

Hacia la gobernanza transregional: innovaciones en la planificación territorial espacial de las regiones metropolitanas

ZHU Yuyu, ZHANG Shangwu, HUANG Jianzhong

Resumen: El papel fundamental de la planificación territorial espacial en la gobernanza espacial transregional de las regiones metropolitanas es indispensable para las estrategias chinas de desarrollo regional coordinado y nueva urbanización. Sin embargo, su posicionamiento, tareas centrales, vía de implementación y transmisión, y relación con la planificación del desarrollo aún requieren aclaración. Con base en prácticas de la Región Metropolitana del Gran Shanghai, el artículo analiza el valor y las tareas de la planificación territorial metropolitana orientada a la gobernanza transregional. Su valor se expresa en cinco aspectos: base espacial para la coordinación regional, arreglos institucionales para la consulta igualitaria, planes de acción para la implementación, base legal para el control transfronterizo y oportunidades comunes de innovación política. Las tareas clave consisten en destacar la lógica administrativa y construir unidades de gobernanza multiescalares, elaborar estrategias coordinadas estratificadas en torno al liderazgo de la ciudad central, mantener una planificación acotada centrada en asuntos estratégicos transregionales, enfocarse en áreas de frontera con un modelo penetrante de control espacial y diseñar mecanismos políticos multidominio orientados a la implementación.

Palabras clave: gobernanza transregional; región metropolitana; planificación territorial espacial; innovación de planificación; nueva planificación

Nota de financiación: Programa Nacional Clave de I+D de China, “Theories and Methods for Territorial Spatial Optimization and System Regulation” (2022YFC3800800); Fundación Nacional de Ciencias Naturales de China, “Identification, Evaluation, and Optimization of Multi-level Network Structures in Metropolitan Areas Based on Spatial Activities” (52178049).

El desarrollo regional coordinado es un pilar del sistema estratégico chino. Las regiones metropolitanas tienen un papel central en la nueva urbanización, confirmado por el Plan Nacional de Nueva Urbanización, el XIV Plan Quinquenal, el informe del XX Congreso, la Decisión de 2024 y la Conferencia Central de Trabajo Urbano de 2025. Como soporte que conecta ciudades centrales y áreas vecinas, permiten aliviar problemas metropolitanos, desequilibrios regionales y barreras de economías administrativas [1].

Muchos gobiernos locales han intensificado la preparación de planes metropolitanos, pero la función básica y las tareas principales de la planificación territorial metropolitana siguen en debate. Según las Opiniones de 2019 de la NDRC, una región metropolitana es una forma espacial urbanizada dentro de una aglomeración, centrada en una gran ciudad con fuerte capacidad de irradiación y organizada en torno a un círculo de una hora. Con la aprobación de planes territoriales a varios niveles y el sistema de “tres zonas y tres líneas”, su posición como planificación transregional se vuelve central.

El Reglamento técnico de 2024 ayuda a definir requisitos, pero la práctica debe precisar qué debe hacer el plan. Su valor no radica en repetir elementos espaciales, sino en resolver problemas de coordinación que los planes locales no pueden abordar solos. El artículo utiliza el Gran Shanghai, en la integración del delta del Yangtsé, para aclarar posicionamiento y tareas.

1 Gobernanza transregional y planificación territorial espacial metropolitana

1.1 Fundamentos teóricos de la gobernanza regional y diferencias sino-occidentales

La teoría de la gobernanza regional se formó en la segunda mitad del siglo XX mediante el nuevo regionalismo, la gobernanza policéntrica y la gobernanza sinérgica [3-4]. Las prácticas occidentales enfatizaron coordinación de mercado, participación amplia y estructuras flexibles, pero fueron criticadas por objetivos ambiguos, baja eficiencia decisoria y capacidad limitada. Jessop diagnosticó estos límites como fallas de gobernanza [5]. Las teorías de gobernanza multinivel y reescalamiento subrayaron después el papel activo del poder público [6-10].

En China, la gobernanza regional se inserta en un entorno político-económico con fuerte conducción gubernamental. La gobernanza espacial, la coordinación administrativa y la acción pública mediante planes estructuran su lógica. Con la urbanización rápida, los instrumentos rígidos de ajuste de límites y control obligatorio se complementaron con herramientas más flexibles de coordinación metropolitana e integración de aglomeraciones [11-12].

