

Características de las políticas de construcción rural en las megaciudades, dilemas de valor y respuestas de planificación: el caso de Shanghái

Han Shuo, Luan Feng

Resumen

Bajo la orientación de la Estrategia de Revitalización Rural, Shanghái ha impulsado una serie de políticas de promoción en el ámbito de la construcción rural, que han favorecido el desarrollo de las zonas rurales y la mejora de su calidad espacial. Sin embargo, a medida que se manifiestan los valores múltiples del campo shanghainés, las políticas existentes siguen siendo insuficientes para sostener la exigencia más elevada de convertir las zonas rurales en «soportes importantes de las funciones urbanas centrales y espacios estratégicos para elevar la capacidad urbana y la competitividad básica». En la práctica, estas políticas todavía enfrentan dificultades operativas que afectan la ejecución eficiente de las actividades de construcción rural, dificultan la optimización de la estructura espacial y obstaculizan la entrada de factores de desarrollo en el campo. Desde la perspectiva de la generación de valor, y con base en casos prácticos de construcción rural en Shanghái, este artículo analiza las dificultades que surgen en tres fases: el control y las restricciones previas a la construcción, la coordinación interdepartamental durante la construcción, y la operación y el mantenimiento posteriores. Se identifican tres dilemas principales de generación de valor: adaptación local insuficiente, coordinación e integración limitadas, y débil apoyo institucional. Finalmente, el artículo propone vías de resolución desde las dimensiones de reconocimiento del valor, sinergia de valor y consenso de valor, articuladas con la construcción, formulación e implementación del sistema de planificación rural.

Palabras clave

Megaciudades; construcción rural; valor rural; políticas rurales; planificación rural; Shanghái

Introducción

El *Plan Maestro Urbano de Shanghái (2017-2035)*, en adelante el «Plan Maestro de Shanghái 2035», plantea explícitamente que las zonas rurales deben convertirse en una parte importante del espacio metropolitano y del sistema funcional de una metrópoli internacional. En 2018, los principales dirigentes de Shanghái subrayaron la necesidad de comprender la importancia de implementar la Estrategia de Revitalización Rural «desde la altura de construir una ciudad global excelente y una metrópoli internacional socialista moderna con influencia mundial»^①. En 2022, Shanghái formuló además el requerimiento estratégico de convertir el campo en un soporte importante de las funciones centrales de la ciudad.

Por ello, Shanghái ha promovido activamente políticas de construcción rural. Estas han logrado avances importantes en la optimización de la estructura espacial rural, la protección ecológica y el desarrollo económico e industrial. No obstante, problemas históricos acumulados siguen restringiendo en gran medida la generación de valor del espacio rural, y la operación de las políticas de construcción rural muestra limitaciones claras. Se requiere, por tanto, un sistema de políticas más sistemático, integrado y

sustentador. La planificación espacial, estrechamente vinculada a dicho sistema, también debe innovar oportunamente y desempeñar un papel más activo.

1 Principales características y problemas clave del desarrollo de la construcción rural en Shanghái

1.1 Espacio de desarrollo limitado y escasez de suelo edificable rural

El Plan Maestro de Shanghái 2035 fija un límite superior para los indicadores de suelo edificable. En la actualidad, el espacio rural representa alrededor del 58 % del territorio municipal de Shanghái [1]. Sin embargo, según dicho plan, el suelo edificable fuera del límite de desarrollo urbano representa menos del 20 % del total de suelo edificable, y para 2022 todavía era necesario reducir más de 200 km² [2]. Esto muestra que el espacio disponible para el desarrollo rural en Shanghái es extremadamente escaso, especialmente el suelo edificable legal y reglamentariamente disponible, que suele ser el de mayor potencial económico y el que incide de forma más directa en el desarrollo rural.

Al mismo tiempo, Shanghái elevó la superficie efectivamente protegida de tierras agrícolas básicas permanentes bajo gestión ministerial de 1,5 millones a 2,02 millones de mu, mientras que las reservas de tierra cultivable disponibles para el equilibrio de ocupación y compensación son inferiores a 300 000 mu [2]. Por consiguiente, el margen espacial para reajustes y desarrollo es muy limitado.

1.2 Mejora notable de la calidad espacial, pero lenta entrada de factores de desarrollo

Tras años de mejora ambiental y de reorganización de terrenos edificables de baja eficiencia, la calidad del espacio rural de Shanghái ha aumentado de forma evidente. No obstante, la construcción espacial sigue siendo insuficiente para atraer factores de desarrollo y sostener funciones diversificadas.

Como metrópoli internacional, Shanghái posee ventajas rurales significativas. En 2022, la contribución del progreso científico y tecnológico agrícola alcanzó el 80,13 %, lo que refleja una ventaja clara en factores tecnológicos. Las zonas rurales de Shanghái también tienen un gran potencial en servicios de mercado. Con la maduración del área metropolitana, se prevé que puedan servir a un grupo potencial de consumidores de más de 70 millones de personas en la región metropolitana de Shanghái, con un PIB per cápita superior a 20 000 dólares estadounidenses [1].

Sin embargo, aunque desde la implementación de la Estrategia de Revitalización Rural los departamentos competentes han incrementado el apoyo a nuevas industrias y formas de negocio en el campo, y aunque han surgido funciones como oficinas pastorales, espacios de innovación y emprendimiento rural, la entrada de factores de desarrollo en las zonas rurales sigue enfrentando obstáculos importantes. La brecha de ingresos entre ciudad y campo continúa siendo evidente.

1.3 Optimización gradual de la estructura espacial, pero persistente dificultad de coordinación sistémica

El nuevo desarrollo rural genera nuevas demandas espaciales. Tanto el desarrollo de la agricultura moderna como la incubación de nuevas industrias y formas de negocio, o la introducción de nuevos factores de desarrollo, no solo requieren un suministro oportuno de indicadores de suelo edificable, sino también el ajuste de estructuras espaciales continuas y su optimización articulada.

Sin embargo, el espacio rural está sujeto a un control fino y sectorizado. La optimización sistémica de la estructura espacial exige coordinar diversas líneas rojas de control, cumplir los procedimientos de cada departamento y evitar la interferencia con las temporadas agrícolas durante la implementación. Así, los ajustes de uso del suelo y la optimización de la disposición espacial resultan largos y procedimentalmente complejos. Mantener la estructura actual se vuelve frecuente, mientras que la

fragmentación de parcelas, la disposición espacial deficiente y la baja eficiencia de uso siguen siendo difíciles de resolver. Todo ello limita aún más la generación de valor del espacio rural.

