

The Framework of Urban Planning in China in the 21st Century: A Discipline at the service of Building a Nation

El Marco del Urbanismo en la China del Siglo XXI: Una Disciplina al Servicio de la Construcción de Una Nación

21世纪中国城市规划构架：为国家建设服务的学科

mjmasnou@coac.net

María José Masnou Morera*

Estudios de Asia Pacífico Departamento de Humanidades


Universidad Pompeu Fabra

Barcelona, España 08002

Abstract: The character of urban planning in China must be understood within the framework of the policies of the country's planning. In this context, urban planning is subordinate to the economic construction of the nation. The most eloquent image of this Post-Socialism scenario is the intense urbanization processes of cities. New residential areas, downtown and affluent business districts, industrial and technology parks, are its image. However, what is the planning framework, procedures

* Maria José Masnou, es arquitecto por la Universidad Politécnica de Cataluña-ESTAB, es consultora en diseño urbano y especialista en procesos urbanos del área de Asia Pacífico, especialmente de los procesos de transformación urbana en China.

Actualmente, es profesora asociada en el Máster de 'Estudios sobre Asia Pacífico en el Contexto Global' de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

 0000-0001-9110-6115

and urban instruments that allow these processes? The political structure of the Chinese state centrally and hierarchically directs this planning through its state policies and guidelines of the Five-Year Plans, and its sectorial implementation through the different ministries. However, a lack of integrated planning leads to the duplicity of competencies, lack of coordination and divergence of objectives. A new framework, the 'duoguiheyi', tries to alleviate this situation. The land regime and its development is an essential factor to understand the transformation and growth processes of cities, as well as the entrepreneurial character of the local state. At the same time, contemporary urban planning as a discipline has a short history and a very recent legal framework that generates a lack of cases of reference and adaptation to rapid urban dynamics. In some chapters, the city of Hangzhou will serve as an explanatory reference.

Key Words: China; Urban planning; Land regime; Master plan; Urban design; Duoguiheyi; Hangzhou.

Resumen: El carácter del urbanismo en China debe entenderse dentro del marco del planeamiento del país. En este contexto el urbanismo está subordinado al desarrollo y construcción económica de la nación. La imagen más elocuente de este escenario del Post-Socialismo son los intensos procesos de urbanización de las ciudades. Las nuevas áreas residenciales, los céntricos y opulentos distritos de negocios, parques industriales y tecnológicos, son su imagen. Sin embargo, ¿cuál es el marco del planeamiento, procedimientos e instrumentos urbanísticos que permiten estos procesos en un 'Capitalismo de Estado'? La estructura política del estado Chino dirige centralizada y jerárquicamente este planeamiento a través de sus políticas de estado y directrices de los Planes Quinquenales, así como su implementación sectorial a través de los diferentes ministerios. Sin embargo, una falta de planificación integrada origina duplicidad de competencias, descoordinación y divergencia de objetivos. Un nuevo marco el 'duoguiheyi' intenta paliar esta situación. El régimen del suelo y su desarrollo es un factor esencial para entender los procesos de transformación y crecimiento de las ciudades, así como el carácter empresarial del estado local. Al mismo tiempo, el urbanismo contemporáneo como disciplina tiene una corta trayectoria y un marco legal muy reciente que genera una falta de casos de referencia y adaptación a las rápidas dinámicas urbanas. En algunos capítulos, la ciudad de Hangzhou servirá de referencia explicativa.

Palabras clave: China; Planeamiento urbanístico; Régimen del suelo; Plan maestro; Diseño urbano; Duoguiheyi; Hangzhou.

摘要: 中国城市规划从属于国家的发展和经济建设，其特征应放在国家发展计划的框架内进行理解。密集的城市化进程是对“后社会主义”概念最好的诠释。新的住宅区，市中心和繁华的商业区，工业和科技园区等，都是“后社会主义”的真实写照。然而，是什么样的城市规划构架，流程和设施让这些进程得以实现？中国采取民主集中制的国家机构组织原则，联合各级政府机构，在国家政策和“五年计划”的指导下进行城市规划，并通过各部委具体实施。然而，缺乏统筹的城市规划导致了重复建设，以及建设主体缺乏协调性和差异性等问题。本文提出了一个“多规合一”的新规划构架，以期改善上述情况。另外，土地制度以及其发展是了解城市转型和发展的关键因素，也是了解地方政府企业特征的关键因素，本文将对其进行探讨。同时，由于现代城市规划作为一门新兴学科，其创建历史较短，相关的法律机制也比较新，可供参考的适应城市化高速发展的规划案例不多，故本文拟将杭州作为城市规划的参考案例。

[关键词] 中国；城市规划；土地制度；总体规划；城市设计；多规合一；杭州

1. Una Breve Introducción a los Orígenes y Etapas de la Disciplina Urbanística en China, Del Siglo XIX al Siglo XXI

Entendemos como disciplina urbanística aquella que integra en su práctica la ordenación del territorio la organización y la regulación del uso del suelo, sus funciones e infraestructuras, así como la configuración de la forma urbana, su función económica y social e incorpora en su planificación el impacto medioambiental.

