

Integración de Planificación, Construcción y Gobernanza: Prácticas Innovadoras y Métodos de la Evaluación de Planificación y Desarrollo en Hangzhou

MA Xuan, ZHENG Degao, SUN Juan, LI Di

Resumen: A partir de las directrices orientadas a mejorar de forma integrada la planificación, construcción y gobernanza urbana, la práctica de la planificación en China ha transitado desde un enfoque sectorial aislado hacia una gobernanza unificada y holística. Frente a la consolidación de los diagnósticos urbanos anuales basados en indicadores rígidos, y ante la necesidad de explorar metodologías efectivas para evaluaciones quinquenales, este artículo define el paradigma de la «Evaluación de Planificación y Desarrollo» basándose en la experiencia empírica de Hangzhou. Se examinan sus diferencias y complementariedades con la evaluación de la implementación de planes tradicionales y los diagnósticos de salud urbana. Este nuevo enfoque articula una comprensión sistémica de la urbe y un análisis prospectivo de los desafíos críticos para proponer estrategias operativas e integradas. Más allá del cumplimiento estricto de indicadores específicos o de las competencias departamentales rígidas, esta metodología propone un sistema de evaluación estratégico, orientado a la resolución de problemas inmediatos y de carácter multisectorial. Se concluye que constituye una innovación flexible que trasciende la propia planificación y las fronteras burocráticas para potenciar la gobernanza urbana moderna.

Palabras clave: Evaluación de planificación y desarrollo; Evaluación de la implementación de planes; Diagnóstico de salud urbana; Cohesión planificación-construcción-gobernanza; Hangzhou.

La evaluación periódica del desarrollo urbano y de la ejecución de sus planes estratégicos constituye un pilar esencial en el sistema moderno de ordenamiento territorial, permitiendo retroalimentar las políticas y perfeccionar la capacidad institucional. Desde que la Ley de Planificación Urbana y Rural de 2007 formalizara la obligatoriedad de evaluar de forma regular la implementación de los planes, las prácticas locales se han expandido exponencialmente. Tras la reforma institucional del Consejo de Estado en 2018, los ministerios competentes articularon el modelo de «un diagnóstico anual y una evaluación quinquenal», convirtiendo estas herramientas en mecanismos imperativos para el monitoreo del desarrollo de alta calidad [cite: 400].

No obstante, los lineamientos políticos recientes exigen una integración total entre la planificación, la obra pública y la gobernanza territorial. En un escenario donde el monitoreo cuantitativo anual está consolidado, pero el diseño de las evaluaciones de mediano plazo (quinquenales) aún requiere desarrollo metodológico, el análisis desde el prisma unificado de «planificación-construcción-gobernanza» resulta fundamental para optimizar la gobernanza metropolitana [cite: 401]. Este artículo formaliza el paradigma de la «Evaluación de Planificación y Desarrollo», sistematizando sus mecanismos a través del caso de estudio de Hangzhou [cite: 402].

1 Evolución de la Trayectoria de los Sistemas de Diagnóstico y Evaluación

El sistema de evaluación urbana en China se originó vinculado a la fiscalización de los Planes Directores Urbanos, mutando de una supervisión estrictamente técnica a una herramienta de política pública transversal. Este proceso comprende dos grandes etapas diferenciadas por sus objetivos y su contexto institucional [cite: 404].

1.1 Evaluación de la implementación de planes: fase de expansión urbana acelerada (Antes de 2017)

Con anterioridad a la Ley de Planificación de 2008, solo metrópolis pioneras como Shenzhen, Shanghái y Guangzhou ejecutaban evaluaciones internas con el fin de justificar la revisión de sus directrices espaciales [cite: 406]. Tras la codificación legal, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural (MOHURD) emitió las normativas de 2009 que estipulaban evaluaciones bienales obligatorias. En este período, la práctica se limitaba principalmente a medir el «grado de cumplimiento» del plano blueprint respecto a la realidad física de la infraestructura, funcionando en gran medida como un trámite administrativo previo a la modificación o renovación de los instrumentos de planeamiento [cite: 407, 408].