2 Principales características de las políticas de construcción rural de Shanghái desde la perspectiva de la generación de valor

La política de construcción rural es un concepto amplio. Este artículo se centra en los proyectos de política que intervienen directamente en el desarrollo del espacio rural y orientan las conductas de construcción rural. En Shanghái, estos implican a los departamentos de planificación y recursos naturales, agricultura y asuntos rurales, vivienda y construcción urbana-rural, reverdecimiento y apariencia urbana, asuntos hídricos y otros departamentos sectoriales. Incluyen la asignación de recursos espaciales, la orientación de diversos tipos de construcción y el apoyo financiero.

En los últimos años, las políticas de construcción rural de Shanghái han evolucionado por etapas siguiendo las orientaciones nacionales, y la comprensión del valor del espacio rural ha cambiado de forma sustancial. En torno a 2012, la construcción rural de Shanghái entró en una nueva fase de respuesta activa a los impactos de la urbanización y la industrialización rural, con atención principal a la restauración ecológica, la mejora de la calidad del hábitat y el fortalecimiento de los servicios públicos básicos. En esa etapa, el valor del espacio rural seguía entendiéndose de manera tradicional: como soporte de la producción agrícola y fuente de indicadores de suelo edificable.

Después del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China, la Estrategia de Revitalización Rural enriqueció los proyectos de política de construcción rural en Shanghái y transformó profundamente la comprensión del valor del espacio rural. Las zonas rurales pasaron a considerarse un «recurso escaso de la megaciudad» y un «soporte de las funciones urbanas centrales», destacándose sus valores económicos, ecológicos, sociales y culturales (figura 1). Desde la perspectiva de la generación de valor, pueden resumirse las siguientes características.

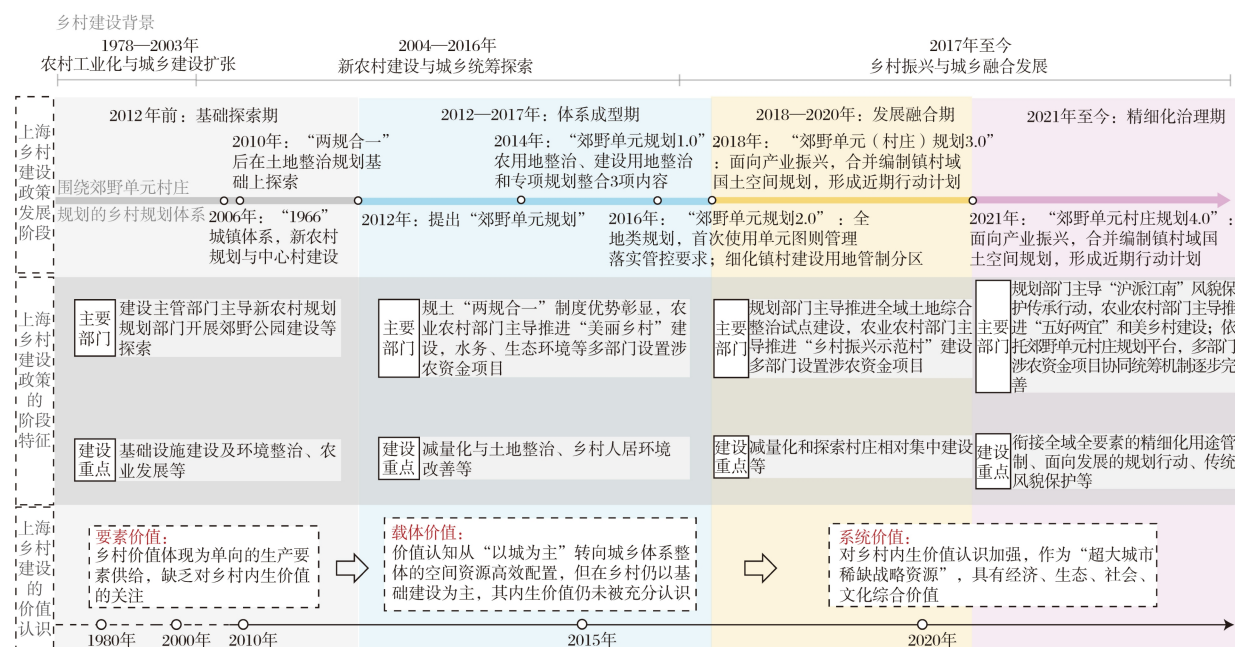


Figura 1. Trayectoria evolutiva de las políticas de construcción rural en Shanghai

2.1 «Reducción de costos - mejora de la eficiencia»: orientación de generación de valor de las políticas de construcción rural de Shanghai

El objetivo último de la política pública es crear valor público [4]. El valor, como relación fundamental de la sociedad humana, expresa el significado del objeto para el sujeto [5-6]. El valor rural se manifiesta en los productos y servicios que las zonas rurales pueden ofrecer a la sociedad. Bajo la influencia de ideas como la equivalencia urbano-rural, se amplía gradualmente el consenso sobre los valores múltiples del campo [7], que abarcan dimensiones económicas, ecológicas, sociales y culturales [8-9].

En términos de generación de valor, las políticas de construcción rural pueden resumirse en dos vías: «reducción de costos» y «mejora de la eficiencia». Al regular la cantidad, el modo de provisión y el uso de los factores de construcción rural, y al ajustar las restricciones impuestas a los actores de la construcción, incluidas autorizaciones y normas técnicas, estas políticas influyen directamente en la dirección y el proceso de la construcción. Pueden reducir los costos de construcción y operación al disminuir la incertidumbre y las externalidades negativas, o bien promover actividades de construcción y elevar la eficiencia de uso del espacio y su valor de uso (figura 2).

Que las políticas de construcción rural logren generar valor depende de la coordinación de varios factores. Primero, el carácter «contextual» de la generación de valor público [4] exige que la orientación de valor de la política se adapte a su entorno y tenga pertinencia local. Segundo, la capacidad de ejecución, incluida la coordinación de instrumentos y la integración de recursos, constituye una garantía para generar valor. Tercero, redes estables de apoyo político y un diseño institucional adecuado son la base de dicha generación, incluyendo confianza social suficiente y apoyo de múltiples actores.