1.2 Evolución del concepto metropolitano y valor de la gobernanza espacial transregional

La literatura reconoce el papel irradiador de las ciudades centrales y conecta desarrollo metropolitano, integración regional y gobernanza espacial [13-15]. El concepto evolucionó con transporte y organización económica: de estructuras centro-periferia inspiradas por polos de crecimiento y lugares centrales a espacios de flujos y regiones urbanas globales [16-21]. Las redes policéntricas hacen de la región metropolitana una unidad apropiada para reorganizar cadenas industriales, de suministro, innovación y talento [22-25].

1.3 Requisitos de innovación práctica

Desde 2019, Shanghai lideró con más de treinta departamentos la preparación del Plan de Coordinación Territorial del Gran Shanghai, emitido conjuntamente por Shanghai, Jiangsu y Zhejiang en enero de 2022. Estableció organización, preparación, reconocimiento e implementación conjunta, tomando la Zona Demostrativa Integrada Verde del Delta del Yangtsé como piloto [28]. En 2024, el Plan Territorial Espacial de la Región Metropolitana de Chengdu (2021-2035) fue el primer plan metropolitano de nivel nacional aprobado por una provincia [29].

Estas prácticas comparten un consenso: la planificación territorial metropolitana tiene atributos de planificación espacial y gobernanza espacial. Actúa como intermediario entre estrategias nacionales y desarrollo local, aunque enfrenta articulación insuficiente con la planificación del desarrollo, posición y transmisión poco claras, desigualdades de poder y falta de garantías jurídicas y mecanismos de reparto de obligaciones y beneficios [26-34].

2 Valores centrales de la planificación territorial espacial metropolitana

Las regiones metropolitanas son unidades de gobernanza importantes para el desarrollo coordinado y la nueva urbanización. A partir de Shanghai, Hangzhou, Ningbo y otras prácticas, el artículo considera esta planificación como tarea integral del sistema territorial espacial, con valor más allá de dibujar un esquema de coordinación.

2.1 Base espacial para la coordinación regional

La coordinación regional depende de asignar y gestionar recursos espaciales de manera integrada. Con los planes territoriales de provincia, municipio y condado, China ha construido un mapa integrado basado en “tres zonas y tres líneas”. El plan metropolitano crea una plataforma común de información para integrar carreteras, ferrocarriles, equipamientos y otros elementos, mejorar la visualización de datos y mover la cooperación del consenso estratégico a la integración espacial e institucional.

2.2 Arreglos institucionales para la consulta igualitaria

La falta de mecanismos regulares de consulta transadministrativa genera negociaciones puntuales, lentas y con poca fuerza obligatoria. El plan metropolitano puede organizar la participación de ciudades centrales, ciudades miembros y departamentos, consolidar consenso manteniendo igualdad entre actores y convertirse en plataforma de gestión para resolver contradicciones estructurales y conflictos de interés.

2.3 Planes de acción para la implementación

Los planes de cada jurisdicción coordinan principalmente elementos internos; la coordinación interregional sigue siendo débil. Se observan discontinuidades en carreteras, normas y calendarios. El plan metropolitano debe coordinar trazados, estándares y tiempos, e incorporar el consenso en planes quinquenales y bases anuales de proyectos para pasar del plano a la realidad.

2.4 Base legal para el control transfronterizo

Las áreas fronterizas concentran tensiones entre autoridad jurisdiccional y movilidad de factores. El plan metropolitano puede establecer requisitos explícitos de control espacial, distinguir objetos espaciales y de gobernanza, y usar unidades administrativas completas como base de consulta. En el Gran Shanghai, las unidades orientadas a Shanghai, secundarias, funcionales estratégicas y transfronterizas forman una estructura multiescalar.

