

El “vaciamiento” de las nuevas ciudades transjurisdiccionales en regiones metropolitanas: evidencia y respuestas en la zona fronteriza Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui

LUO Xiaolong, SUN Qingying, TANG Mi, GUAN Weihua, GU Zongni

Resumen: Bajo la estrategia china de fomentar regiones metropolitanas modernas, la zona fronteriza entre Shanghai, Jiangsu, Zhejiang y Anhui se ha expandido rápidamente por influencia de las ciudades centrales. Las nuevas ciudades transjurisdiccionales se han convertido en nodos emergentes de crecimiento para la integración regional. Sin embargo, el cambio del modelo de crecimiento ha generado desajustes entre desarrollo espacial y recursos disponibles, produciendo un dilema de vaciamiento. El artículo revisa la evolución teórica y práctica de estas nuevas ciudades, identifica sus trayectorias y tipos y construye un índice de desequilibrio población-espacio para medir el fenómeno. Se observan tres manifestaciones: vacancia de vivienda, construcción diferida y espacio industrial ineficiente u ocioso. Sus causas incluyen oferta excesiva de suelo y acaparamiento por promotores, retornos poblacionales multidireccionales y envejecimiento, además de restricciones internas y externas al desarrollo industrial. Se proponen respuestas basadas en gobernanza multinivel, activación del parque residencial existente y cooperación industrial profunda.

Palabras clave: nueva ciudad transjurisdiccional; vaciamiento; índice de desequilibrio población-espacio; región metropolitana; delta del Yangtsé

Nota de financiación: Proyectos de la Fundación Nacional de Ciencias Naturales de China (42271198, 42301270); Fondo de Ciencias Sociales de Jiangsu sobre coordinación ecológica y ambiental en áreas fronterizas provinciales.

Mejorar la integración regional y construir cooperación más allá de las fronteras administrativas son tareas centrales de la modernización china. Desde que la integración del delta del Yangtsé se convirtió en estrategia nacional en 2019, el área Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui funciona como laboratorio de políticas. Las nuevas ciudades transjurisdiccionales combinan soporte espacial e instrumento institucional: acogen flujos regionales y coordinación industrial, y al mismo tiempo encarnan innovaciones de cooperación intergubernamental [1-6].

Los cambios en oferta y demanda de suelo y en el modelo de crecimiento han expuesto desajustes entre espacio construido y uso real de recursos [7]. El desarrollo inmobiliario produjo viviendas muy superiores a la demanda local, mientras que grandes áreas industriales no generaron los rendimientos esperados. Con entrevistas, cuestionarios e investigación de políticas desde 2018, el estudio identifica el vaciamiento y formula respuestas de gobernanza.

1 Orígenes teóricos de las nuevas ciudades transjurisdiccionales metropolitanas

1.1 Crecimiento mediante redes ciudad-región

La comprensión de la estructura metropolitana pasó de la expansión monocéntrica a los enlaces espaciales y redes multinivel [8-12]. En China, planes sucesivos de Pekín, Shanghai, Guangzhou y Nanjing fortalecieron estructuras policéntricas [13-15]. La reconstrucción de los sistemas urbanos metropolitanos intensificó los flujos económicos y sociales; condados y ciudades adyacentes usan ubicación y suelo para incorporarse a la economía de la ciudad central [16-18]. Entre 2001 y 2023, el suelo de construcción en el área interprovincial aumentó de 6.040,9 a 11.319,5 km², con un crecimiento anual medio de 2,9 %.

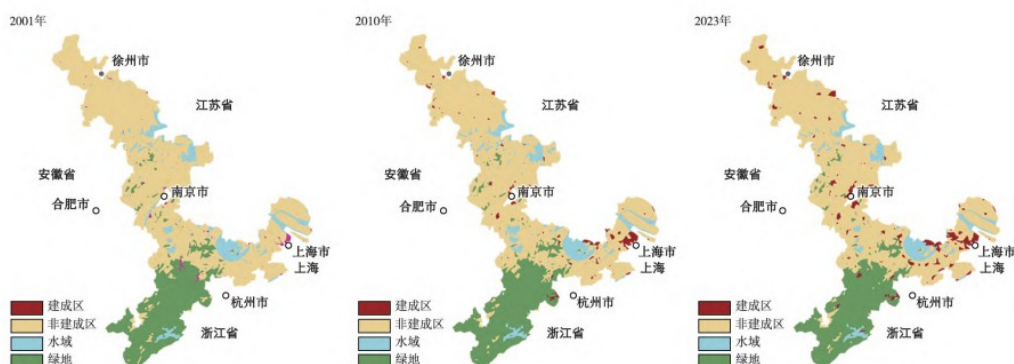


Fig. 1 Cambios en el suelo urbano construido en el área Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui, 2001-2023. Fuente: compilación a partir del conjunto de datos correspondiente [19].