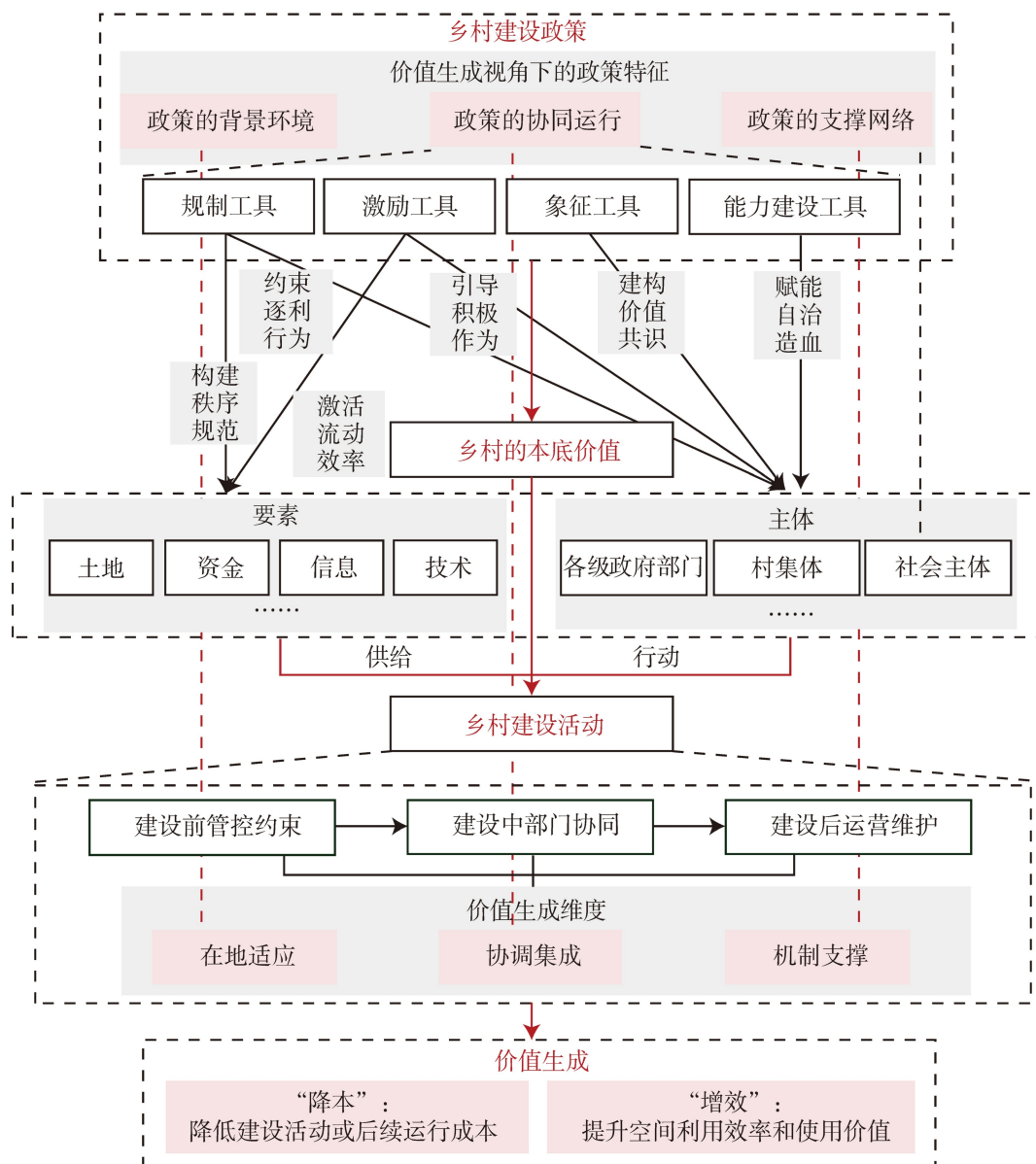


Figura 2. Esquema de generación de valor de las políticas de construcción rural en Shanghai

2.2 Equilibrio entre «valor de base» y «valor de desarrollo»: contexto de generación de valor

A medida que el campo metropolitano asume funciones múltiples, los valores clave de las zonas rurales de Shanghai no se limitan a valores de base, como la estabilidad ecológica, la garantía de producción agrícola y la seguridad alimentaria. También incluyen valores de desarrollo, en cuanto «espacio estratégico para elevar la competitividad central de la metrópoli»: valor económico derivado de nuevas industrias y formas de negocio rurales cada vez más diversas, valor estético y cultural contenido en el paisaje tradicional del «Jiangnan shanghaiés», entre otros.

Desde una percepción tradicional, proteger el entorno ecológico rural, las tramas históricas y los recursos culturales suele implicar una actitud de rechazo hacia los cambios. Sin embargo, la generación de valor rural exige desarrollo y transformación tanto externos como internos. Por ello, la clave de una generación sostenible de valor en la construcción rural consiste en proteger los valores de base,

superponer y optimizar razonablemente la estructura espacial, promover la construcción y el desarrollo rurales, y lograr una coexistencia equilibrada entre valor de base y valor de desarrollo. Esto plantea necesariamente exigencias urgentes de coordinación interdepartamental.

2.3 Coordinación entre instrumentos «regulatorios - de incentivo - simbólicos - de fortalecimiento de capacidades»

La operación combinada de múltiples tipos de instrumentos es una característica básica de las políticas de construcción rural de Shanghái. La coordinación efectiva entre instrumentos constituye una garantía institucional de la capacidad de ejecución [10]. Con referencia al modelo de Schneider e Ingram [11], los instrumentos utilizados en la construcción rural de Shanghái pueden clasificarse en cuatro categorías: regulatorios, de incentivo, simbólicos y de fortalecimiento de capacidades (tabla 1).

Los instrumentos regulatorios emplean restricciones obligatorias para normar las conductas de construcción rural, concentrándose principalmente en el control de usos y la gestión de la construcción. Las otras tres categorías suelen operar de manera combinada en diversos ámbitos: optimización de la estructura espacial, construcción de tierras agrícolas y desarrollo agrícola, protección ecológica, preservación del paisaje y transmisión cultural. Los instrumentos de incentivo son establecidos en su mayoría por distintos departamentos vinculados al campo y orientan la construcción mediante subsidios, premios y políticas preferenciales. Los instrumentos simbólicos moldean percepciones y patrones de conducta a través de guías, comunicación y orientación de valores. Los instrumentos de fortalecimiento de capacidades mejoran las competencias profesionales de los actores mediante educación y formación. En conjunto, se observa una combinación interdepartamental en la que los instrumentos regulatorios protegen la base, los de incentivo orientan el desarrollo, los simbólicos construyen consenso y los de fortalecimiento de capacidades favorecen la sostenibilidad a largo plazo.