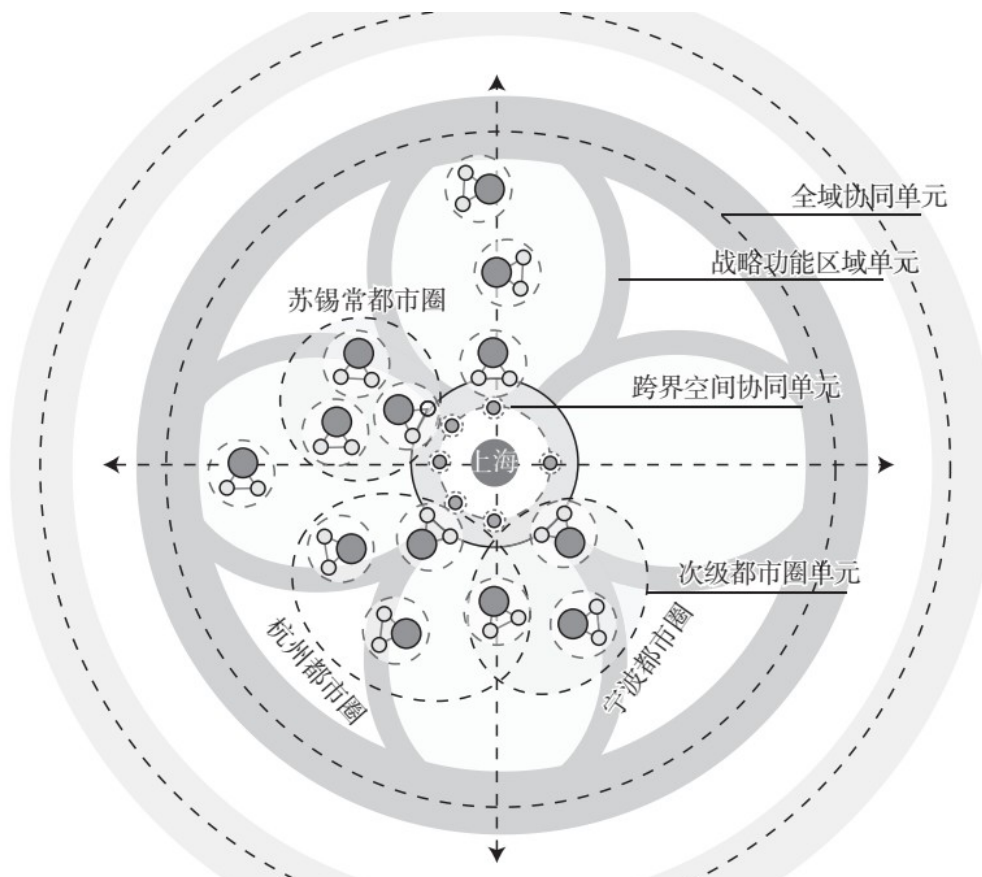


Fig. 1 Diagrama de unidades de gobernanza espacial multiescalar

2.5 Oportunidades compartidas de innovación política

La planificación metropolitana también ofrece un espacio de innovación institucional. Las ciudades miembros pueden compartir experiencias en restauración territorial, oferta de suelo, compensación ecológica y zonas de cooperación, formular demandas comunes y solicitar pilotos de política. Entre los instrumentos figuran transferencia interregional de cuotas de construcción, comercio de índices de suelo, compensación ecológica, reparto de costos públicos y reparto de ingresos.

3 Tareas clave de la planificación territorial espacial metropolitana

Su vitalidad reside en la orientación de gobernanza. La preparación debe responder a problemas reales, mejorar la efectividad de implementación, enfocarse en asuntos estratégicos y desarrollar arreglos institucionales y acciones concretas.

3.1 Destacar la lógica administrativa y construir unidades multiescalares

La planificación debe ser compatible con la estructura administrativa. Las condiciones para una gobernanza eficaz son la integridad administrativa de las unidades y la igualdad de los actores [36]. En el Gran Shanghai se utilizan unidades de condado con jurisdicción completa y se distinguen cuatro tipos: unidad central orientada a Shanghai, unidades metropolitanas secundarias, unidades funcionales estratégicas y unidades de coordinación transfronteriza.

3.2 Construir estrategias estratificadas en torno al liderazgo de la ciudad central

El objetivo es amplificar la irradiación de la ciudad central, pero su intensidad varía con la distancia. En el Gran Shanghai se definen tres círculos: 30 minutos por ferrocarril urbano-suburbano, centrado en funciones urbanas, servicios y ecología; 60 minutos por interurbano, orientado a cadenas industrial, de suministro, innovación y talento; y 90 minutos por alta velocidad, para intercambio cotidiano, infraestructura mayor e integración del delta del Yangtsé.