1.2 Nuevas ciudades transjurisdiccionales como nodos regionales emergentes

Estas ciudades son resultados económicos de estrategias de crecimiento urbano y nuevos nodos de reproducción del capital [20]. Con la urbanización en red, gobiernos locales emprendedores y actores de mercado formaron coaliciones de crecimiento; el desarrollo de suelo, parques industriales, barrios residenciales y destinos turísticos o de salud atrajeron capital de las ciudades centrales [21-27]. Según dotaciones y oportunidades, los tipos pueden ser industrial, residencial, ecológico o integral.

Tabla 1 Tipos y nuevas ciudades transjurisdiccionales representativas en el área de estudio

Tipo	Características	Áreas representativas
Industrial	Desarrollo urbano sostenido por la industria y cooperación productiva regional estrecha	Huating-Liuhe; Dingshan-Chahe
Residencial	Recepción habitacional de migrantes y población suburbanizada procedente de ciudades centrales	Anting-Huaqiao-Baihe; Qiaolin-Wujiang; Pukou-Nanqiao
Ecológico	Desarrollo transfronterizo organizado en torno a la coordinación ecológica	Zona demostrativa integrada verde del delta del Yangtsé
Integral	Integración de transporte, comercio, servicios públicos y gobernanza regional	Zona demostrativa integrada transfronteriza Jiangning-Bowang

Fuente: síntesis de las referencias [19-20].

1.3 Identificación del vaciamiento

El vaciamiento se produce cuando la concentración de población e industria queda rezagada frente a la expansión del espacio construido, generando baja intensidad de uso del suelo y débil capacidad residencial. El estudio utiliza el índice $PSI = 1 - A_{\text{alta densidad}} / A_{\text{construida}}$. $A_{\text{alta densidad}}$ corresponde a celdas con al menos 2.000 hab./km², calculadas con LandScan 2023 [28-30]; $A_{\text{construida}}$ se deriva de superficies impermeables del China Land Cover Dataset 2023 y se corrige con imágenes de Google Earth.

De catorce nuevas ciudades en las fronteras Shanghai-Jiangsu, Shanghai-Zhejiang y Jiangsu-Anhui, once, el 79 %, presentan valores PSI superiores a 0,50. Cuatro superan 0,90: Dushangang Economic Development Zone, Xiangfudang Innovation Valley, Loujiang New Town y Nanqiao New Town. Los promedios son 0,44 en Shanghai-Jiangsu, 0,53 en Jiangsu-Anhui y 0,70 en Shanghai-Zhejiang.

