, infraestructura digital, centros de datos, capacidad computacional, incubadoras y servicios de empleo	I+D/PIB; patentes de alto valor; valor añadido de la economía digital/PIB	Soporte espacial para innovación y talento: suelos de investigación, educación y plataformas innovadoras
Inversión en las personas	Calidad del capital humano, salud,	Escuelas, centros juveniles,	Tasa de cuidado de menores de 3	Cobertura de 15 minutos para

	conveniencia y equidad cotidiana, vida cultural y espiritual	formación profesional, universidades para mayores; hospitales, cuidado de mayores, saneamiento, agua potable, parques y mitigación de calor; vivienda asequible, estaciones de servicio para mayores, cuidado infantil, comercio cotidiano, centros comunitarios; bibliotecas, museos, teatros y barrios históricos	años; años medios de escolaridad; personal médico y esperanza de vida; vivienda per cápita y tiempo de desplazamiento	educación, cuidado de mayores, salud, deporte y cultura; camas para mayores; suelos verdes, plazas, parques y deporte; patrimonio
--	--	---	---	---

2.3 Etapa de acción: apoyo insuficiente de los instrumentos de implementación

La elección de planificación culmina en la implementación. Que los valores y objetivos de invertir en las personas se conviertan en resultados espaciales reales depende, en última instancia, de las herramientas de planificación y del sistema de ejecución. La planificación no solo responde a la demanda, también la produce y modela a largo plazo los modos de vida cotidiana. Los espacios funcionales construidos por la planificación poseen estabilidad e inercia, y afectan durante mucho tiempo la estructura espacial y económica de la ciudad [38]. Al mismo tiempo, cambian los estilos de vida, el trabajo y los valores; el envejecimiento, la baja fecundidad y el retraso del matrimonio reconfiguran la demanda espacial [39]. Por tanto, la planificación debe equilibrar la certeza de la construcción espacial con la dinámica de las necesidades humanas.

El sistema actual de planificación territorial y espacial sigue inclinado hacia un modelo de plano estático. Se concentra en límites rígidos, control de usos del suelo e intensidad de desarrollo; es eficaz para establecer restricciones y prevenir riesgos, pero débil para conformar una vida cotidiana de calidad. Los contenidos orientados a las personas aparecen a menudo como fórmulas generales, objetivos cualitativos o requisitos de apoyo, sin métricas unificadas ni expresión espacial localizable, por lo que se debilitan en la transmisión desde el plan maestro hacia el plan detallado y la realización. En el nivel detallado, los objetivos de «inversión en las personas» pueden reducirse a textos generales y no transformarse en condiciones de desarrollo vinculantes ni en reglas verificables de aprobación.

Además, los mecanismos de participación pública no apoyan suficientemente la acción centrada en las personas. En el nivel macro, domina una lógica descendente: la participación suele producirse después de formulado el plan y se limita a consulta o recolección de opiniones, con herramientas de influencia sustantiva limitadas [40-41]. En el nivel micro, especialmente en la renovación urbana, las formas de participación son más diversas, pero con frecuencia siguen siendo una descomposición técnica de los planes superiores o una respuesta fragmentaria a problemas específicos. El conocimiento local, la experiencia cotidiana y las demandas emocionales de distintos grupos se incorporan con dificultad al juicio planificador y a la decisión espacial. Así, aun cuando la «inversión en las personas» aparece en el discurso y los objetivos, su valor se debilita o se interrumpe en la etapa de acción.

3 Vías de planificación para la «inversión en las personas» bajo el concepto de ciudad del pueblo

3.1 Construir una vía cognitiva orientada a la población local

Es necesario reconstruir el modelo de cognición planificadora, pasando del «ciudadano medio» abstracto a los «individuos situados». Esto significa que la planificación no debe ver a las personas como unidades estadísticas homogéneas, sino como individuos y grupos inscritos en relaciones sociales, espacios y prácticas de vida. El ser humano debe comprenderse mediante la interacción entre individuo, grupo, espacio y sociedad, considerando curso de vida, condición socioeconómica, registro de hogar, estructura familiar, régimen laboral y otras características compuestas.