El urbanismo como disciplina tuvo su origen en Europa, en la voluntad de subsanación, reforma y regulación de las disrupciones espaciales, funcionales, sociales y sanitarias que ocasionó el desarrollo de la ‘Revolución Industrial’ en las ciudades. La voluntad de reforma urbana, resolución sistemática y técnica de estos problemas y situación se inicia a mediados del siglo XIX, integrando diversos conocimientos técnicos y disciplinas. Coincide en este periodo también la demolición de numerosas murallas históricas, ya obsoletas que impiden la extensión y modernización de las ciudades. Son casos de crecimiento y transformación ejemplares, París, Viena, Barcelona, ... Todo ello requiere una planificación integrada que contemple nuevos y complejos escenarios, y proponga los marcos de regulación y los planes necesarios para su desarrollo. Ejemplos de referencia por su innovación y sus diferentes aportaciones urbanas fueron el ‘Plan del Ensanche’ de I. Cerdá en Barcelona (1859) o el ‘Plan Haussmann’ para París (1857).

Un proceso de disrupción y transformación espacial, económica, urbana y social similar al vinculado a la Revolución Industrial en Europa, no tuvo un paralelo en la China Imperial del siglo XIX. Como tampoco propició la generación de nuevas teorías y utopías –como E. Howard, R. Owen, Ch. Fourier– de reformulación conceptual, funcional, y social de la ciudad y las organizaciones socio-espaciales productivas.

La disciplina urbanística se introdujo indirectamente en China a través de la administración y ordenación de las ciudades portuarias de las concesiones internacionales conseguidas tras los tratados de las dos ‘Guerras del Opio’ en el siglo XIX primero tras el ‘Tratado de Nanking’ en 1842, en ciudades como Shanghái, Fuzhou, Xiamen (Amoy), Ningbo o Guangzhou (Cantón), pero su influencia no traspasó a las ciudades de la administración Imperial.

El trazado de la ciudad China de la administración Imperial, era el reflejo de un orden político-administrativo, el del Estado Imperial que se proyectaba espacialmente en una ordenación jerárquica y funcional. Una estructura espacial urbana que mantuvo su inmovilismo hasta finales del

siglo XIX y no cuestionó su ADN urbano con unas políticas de modernización y adecuación funcional hasta el periodo de instauración de la República en 1911 (Masnou, 2012). Por primera vez, las ciudades dispusieron de gobiernos municipales que permitieron administrarlas independientemente como entidades autónomas, separadas de su hinterland rural (Esherick, 2000) y con autonomía para incidir en el diseño urbano. En este periodo se producen también las primeras demoliciones de algunas murallas fundacionales que encintan las ciudades.

La formación académica de las elites chinas en el extranjero, como Japón y de orientación occidental, en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia en las primeras décadas del siglo XX, permite la formación de los primeros técnicos arquitectos y urbanistas. Y también de los primeros planes urbanos, algunos de orientación 'Beaux Arts' como el Plan para el centro administrativo de Nanjing de 1928.

En este entorno, las iniciativas vinculadas con la reordenación, modernización e higienización de las ciudades tienen lugar de la mano de técnicos y funcionarios ilustrados, que buscan la transformación a través de la autonomía de las recién creadas administraciones municipales y su capacidad de planificación urbanística, como fue el caso de Cantón (Tsien, 1999) –con Sun Fo–, Hangzhou (Wang, 1999) –con Zhu Fucheng–, Chengdu (Stapleton, 1999) –con Yang Sen– como casos relevantes.

El retorno de graduados y activistas intelectuales formados en el extranjero ayuda a la formación de los primeros departamentos de arquitectura y urbanismo. Este es el caso del arquitecto pionero Liang Sicheng, que, al regresar de su formación académica en la Universidad de Pennsylvania, se incorpora a la Universidad del Noreste en Shenyang en 1928 y posteriormente crea tras el fin de la invasión japonesa y la Segunda Guerra Mundial la facultad de Arquitectura en la Universidad de Tsinghua en 1946.