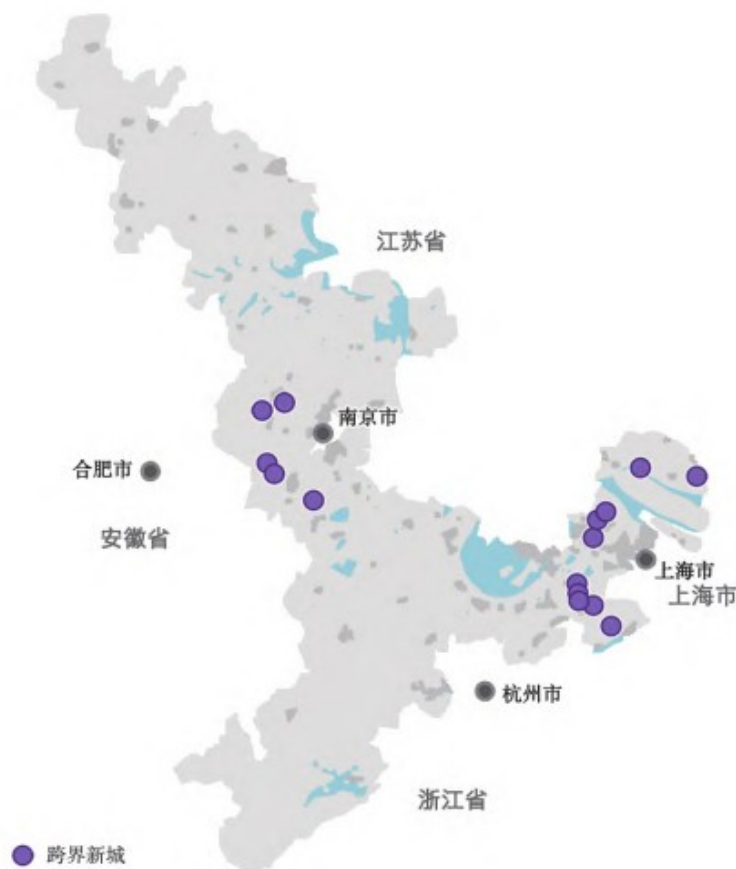


图2 沪苏浙皖边界地区的跨界新城分布示意

Fig. 2 Distribución e identificación del vaciamiento de nuevas ciudades transjurisdiccionales en el área Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui

2 Manifestaciones del vaciamiento

2.1 Vacancia de vivienda: desajuste entre oferta y residencia efectiva

El desarrollo inmobiliario se usó para acelerar crecimiento y atraer residentes. En muchas periferias, la construcción de vivienda se separó de la concentración poblacional y la ocupación quedó a menudo por debajo de un tercio. Grandes proyectos en Nanqiao, Chuzhou, mostraron iluminación nocturna inferior a 30 %, y un residente estimó la ocupación de un conjunto de torres en torno al 15 % (entrevista CZ102401).

2.2 Construcción diferida: desajuste entre compromisos e implementación

Un mercado más débil expuso discontinuidades en vivienda y servicios públicos. Proyectos en Wujiang, Chuzhou, Kunshan, Langfang y Yanjiao se suspendieron o entregaron tarde. Cuando la expansión supera un umbral razonable, la escala del proyecto y la financiación del promotor se desacoplan, causando rupturas de caja, edificios inacabados y equipamientos prometidos no ejecutados.

2.3 Suelo industrial ocioso: desajuste entre oferta espacial e inversión

La expansión prolongada creó grandes áreas industriales aprobadas pero no utilizadas, ociosas o de baja eficiencia. Los gobiernos esperaban atraer proyectos con suelo barato y subsidios para obtener ingresos fiscales futuros. La demanda débil dejó bancos de tierra sin vender y tensó las finanzas locales. En Nanqiao se reportaron unos 5.000-6.000 mu aprobados pero no suministrados y una exigencia anual de disposición superior al 25 % (entrevista CZ102402).

3 Causas del vaciamiento

3.1 Oferta excesiva de suelo y acaparamiento por promotores

La suburbanización metropolitana alentó coaliciones de crecimiento entre gobiernos locales y empresas. Los gobiernos usaron desarrollo residencial anticipado para obtener ingresos extrapresupuestarios y subsidiar infraestructura; los promotores compraron grandes superficies baratas y las comercializaron mediante la marca de la ciudad central. La subida de precios convirtió la vivienda en activo de inversión, hasta que la demanda se ajustó y produjo caída de precios, baja liquidez y depreciación.

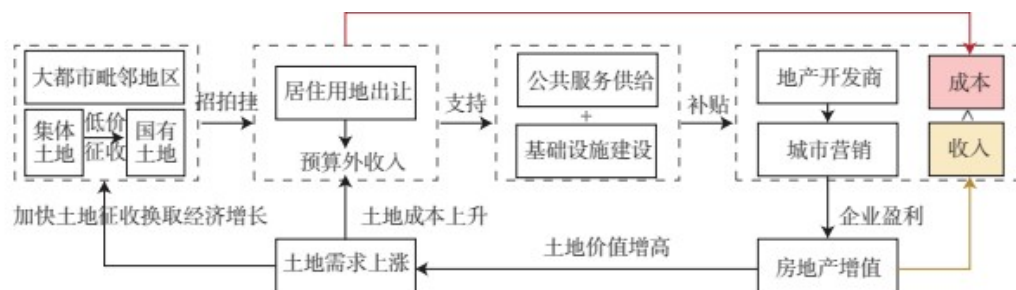


图3 增长主义驱动下的房地产建设

Fig. 3 Desarrollo inmobiliario impulsado por gobernanza orientada al crecimiento

3.2 Retornos poblacionales multidireccionales y envejecimiento

El vaciamiento también deriva de reestructuración socioespacial. Algunos jóvenes regresan a la ciudad central con mayores ingresos y movilidad o con descenso de precios; trabajadores migrantes afectados por peores condiciones regresan a lugares de registro o a mercados con mayor rendimiento [33]. A la vez, la llegada de población mayor a nuevas ciudades fronterizas aumenta las necesidades de servicios y aporta poco a la demanda industrial y constructiva.