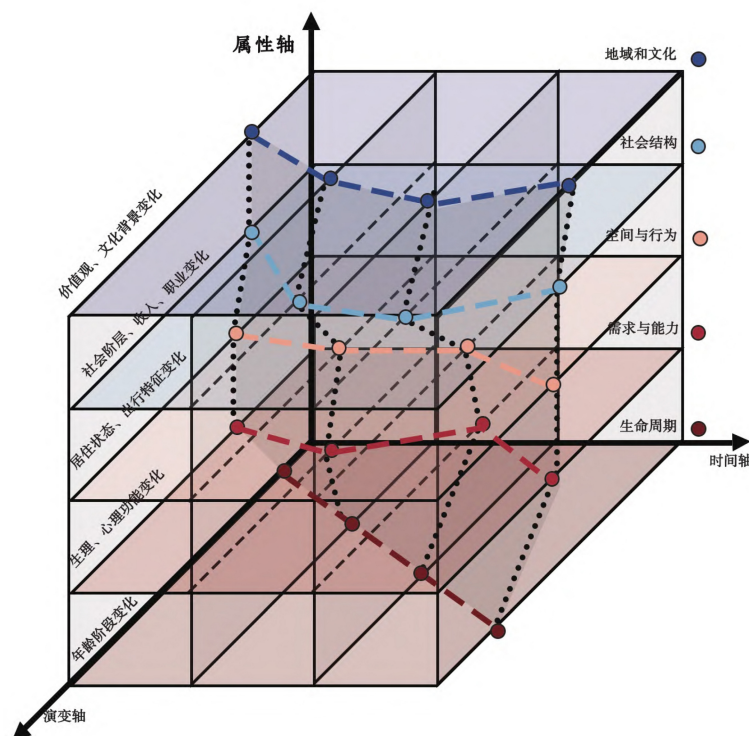


Figura 3. Matriz de evolución multiatributo del curso de vida de los «individuos situados»

A escala territorial completa, pueden utilizarse redes sociales, señales móviles, POI, servicios de localización y SIG para mapear comportamientos espacio-temporales de la población, identificar aglomeraciones de desplazamiento, áreas deficitarias de servicios y concentraciones de grupos vulnerables. Pero el big data por sí solo no revela el sentido de las acciones cotidianas. Tras la identificación macro, es necesario pasar a unidades escénicas medias y micro, usando etnografía,

entrevistas, observación participante y otros métodos para comprender experiencias, preferencias y tensiones en espacios concretos.

La cognición de la población local puede organizarse en tres dimensiones. La primera son los atributos multidimensionales: etapa del curso de vida, ingreso, profesión, registro residencial, situación familiar, capacidad física, etc. La segunda son los tipos de escenas de actividad: desplazamiento y empleo, escuela y cuidado infantil, atención médica y de mayores, vida cotidiana, ocio y movilidad, con cadenas de dónde, cuándo y cómo. La tercera son percepciones, emociones y demandas vinculadas a las escenas: satisfacción, ansiedad, seguridad, pertenencia, reconocimiento y expectativas de justicia. Esta estructura ayuda a precisar en quién invertir, en qué aspectos de la vida y en qué espacios.