Sin embargo, el periodo Republicano de gran complejidad nacional debido a la invasión japonesa, la Segunda Guerra Mundial y la guerra civil interna impiden una estabilidad y continuidad necesarias que permitan consolidar este trabajo de modernización y las instituciones necesarias para ello.

El periodo Socialista (1948-1976), contempla a la ciudad como un recurso al servicio de la planificación económica del país y localización de la producción industrial. La ubicación de los grandes complejos industriales y equipamientos asociados en unidades funcionales y espaciales autónomas en las ciudades, las unidades de trabajo, una tipología urbana que caracteriza este periodo.

La herencia de los años de afinidades ideológicas y cooperación técnica con la Unión Soviética dejan su huella en esta planificación estatal centralizada y tecnocrática, al igual que con el lenguaje formal de la arquitectura institucional, cuya monumentalidad visibiliza la escala del poder político.

Al mismo tiempo, gran parte del legado cultural e histórico del patrimonio arquitectónico sufre destrucción y demolición por razones de sustitución espacial, o bien por razones ideológicas, como durante la ‘Revolución Cultural’ (1966-76). Durante este periodo las ciudades sufren un periodo de hibernación urbana, y gran abandono infraestructural. La planificación urbana no incluye la existencia de los objetivos y valores aportados por la disciplina urbanística como configuradora de un proyecto urbano según los criterios del urbanismo Occidental.

El periodo Reformista que se inicia en 1979 y la subida al poder de Deng Xiaoping inicia un lento camino hacia la recuperación del valor de la ciudad, su papel económico y la subsanación de los importantes déficits urbanos acumulados, no solo durante el periodo anterior. Los déficits son enormes, infraestructuras generales y del transporte, equipamientos públicos, culturales, económicos, y un muy importante déficit residencial.

La disciplina urbanística y su marco aparece como un instrumento extremadamente necesario para ordenar esta transición urbana desde una economía planificada a una economía socialista de mercado.

Algunos investigadores (Wu, 2015) describen el carácter empresarial de la planificación durante la transición a una economía de mercado, como un sistema que facilita un crecimiento económico apoyado en el desarrollo del suelo.

Este proceso culminará con la promulgación en 1990 del ‘Acta de Planificación de la Ciudad’, que establece las bases del sistema actual, es la legislación que formaliza el sistema de planificación urbana en China. En ella se precisan los roles y funciones de las diferentes instituciones.

La creación de las primeras ‘Zonas Económicas Especiales’ (SEZ) en la década de los años 80’ del siglo XX –sobre todo Shenzhen compartiendo frontera con Hong Kong– suponen un punto de inflexión en el reto de configurar un nuevo marco urbanístico y sistema de gestión del suelo adecuado que apoye la transformación y el crecimiento de las ciudades de la China continental. El sistema de ‘Land Use Rights’ (LUR) aportará el sistema de gestión vigente en Hong Kong. A partir de principios del siglo XXI, el desarrollo de la disciplina urbanística en China, en una carrera contra reloj, se irá construyendo a través de la demanda acelerada de suelo por urbanizar, y a menudo el marco urbanístico llegará siempre por detrás de la praxis, la realidad construida.

Podemos afirmar que, desde los inicios del periodo Reformista, la planificación espacial ha devenido un instrumento para la transición y apertura hacia una economía de mercado (Douay, 2018).

2. La Estructura de la Organización Político-Administrativa del país

El sistema político-administrativo de un país tiene repercusiones evidentes en la forma que se organizan las materias de ordenación de la ciudad y del territorio, y determina en la mayoría de casos el funcionamiento de su sistema de planificación al mismo tiempo que establece el papel y las responsabilidades de cada nivel dentro del sistema (Mas & AAUC, 2019).

Cada sistema territorial, con mayor o menor fragmentación, comporta estructuras y sistemas de organización diferentes, con configuraciones legales, administrativas y estructuras de poder propias.

El modelo organizativo político-administrativo del estado Chino es el de un estado centralista, un sistema hiper jerárquico y tecnocrático, que en el ámbito de la planificación incluye al urbanismo. El planeamiento se reparte sectorialmente en cuatro ministerios: Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural (MoHURD), Ministerio de Protección del Medio Ambiente (MEP), Ministerio de Tierras y Recursos (MLR).

¿Pero cuáles son los niveles de jerarquía existentes en la organización político-administrativa del estado Chino, a escala nacional, regional y local?