Además, el sistema de planificación rural desempeña un papel integrador importante en la operación de las políticas de construcción rural de Shanghái. Integra la elaboración de planes, la gestión de la planificación y los mecanismos de acción [12-13]. No solo constituye la base de todas las actividades de construcción rural, sino también el soporte para transmitir las ideas de valor de las políticas y la herramienta central para traducirlas al espacio.

Tabla 1. Principales instrumentos de política en las actividades de construcción rural de Shanghái

Ámbito de política	Tipo de instrumento	Proyecto de política	Departamento competente
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Planificación de aldeas de unidades rurales y otros planes territoriales y espaciales en distintos niveles	Departamento de planificación y recursos naturales
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Emisión de dictámenes de planificación y suelo rural	Departamento de planificación y recursos naturales
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Aprobación de conversión de tierras agrícolas y suministro de suelo	Departamento de planificación y recursos naturales

Ámbito de política	Tipo de instrumento	Proyecto de política	Departamento competente
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Emisión del permiso de planificación de construcción rural	Departamento de planificación y recursos naturales
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Emisión del permiso de construcción	Departamento de vivienda y construcción urbana-rural
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Revisión o registro del replanteo de obra	Departamento de planificación y recursos naturales
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Recepción final desde planificación y recursos naturales	Departamento de planificación y recursos naturales
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Recepción final de obra	Departamento de vivienda y construcción urbana-rural
Control de usos y gestión de la construcción	Regulatorio	Emisión de certificados de propiedad inmobiliaria y registros inmobiliarios	Departamento de planificación y recursos naturales
Construcción y desarrollo integral de aldeas	Incentivo	Creación de aldeas demostrativas de «campo hermoso», aldeas demostrativas de revitalización rural y pilotos «cinco buenos y dos adecuados»	Departamento de agricultura y asuntos rurales
Construcción y desarrollo integral de aldeas	Simbólico	Orientación de diseño aldeano	Departamento de planificación y recursos naturales
Construcción y desarrollo integral de aldeas	Fortalecimiento o de capacidades	Sistema de planificador rural responsable	Departamento de planificación y recursos naturales

Ámbito de política	Tipo de instrumento	Proyecto de política	Departamento competente
Optimización de la estructura espacial	Incentivo	Pilotos de mejora territorial integral	Departamento de planificación y recursos naturales y otros
Optimización de la estructura espacial	Incentivo	Proyectos de residencia relativamente concentrada para agricultores	Departamento de vivienda y construcción urbana-rural; departamento de planificación y recursos naturales
Optimización de la estructura espacial	Incentivo	Reducción de suelo edificable de baja eficiencia	Departamento de planificación y recursos naturales
Optimización de la estructura espacial	Incentivo	Proyectos distritales de reorganización y recuperación	Departamento de planificación y recursos naturales
Construcción de tierras agrícolas y desarrollo agrícola	Incentivo	Construcción de tierras agrícolas de alto estándar	Departamento de agricultura y asuntos rurales
Construcción de tierras agrícolas y desarrollo agrícola	Incentivo	Construcción de huertos de hortalizas con instalaciones	Departamento de agricultura y asuntos rurales
Construcción de tierras agrícolas y desarrollo agrícola	Incentivo	Pilotos de áreas de instalaciones agrícolas modernas	Departamento de agricultura y asuntos rurales
Construcción de tierras agrícolas y desarrollo agrícola	Incentivo	Proyectos especiales de desarrollo agrícola moderno	Departamento de agricultura y asuntos rurales
Nuevas industrias y	Incentivo	Proyectos de nuevas industrias y nuevas formas de negocio rurales	Departamento de agricultura y asuntos

Ámbito de política	Tipo de instrumento	Proyecto de política	Departamento competente
formas de negocio rurales			rurales; departamento de planificación y recursos naturales; comisión de desarrollo y reforma
Protección ecológica	Incentivo	Mejora integral de pequeñas cuencas ecológicamente limpias	Departamento de asuntos hídricos y otros
Protección ecológica	Incentivo	Pilotos de aldeas «hermosas por el agua»	Departamento de asuntos hídricos
Protección ecológica	Incentivo	Mejora de cauces, incluida apertura de nuevos cursos de agua	Departamento de asuntos hídricos
Protección ecológica	Incentivo	Construcción de tierras forestales	Departamento de reverdecimiento y apariencia urbana
Preservación del paisaje y transmisión cultural	Incentivo	Pilotos de protección y transmisión del paisaje «Jiangnan shanghaiés»	Departamento de planificación y recursos naturales
Preservación del paisaje y transmisión cultural	Simbólico	Orientación para la planificación, diseño y construcción del paisaje rural	Departamento de planificación y recursos naturales
Preservación del paisaje y transmisión cultural	Simbólico	Pueblos y aldeas históricos y culturales reconocidos	Departamento de vivienda y construcción urbana-rural
Mejora del hábitat	Incentivo	Proyectos de círculos de vida comunitaria rural	Departamento de planificación y recursos naturales
Mejora del hábitat	Incentivo	Proyectos de caminos rurales, incluidos mantenimientos medios y mayores de las «cuatro buenas	Departamento de transporte

Ámbito política	de	Tipo de instrumento	Proyecto de política	Departamento competente
			carreteras rurales»	
Mejora hábitat	del	Incentivo	Construcción de patios hermosos y «tres pequeños jardines»	Departamento de agricultura y asuntos rurales
Mejora hábitat	del	Simbólico	Orientación para la gestión de la construcción de viviendas de aldeanos rurales	Departamento de vivienda y construcción urbana-rural; departamento de agricultura y asuntos rurales y otros

2.4 Participación conjunta de múltiples actores: la red de apoyo en la operación de las políticas

La operación de las políticas de construcción rural de Shanghái y la generación de su valor se basan en una red de apoyo liderada por departamentos gubernamentales y empresas estatales, con participación de colectivos de pueblos y aldeas, actores sociales y otros sujetos.