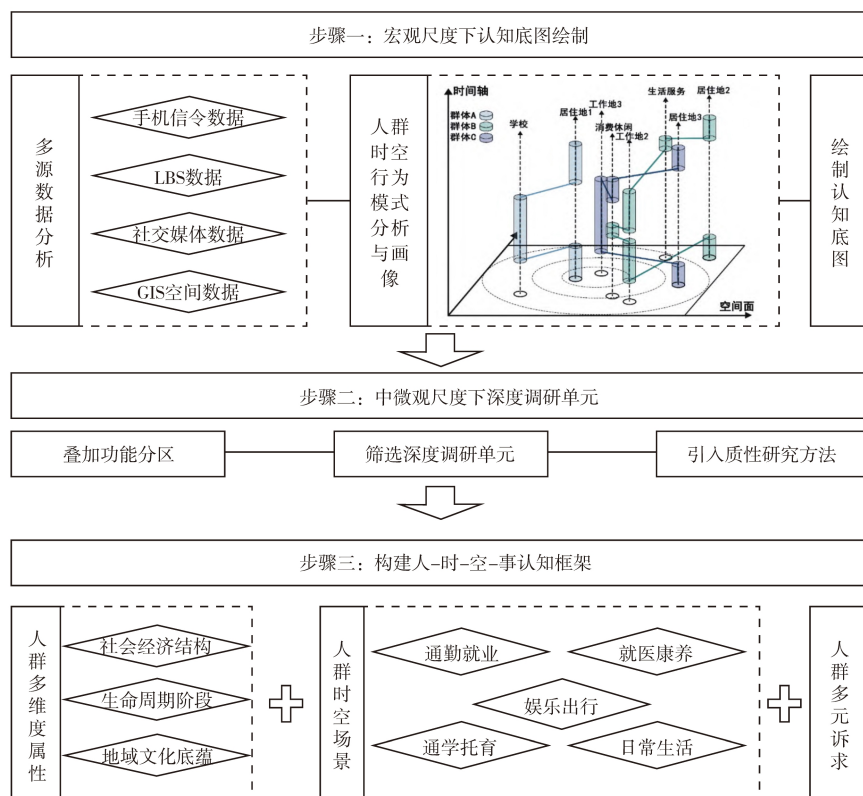


Figura 4. Pasos de la cognición planificadora orientada a la población local

3.2 Clarificar la vía de elección para ordenar los valores de la «inversión en las personas»

Primero, deben reconstruirse los sistemas de objetivos, indicadores y evaluación en la planificación socioeconómica y territorial-espacial. Por un lado, los indicadores de medios de vida y bienestar deben hacerse más integrales y construirse en torno a percepciones reales de los residentes y equidad de resultados, como asequibilidad de la vivienda e igualdad de oportunidades para grupos vulnerables, de modo que la inversión en las personas tenga anclajes explícitos. Por otro lado, debe reforzarse la coordinación entre indicadores de planificación del desarrollo e indicadores de planificación territorial y espacial. Los objetivos estratégicos de bienestar en la planificación socioeconómica deben convertirse con precisión en indicadores de asignación de recursos espaciales y restricciones de localización dentro de los planes territoriales y espaciales maestros, evitando una verificación mutua débil y una articulación deficiente.

En segundo lugar, debe aclararse el sistema de valores y la vía decisoria cuando surjan conflictos de prioridad. Este artículo propone tomar la mejora del bienestar de todas las personas como finalidad última y seguir los principios de pensamiento de umbral, prioridad de fines y subordinación de instrumentos. Debe construirse una jerarquía de objetivos que incluya límites de supervivencia, motores instrumentales de desarrollo y objetivos directamente centrados en las personas. La seguridad ecológica, ambiental y pública constituye un límite rígido de máxima prioridad. Todo asunto que toque esos umbrales debe someterse a veto o alternativas obligatorias, y toda modificación requiere revisión especial. En la planificación espacial dentro de los límites de desarrollo urbano, debería introducirse una evaluación de la inversión en las personas. Los impactos de los planes sobre los beneficios públicos deben evaluarse en etapas tempranas, para coordinar conflictos entre demandas de crecimiento, como ingresos del suelo e intensidad de inversión, y mejora del bienestar público [42].