Las categorías administrativas de la organización de los sistemas urbanos y rurales, se estructuran en un sistema jerárquico de provincias, áreas económicas especiales SEZ, ciudades autónomas, provincias, capitales de provincias, ciudades o prefecturas, condados y pueblos.

La unidad administrativa de un municipio se asimila a una ámbito regional extenso o área metropolitana, que incluye un sistema de unidades administrativas de menor rango, como distritos, condados, pequeñas ciudades, pueblos, áreas rurales e incluso áreas naturales protegidas, este es el caso de Hangzhou.

El ámbito municipal de Hangzhou consta de: diez distritos –Shangsheng, Xiacheng, Jianggan, Gonshu, Binjiang, Xiaoshan, Yuhang, Fuyang, Lin’an–, dos condados –Tonglu, Chun’an– y una ciudad Jiande.

Merece comentar como las prácticas de reestructuración espacial inciden en las ciudades a través de la anexión territorios colindantes que han practicado algunos municipios, que han añadido a su superficie otras áreas urbanas vecinas como distritos o condados con el objetivo de escalar la categoría administrativa.

La capacidad que tienen las administraciones locales de convertir suelo rural a suelo urbano, mediante la expropiación forzosa, es también otro mecanismo que altera la extensión del área urbanizable de las ciudades.

Este fue el caso de Hangzhou, que en 1996 anexionó los condados municipales de seis pequeñas áreas urbanas de los municipios de Xiaoshan y Yuhang. Posteriormente, en el 2001 las ciudades de Xiaoshan y Yuhang se incorporaron como distritos al municipio de Hangzhou, pasando de tener un área de 683km a 3068 km, (Burckhardt & He & Pauleit & Spiekermann & Yang, 2008).

La evolución de la dimensión de la ciudad de Hangzhou, es un ejemplo de la alteración de la superficie y como consecuencia de la demografía que experimentan algunas ciudades, y que modifican su categoría político-administrativa.

El siguiente esquema organizativo, presenta la estructura jerárquica de las unidades político-administrativas del estado Chino, y la relación de jerarquía administrativa en el caso de la ciudad de Hangzhou.

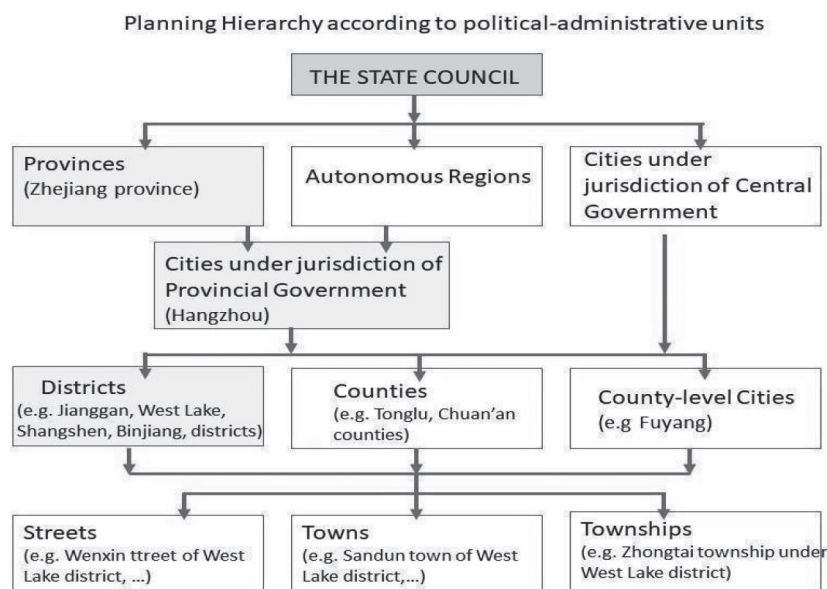


Table modified from: PLUREL, p.26 (Yang J, He Y, Pauleit S, Spiekerman M, Burkhard I, 2008)

Es importante entender el mayor o menor grado de división administrativa y los diferentes grados de integración horizontal y

vertical, ya que esta situación tiene una repercusión directa en las luchas de poder, la posible coordinación de políticas urbanas, la consolidación de iniciativas y la gestión del financiamiento (Mas & AAUC, 2019).