3.3 Restricciones externas e internas al desarrollo industrial

Persisten barreras administrativas pese a las políticas de integración. Las nuevas ciudades reservan suelo en exceso para proyectos esperados, mientras las ciudades centrales pueden concentrar líneas ecológicas y tierras agrícolas básicas en áreas fronterizas. Internamente, muchas permanecen en industrias de bajo valor y tienen escasa capacidad de atraer innovación; la salida de empresas deja fábricas, vivienda obrera y servicios vacantes [34-36].

4 Respuestas de política ante los riesgos de vaciamiento

4.1 Establecer un mecanismo multinivel de resolución de riesgos

El riesgo de vaciamiento debería incorporarse a la agenda anual de la Oficina de Cooperación Regional del Delta del Yangtsé. Se requiere coordinar estrategias superiores de vivienda e industria, distribuir tareas

anuales y crear acuerdos con compensación y deducción fiscal. Shanghai, Jiangsu, Zhejiang y Anhui podrían formar un grupo de acción conjunto y una plataforma común para censar vacancia, suelo ocioso y seguimiento de proyectos.

4.2 Diversificar la activación de vivienda existente

El reasentamiento mediante vales de vivienda a escala regional podría incorporar unidades vacantes elegibles a un inventario común dirigido por ciudades centrales y condados vecinos. Recompra, subsidios, intermediación, intercambio de vivienda y adquisición para alquiler asequible pueden activar gradualmente el stock. Equipamientos amigables con la vejez, infraestructura mejorada y subsidios de compra pueden retener y atraer residentes.

4.3 Profundizar la reutilización del espacio industrial y la cooperación transfronteriza

Un plan especial de coordinación industrial para áreas interprovinciales debe reducir competencia homogénea con ciudades centrales y construir una red productiva diferenciada. Cada nueva ciudad debe inventariar suelo aprobado no suministrado, ocioso y de baja eficiencia, mantener listas dinámicas y aplicar soluciones por sitio. Las zonas de cooperación pueden organizar divisiones como I+D más comercialización, sedes más bases productivas, o productos finales más industrias de apoyo.

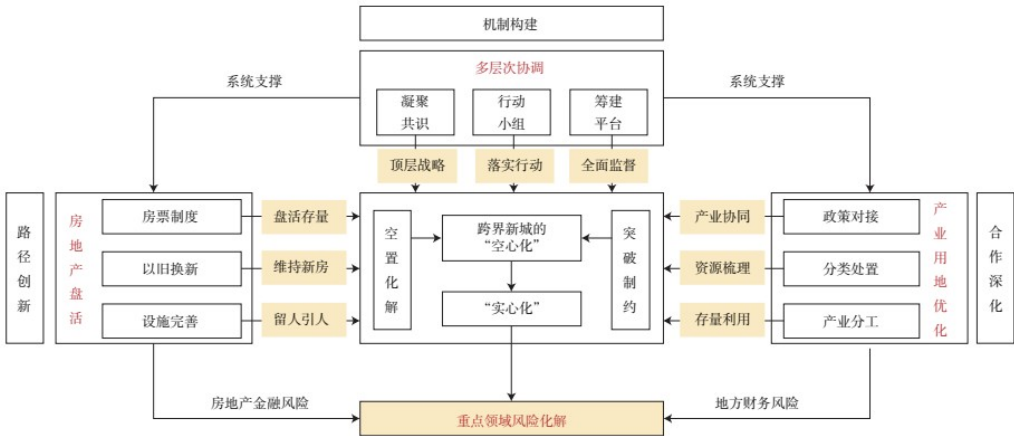


图4 大都市跨界新城“空心化”风险化解的对策框架

Fig. 4 Marco estratégico para mitigar riesgos de vaciamiento en nuevas ciudades transjurisdiccionales

5 Conclusión

La zona Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui es un ámbito importante de innovación institucional, y sus nuevas ciudades transjurisdiccionales son nodos de especialización regional. El análisis identifica vaciamiento residencial e industrial y sus implicaciones de gobernanza. El crecimiento económico se desacopla cada vez más de la entrada de suelo; la expansión inmobiliaria no es sostenible sin control de la oferta y gestión del capital territorial existente. El vaciamiento puede convertirse en punto de partida de una estrategia orientada al stock que transforme presión de riesgo en capacidad de desarrollo e impulse una integración regional más profunda.