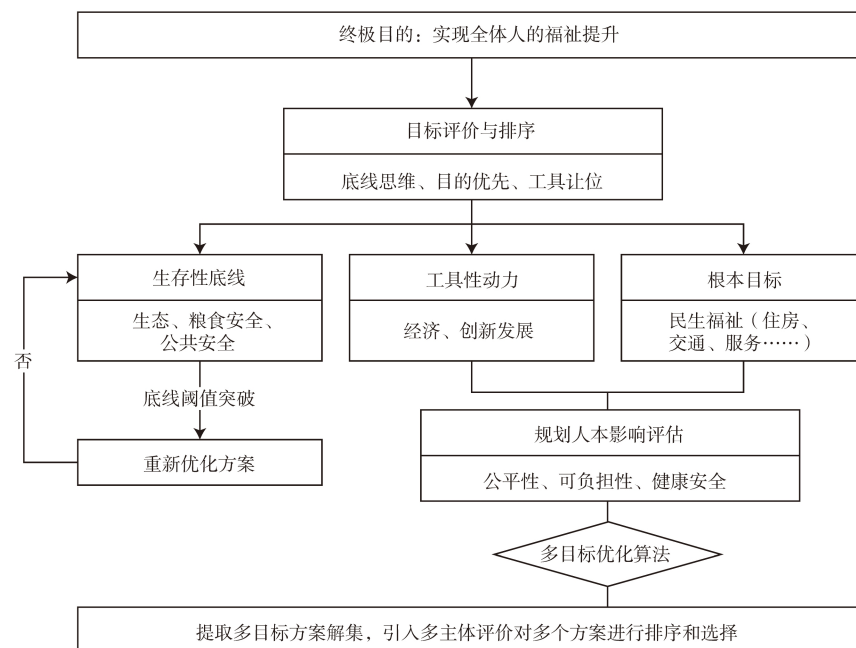


Figura 5. Vía decisoria para priorizar valores centrados en las personas

Finalmente, la inversión en las personas debe recibir prioridad dentro de la estructura de incentivos, para que la planificación pase de la lógica tradicional de crecimiento basada en cosas a una lógica moderna de gobernanza centrada en las personas. La mejora de índices compuestos que reflejen el nivel de desarrollo humano puede incorporarse a la evaluación del desempeño de funcionarios locales y vincularse con herramientas administrativas y de asignación de recursos, como transferencias fiscales y cuotas de suelo de construcción. Al mismo tiempo, debe orientarse razonablemente el impulso de crecimiento del mercado. Mediante diseño institucional, el valor incremental creado por la inversión en cosas puede transformarse en inversión sostenida que apoye los múltiples objetivos de invertir en las personas. Shenzhen, Shanghái, Guangzhou y otras ciudades han empezado a explorar políticas de incentivos representadas por bonos de coeficiente de edificabilidad. Al intercambiar espacio por beneficios públicos y calidad, estos diseños institucionales orientan el afán de lucro de los promotores hacia la provisión de equipamientos públicos escasos, como vivienda asequible y educación [43], así como hacia la mejora de la calidad espacial y la creación de escenas en la renovación urbana.

Tabla 2. Bonos de coeficiente de edificabilidad o incentivos equivalentes en ciudades chinas seleccionadas: comparación desde la perspectiva de la «inversión en las personas»

Ciudad	Fuente de política	Modo de incentivo	Ámbito de aplicación	Orientación hacia la inversión en las personas
Shenzhen	Reglas para la revisión del coeficiente de edificabilidad de unidades de renovación urbana con demolición y reconstrucción, 2019	Bono adicional de superficie edificable	Vivienda de política pública, vivienda pública de alquiler, vivienda para talento, vivienda industrial innovadora; equipamientos públicos, de transporte y municipales asociados; pasajes públicos en superficie o subterráneos y corredores elevados; edificios históricos calificados	Vivienda, servicios públicos y espacio público
Shanghái	Reglas detalladas para la implementación de planificación y suelo en renovación urbana, piloto, 2022	Disposiciones de incentivo	Espacio público abierto; equipamientos de servicio público; instalaciones de transporte y municipales	Servicios públicos y espacio público
Guangzhou	Reglas de incentivos de coeficiente de edificabilidad para edificios de consumo	Bono de superficie edificable	Edificios calificados de consumo energético ultrabajo, casi nulo y nulo;	Ecología verde y calidad de vivienda

	energético ultrabajo, casi nulo y nulo, 2024; reglas para edificios prefabricados y modulares, 2024		edificios prefabricados y verdes que cumplen los grados requeridos	
Hangzhou	Opiniones orientadoras para promover de manera estable proyectos piloto de renovación autónoma de antiguos barrios residenciales urbanos, piloto, 2024	Compensación de costos de construcción	Parcelas de antiguos barrios residenciales reconstruidas in situ; vivienda y equipamientos de servicio añadidos y transferidos al gobierno como vivienda asequible o servicios públicos	Vivienda, servicios públicos y espacio público
Chengdu	Medidas de apoyo de planificación para fortalecer la gestión del coeficiente de edificabilidad y promover la renovación urbana orgánica en el área de «optimización central», 2020	Optimización del cálculo del coeficiente	Áreas porticadas en planta baja usadas para verde, estacionamiento, pasos y actividades públicas no computadas; corredores públicos que cruzan espacio público urbano no computados	Espacio público

3.3 Mejorar las vías de implementación que apoyan la «inversión en las personas»

Debe construirse un mecanismo de transmisión vertical desde la planificación territorial y espacial maestra hacia la planificación detallada en torno al objetivo de invertir en las personas. En el nivel maestro, debe enfatizarse la descomposición de dichos objetivos. Sobre la base de la zonificación actual de segundo nivel por función dominante, pueden aclararse las intenciones de gobernanza de distintas zonas funcionales mediante la superposición de «zonas de visión» portadoras de objetivos de planificación [44]. Mediante clasificación y superposición de intenciones de gobernanza, una misma

zona funcional puede portar funciones y metas humanistas diferenciadas, orientando la asignación posterior de recursos espaciales.