Por otra parte, algunos municipios cuentan con una realidad específica respecto a otras ciudades del entorno asiático, que son la existencia de unas áreas de carácter híbrido en lo que se denominan ‘pueblos-urbanos’ de las zonas periurbanas. Son zonas de transición entre áreas urbanas consolidadas y áreas en que el régimen del suelo es rural. En los ‘pueblos-urbanos’ el régimen del suelo es rural, pero se caracterizan por ser lugares cuyos patrones espaciales y de actividades rurales conviven con usos y dinámicas urbanas. La urbanización informal es una de las características de estas zonas, promovida por las expectativas que genera su vecindad con la ciudad. Precisamente porque son áreas con potencial de convertirse en suelo urbano, sufren importantes procesos especulativos, ya que la conversión del suelo rural -de propiedad colectiva- a suelo urbano, es otra de las fuentes de obtención de suelo urbanizable de las ciudades.

Su planificación, gestión y regulación de la transmisión es un tema pendiente de regular convenientemente según algunos autores.

En la escala nacional, los grandes esquemas conceptuales e infraestructurales plantean la fomentar una redistribución económica y demográfica en el territorio hacia el interior del país, a través de la eficiente red ortogonal de transporte y de alta velocidad ferroviaria, que pretende fomentar la conectividad norte-sur y este-oeste y a la vez fomentar el crecimiento de las ciudades de tamaño mediano y pequeño sobre sus ejes.



Imagen: Mapa de los ejes de desarrollo territorial¹

Las estrategias territoriales y regionales del Estado Chino tienen diferente escala. Una de ellas es la de fomentar la consolidación de las aglomeraciones urbanas, tal como indica el mapa de los ejes de desarrollo territorial. Entre los objetivos principales está establecer sinergias entre regiones y superar la intensa competencia entre ciudades. Esta política es la respuesta a la necesidad de reequilibrio y contención de los procesos de absorción intensiva de recursos y anexión administrativa, que practicaron las ciudades centrales en la primera década del siglo XXI (Wu, 2015).

En esta dirección, el Estado Chino recupera el concepto de construcción regional y planificación de sistemas de regiones urbanas, creando ‘clusters’ a partir del ensamblaje de regiones urbanas complementarias (Wu, 2015).

El ‘Plan Regional para el Delta del Río Yangtze’, iniciado por el NDRC en 2005, va en esta dirección.

¹ Fuente: Journal of Geographical Sciences, “The new spatial pattern of China’s urbanization based on clusters along the axes”.

Un documento importante que expone políticas de restructuración territorial lo plantea el ‘Plan de Urbanización 2014-2019’ (Zhu, 2014) que buscó favorecer a estas ciudades medianas y pequeñas de entre 1 y 5 millones de habitantes, mediante la flexibilidad y portabilidad del ‘hukou’, y la vinculación del derecho de residencia al lugar de trabajo. El objetivo de esta flexibilización es doble por una parte conseguir una redistribución demográfica hacia poblaciones de menor tamaño del interior del país y segundo regularizar la situación de la migración rural ilegal a las ciudades.

El ‘hukou’ es un elemento fundamental de regulación y localización oficial de la población en el país tanto en el entorno urbano como rural. Se introdujo a modo de censo en 1958 durante el régimen Socialista, y permite registrar el régimen urbano o rural y localización de cada habitante del país.

El ‘hukou’² ha permitido el control y restricción de la emigración formal del campo a las ciudades, y establece el régimen de cada habitante y sus derechos de acceso al trabajo y servicios básicos como la educación, sanidad y acceso a la vivienda. Ha sido no solo un sistema de control geográfico, sino económico, político y un mecanismo de control de la estabilidad social. Este mecanismo no otorga una igualdad de prestaciones y derechos a los habitantes del campo y las ciudades, en detrimento de la población rural creando una situación de desigualdad de oportunidades. Sin embargo, el intensivo desarrollo económico de las ciudades y su urbanización del Post-Socialismo, ha contado con una economía informal sustentada por trabajadores ilegales procedentes del campo, en lo que se ha llamado población ‘flotante’ (Mangurian, 2014), con un incremento de los residentes reales de las ciudades significativo. Muchos de ellos son residentes temporales e informales de los pueblos-urbanos de las áreas periurbanas (Mangurian, 2014).

Aunque en la década de los 90’ del siglo XX, la otorgación del ‘hukou’ se flexibiliza en algunas circunstancias. Es indicativa la importancia del proceso de flexibilización para acceder a las ciudades de mediano y pequeño tamaño que aporta el ‘Plan de Urbanización’ (2015-2019), ya que muestra un interés por la redistribución territorial y la idea de promover nodos urbanos de menor tamaño, formando parte de sistemas urbanos que siguen un modelo urbano policéntrico.

