

Reposicionamiento y análisis funcional de la planificación metropolitana

ZHANG Li, GAO Runyi

Resumen: Fomentar regiones metropolitanas modernas es una estrategia nacional. Aunque la planificación metropolitana avanza rápidamente, la práctica presenta múltiples tipos de planes, contenidos superpuestos y persistentes dificultades de implementación. Tras revisar las prácticas actuales en China, la experiencia internacional y la reforma del sistema nacional de planificación, el artículo sostiene que la planificación metropolitana debe ser un plan estatutario regional, integral y de orientación macro, enfocado en la coordinación entre fronteras administrativas y departamentos gubernamentales. Debe clasificarse como planificación regional, prepararse conjuntamente por varios departamentos y someterse al gobierno popular superior competente para su aprobación e implementación. La planificación regional, representada por la metropolitana, debe implementar estrategias espaciales nacionales, promover el desarrollo coordinado, aclarar relaciones entre planes, mejorar el sistema nacional, fortalecer la coordinación transfronteriza y apoyar el mantenimiento dinámico de los planes locales.

Palabras clave: región metropolitana; planificación metropolitana; planificación regional; sistema de planificación

Nota de financiación: Programa Nacional Clave de I+D de China, “Theories and Methods for Territorial Spatial Optimization and System Regulation” (2022YFC3800800).

China debate desde hace décadas cómo delimitar y planificar regiones metropolitanas. En los años noventa, la investigación se centró en sus atributos económicos [1]. A comienzos del siglo XXI, los planes de Nanjing, Xuzhou y Suzhou-Wuxi-Changzhou introdujeron el concepto en la práctica formal [2-4]. El Plan Nacional de Nueva Urbanización (2014-2020), las Opiniones de 2019 y el informe del XX Congreso reforzaron su papel en el sistema urbano coordinado.

La literatura reciente aborda evolución teórica, delimitación espacial, estrategias, posicionamiento, coordinación, gobernanza espacial y planificación sectorial [5-14]. Sin embargo, todavía falta aclarar la lógica interna, objetivos, funciones y racionalidad preparatoria de la planificación metropolitana dentro del sistema nacional. Este artículo revisa tipos de planes, diagnostica dificultades y reconsidera su posición institucional.

1 Tipos principales de planificación metropolitana

En las prácticas actuales, la planificación del desarrollo comenzó antes y avanzó con mayor rapidez. La planificación territorial espacial se inició recientemente en pocas regiones, mientras que la planificación sectorial metropolitana aún está en etapa exploratoria.

1.1 Planes de desarrollo de regiones metropolitanas

Las Opiniones de 2018 definieron la planificación del desarrollo como una hoja de ruta general para el desarrollo económico y social. En regiones metropolitanas, este plan determina la dirección general, prioridades de coordinación y programa de acción conjunta, y sirve de base para funciones gubernamentales de regulación económica, supervisión de mercado, gobernanza social, servicios públicos y protección ecológica.

Desde las Opiniones de 2019 de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, muchas localidades han preparado planes de desarrollo metropolitano. Estos suelen cubrir posicionamiento, patrón espacial, campos de coordinación e implementación: transporte, industria, cogobernanza ecológica, servicios compartidos,

plataformas de apertura y reforma institucional. Tienen carácter integral y estratégico, con horizonte usual a 2035.