En el nivel de planificación detallada, esas intenciones deben traducirse en disposiciones y condiciones de desarrollo que puedan revisarse, autorizarse y aceptarse. Según necesidades reales de gestión, pueden construirse sistemas de indicadores que cubran uso del suelo y de edificios, indicadores de desarrollo, control de forma, espacio abierto, estacionamiento y organización del transporte. Así, los requisitos centrados en las personas se insertan en toda la cadena, desde objetivos hasta indicadores e implementación espacial, garantizando una transmisión efectiva [45]. Más allá de los indicadores, la planificación debe explorar esquemas de creación de escenas centrados en las personas. Con elementos de escena como tiempo, espacio, objeto, problema, vía y valor, las necesidades humanas pueden traducirse en experiencias espaciales y procesos de servicio perceptibles y verificables [46].

Por último, los mecanismos de participación pública deben conectarse con la etapa cognitiva previa. Dado que la cognición orientada a la población local puede identificar preliminarmente actores interesados y necesidades diferenciadas, la participación debe ir más allá de la consulta general. Grupos representativos deben incorporarse a la negociación de planificación y a la demostración de esquemas, de modo que el conocimiento local, la experiencia cotidiana y las demandas colectivas entren en las decisiones [47]. Debe prestarse especial atención a proteger las necesidades espaciales de grupos vulnerables, como personas mayores, personas con discapacidad, niños y hogares de bajos ingresos, para evitar que la asignación de recursos se incline hacia grupos con mayor capacidad de expresión u organización [48]. En la evaluación posterior a la implementación debe incluirse la experiencia de usuarios. La combinación de indicadores cuantitativos objetivos y percepciones subjetivas permitirá identificar brechas entre la oferta de la gobernanza planificadora y la demanda percibida, proporcionando base para ajustes posteriores y calibración dinámica [49].

4 Conclusiones y discusión

Para identificar y describir con precisión los dilemas prácticos que enfrenta la «inversión en las personas» dentro del sistema actual de planificación territorial y espacial bajo el concepto de ciudad del pueblo, este artículo construye una herramienta analítica de cognición-elección-acción y enriquece el marco de investigación centrado en las personas para la planificación territorial y espacial. El dilema de implementación proviene de una comprensión ambigua y distorsionada de las personas en el nivel cognitivo, que luego conduce al desorden del juicio de valor y, finalmente, a respuestas insuficientes en la preparación e implementación de los planes.

Sobre esta base, el artículo propone vías de mejora. Cognitivamente, la planificación debe orientarse a una comprensión profunda de las personas en contextos reales. En la elección, debe adoptar un método de ordenación de valores basado en pensamiento de umbral, prioridad de fines y subordinación de medios. En la acción, debe construir un modelo de transformación de la planificación territorial y espacial centrado en transmitir el objetivo de invertir en las personas.

El artículo revela los dilemas de la construcción de la ciudad del pueblo, pero solo constituye un comienzo. La investigación futura debería profundizar esta agenda en varias direcciones. Primero, dado que este artículo se concentra en construcción teórica y análisis de mecanismos, futuros estudios deberían probar, revisar y mejorar el marco mediante casos concretos de planificación en distintas regiones y niveles, utilizando métodos mixtos cualitativos y cuantitativos. Segundo, debe fortalecerse el análisis de las interacciones complejas entre personas y espacio dentro del sistema de planificación

territorial y espacial. Tercero, debe prestarse atención a la coordinación entre planificación, espacio e instituciones, y a la transformación de los modelos de gobernanza. ¿Cómo transformar una planificación tradicional guiada por la técnica en un sistema de gobernanza colaborativa más abierto, inclusivo y orientado al aprendizaje? ¿Cómo superar obstáculos institucionales en las relaciones verticales entre gobiernos y en la coordinación horizontal entre departamentos? Una transformación más profunda de la gobernanza espacial urbana exige nuevas investigaciones.