A medida que el valor del campo shanghainés se vuelve más visible, aumentan los actores involucrados en la construcción rural. Esto inyecta nueva vitalidad al desarrollo rural y constituye una señal importante de la entrada de factores urbanos de desarrollo y de la profundización de la integración urbano-rural. En las zonas rurales de Shanghái surgen continuamente prácticas innovadoras: participación de los colectivos aldeanos en acciones y dividendos, creación de empresas conjuntas entre capital social y colectivos de pueblo, e introducción de terceros para la operación integral de aldeas.

La intervención de múltiples actores inevitablemente impacta el modelo de gestión consolidado durante décadas, basado en que «decide el colectivo aldeano». También exige que las políticas de construcción rural mejoren los mecanismos de distribución de beneficios y de operación y mantenimiento a largo plazo.

3 Dilemas de generación de valor en las políticas de construcción rural

Aunque los logros previos son evidentes, las políticas de construcción rural de Shanghái siguen enfrentando restricciones en la práctica. Esta sección analiza sus dilemas de generación de valor antes, durante y después de la construcción, desde tres dimensiones: adaptación local, coordinación e integración, y apoyo institucional.

3.1 Control previo a la construcción: adaptación flexible insuficiente y restricción a la entrada de factores de desarrollo

En la fase previa de provisión de factores, los instrumentos regulatorios desempeñan el papel principal. Su alta normatividad y rigurosidad protegen el valor de base de los recursos espaciales rurales, pero también generan fenómenos como el traslado de requisitos urbanos de control al campo o la pérdida de

temporadas agrícolas por procedimientos de ajuste. Las actividades de construcción rural quedan claramente restringidas, y la incertidumbre limita las posibilidades de mejorar la eficiencia.

Primero, algunos contenidos de control carecen de adaptación a la realidad rural y responden de forma insuficiente a las nuevas tendencias del desarrollo. Por un lado, se trasplanta directamente al campo la lógica de control dentro del límite de desarrollo urbano: retiros de edificios, tasas de áreas verdes e incluso depósitos contra incendios se exigen mecánicamente en campos abiertos o para edificios rurales junto a ríos y estanques; en aprobaciones de suministro puntual de suelo se imponen requisitos de densidad, coeficiente de ocupación y estacionamiento que elevan costos sin necesidad. Por otro lado, se ignoran condiciones rurales más complejas y diversas. Muchas viviendas tradicionales con estructura de ladrillo y madera son clasificadas por las normas actuales como edificios peligrosos y con riesgo de incendio, lo que dificulta que fondos públicos o capital social inviertan en su protección, reparación y reutilización. Así, no solo resulta difícil producir valor económico mediante la activación espacial, sino también intervenir en el deterioro progresivo de esos edificios, con pérdida de valor cultural.

Segundo, en la implementación del control, la rigidez regulatoria, la escasa flexibilidad y la complejidad de los procedimientos de aprobación dificultan la introducción de factores de desarrollo. Los proyectos rurales suelen requerir inversiones no muy grandes, pero son «pequeños y completos», pues tocan controles de múltiples líneas sectoriales. Al superponerse los requisitos, se forman restricciones espaciales múltiples. En la aldea XH (figura 3), por ejemplo, al superponer tierras agrícolas básicas, superficies de agua bajo gestión, parcelas de forestación, terrenos de reducción de construcción y proyectos con inversión fiscal todavía dentro de su periodo de restricción, se observa que el espacio ajustable es muy limitado. Incluso los pocos espacios adecuados requieren compleja coordinación interdepartamental por las exigencias de equilibrio de compensación y designaciones complementarias. Un pequeño cambio afecta a todo el sistema y aumenta significativamente la dificultad.

Además, el sistema urbano de gestión, fino, integrado y complejo, se extiende a las zonas rurales en los procesos de aprobación. Muchos departamentos no están familiarizados con los proyectos de construcción rural, lo que alarga los plazos y puede hacer perder ventanas de oportunidad. En un proyecto de suelo edificable colectivo rural de la aldea XH, aunque el ajuste de planificación siguió una vía relativamente rápida de profundización para la implementación y contó con apoyo pleno, el proceso desde el ajuste hasta los trámites del proyecto superó un año. En el contexto de creación de una aldea demostrativa de revitalización rural, el calendario era extremadamente apremiante. Las expectativas limitadas de rendimiento de los proyectos rurales, combinadas con la incertidumbre de aprobación, reducen directamente el entusiasmo de los actores sociales e impiden la entrada de factores de desarrollo.



Figura 3. Conflictos de planificación revelados por la superposición de condiciones de planificación en la aldea XH

Fuente: materiales de proyectos del Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute Co., Ltd. Nota: superposición realizada en 2022.

3.2 Coordinación interdepartamental durante la construcción: integración insuficiente y limitación de los valores múltiples

Las políticas de construcción rural de Shanghai funcionan mediante la combinación de múltiples instrumentos y departamentos. La construcción de una aldea suele implicar varios proyectos de política en ámbitos distintos y bajo diferentes departamentos. Las solicitudes y aprobaciones se realizan generalmente por separado en cada línea sectorial; la ejecución, asignación de fondos y recepción de obras también siguen circuitos separados. La especialización departamental refuerza la profesionalidad y la normatividad, pero produce objetivamente una coordinación espacial e integración administrativa insuficientes.

En la coordinación espacial, resulta difícil integrar inversiones de construcción entre departamentos y categorías de suelo. Esto limita la maximización de los beneficios de la optimización espacial y afecta la coordinación de valores como producción agrícola y protección ecológica. La mejora de eficiencia espacial queda limitada. Por un lado, los proyectos de distintos departamentos tienen dificultades para superar restricciones de categorías de suelo, lo que impide efectos de escala e integración. Por ejemplo, los costosos proyectos de mejora integral de pequeñas cuencas ecológicamente limpias suelen limitarse a limpiar y dragar cauces existentes; las restricciones de líneas azules o protección de tierras cultivadas dificultan conectar sistemas hídricos y tratar brazos muertos, de modo que el problema de conectividad hidráulica no se resuelve de raíz. Los proyectos de tierras agrícolas de alto estándar pueden concentrar tierras agrícolas básicas permanentes dentro del área, pero no optimizar líneas azules ni suelo edificable. La relación entre campos, agua y caminos no alcanza el estado más adecuado para la agricultura moderna. Muchas parcelas clasificadas como tierras agrícolas básicas permanentes son pequeñas, fragmentadas y dispersas, y no satisfacen las necesidades de producción moderna, mientras que las vías de ajuste son limitadas.