Tabla 1 Diecisiete planes de desarrollo de regiones metropolitanas desde 2020

Plan	Aprobación	Horizonte	Interprovincial	Unidad básica	Área de planificación
Nanjing	2021-03	2025; perspectiva 2035	Sí	Distrito/condado	27,000 km², 20.0 millones; ampliado a 66,000 km², 35.0 millones
Fuzhou	2021-07	2025; perspectiva 2035	No	Distrito/condado	26,000 km², 13.0 millones
Chengdu	2021-11	2025; perspectiva 2035	No	Ciudad	26,400 km², 27.61 millones; ampliado a 33,100 km², 29.66 millones
Changsha-Zhuzhou-Xiangtan	2022-03	2025; perspectiva 2035	No	Distrito/condado	18,900 km², 14.84 millones
Xi'an	2022-03	2025; perspectiva 2035	No	Distrito/condado	20,600 km², 18.02 millones
Chongqing	2022-08	2025; perspectiva 2035	Sí	Distrito/condado	35,000 km², 24.40 millones
Qingdao	2023-10	2030; perspectiva 2035	No	Distrito/condado	21,500 km², 15.58 millones
Guangzhou	2023-10	2030; perspectiva 2035	No	Distrito	20,000 km², 32.57 millones
West Bank of Pearl River Estuary	2023-10	2030; perspectiva 2035	No	Ciudad	21,000 km², 14.353 millones
Shantou-Chaozhou-Jieyang	2023-10	2030; perspectiva 2035	No	Ciudad	10,600 km², 13.75 millones
Zhanjiang-Maoming	2023-10	2030; perspectiva 2035	No	Ciudad	24,700 km², 13.27 millones
Shenzhen	2023-10	2030; perspectiva 2035	No	Distrito/condado	16,300 km², 34.15 millones
Jinan	2024-02	2030; perspectiva 2035	No	Distrito/condado	22,300 km², 18.10 millones
Wuhan*	2022-12	-	-	-	-
Shenyang*	2023-02	-	-	-	-
Hangzhou*	2023-08	-	-	-	-
Zhengzhou*	2023-10	-	-	-	-

* No se encontró texto formal del plan de desarrollo, aunque existen informes relacionados.

1.2 Planes territoriales espaciales metropolitanos

La planificación territorial espacial asigna recursos espaciales y regula desarrollo y protección. El Reglamento técnico de 2024 precisa principios, prioridades, garantías y entregables. Sus tareas incluyen identificar condiciones espaciales y unidades de coordinación, definir objetivos, planear estructura espacial y servicios públicos, y coordinar conservación ecológica, infraestructura, resiliencia, transporte y paisaje cultural-natural.

Varias provincias y ciudades ya han iniciado trabajos: Chengdu fue aprobado, Zhengzhou realizó consulta pública y Changsha-Zhuzhou-Xiangtan, Jinan y Gran Shanghai están en preparación. Frente a los planes de desarrollo, estos documentos tienen mayor orientación espacial, pero su profundidad y posición sustantiva siguen siendo desiguales.

1.3 Planes sectoriales metropolitanos y su relación con la planificación territorial espacial

El concepto de plan sectorial sigue siendo ambiguo. Dentro del sistema territorial espacial incluye planes de uso del espacio y otros campos como restauración ecológica, consolidación del suelo, patrimonio, vivienda y transporte. Aunque el reglamento clasifica la planificación territorial metropolitana como plan sectorial territorial transadministrativo, la coordinación metropolitana también incluye electricidad, gas, residuos, agua, ferrocarril, industria, servicios públicos y energía, por lo que exige consulta multi-actor.

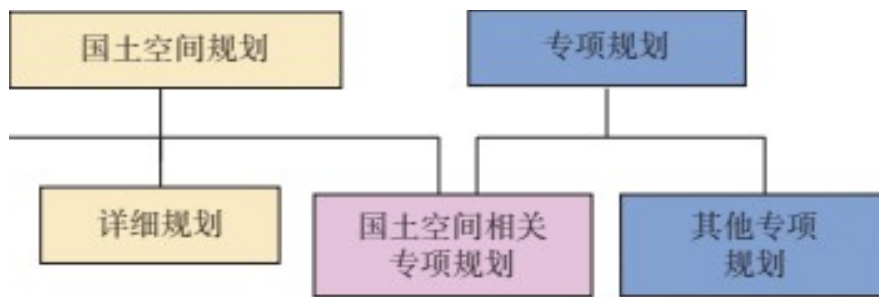


Fig. 1 Relación de subordinación entre planes sectoriales y planes sectoriales territoriales-espaciales

Por contenido y multiplicidad de actores, la planificación sectorial metropolitana no puede integrarse totalmente en la planificación territorial espacial. Siguen siendo necesarios planes sectoriales separados.