Notas

① Los códigos de entrevista indican lugar y fecha. CZ102401 corresponde a un residente de Nanqiao, Chuzhou, entrevistado el 24 de octubre de 2024; CZ102402 a un funcionario de Chuzhou entrevistado el mismo día. ② Artículo fuente sobre un gran proyecto inmobiliario en Qidong:

<https://mp.weixin.qq.com/s/v1n8y7CQcf-T2fwdjksYzQ> (2024-11-24). ③ Artículo fuente sobre el descenso inmobiliario metropolitano: <https://mp.weixin.qq.com/s/LkE4NdWoHEqXy72IqjLcvA> (2024-06-13). ④ Artículo fuente sobre Pingyuan New Area: <https://mp.weixin.qq.com/s/N7d9kCaw9RfpwuepQ5AJ6g> (2018-11-28). ⑤ Reportaje sobre proyectos inacabados en torno a Pekín: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1787488574927813564&wfr=spider&for=pc> (2024-01-08). ⑥ Bajo la política actual de suelo industrial en China, el plazo máximo de concesión de derechos de uso es de cincuenta años.

Referencias

- [1] Chen Wen, Yang Liuqing, Zhang Peng, et al. Types, barriers, and governance paths of regional cooperation in the Yangtze River Delta [J]. *City Planning Review*, 2021, 45(3): 15-20.
- [2] Tang Mi, Luo Xiaolong, Wang Shaobo. Spatial evolution and driving mechanisms of metropolitan cross-boundary areas [J]. *Human Geography*, 2022, 37(2): 103-111.
- [3] Guan Weihua, Ye Bin, Zhou Yiming, et al. Innovation in spatial-coordination planning for cross-boundary metropolitan regions under national strategy [J]. *Urban Planning Forum*, 2015, 225(5): 57-67.
- [4] Zheng Degao, Liu Di, Zhao Xianfeng, et al. Innovative integrated planning for cross-boundary areas: the Yangtze River Delta Eco-Green Integrated Development Demonstration Zone [J]. *Urban Planning Forum*, 2022(52): 3-8.
- [5] Luo Xiaolong, Yang Lingfan, Tang Mi. Development and institutional innovation of intercity cooperative industrial parks under the new development pattern [J]. *Journal of Urban Studies*, 2024, 45(3): 1-7.
- [6] Chen Xiaohui, Guo Zijian, Zhong Rui. Reflections on interactions between development zones and urbanization: evidence from Jiangsu [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(1): 68-73.
- [7] Zhao Yanjing. Urbanization 2.0 and planning transformation: a two-stage model [J]. *City Planning Review*, 2017, 41(3): 84-93.
- [8] Guo Jiaying, Wei Yehua, Chen Wen, et al. Progress and planning practice in urban polycentricity under spatial restructuring [J]. *Progress in Geography*, 2022, 41(2): 316-329.
- [9] Roca C J, Marmolejo D C R, Moix M. Urban structure and polycentrism: towards a redefinition of the sub-center concept [J]. *Urban Studies*, 2009, 46(13): 2841-2868.
- [10] Duan Xian, Huang Junlin, Chen Jian. Network characteristics and planning implications of the Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration from an information-flow perspective [J]. *Journal of Urban Studies*, 2019, 40(3): 73-81.
- [11] Phelps N A. Suburbs for nations? Some interdisciplinary connections on the suburban economy [J]. *Cities*, 2010, 27(2): 68-79.
- [12] Cheng Yao, Zhao Min. Modern manufacturing organization and city-region spatial evolution: network and embeddedness perspectives [J]. *Urban Planning Forum*, 2015(6): 20-29.
- [13] Xiong J, Sun J, Tu Q Y, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas [J/OL]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(19).
- [14] Xu Su, Zhao Min. From counter-magnet centers to regional node cities: functional iteration and planning strategies for new towns [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(9): 13-18.
- [15] Sun J, Ma X, Zhang Z G. Innovative exploration of spatial collaborative governance in the Shanghai Metropolitan Area [J/OL]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(11).
- [16] Zhou Y J, Xu H, Wang Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas [J/OL]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(24).
- [17] Niu Xinyi, Wang Yao, Liu Jiawei, et al. Spatial structure of the Shanghai metropolitan region based on intercity functional linkages [J]. *Urban Planning Forum*, 2018(5): 80-87.
- [18] Guo Leixian, Wu Weijia. Spatial-planning mechanisms for cross-boundary metropolitan peripheries from a spatial-governance-process perspective [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(6): 8-14.
- [19] Jie Y, Xin H. The 30 m annual land-cover datasets and dynamics in China from 1985 to 2023 [J]. *Earth System Science Data*, 2024, 13(1): 3907-3925.
- [20] Liang Chen. Reproduction between margins: dissipation and capture of ecological value in urban fringes [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(3): 55-64.
- [21] Zhang Jingxiang, Zhao Dan, Chen Hao. The end of growth supremacism and the transformation of Chinese urban planning [J]. *City Planning Review*, 2013, 37(1): 45-50.
- [22] Tang Mi, Luo Xiaolong. Development and governance of cross-boundary peripheral cities: areas adjacent to Shanghai [J]. *Urban Development Studies*, 2021, 28(6): 119-125.
- [23] Sun Qingying, Luo Xiaolong, Liu Xiaoman, et al. Evolutionary mechanisms and types of cross-boundary peripheral cities: adjacent areas of Nanjing [J]. *Human Geography*, 2024, 39(5): 64-71.
- [24] Tan Jiangdi, Zheng Youxu. Rethinking urban fringes through global urbanization and post-suburbanization theory [J]. *Urban Development Studies*, 2022, 29(1): 74-81.
- [25] Wang Shaobo, Luo Xiaolong, Lu Jiancheng, et al. Spatial development and drivers of post-suburbanization in Shanghai [J]. *Scientia Geographica Sinica*, 2023, 43(2): 219-229.
- [26] Wang Shaobo, Luo Xiaolong, Tang Mi. The Chinese pattern of post-suburbanization and planning responses [J]. *Areal Research and Development*, 2022, 41(4): 59-64.
- [27] Phelps N A. Suburbs for nations? Some interdisciplinary connections on the suburban economy [J]. *Cities*, 2010, 27(2): 68-79.