² El ‘hukou’ es un documento personal de identificación que el estado Chino otorga a cada ciudadano

Se distinguen según este criterio para concesión del 'hukou' las siguientes situaciones: ciudades entre 0,5-1 millón de habitantes, una limitación abierta y controlada; ciudades entre 1-3 millones una razonable tolerancia; ciudades entre 3-5 millones, condicionado al tamaño de las ciudades; limitación absoluta en ciudades con una población superior a 5 millones.

3. El régimen del suelo, un factor clave de los procesos de urbanización locales

Para entender el papel del suelo y su implicación en el modelo urbanístico chino es necesario entender la relación entre el régimen de uso del suelo urbano y su repercusión en los procesos de desarrollo urbano. Por ello debemos remitirnos al régimen de propiedad de la tierra, que establece el artículo 10 de la Constitución de 1982³. En ella se determinan las modalidades del suelo: suelo urbano y rural, donde la propiedad del suelo urbano está en manos del Estado y el suelo rural es de propiedad colectiva, en manos de las comunidades rurales.

En 1986 la creación del Departamento de Administración de la Tierra y la Ley de Administración del Suelo, establecieron el marco que autoriza la cesión de uso del suelo a agentes privados entidades e individuos, con el objetivo de promover el desarrollo del mercado del suelo. Las enmiendas al artículo 10 de la Constitución de 1982, permiten en 1988 consolidar el cambio en la gestión del suelo y la promoción de la construcción y el desarrollo urbano. La gestión del suelo queda en manos de las Administraciones Locales, que deben asignar suelo urbano construible anualmente para cumplir con los objetivos, establecidos por los Planes Quinquenales en relación a la construcción de equipamientos, infraestructuras, industria o vivienda.

¿Cuál fue el procedimiento que permitió iniciar la transmisión del suelo en manos del estado para la urbanización y edificación?

³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 4 de diciembre de 1982.

Artículo 10: El suelo en las ciudades es propiedad del estado.

(1) El suelo en las áreas suburbanas y rurales es de propiedad colectiva, excepto aquellas zonas que pertenecen al estado de acuerdo con la ley; las áreas residenciales, parcelas de uso privado y áreas montañosas incluidas también son de propiedad colectiva.

(2) El estado puede en nombre del interés tomar posesión de la tierra para su uso de acuerdo con la ley.

(3) Ninguna organización ni individuo puede apropiarse del suelo, venderlo, cederlo, o ilegalmente transferir el suelo de cualquier otro modo.

(4) Todas las organizaciones e individuos deben garantizar su uso racional.

El estado Chino tomó como referencia el sistema de transmisión de derechos del eficiente mercado inmobiliario vigente en Hong Kong, el ‘Land Urban Rights’ (LUR) de origen anglosajón (Ding, 2009). Hong Kong era una referencia para las primeras zonas económicas especiales (SEZ), que se propusieron en la primera etapa de la década de los años 80’ del siglo XX en las zonas costeras y del sur del país, como Zhuhai, Xiamen, Shantou. Y fue el fundamento de los mecanismos de cesión de los derechos de uso suelo que se incorporaron a partir de 1990 al resto de la China continental (Chan, 1999).

Shenzhen –una de las primeras zonas económicas especiales (SEZ), creada en 1980– fue el laboratorio donde las primeras operaciones de cesión de los derechos sobre el suelo urbano, en septiembre 1987 tuvieron lugar. La creación de Shenzhen próximo a Hong Kong, buscaba establecer sinergias para conectarse con la economía global a través de la puerta de Hong Kong y a acceder fácilmente a la inversión extranjera directa (FDI).

También allí, tuvieron lugar posteriormente la modificación del marco legal que permitió la primera transmisión de los derechos sobre suelo rural, en noviembre del 2013 (Zou & Zhao & Mason, 2014).

El ‘LUR’ fue un concepto nuevo de gestión del suelo para la China continental del periodo Socialista, que tenía como ventaja el concepto de permanencia de la propiedad del suelo en manos del Estado. Suministró la base legal para la asignación del suelo, su cesión temporal de uso –entre 40-70 años– y otras transacciones y operaciones, a la vez que asignó al gobierno el monopolio del suministro del suelo. Este monopolio del suministro de suelo por parte de las administraciones locales y sus funcionarios propició desde entonces situaciones poco transparentes y casos de corrupción, como falsedades, en la declaración de superficies reales y su inscripción en el registro, planeamiento vigente, información sobre la propiedad y valor del suelo, valoración de tasas y cuotas y la existencia de un mercado ‘invisible’ o mercado negro (Chan, 1999). Otro problema asociado ha sido la expropiación forzada y conversión arbitraria de suelo rural en suelo urbano de las zonas periurbanas.