Por otro lado, es frecuente que «la construcción anterior limite la posterior». En una aldea, la mejora de una pequeña cuenca ecológicamente limpia se ejecutó antes que un proyecto de tierras agrícolas de alto estándar; posteriormente ya no fue posible rellenar y recuperar sistemas hídricos de parcelas cubiertos por el primer proyecto, por lo que no se maximizó la continuidad de las tierras cultivadas. Aunque la intención original de la regla es evitar inversiones fiscales repetidas, en la práctica genera efectos negativos cuando no se adapta al desarrollo rural continuo.

En la integración administrativa, la gestión por líneas sectoriales aumenta costos humanos y materiales. Los proyectos de tierras agrícolas de alto estándar y los de pequeñas cuencas ecológicamente limpias imponen restricciones técnicas específicas, pero no ofrecen orientación normativa para coordinar campos, bosques, aguas y otros elementos espaciales entre departamentos. Sin coordinación a nivel de ecosistema completo, el objetivo de gobernanza ecológica difícilmente alcanza un alto estándar. La actual mejora territorial integral toma el pueblo como unidad, pero su modelo financiero de «canales sin cambios y responsabilidades separadas» deja poco margen de optimización. La ausencia de un departamento líder con autoridad dificulta mucho la sincronización de proyectos, y las barreras de información interdepartamentales agravan el problema.

La optimización sistémica de la disposición espacial y el uso integrado de categorías de suelo son vías importantes para mejorar la eficiencia y generar valor bajo restricciones estrictas. Aunque la mejora territorial integral ha explorado activamente la coordinación de todo el territorio y todos los factores [14], los proyectos piloto siguen siendo limitados. Las aldeas sin piloto encuentran aún grandes dificultades para superar restricciones de categorías de suelo. Si la experiencia piloto se generaliza sin ajuste institucional, los efectos negativos de la coordinación insuficiente podrían incluso ampliarse.

3.3 Operación y mantenimiento posteriores: mecanismos insuficientes y restricción del valor a largo plazo

La operación de las políticas de construcción rural de Shanghái requiere no solo coordinación entre departamentos gubernamentales de distintos niveles, sino también iniciativa y apoyo de colectivos de pueblos y aldeas, actores sociales y otros sujetos. Mecanismos bien diseñados ayudan a movilizar a los actores, formar redes estables de apoyo político y sentar las bases de la generación de valor. Tras años de implementación, importantes recursos se han acumulado en el espacio rural shanghainés. Sin

embargo, la insuficiencia de mecanismos de operación y mantenimiento a largo plazo, y de mecanismos de distribución de beneficios que alineen derechos y responsabilidades, provoca el problema común de que los resultados construidos se desvanezcan gradualmente.

El diseño de mecanismos de operación y mantenimiento posteriores es clave para una mejora duradera de la eficiencia espacial. Por un lado, los distintos proyectos de construcción en Shanghái carecen en general de mecanismos suficientes de supervisión del desempeño tras la finalización. Algunas aldeas tienden a buscar solo la culminación y no la eficacia. Durante la construcción, la recepción de obra se convierte en la tarea principal; la iniciativa propia del colectivo aldeano no se activa plenamente, y los resultados no entran realmente en uso ni generan valor.

Por otro lado, el diseño de políticas presta más atención a la construcción material que a los mecanismos de aumento sostenido de ingresos. La transición de una «transfusión de política» a una «capacidad de autogeneración» aún no se ha logrado. Una investigación sobre las primeras cinco tandas de aldeas demostrativas de revitalización rural mostró que, aunque los ingresos de la economía colectiva aldeana aumentaron notablemente y la mediana superó los 2 millones de yuanes, algunas aldeas siguen enfrentando ingresos operativos insuficientes. La mejora de eficiencia no cubre los gastos de operación y mantenimiento posteriores (tabla 2).

Tabla 2. Cambios en los gastos anuales de operación y mantenimiento en algunas aldeas de Shanghái tras implementar un proyecto de política aldeana

Aldea	Cambio en gastos anuales de operación y mantenimiento	Principales gastos adicionales
Aldea LM	Aumentaron a alrededor de 1 millón de yuanes	Mantenimiento de áreas verdes, infraestructura y limpieza a largo plazo
Aldea BG	Aumentaron a 1-2 millones de yuanes	Mantenimiento del entorno verde
Aldea HM	Aumentaron a unos 1,4 millones de yuanes, asumidos principalmente por el colectivo aldeano	Mantenimiento diario
Aldea HQ	Aumentaron a más de 1 millón de yuanes	Mayor aumento en mantenimiento verde, además de limpieza de caminos y ríos
Aldea WZ	Aumentaron a alrededor de 1 millón de yuanes	Mantenimiento de plantas
Aldea XY	Aumentaron a más de 800 000 yuanes	Mantenimiento de bosques y áreas verdes
Aldea HQ2	Aumentaron a 300 000-400 000 yuanes, 100 000-200 000 más que antes	Mantenimiento diario

Aldea	Cambio en gastos anuales de operación y mantenimiento	Principales gastos adicionales
Aldea SY	Aumentaron a más de 4 millones de yuanes, frente a más de 2 millones anteriormente	Mantenimiento del paisaje y estilo

Un mecanismo de distribución de beneficios que alinee derechos y responsabilidades es esencial para movilizar a los actores. A través del diseño institucional, desempeña una doble función: proteger derechos y restringir responsabilidades, indispensable para la generación sostenible de valor. Actualmente, son cada vez más comunes las inversiones conjuntas de colectivos de pueblo, colectivos aldeanos, empresas y actores sociales, pero los mecanismos maduros van rezagados. Detrás de ello existen preocupaciones por la posible pérdida de activos estatales o colectivos. A veces, gobiernos y colectivos prefieren evitar responsabilidades antes que buscar activamente el desarrollo, mientras los actores sociales temen pérdidas por la indefinición de derechos de propiedad.

En el proyecto de aldea demostrativa de revitalización rural TW, se constató que los fondos provenían del gobierno del pueblo, que la propiedad del proyecto pertenecía al gobierno y que la gestión diaria también era gubernamental. El colectivo aldeano recibía rentas por suelo y edificios, pero no tenía voz en la atracción de inversiones ni en la operación. Posteriormente, los costos de mantenimiento diario resultaron altos, mientras el colectivo carecía de incentivos para participar. La mejora de eficiencia de los resultados construidos fue limitada.