El paso de invertir en cosas a invertir en las personas bajo el concepto de ciudad del pueblo implica cambios en la filosofía del desarrollo urbano, la lógica de gobernanza y las relaciones de poder. Solo así puede lograrse el funcionamiento coordinado de valores, instituciones y espacio, transformando la ciudad del pueblo de una idea de planificación en una práctica verificable, reproducible y sostenible.

Agradecimiento: los autores agradecen sinceramente a los revisores anónimos sus valiosas sugerencias.

Referencias

- [1] Wu Zhiqiang, Wang Guangtao, Yang Baojun, et al. «Usar las ciudades para apoyar la modernización china: vías y misiones»: simposio académico. Foro de Planificación Urbana, 2025(3): 1-8.
- [2] Sun Yimin, Sima Xiao, Deng Dong, et al. «Diseño de la ciudad del pueblo: prácticas innovadoras y reflexiones»: simposio académico. Foro de Planificación Urbana, 2023(3): 1-11.
- [3] Zhu Wei, Chen Peng. Sobre las implicaciones teóricas y la orientación práctica del concepto de ciudad del pueblo. Estudios del Socialismo, 2025(6): 90-97.
- [4] Instituto de Historia del Partido y Literatura del Comité Central del PCCh. Extractos de los discursos de Xi Jinping sobre el trabajo urbano. Pekín: Editorial de Literatura del Partido Central, 2023.
- [5] Sitio web del Gobierno chino. La Conferencia Central sobre Trabajo Urbano se celebró en Pekín; Xi Jinping pronunció un discurso importante. (2025-07-15) [2025-10-21].
https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7032083.htm.
- [6] Zhou Xiankun. Cómo se vacía de contenido el concepto de planificación orientada al pueblo. Revista de Planificación Urbana, 2014, 38(12): 59-64.
- [7] Huang Minghua, Lu Renwei, Wang Yisong, et al. Debate sobre el «círculo de vida»: asignación de equipamientos en círculos de vida basada en el concepto orientado al pueblo. Planificadores, 2020, 36(22): 79-85.
- [8] Gao Pengfei, Su Zhenyu, Ban Pengfei. Reconstrucción de estándares para la división de nuevos círculos de vida en pequeñas ciudades: el caso de Pu'er, Yunnan. Desarrollo de Pequeñas Ciudades y Pueblos, 2023, 41(4): 84-94.
- [9] Xu Miao, Chen Rui, Yang Bibo. Estudio preliminar sobre el desajuste espacial empleo-vivienda del empleo informal en grandes ciudades chinas y sus problemas de planificación. Planificación Urbana Internacional, 2019, 34(2): 31-39.
- [10] Yang Junyan, He Guofeng, Chen Daijun, et al. Análisis del retrato digital de poblaciones en áreas de congestión urbana y respuestas de planificación espacial. Planificadores, 2021, 37(19): 26-34.
- [11] Yu Tao, Zhang Jingxiang, Luo Xiaolong, et al. Dinámicas de desarrollo urbano e innovación de gobernanza desde una perspectiva centrada en las personas: investigación empírica en Nankín. Revista de Planificación Urbana, 2018, 42(3): 50-58.
- [12] Wang Jiawen, Ye Yumin, Dong Ke. De la prioridad de la eficiencia a la centralidad humana: reflexiones sobre la orientación de valor de la planificación territorial y espacial basada en la teoría ciudad-persona. Foro de Planificación Urbana, 2020(6): 19-26.