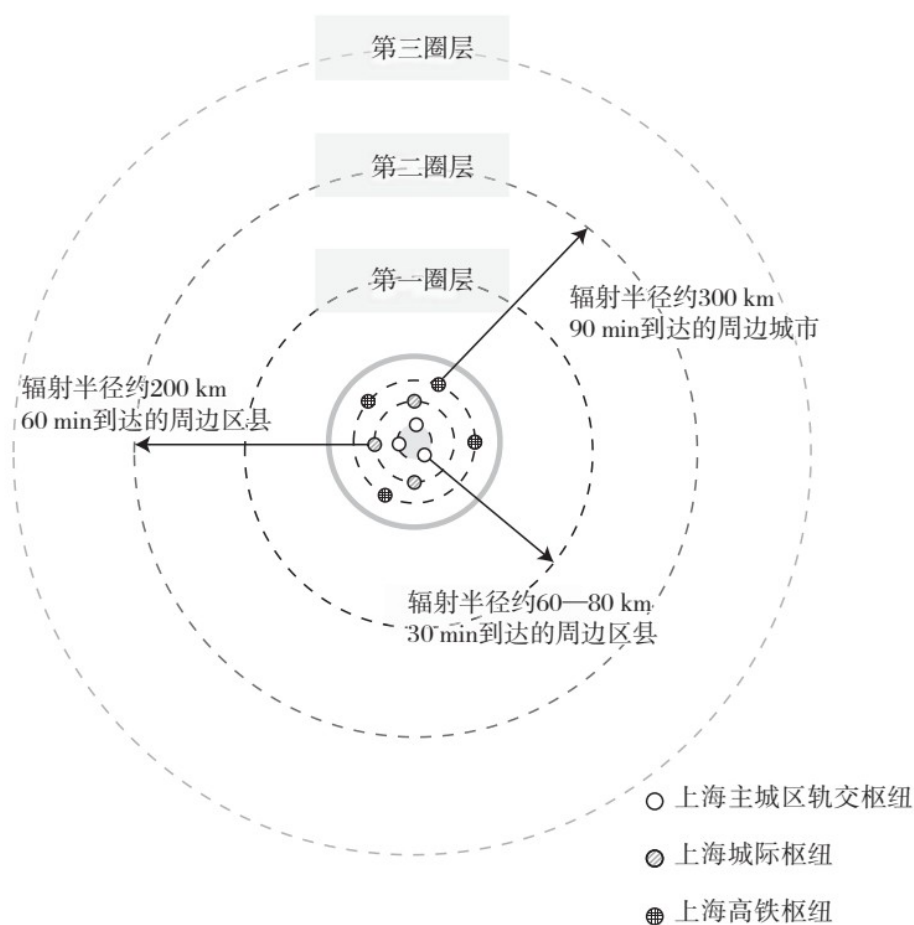


Fig. 2 Diagrama del modelo de coordinación regional por círculos

3.3 Mantener una planificación acotada y centrarse en asuntos estratégicos

Como plan especial del sistema territorial, el plan metropolitano debe abordar problemas comunes a las ciudades miembros y tareas regionales que requieren coordinación. Debe evitar contenidos excesivos y centrarse en misiones estratégicas, soportes espaciales de estrategias nacionales y grandes infraestructuras y corredores de transporte, ecología, energía e información [40].

3.4 Enfocarse en áreas de frontera y establecer control espacial penetrante

Las zonas de contacto entre jurisdicciones concentran conflictos como uso de suelo desalineado, carreteras cortadas y estándares divergentes. El plan metropolitano debe profundizar requisitos hasta patrones, reglas y guías de implementación dentro de unidades transfronterizas, cubriendo corredores ecológicos, conexión de infraestructura, servicios públicos, hubs de transporte e interfaces paisajísticas.

3.5 Diseñar mecanismos políticos multidominio orientados a la implementación

La implementación requiere un sistema de transmisión basado en lógica administrativa, coordinación de grandes acciones espaciales, conexión de estándares e innovación política. Los gobiernos de las ciudades miembros ejecutan el plan; por tanto, los requisitos regionales deben traducirse en restricciones y orientaciones específicas para cada ciudad e integrarse en planes quinquenales y mecanismos provinciales y metropolitanos.