Desde el año 2004 (Wu, 2015), los derechos del suelo destinado a la construcción se transmiten a través de subasta pública. Los requerimientos para acceder a ella no son meramente económicos o de solvencia empresarial, sino que cada administración local establece unos requisitos específicos que pueden incluir un Plan Conceptual.

Podemos afirmar que la mercantilización de los procesos de urbanización de las dos últimas décadas tiene su origen en la gestión del suelo por parte del Estado local. Algunos autores identifican al estado

local como una institución con estructuras organizativas en transición que ha evolucionado de un perfil de gestor y planificador a una función de facilitador e implementador de iniciativas económicas y empresariales en un capitalismo de estado (Wei, 2012). Iniciativas fuertemente vinculadas al desarrollo inmobiliario en sus diversas modalidades.

La disponibilidad de suelo ha potenciado enormemente los procesos de urbanización y extensión urbana, así como una importante especulación sobre el suelo urbano y en paralelo una gran burbuja inmobiliaria.

Los derechos sobre la cesión de uso del suelo y su plusvalía, son actualmente una fuente imprescindible de financiamiento del Estado local, a falta de la implantación de una fiscalidad local, diversificada, redistributiva y consolidada. El suelo público deviene así un recurso principal de la Administración local, y el planeamiento urbano un instrumento al servicio de los intereses del mercado.

La consecuencia de esta situación, ha sido el consumo indiscriminado del suelo siguiendo un modelo de urbanización extensivo y no compacto que necesita la inversión de gran cantidad de infraestructuras, y que ha lastrado también a las administraciones locales con una deuda difícil de asumir.

4. Roles y Competencia en Materia Urbanística, Principios de Funcionamiento

Los sistemas de planificación chinos están integrados en dos tipos de gestión institucional. Un sistema aborda la gestión económica de macro-escala y el otro sistema aborda la dimensión espacial. Este mecanismo institucional de gestión de doble vía, guía interactivamente la política del uso del suelo, la planificación espacial y el desarrollo urbano. Dentro de estos dos sistemas, la planificación se organiza jerárquicamente para dar una respuesta administrativa y geográfica (Wang, 2013).

Dentro del marco de las competencias los dos sistemas administrativos bajo el Consejo del Estado Chino son los responsables de los planes espaciales a nivel nacional y regional. La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC) tiene como funciones estudiar y formular políticas para el desarrollo económico y social, manteniendo un equilibrio, a la vez que guía la reestructuración del sistema económico. El NDRC es el responsable de la redacción de los Planes Quinquenales y tiene amplias competencias en la administración y control de la economía China.

El segundo sistema tiene categoría ministerial, y lo forman dos ministerios, el Ministerio de Vivienda y desarrollo Urbano y Rural (MOHURD) y el ministerio de la Tierra y los Recursos (MLR).

El MOHURD es el encargado de las políticas de la vivienda y que regula la actividad constructora del país, mientras que el Ministerio de la Tierra y los Recursos (MLR) es el responsable de la protección, planificación y gestión del suelo rural, Ministerio de Protección del Medio Ambiente (MEP), es responsable de la regulación, gestión, preservación y explotación de los recursos naturales.

Competencias sobre la ejecución, supervisión, aprobación y control del planeamiento.

Cuatro ministerios: la ‘Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma’ (NDRC), el ‘Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural’ (MoHURD), el ‘Ministerio de Protección Ambiental’ (MEP), y el ‘Ministerio de Tierras y Recursos’ (MLR), comparten las competencias legislativas, pero con diferente grado de preeminencia e importancia, y con una escasa integración horizontal y vertical.

El Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural, (MoHURD), sería lo que en la tradición europea se encargaría de la ordenación del territorio.

En la jerarquía de las competencias sectoriales, el NDR, es el responsable de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social o Planes Quinquenales, que determinan los objetivos y establecen las prioridades a nivel estatal durante cinco años. Estos objetivos quedan explicitados a través de un conjunto de indicadores económicos, sociales, económicos y medioambientales, y establecen las directrices del desarrollo del país, para ser implementados por todos los niveles de la jerarquía político-administrativa. Frecuentemente sin consideración por los condicionantes locales (Ding & Song & Yang, 2009).

Las directrices promulgadas serán posteriormente desarrolladas por las administraciones inferiores: provinciales, ciudades o prefecturas, condados o pueblos.