Además de proteger derechos, es igualmente importante reforzar responsabilidades. En algunas aldeas, el colectivo o los habitantes carecen de consenso de valor y de visión a largo plazo. Cuando aumentan los rendimientos del proyecto, algunos aldeanos exigen repetidamente subir las rentas y usan la amenaza de recuperar la tierra como herramienta de negociación, generando dificultades e incertidumbre para la operación.

En los últimos años, las políticas de construcción rural de Shanghái han empezado a prestar más atención a valores blandos, como el aumento de ingresos colectivos y la formación de un ethos local. Es urgente superar la mentalidad que valora la inversión en construcción pero descuida la operación posterior, acelerar la creación de mecanismos de evaluación de la generación de valor y promover mecanismos de participación diversos adaptados a distintos contextos.

4 Respuestas de planificación orientadas a la generación de valor

En el proceso de generación de valor mediante políticas de construcción rural, la planificación rural también debe innovar de manera adaptativa. Desde la perspectiva de la disciplina de la planificación, se proponen las siguientes respuestas.

4.1 Profundizar el reconocimiento del valor y reforzar la adaptación local de la planificación rural

Debe reforzarse el papel de la planificación en el reconocimiento del valor rural. Sobre la base de comprender profundamente el papel singular del campo en la construcción de Shanghái como metrópoli internacional, es necesario reconocer las diferencias entre espacio rural y urbano: funciones básicas de

garantizar la producción agrícola y estabilizar la base ecológica, así como el papel de proporcionar espacios diferenciados para funciones centrales. En concreto, deben acelerarse las siguientes tareas.

Primero, en la acción de planificación, debe considerarse la complejidad de los derechos sobre los recursos espaciales rurales. En función de las competencias de los departamentos de planificación y recursos naturales, y del proceso de planificación-construcción, se debe acelerar la clarificación de derechos de propiedad y promover inventarios y evaluaciones de recursos como especies biológicas, paisaje, historia y cultura popular. Esto permitirá profundizar en los «genes culturales» y significados del espacio rural [15], y prolongarlos en la planificación y el diseño.

Segundo, sobre la base de una comprensión completa del valor del espacio rural, deben promoverse activamente acciones para protegerlo y elevarlo. En la construcción de sistemas normativos, deben reconocerse plenamente las diferencias entre campo y ciudad en densidad edificatoria y morfología espacial. Se debe evitar trasladar simplemente al campo normas diseñadas para entornos contruidos densos, pero también evitar crear artificialmente una nueva dualidad normativa urbano-rural.

4.2 Promover la sinergia de valores y fortalecer el papel coordinador de la planificación rural

En el nivel de sinergia de valores, las dificultades de coordinación interdepartamental reflejan el reto actual de coordinar valores en la construcción rural. El énfasis de cada departamento en sus propios requisitos de control de base expresa la tensión entre la inercia administrativa moderna, según la cual cada quien responde por su ámbito, y la complejidad de los valores múltiples en la práctica rural. La unicidad e integración del espacio hacen necesario que los departamentos de planificación y recursos naturales coordinen espacialmente los requisitos de distintos departamentos.

Primero, en el sistema de planificación, deben reconocerse las diferencias de escala y uso entre tierras agrícolas, bosques, aguas y otras categorías rurales, así como las características del sistema de gestión sectorial. Debe evitarse el regreso a la idea de que el campo no necesita planificación espacial coordinada, pero también la complicación excesiva de problemas simples, por ejemplo mediante divisiones demasiado finas de categorías o parcelas, que encarecen todo el proceso desde la elaboración hasta la gestión. Sin perder el orden espacial ni la transmisión de requisitos clave de arriba abajo, debe mantenerse flexibilidad para demandas inciertas de desarrollo [16-17].

Por tanto, es necesario comprender mejor la relación entre dos funciones de la planificación rural: el control del uso actual del suelo y la orientación del desarrollo futuro. Los contenidos orientadores que deberían ser flexibles no deben convertirse en restricciones rígidas. Desde las condiciones de base y las características de gestión de la construcción rural, deben reforzarse los requisitos de base, como protección de tierras cultivadas y espacios ecológicos, mientras que para los suelos edificables deben aplicarse medidas flexibles, como control del volumen total y reserva de elasticidad en la disposición espacial.

Segundo, en la implementación de la planificación, es necesario conectar activamente con los departamentos gubernamentales involucrados y escuchar sus propuestas, para que la planificación coordine e integre valores múltiples. A nivel de base espacial, la planificación aldeana debe servir como plataforma para construir una «base única» de construcción y promover el uso compartido y la actualización dinámica de un «conjunto único de datos» y un «conjunto único de estándares» entre departamentos. A nivel de uso espacial, debe asumir la coordinación de los diversos recursos territoriales rurales, dialogar con los departamentos en torno a objetivos globales y valor a largo plazo, coordinar estándares y requisitos de distintos proyectos, proponer formas de integración y uso conjunto

de fondos, y buscar la mejor solución posible para maximizar la generación de valor en una perspectiva espacio-temporal integral.

4.3 Reforzar el consenso de valor y articular la planificación rural con los mecanismos institucionales

En el nivel de consenso de valor, hasta ahora se ha prestado insuficiente atención a formar consenso y diseñar mecanismos de reparto de valor en la construcción rural. Esto ha generado un desajuste entre el «hardware» de la construcción material y el «software» institucional. Reforzar la articulación entre planificación rural y mecanismos requiere fortalecer el papel de la planificación en alcanzar y mantener consensos.

Primero, durante la elaboración de planes, deben valorarse la movilización y la consulta. Las distintas partes de la construcción rural deben participar activamente y buscar conjuntamente el desarrollo. Es necesario entrar en las aldeas para escuchar las aspiraciones de los habitantes, respetando también las de los actores sociales. En la planificación espacial debe promoverse la coordinación entre elaboración, implementación y operación de políticas [18], impulsando a los planificadores a pasar de «dibujantes» a «gestores».