1.2 Diagnóstico de salud urbana: monitoreo integral orientado a mitigar las «enfermedades urbanas» (Desde 2017 al presente)

El ingreso del país en una etapa de urbanización madura y cualitativa desplazó el enfoque hacia la mitigación de disfunciones sistémicas (congestión, déficit habitacional, degradación ecológica), conocidas formalmente como «enfermedades urbanas» [cite: 410]. A partir de las directrices presidenciales de 2017 en Pekín, se instituyó formalmente el mecanismo de diagnóstico periódico [cite: 411]. Con la reconfiguración ministerial de 2019, coexistieron dos vertientes paralelas: el Diagnóstico del Espacio Territorial liderado por el Ministerio de Recursos Naturales, enfocado en la gobernanza ecológica y de límites de suelo, y el Diagnóstico Urbano impulsado por el MOHURD, dirigido a solventar deficiencias habitacionales y comunitarias a nivel micro-escala [cite: 413, 414].

2 Nuevas Exigencias y Reconceptualización del Diagnóstico Urbano

2.1 La convergencia de la planificación, construcción y gobernanza como eje rector

A pesar de la sofisticación de los modelos de indicadores actuales, las evaluaciones vigentes sufren a menudo de una desconexión crítica: analizan variables aisladas sin conectar el diseño técnico (planificación) con su ejecución financiera (construcción) ni con su administración posterior (gobernanza) [cite: 421]. Los resultados suelen quedar confinados a informes internos de circulación estrictamente sectorial, limitando su impacto real en la toma de decisiones presupuestarias y operativas del gobierno local [cite: 422].

3 La Evaluación de Planificación y Desarrollo: Una Innovación Flexible

Frente a los límites descritos, la Evaluación de Planificación y Desarrollo unifica el ciclo completo de las intervenciones urbanas [cite: 430]. Se distingue por tres innovaciones principales: en su lógica subyacente, adopta una visión holística del ciclo de vida urbano [cite: 432]; en su alcance competencial, diluye las fronteras departamentales mediante marcos de acción transversales [cite: 434]; y en su

efectividad, utiliza la gobernanza adaptativa como plataforma de negociación para que los resultados se traduzcan en presupuestos y carteras de proyectos viables [cite: 435].

Tipo de Evaluación	Contenido y Enfoque Principal	Fuentes / Marco Normativo
Evaluación de Implementación de Planes	Contraste cuali-cuantitativo entre el plan maestro aprobado y el estado actual; mide el grado de cumplimiento físico del plano.	MOHURD (2009)
Diagnóstico del Espacio Territorial	Análisis anual y quinquenal centrado en la efectividad de los límites de crecimiento, parámetros ecológicos y optimización espacial.	Ministerio de Recursos Naturales (2021)
Diagnóstico Urbano (City Health Check)	Monitoreo basado en indicadores multinivel (vivienda, barrio, comuna) para subsanar deficiencias habitacionales e infraestructurales directas.	MOHURD (2023)
Evaluación de Planificación y Desarrollo	Marco integral e interdepartamental, orientado a problemas estratégicos a corto plazo; rompe rigideces métricas sectoriales.	Propuesta de este estudio