- [28] Zhou Yixing, Shi Yulong. Establishing the concept of physical urban areas in China [J]. Acta Geographica Sinica, 1995, 50(4): 289-301.
- [29] Liang Yuanzhao, Wei Ye, He Jingyi. Spatiotemporal evolution and drivers of urban growth and shrinkage in central and southern Liaoning [J]. Resources Science, 2024, 46(6): 1103-1118.
- [30] Wang Yu, Sun Bindong, Kuang Zhensheng. Identifying physical urban areas and re-examining city-size distribution using LandScan [J]. Urban Problems, 2021(10): 46-55.
- [31] Jiao Linshen, Zhang Min, Qin Xiao, et al. Identification, characteristics, and causes of vacant urban and rural housing using electricity and multisource data [J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(8): 2004-2017.
- [32] Dai Jian. Report on the Survival Time of Enterprises in Chinese Cities and Counties [R]. Nanjing: Yangtze Industrial Economic Institute, Nanjing University, 2024.
- [33] Liu Da, Guo Yan, Luan Xiaofan, et al. Return intentions of migrants in a major central Chinese city: Wuhan [J]. Geographical Research, 2021, 40(8): 2220-2234.
- [34] Ou Jingzhu, Du Jinying, Liu Cheng, et al. Industrial-land supply under tight fiscal balance: eastern Guangzhou [J]. Planners, 2024, 40(10): 105-112.
- [35] Leung K M, Choy L H T, Chau K W. Examining informal housing supply through rent-gap analysis: subdivided units in Hong Kong [J]. Cities, 2022, 126: 103666.
- [36] Wang Hongyu, Hu Shougeng, Lu Jing. Decoupling construction-land expansion from economic growth in China and its regulation [J]. China Land Science, 2019, 33(3): 68-76.
- [37] Yang Lingfan, Luo Xiaolong, Li Xiaolong, et al. Theoretical exploration and prospects for the transformation of urban governance in China [J]. Acta Geographica Sinica, 2025, 80(8): 2072-2087.

Traducción asistida por IA