2 Dificultades prácticas de la planificación metropolitana

2.1 Interfaces poco claras entre tipos de planes y niveles administrativos

Los planes principales son de desarrollo y territoriales espaciales. El sistema nacional está dirigido por la planificación del desarrollo, basado en planificación espacial y apoyado por planes sectoriales y regionales. En escala metropolitana, las relaciones se confunden por horizontes temporales distintos, superposición sectorial y transmisión difícil dentro de un sistema territorial de cinco niveles, tres categorías y cuatro subsistemas [16-19].

2.2 Límites de contenido borrosos entre planes de desarrollo y territoriales espaciales

La región metropolitana supera el simple círculo de desplazamiento y opera como unidad de gobernanza espacial transadministrativa [20-21]. Los temas espaciales, económicos y sociales están estrechamente conectados, pero los planes de desarrollo y los territoriales parten de perspectivas separadas. Transporte, servicios, ecología e integración se solapan, lo que puede producir interpretaciones diferentes sobre el mismo objeto gubernamental.

2.3 Coordinación paralela multi-actor e implementación difícil

El carácter transregional convierte la preparación del plan en un proceso de negociación entre gobiernos locales con intereses propios. Sin un órgano coordinador metropolitano central, el diálogo igualitario y el equilibrio de intereses son difíciles. Nanjing, Hangzhou, Zhengzhou y Chengdu han explorado mecanismos de tres niveles, y el Gran Shanghai ha buscado mayor autoridad mediante aprobación conjunta.

3 Reposicionar la planificación metropolitana y reconsiderar sus funciones

La planificación metropolitana no debe limitarse al plan de desarrollo ni al plan sectorial territorial. Debe reconsiderarse dentro del sistema nacional como un mecanismo estatutario de planificación regional que coordina tipos de planes e implementa estrategias espaciales nacionales.

3.1 Lecciones de la práctica internacional

Tokio, Nueva York, Gran Londres y Seúl muestran que la planificación regional se concibe como planificación conjunta para un área compartida, con participación gubernamental y social amplia, negociación multinivel y

garantías jurídicas. Leyes japonesas, británicas y coreanas ofrecen continuidad organizativa, fiscal, financiera y de políticas de desarrollo [24-28].

3.2 Planificación regional en el sistema nacional

La Decisión de 2024 confirmó un sistema estratégico guiado por la planificación del desarrollo, basado en la planificación territorial espacial y apoyado por planes sectoriales y regionales. La planificación regional debe resolver conflictos transregionales, pero en la práctica ha sido el eslabón institucional más débil por no corresponder a un departamento único.

3.3 Reposicionamiento de la planificación metropolitana

La planificación metropolitana debe superar unidades administrativas y tipos de planes aislados. Debe integrar contenido de desarrollo y espacio, combinar guía estratégica, soporte espacial y medidas implementables. Como plan regional integral y estatutario, se prepararía conjuntamente por varios departamentos; los planes interprovinciales deberían aprobarse por el Consejo de Estado y los intermunicipales por el gobierno provincial competente, con respaldo legislativo cuando sea necesario.

3.4 Reconsiderar las funciones de la planificación metropolitana

3.4.1 Implementar estrategias espaciales nacionales y promover desarrollo coordinado

Las regiones metropolitanas son soportes principales de la nueva urbanización y de estrategias nacionales. La planificación metropolitana debe actuar como documento estratégico superior que oriente e incentive a gobiernos y departamentos desde la estrategia hasta la construcción concreta.