- [13] Shi Jiahong, Yao Xiuli. Práctica y reflexión sobre la renovación del espacio de calles urbanas bajo el concepto de ciudad del pueblo: planificación y construcción de calles centradas en las personas en Suzhou. *Revista de Planificación Urbana*, 2024, 48(10): 83-89.
- [14] Zhang Rong. Estrategias de planificación para sistemas de parques bajo el concepto de ciudad del pueblo: el caso de Xiamen. *Urbanismo y Arquitectura*, 2025, 22(15): 228-232.
- [15] Li Yuan, Wang Zhifeng, Zhao Shouliang, et al. Evaluación de la planificación centrada en las personas: método S-CAD y aplicación bajo la lógica ciudad-persona. *Revista de Planificación Urbana*, 2022, 46(12): 35-44.
- [16] Liu Man, Wang Guoen. Marco y sistema para evaluar la implementación de planes maestros urbanos bajo el concepto orientado al pueblo. *Planificadores*, 2019, 35(20): 26-31.
- [17] Xiao Yangmou, Xie Bo, Chen Yujie. Lógica y estrategias de optimización del examen de salud urbana desde una perspectiva centrada en las personas. *Planificadores*, 2022, 38(3): 28-34.
- [18] Ke Zehua, Wei Wei, Xia Junnan, et al. Método de evaluación de beneficios espaciales urbanos desde una perspectiva centrada en las personas: el caso de Quanzhou. *Ciencia de la Tierra de China*, 2024, 38(12): 79-92.
- [19] Ke Zehua, Zhao Lang, Yin Li, et al. Evaluación de satisfacción del entorno residencial y mecanismos de influencia en comunidades industriales de Wuhan desde una perspectiva centrada en las personas. *Revista de Geomática*, 2025, 50(5): 123-132.
- [20] Liu Yue, Wu Kang, Hu Yuting, et al. Gobernanza refinada de equipamientos de servicios públicos basada en necesidades de poblaciones típicas: círculo de servicios comunitarios de 15 minutos en el área Huitian de Pekín. *Revista de Planificación Urbana de Shanghái*, 2023(6): 98-104.
- [21] Hu Pan, Wei Jiaying, Wang Xingping. Elecciones de localización espacial de empleo, residencia y servicios entre residentes de áreas periurbanas: análisis empírico del área high-tech de Qiaobei en Nankín. *Revista de la Universidad Tecnológica de Dalian, Ciencias Sociales*, 2017, 38(4): 126-133.
- [22] Zhao Yifan, Zhang Xunyi, Zhang Yuanming, et al. Estrategias de planificación comunitaria precisa basadas en retratos de comportamiento espacio-temporal de la población: el caso de la comunidad Yuejianglou en Nankín. *Planificadores*, 2022, 38(9): 108-116.
- [23] Yang Junyan, Zhang Xun, Shi Yi. Construcción de retratos digitales de poblaciones urbanas desde una perspectiva centrada en las personas: teoría y métodos. *Revista de Planificación Urbana*, 2025, 49(1): 36-47.
- [24] Zhou Yan, Li Yanxi, Huang Yueying, et al. Clasificación y características de actividad de poblaciones urbanas basadas en datos de redes sociales. *Revista de Ciencia de la Información Geográfica*, 2017, 19(9): 1238-1244.
- [25] Huang Mingdi. «Centralidad humana»: interpretaciones de Marx y del humanismo occidental, y connotación del concepto científico de desarrollo centrado en las personas. *Revista de la Universidad de Nanchang, Humanidades y Ciencias Sociales*, 2005(3): 12-15.
- [26] Zhang Kuiliang. El significado filosófico de la «centralidad humana». *Investigación Filosófica*, 2004(5): 11-16.
- [27] Wu Songtao, Wang Jingyuan. Práctica de planificación de nuevas ciudades e impactos sociales bajo el concepto sueco de «casa del pueblo». *Foro de Planificación Urbana*, 2023(5): 110-118.
- [28] Wang Xingping. El pensamiento de desarrollo orientado al pueblo y la práctica de reforma de la planificación. *Investigación Urbana Moderna*, 2022(5): 1-7.