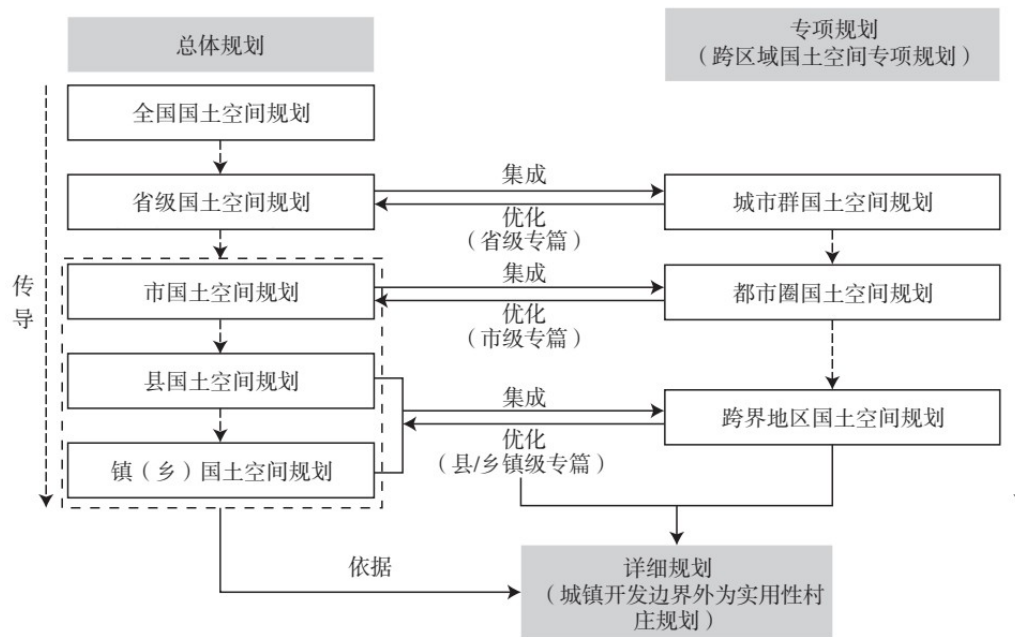


Fig. 3 Diagrama del sistema de transmisión múltiple

4 Conclusiones y perspectivas

La gobernanza espacial transregional es una cuestión clave para la nueva urbanización y el desarrollo coordinado en China. El Gran Shanghai muestra cuatro direcciones: fortalecer el atributo de gobernanza de la planificación espacial; avanzar la planificación acotada; explorar un modelo penetrante y preciso para áreas transfronterizas; y establecer mecanismos de transmisión para planes especiales regionales.

Persisten necesidades de investigación e innovación institucional. Debe aclararse la integración con planes de desarrollo y la fuerza vinculante respecto de planes territoriales provinciales, municipales y de condado. También faltan mecanismos de reparto fiscal, compensación ecológica y reparto de costos. La evaluación debe pasar de verificar proyectos a medir optimización estructural, eficiencia de flujos, igualdad de servicios y resultados de gobernanza.

Referencias

- [1] Tang Zilai, Du Jian, Wang Kai, et al. High-quality integration in the Yangtze River Delta: what can planning do? Academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 1-11.
- [2] Cui Gonghao, Fan Jie, Wang Kai, et al. New planning trends, methods, and mechanisms for coordinated regional development: academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 1-11.
- [3] Savitch H V, Vogel R K. Paths to new regionalism [J]. State and Local Government Review, 2000, 32(3): 158-168.
- [4] Scott A J. Global City-Regions [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [5] Jessop B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development [J]. International Social Science Journal (Chinese edition), 1999(1): 31-48.
- [6] Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC [J]. The State of the European Community, 1993(2): 391-410.
- [7] Hooghe L, Marks G. Multi-level Governance and European Integration [M]. Rowman and Littlefield Publishers, 2001: 1-3.
- [8] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000 [J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [9] MacLeod G, Jones M. Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a regional world? [J]. Regional Studies, 2007, 41(9): 1177-1191.
- [10] Jin Jie, Li Huanqing, Ma Lihuai, et al. Urban region governance system construction based on rescaling and multi-level governance: the Nanjing metropolitan region [J]. Resources Science, 2025, 47(2): 238-253.
- [11] Shi Nan, Wei Hang. The semantic evolution and contemporary mission of urban planning [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 18-28.