3.4.2 Aclarar relaciones entre planes y mejorar el sistema nacional

Integrar la planificación metropolitana puede reducir costos administrativos de planes paralelos. Debe funcionar como nodo intermedio que transmite estrategias nacionales hacia abajo, conecta planes locales hacia arriba y materializa la función de apoyo de la planificación regional.

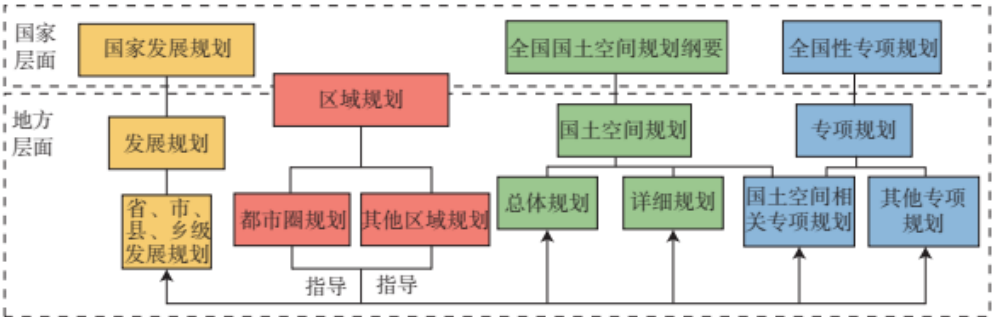


Fig. 2 Relación entre planificación del desarrollo, planificación regional, planificación territorial espacial y planificación sectorial

3.4.3 Fortalecer coordinación transfronteriza y mantenimiento dinámico

El nivel metropolitano no debe crear una jerarquía vertical adicional. Debe guiar problemas concretos de cooperación transregional. Aunque muchos planes locales ya fueron aprobados, puede cubrir vacíos de conflictos transfronterizos y servir de base para evaluación y ajuste dinámico.

4 Conclusión

La planificación metropolitana se ha extendido, pero su posición y funciones siguen insuficientemente comprendidas. En un sistema guiado por desarrollo, fundado en planificación territorial y apoyado por planes sectoriales y regionales, se requiere integración profunda. Mantener planes paralelos de desarrollo, espacio y sectores reproduce la complejidad que la integración buscaba reducir. La planificación metropolitana debe organizarse como planificación regional, preparada conjuntamente por ministerios y gobiernos para resolver conflictos de desarrollo y espacio entre áreas administrativas y mejorar el sistema estratégico nacional.

Notas

① El Reglamento técnico para la preparación de planes territoriales espaciales metropolitanos, organizado por el Ministerio de Recursos Naturales, entró en vigor el 1 de abril de 2024. ② Por ejemplo, el Plan territorial espacial de la Región Metropolitana de Chengdu.