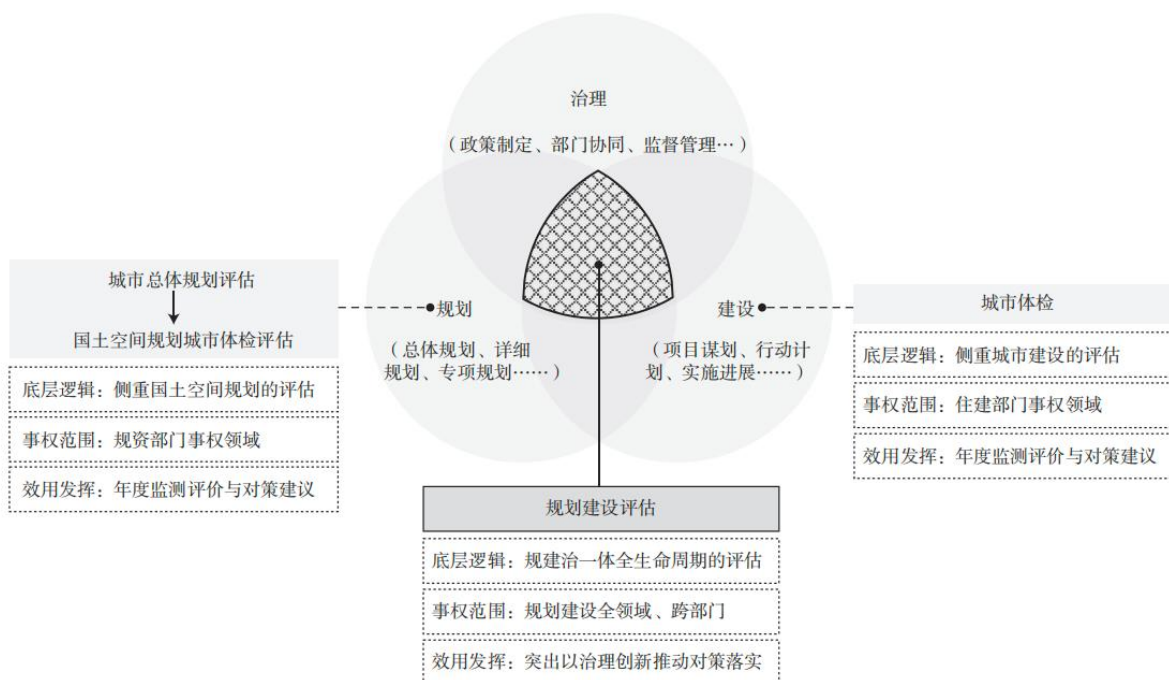


Fig.1 Relationship between "planning and development assessment" and existing health assessment practices

4 Marco de Innovación y la Práctica Empírica en la Ciudad de Hangzhou

Hangzhou, cuyo PIB superó los 2 billones de yuanes en 2023 ingresando al rango oficial de megaciudad, implementó este modelo para gestionar los desequilibrios derivados de su veloz expansión post-Juegos Asiáticos [cite: 465]. La evaluación se estructuró sobre seis dimensiones esenciales: demografía y servicios, eficiencia del suelo, patrimonio cultural, resiliencia ecológica, movilidad sostenible y gobernanza institucional [cite: 469].

4.1 Plataforma de datos: diagnóstico de precisión mediante tecnologías geoespaciales y Big Data

Para superar la obsolescencia de las estadísticas tradicionales, la práctica integró un repositorio masivo con las huellas tridimensionales de las edificaciones, registros de movilidad de más de 12 millones de usuarios y datos comerciales de 80,000 corporaciones [cite: 472]. Esto permitió transitar de un análisis bidimensional superficial a una modelación de densidad y volumen volumétrico real, detectando inconsistencias graves en el control de alturas y la preservación del paisaje histórico urbano [cite: 473, 474].

4.2 Análisis cruzado de problemas complejos y formulación estratégica

El valor del enfoque integrado se evidenció al analizar el déficit habitacional para la población joven en distritos de alta densidad de empleo. El diagnóstico demostró que el problema no respondía solo a la escasez de suelo (planificación) o retrasos constructivos (construcción), sino a una disfunción de gobernanza: los distritos tendían a destinar los suelos con mejor conectividad a desarrollos comerciales

más lucrativos, desplazando la vivienda asequible a la periferia [cite: 342]. La respuesta formulada combinó metas de reserva del 40% de vivienda asequible en nuevos desarrollos e incentivos de asignación flexible ligados al empleo real [cite: 342].