Segundo, el proceso de planificación debe reforzar su orientación de largo plazo, apertura y sostenibilidad. Debe ayudar a las aldeas a formular trayectorias de desarrollo prolongadas y mecanismos de operación y mantenimiento que permitan ingresos sostenibles. También debe pensar cómo usar los soportes espaciales para generar valor y sostener el desarrollo, ayudando activamente a los colectivos aldeanos a encontrar vías políticas adecuadas. Las prácticas recientes de «planificador rural» y «planificación acompañada» deberían precisamente mostrar el valor del trabajo de planificación rural en este proceso.

5 Conclusión

Con el establecimiento del sistema de planificación territorial y espacial, las zonas rurales entran en una nueva era en la que la planificación precede a la construcción. La implementación de la Estrategia de Revitalización Rural ha indicado la dirección de la generación de valor en la construcción rural. La especificidad de las megaciudades implica que deben situarse a la vanguardia en la implementación de dicha estrategia y en el despliegue del valor de las políticas de construcción rural.

Los departamentos de planificación y recursos naturales, junto con la planificación rural, pueden contribuir activamente en múltiples niveles a la generación de valor de las políticas de construcción rural. Para los planificadores y la profesión, esto supone una transformación profunda.

Primero, es necesario promover la adaptación al campo de normas de elaboración, implementación y gestión de la planificación originalmente pensadas sobre todo para entornos contruidos densos. Deben establecerse reglas más inclusivas que distingan entre entornos contruidos densos y de baja densidad, logrando coordinación urbano-rural en el nivel normativo.

Segundo, en los objetivos de planificación debe mantenerse el pensamiento de control de base, pero reforzarse aún más el pensamiento orientado a generar valor, pasando de «restringir el desarrollo» a buscar un «desarrollo razonable y duradero».

Tercero, los métodos de planificación deben volverse más abiertos, inclusivos y consultivos. La promoción, la consulta y la comunicación serán modos principales del trabajo de planificación rural, mientras que la flexibilidad y la inclusividad se convertirán en rasgos destacados de su elaboración y gestión.

Por último, el papel y los métodos de trabajo de los planificadores rurales también cambiarán de forma importante. Mediante un acompañamiento continuo, deberán ayudar a los distintos actores a coordinar acciones y buscar conjuntamente la realización del valor durante el proceso de desarrollo.

Agradecimientos

Durante la elaboración de este artículo, los autores recibieron un importante apoyo de responsables y expertos de la Oficina de Planificación y Recursos Naturales de Shanghái, la Comisión de Agricultura y Asuntos Rurales, el Centro de Asuntos Hídricos de la Oficina del Agua y diversos gobiernos de pueblos, así como la ayuda de colegas del Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute Co., Ltd. Los autores expresan su sincero agradecimiento.

Notas

① Procede del discurso de Li Qiang, entonces secretario del Comité Municipal del Partido de Shanghái, en la reunión de campo celebrada en 2018 por el Comité Municipal del Partido y el Gobierno Municipal de Shanghái en Zhujiajiao, distrito de Qingpu, para promover la implementación de la Estrategia de Revitalización Rural. https://www.shanghai.gov.cn/nw44745/20200824/0001-44745_1325774.html.

Referencias

- [1] Chen Lin, Shen Gaojie. Planificación de áreas periurbanas: práctica innovadora de Shanghái orientada a la gestión basada en la acción [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2022(2): 90–95.
- [2] Gu Shoubo, Shen Gaojie. Sobre la construcción del sistema de planificación del espacio territorial en las zonas rurales de Shanghái: práctica y reflexión [J]. *Construcción de Pequeñas Ciudades*, 2023, 41(9): 15–21.
- [3] Yang Guiqing. “Ciudad–campo integrado”: discusión sobre un modelo innovador de revitalización rural en la metrópolis de Shanghái [J]. *Economía Rural de Shanghái*, 2021(12): 8–10.
- [4] Moore M. H. Crear valor público: gestión estratégica en el gobierno [M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001.
- [5] Zhang Shuguang. Construcción y superación de la teoría del valor de la subjetividad: problemas y avances en la filosofía del valor [J]. *Revista de Ciencias Sociales*, 2019(4): 5–14.
- [6] Yang Yani. Reflexión de valor y optimización de la construcción rural en China [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2021(4): 112–118.
- [7] Ye Hong, Tang Shuang, Peng Yueyang, et al. Equivalencia urbano-rural: nuevo camino de desarrollo rural en la nueva era [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2021(3): 44–49.
- [8] Shen Mingrui, Zhang Jingxiang. Transformación y revitalización del medio rural chino en el contexto de la nueva urbanización [J]. *Planificación Urbana*, 2015, 39(1): 30–34.
- [9] Lang Yu, Wang Guixia. Mecanismos para la valorización de los recursos ecológicos en la revitalización rural: lógica y vías de implementación [J]. *Revista de Recursos Naturales*, 2024, 39(1): 29–48.
- [10] Moore M. H. Crear valor público: gestión estratégica en el gobierno [M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001.
- [11] Schneider A., Ingram H. Supuestos conductuales de los instrumentos de política pública [J]. *The Journal of Politics*, 1990, 52(2): 510–529.
- [12] Zhang Shangwu, Li Jingsheng, Luan Feng, et al. Cuestiones de planificación y desarrollo disciplinario

de la revitalización rural [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2022, 46(10): 18–24.

[13] Sun Ying, Zhang Shangwu. La construcción rural como proceso de gobernanza: oferta de políticas y respuesta de las aldeas [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2019(6): 114–119.

[14] Pan Ke, Sang Jin. Integración integral de la reforma del espacio territorial: dificultades, innovación y práctica de Ningbo [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2025(1): 40–45.

[15] Luan Feng, Pei Zuxuan, Cao Sheng, et al. Planificación práctica del paisaje rural: métodos de formulación y exploración práctica [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2022(3): 65–71.

[16] Jian Hongbo, Duan Degang, Zhang Bing. Cómo elaborar planes rurales prácticos: observaciones e implicaciones a partir de fenómenos de circulación informal [J]. *Planificación Urbana*, 2019, 43(11): 103–111.

[17] Geng Huizhi, Li Kaiming. Estrategias de control espacial en zonas rurales bajo el sistema de planificación del territorio nacional: experiencia de Shanghái [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2020(4): 58–66.

[18] Peng Zhenwei, Zhang Li, Dong Shuting, et al. Necesidad, posicionamiento y contenido clave de la planificación integral del territorio a nivel de municipio [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2020(1): 31–36.

Traducción asistida por la