- [29] Rosenberg M. J., Hovland C. I. *Attitude Organization and Change: An Analysis of Consistency Among Attitude Components*. New Haven: Yale University Press, 1960.
- [30] Zhang Huanting. *Psicología*. Nankín: Editorial de la Universidad Hohai, 1988.
- [31] Zhou Zhenchao, Lei Xia. ¿Cómo es posible la aplicación colaborativa de la ley entre dominios? Un marco explicativo basado en cognición-acción-resultado. *Teoría y Reforma*, 2024(4): 101-116.
- [32] Marx K., Engels F. *Selected Works of Marx and Engels*, Vol. 1. Beijing: People's Publishing House, 2012.
- [33] Chai Yanwei, Ta Na, Zhang Yan. Repensar la geografía del tiempo incorporando la teoría del curso de vida y el comportamiento espacial de largo plazo. *Geografía Humana*, 2013, 28(2): 1-6.
- [34] Su Lingling, Zhou Suhong. Impactos del entorno barrial sobre el bienestar bajo movilidad residencial: diferencias según etapas del curso de vida. *Progreso en Geografía*, 2021, 40(8): 1344-1354.
- [35] Tan Zheng. La ciudad de los indicadores: los diagramas urbanos como crítica y proyección. *Nueva Arquitectura*, 2018(1): 138-143.
- [36] Shi Nan, Wei Hang. Evolución semántica y misión contemporánea de la planificación urbana. *Foro de Planificación Urbana*, 2024(5): 18-28.
- [37] Ley de Planificación Nacional del Desarrollo de la República Popular China. (2026-03-13) [2026-06-24]. https://www.spp.gov.cn/spp/fl/202603/t20260313_723913.shtml.
- [38] Liu Wenhua. De «Viejas historias del sur de Pekín» a «Pekín plegado»: impacto a largo plazo de la planificación urbana en la estructura espacial. *China Economic Quarterly*, 2025, 25(3): 581-596.
- [39] Sun Bindong, Fu Yu, Gu Honghuan. Teoría del ciclo de vida urbano: pasado, presente y futuro. *Progreso en Geografía*, 2023, 42(9): 1841-1852.
- [40] Zhang Jingxiang, Chen Hao. Gobernanza espacial: economía política de la transformación de la planificación urbana y rural en China. *Revista de Planificación Urbana*, 2014, 38(11): 9-15.
- [41] Zhou Zihang, Zhang Jingxiang, Wang Ziyi. Reconstrucción del sistema de participación pública en la planificación territorial y espacial: deducción y análisis basado en la teoría de la acción comunicativa. *Revista de Planificación Urbana*, 2021, 45(5): 83-91.
- [42] Gu Wei, Wu Cifang, Xu Zhongguo, et al. Rezago de planificación y paradoja de planificación: una nueva perspectiva para comprender la planificación territorial y espacial. *Revista de Recursos Naturales*, 2024, 39(12): 2881-2896.
- [43] Shui Haoran, Miao Chunsheng, Zou Bing, et al. Devolver las ganancias al público: análisis y evaluación del sistema de renovación urbana y suelo transferido de Shenzhen. *Foro de Planificación Urbana*, 2025(3): 52-61.
- [44] Chen Lu, Zhou Jianyun, Pang Xiaomei, et al. Reflexión sobre estándares de clasificación de uso del suelo y práctica de zonificación desde una perspectiva lingüística: transformación basada en reglas de la planificación territorial y espacial detallada. *Planificadores*, 2023, 39(10): 74-82.
- [45] Wang Yizhe, Chen Qiuyi, Hu Pan, et al. Optimización del sistema de transmisión de la planificación territorial y espacial municipal y de condado desde la perspectiva de transferencia de unidades de información: el caso de la ciudad C. *Estudios de Desarrollo Urbano*, 2024, 31(9): 39-48.
- [46] Zhang Bing, Men Xiaoying, Ye Bin, et al. «Implementar la Conferencia Central sobre Trabajo Urbano: exploraciones de una nueva práctica de planificación»: simposio académico. *Foro de Planificación Urbana*, 2025(5): 1-13.

- [47] Li Qing, Lin Ni. Exploración de un nuevo modelo de planificación y diseño participativos para la microrrenovación comunitaria desde la perspectiva de la ciudad del pueblo: el caso de la microrrenovación del lilong YF en Shanghái. Foro de Planificación Urbana, 2023(6): 87-96.
- [48] Wang Xingping. Planificación urbana y rural para el desarrollo social: dirección de la transformación de la planificación. Revista de Planificación Urbana, 2015, 39(1): 16-21.
- [49] Yang Bing, Li Nan, Wang Liang, et al. Coordinación entre planes de acción y evaluación de examen de salud desde la perspectiva de implementación planificadora en ciclo cerrado: el caso del área funcional central de la capital, Pekín. Foro de Planificación Urbana, 2024(6): 62-69.

Traducción asistida por IA