4.3 Cooperación interdepartamental y mecanismos de implementación conjunta

Históricamente, el 64% de los urbanistas reportaban trabas para coordinar esfuerzos sectoriales ajenos a su ministerio [cite: 434]. Mediante el establecimiento de comités conjuntos de urbanismo y cultura, Hangzhou institucionalizó la aprobación compartida de áreas de control patrimonial y el financiamiento integrado de infraestructuras, garantizando que los resultados de la evaluación modifiquen directamente el plan detallado y los presupuestos anuales plurianuales [cite: 342, 348].



Fig.2 Technical framework of Hangzhou's planning and development assessment

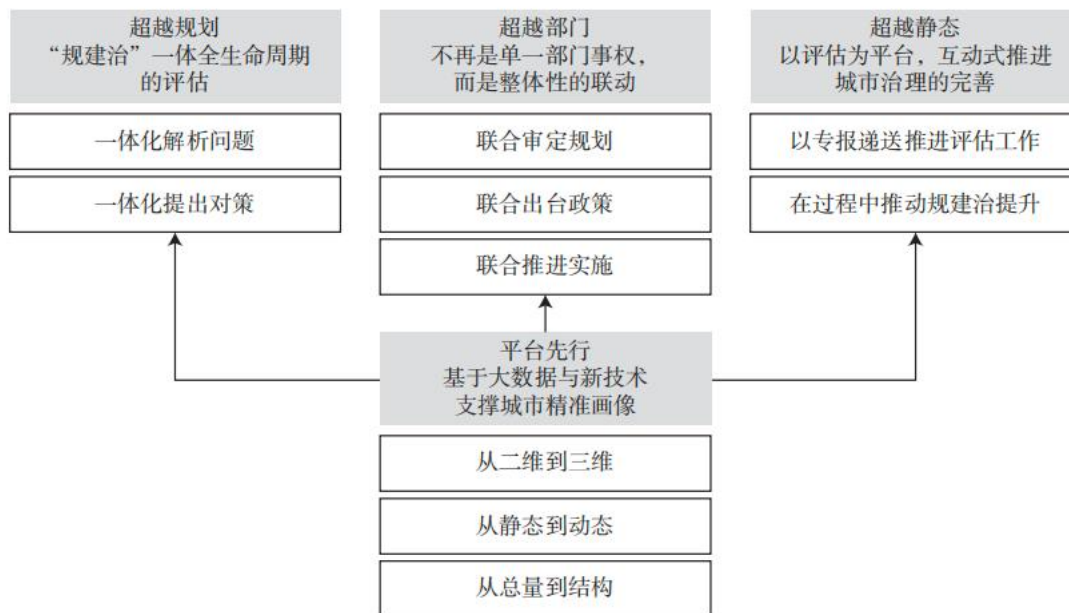


Fig.3 Logical framework of planning and development assessment

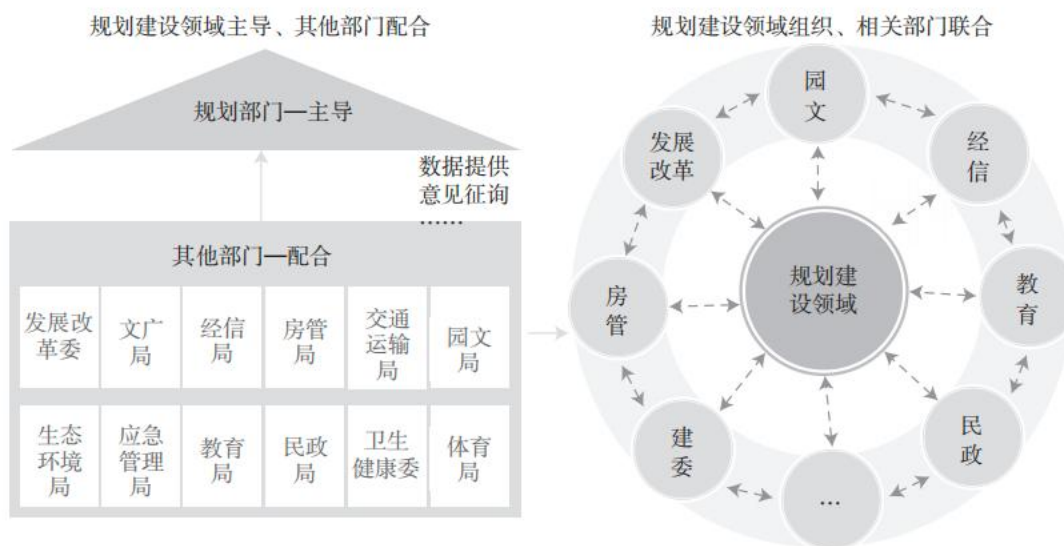


Fig.4 Illustration of cross-departmental coordination in planning and development

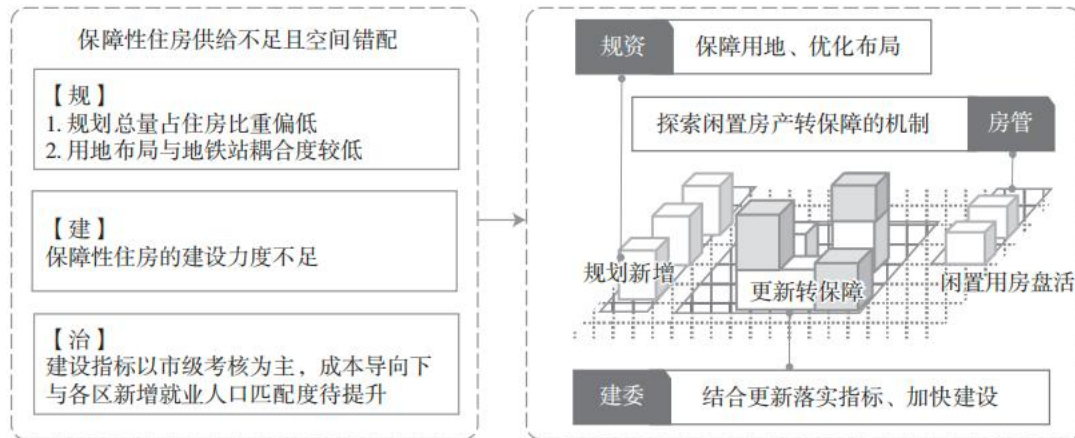


Fig.5 Integrated "planning-development-governance" approach: multi-departmental strategies for developing affordable housing

Referencias Bibliográficas

- [1] SUN Shiven, ZHOU Yu. Teoría y métodos de la evaluación de la implementación de la planificación urbana [J]. Urban Planning Forum, 2003(2): 15-20.
- [2] ZHOU Kehui, JIANG Jinsong. Revisión de la investigación sobre la evaluación de la planificación urbana en Occidente [J]. Urban Planning Journal, 2013(1): 104-109.
- [3] LÜ Xiaobei, WU Wei. Estudio preliminar sobre el mecanismo de evaluación de la implementación de la planificación urbana [J]. Urban Planning, 2006(11): 41-45.
- [4] ZHAO Min, ZHANG Xuchen. El proceso de desarrollo y el funcionamiento eficiente del diagnóstico y la evaluación urbana: desde la perspectiva del proceso de las políticas públicas [J]. Urban Planning, 2022, 46(8): 65-74.
- [5] ZHAO Min. Sobre la implementación de la planificación urbana [J]. Urban Planning Forum, 2000(4): 28-31.
- [6] TANG Hairu, CHEN Wei, CHEN Tianming. Estudio preliminar sobre el método de elaboración del informe de evaluación de la implementación de la planificación detallada de control [J]. Urban Planning, 2015, 39(51): 86-90.
- [7] CHEN Yue. Investigación sobre el método de evaluación del proceso de implementación de los planes de protección de pueblos históricos y culturales: el caso de Ningbo [J]. Urban Planning Journal, 2016.

(AI 辅助翻译)