Referencias

- [1] Shen Mingrui, Wang Ziqing, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical origins and planning practice [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 57-66.
- [2] Zhang Wei. The concept and characteristics of metropolitan regions and their planning [J]. City Planning Review, 2003(6): 47-50.
- [3] Luo Chengshu, Cheng Yushen. Spatial structure and evolutionary mechanisms of the Hangzhou metropolitan region [J]. Urban Development Studies, 2017, 24(6): 30-38.
- [4] Wang Xingping, Zhu Kai. Innovation spaces in metropolitan regions: types, patterns, and evolution, with Nanjing as a case [J]. Urban Development Studies, 2015, 22(7): 8-15.
- [5] Qian Zihua. Conceptual and spatial delimitation of metropolitan regions [J]. Planners, 2022, 38(9): 152-156.
- [6] Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. Planners, 2023, 39(4): 5-10.
- [7] Lu Qingqiang, Long Maoqian, Ouyang Peng, et al. Regional collaborative governance and contract-based collaborative planning: restructuring metropolitan governance and changing planning concepts [J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 12-19.
- [8] Zhou Y, Xu H, Wang Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas [J]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024, 2(1): 24.
- [9] Wu Zhiqiang, Yan Juan, Xu Haowen, et al. Ten key annual issues in the development of urban-rural planning, 2024-2025 [J]. Urban Planning Forum, 2024(6): 8-11.
- [10] Long Maoqian, Li Wan, Hu Ming, et al. New logic and directions of change in metropolitan governance in China [J]. Planners, 2020, 36(3): 12-16.
- [11] Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Qixuan, et al. Metropolitan governance in China from the perspectives of rescaling and metagovernance [J]. Planners, 2023, 39(4): 19-27.
- [12] Xiong Jian, Fan Yu, Zhang Zhenguang, et al. Innovations in spatial-coordination planning for the Greater Shanghai Metropolitan Region under regional coordination and spatial governance [J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 76-82.
- [13] Wang Guangtao, Ye Qing, Li Fen, et al. Reflections on fostering modern metropolitan regions [J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 14-23.
- [14] Xiong J, Sun J, Tu Q, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas: insights from planning of Greater Shanghai Metropolitan Area [J]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024, 2(1): 19.
- [15] Wu Wenxi. Zhengzhou approved as the tenth national metropolitan region, with a high goal of international influence [N]. 21st Century Business Herald, 2023-11-01(006).
- [16] Rong Yuefang. Research on the metropolitan-planning preparation system [J]. Urban Planning Forum, 2003(4): 78-84.
- [17] Zhao Min. Logic and operational strategies for constructing the territorial spatial planning system [J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.
- [18] Xu Jing, Yang Xi. Territorial spatial planning transmission systems and implementation mechanisms [J]. China Land, 2020(8): 21-24.
- [19] Hao Qing, Yang Fan. Territorial spatial support for Chinese modernization: concluding remarks on the special issue [J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(11): 3033-3036.
- [20] Wang Xingping. Metropolitanization as a new stage of urbanization in China [J]. Urban Planning Forum, 2002(4): 56-59.
- [21] Zhang Shuangyue. Evolutionary logic, challenges, and strategies for metropolitan planning and development [J]. Technoeconomics and Management Research, 2024(4): 96-100.
- [22] Zhang Tinglin, Sun Bindong. Delimiting the spatial extent of current metropolitan planning in China [J]. Urban Planning Forum, 2023(4): 104-109.
- [23] Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Metropolitan development, planning, and governance innovation under the new development environment [J]. Economic Geography, 2023, 43(1): 17-25.
- [24] Bai Zhili. Theory and practice of broad-area administration in Japan: the development of the Tokyo Capital Region [J]. Japan Studies, 2017(1): 10-26.
- [25] Hu Mingyuan, Gong Pu, Chen Huaijin, et al. Fostering modern metropolitan regions as the key to high-quality city-cluster development during the Fourteenth Five-Year Plan [J]. Administration Reform, 2020(12): 19-29.

- [26] Wu Qian. Spatial planning for foreign capital megacity regions under rescaling [J]. Urban Planning International, 2019, 34(2): 78-85.
- [27] Du Kun, Tian Li. Implementation framework and content of urban strategic planning: lessons from the Greater London implementation plan [J]. Urban Planning International, 2016, 31(4): 90-96.
- [28] Zhang Chun, He Canfei. Metropolitan regions and spatial planning: international experience [J]. Urban Planning International, 2010, 25(4): 85-91.
- [29] Lu Dadao. Theory and Practice of Regional Development in China [M]. Beijing: Science Press, 2006.
- [30] Chen Ming, Shang Jing. Evolution and future trends of regional planning [J]. Urban Development Studies, 2015, 22(12): 70-76.
- [31] Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. New Urbanization, 2023(8): 33-39.
- [32] Zhao Min, Cheng Yao. Hierarchical and categorical construction of the national planning system: the logics of zoning and systems [J]. City Planning Review, 2025, 49(3): 4-11.

Traducción asistida por IA