- [12] Zhang Jingxiang. Space-governance innovation supports the high-quality transformation of territorial spatial governance [J]. People's Forum Academic Frontiers, 2025(11): 1-10.
- [13] Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Urban-region development, planning, and governance innovation under the new development environment [J]. Economic Geography, 2023(1): 17-25.
- [14] Sun Shiwen. Research on spatial governance in regional integration [J]. Spatial Governance, 2023(2): 18-33.
- [15] Shi Xiaodong, Wang Kai, Zhang Shangwu, et al. Promoting modernization in China: transcript of a written conversation on territorial spatial governance innovation in the Fifteenth Five-Year Plan [J]. Beijing Planning Review, 2025(1): 72-81.
- [16] Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela [M]. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [17] Zhou Yixing. Chinese metropolitan areas and metropolitan-linked regions [J]. City Planning Review, 1995(3): 12-16.
- [18] Castells M. The Rise of the Network Society [M]. Oxford: Blackwell, 1996.
- [19] Scott A J. Global City-Regions: Trends, Theory, and Policy [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [20] Xie Shouhong, Ning Yue-min. Development of metropolitan areas and urban regions in China [J]. Urban Planning, 2005(1): 11-15.
- [21] Zhang Jingxiang, Yin Jie, He Jianyi. Development and Planning of Urban Agglomerations in the Era of Globalization [M]. Beijing: China Architecture and Building Press, 2008.
- [22] Wang Zhengwei. Innovative Space: Enterprise Clusters and Regional Development [M]. Revised edition. Beijing: Peking University Press, 2022.
- [23] Shen Mingrui, Wang Zining, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical exchanges and planning practice [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 57-66.
- [24] Ma Xuan, Zhang Zhenyu. Reflections and implications of compiling the territorial spatial plan for the Greater Guangfo Metropolitan Region [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 41-48.
- [25] Zhang Shangwu. Chinese modernization and urban-rural spatial governance planning [J]. Urban Planning International, 2023(5): 80-83.
- [26] Zhang Jingxiang, Zhang Jianshan. Metropolitan region planning is an innovation in governance models and a process of seeking common action [EB/OL]. (2021-06-15) [2024-12-19]. https://mp.weixin.qq.com/s/CV1Lm987T_7QADkGHGXrhW.
- [27] Zhang Yijing, Zhao Min. Spatial organization, development performance, and governance models of metropolitan regions [M]. Shanghai: Tongji University Press, 2025.
- [28] Xiong Jian, Fan Yu, et al. Exploration of planning innovation for spatial coordination in the Greater Shanghai Metropolitan Region under the background of regional coordination and spatial governance [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 76-82.
- [29] Yin Hong. Reflections and practice in preparing and implementing metropolitan territorial spatial planning: the Chengdu metropolitan region [C/OL] // China Urban Planning Annual Conference Proceedings, 2023 [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [30] The Yangtze River Delta has moved from '1+8' to '1+13', renewing the understanding of Shanghai metropolitan region [EB/OL]. (2024-12-10) [2025-08-24]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29604251.
- [31] Wu Zhiqiang, Guo Renzhong, Zhang Bing, et al. Written conversation on systematic territorial spatial planning construction [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 1-11.
- [32] Zhu Dajian. Professor's interview: Shanghai metropolitan region and spatial-governance innovation [EB/OL]. (2022-04-12) [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [33] Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Jiaqi, et al. Construction-thinking research on 'rescaling' and 'metropolitan spatial download' in metropolitan governance [J]. Planners, 2023, 39(4): 19-27.
- [34] Zhang Lei. Institutional logic and implications of metropolitan spatial-structure evolution: the Tokyo metropolitan region as an example [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 74-81.
- [35] Ma Xuan, Lin Changhui, Chen Yang, et al. Reflections on technical frameworks for territorial spatial planning under regional and scale perspectives: based on Shanghai metropolitan planning practice [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 83-89.
- [36] Lu Qingqiang, Long Yingquan, Ou Yangpeng, et al. Key tasks and planning concepts for effective cross-regional spatial governance in the Chinese context [J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 12-19.
- [37] Liberation Daily. The head of the Jiashan team said that more people joined and that, before Shanghai-Suzhou-Zhejiang integration, they should learn from Shanghai and rely on Shanghai: a special report on the overall plan for the Greater Shanghai Metropolitan Region [EB/OL]. (2024-12-25) [2025-08-24]. <https://www.jfdaily.com/sgh/detail?id=1484980>.
- [38] Yuan Yuan, Zhang Zhen, Xin Zhuoran, et al. Urban-region optimization strategies under the new round of Wuhan metropolitan planning: from industry to people [J]. Urban Planning Forum, 2024(1): 63-73.
- [39] Hu Gangmeng, He Yang, Huang Jianzhong, et al. Framework and strategies for territorial spatial and integrated-transportation collaborative planning in metropolitan regions [J]. Planners, 2023, 39(11): 27-33.
- [40] Zhang Shangwu, Wang Xin. Strategic reflections on planning and construction of cross-regional major infrastructure from the perspective of metropolitan-region integration [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 38-44.
- [41] Zhang Shangwu. Technical system for territorial spatial planning preparation: top-level structure and key breakthroughs [J]. Urban Planning Forum, 2022(5): 45-50.

Traducción asistida por IA