Su impacto a nivel local es muy importante, ya que determina las prioridades no solo en los presupuestos estatales, sino también en la inversión de capital, y las tendencias del desarrollo nacional y local. Este documento, sin embargo, pueden entrar en conflicto con los horizontes temporales de las figuras del planeamiento de menor rango y las dinámicas cambiantes de las ciudades, como por ejemplo los Planes Maestros que tienen una vigencia de veinte años.

Los Planes Quinquenales tienen una orientación claramente macroeconómica desde su implementación en 1953. Sin embargo, el el

13° Plan Quinquenal, que se aprobó en 2018, incorpora a las políticas de desarrollo económico como un eje prioritario, el paradigma de un desarrollo ‘verde’ en el marco de una ‘Civilización Ecológica’, término propio acuñado por el estado central en dicho Plan. Una preocupación plasmada en 16 de los 33 objetivos establecidos por el Plan, que abarcan los siguientes capítulos prioritarios: uso de la energía, protección de la tierra, mejora de la calidad del agua, reducción de la contaminación, desarrollo del mercado de las emisiones, y la mejora del medioambiente. Esta transición de las prioridades del desarrollo urbano, es evidentemente resultado de la valoración de un complejo y problemático escenario medioambiental, urbano y económico, fuertemente interconectado y sus consecuencias.

Este proceso de toma de decisiones tan jerárquico presenta debilidades. Las ciudades no participan y no están en el origen de las propuestas, sino que son receptoras de los objetivos estatales, que tienen en muy poca consideración su perfil, problemas y necesidades locales. El carácter específico de las ciudades –independientemente de su escala demográfica y territorial– no está reconocido en el proceso de la planificación, y su falta de participación en los objetivos finales del Plan Quinquenal tiene como consecuencia un desarrollo de patrones desequilibrados al no incorporar objetivos de proximidad y pequeña escala que incide negativamente en ellas (Ding & Song & Yang, 2009). En general, cuanto más grande es el ámbito de acción más generales y abstractas son las propuestas y al mismo tiempo más peso tiene la política en el modelo (Mas & AAUC, 2019).

El segundo punto, tiene relación con la falta de integración sectorial. Los Planes Quinquenales, fracasan en considerar las implicaciones espaciales de los planes de uso de la tierra, planes de transporte o planes urbanos. La integración armónica de estos planes en una planificación espacial cohesionada que construya un buen proyecto territorial y urbano es una necesidad acuciante en la actualidad.

La fragmentación de las competencias en materia de planeamiento, origina un sistema no integrado de planificación que conduce a la duplicación de instrumentos sobre un mismo ámbito de acción. Aunque su carácter sectorial o nivel en el planeamiento pueda ser orientativo o vinculante, crea una contradicción en las funciones, objetivos, y genera ineficiencia en su implementación. En la subsanación de esta situación está el origen de las directrices de la ‘Nota informativa sobre el lanzamiento de proyectos piloto duoguiheyi en ciudades y distritos’ promulgada en 2014, para la integración de planes y directivas de las diferentes administraciones.

5. El reto de la integración del planeamiento, el ‘duoguiheyi’

Ante el escenario de la fragmentación de las competencias por diversas administraciones sectoriales y niveles de la administración, el concepto de “duoguiheyi” aparece como un nuevo paradigma institucional impulsado desde el Estado Central, cuya misión principal es resolver el conflicto de la duplicidad de competencias sectoriales a través de planes sobre un mismo ámbito urbano o territorial, cuyo proceso de implementación se realiza independiente por las diferentes administraciones sectoriales del mismo rango, sin coordinación ninguna. Este concepto aparece con el objetivo de fortalecer el planeamiento y convertirlo en un instrumento eficiente de gestión del espacio urbano (Lidan & Shu & Tzou, 2017).

El origen del problema está en diversas causas: la rígida estructura vertical del sistema de planeamiento que concede competencias sectoriales compartimentadas, la competencia por el poder de administraciones del mismo rango y la falta de una aproximación horizontal a la disciplina del urbanismo, que evite los “silos” disciplinares y técnicos.

Como consecuencia, el desarrollo, aprobación e implementación del planeamiento se encuentran con los siguientes problemas: apropiación de los instrumentos de planeamiento como arma de control político y económico local, excesos de actores implicados en el proceso de desarrollo y aprobación del proyecto urbano, inconsistencias entre los horizontes temporales de los planes (Lidan & Shu & Tzou, 2017). Y exceso y multiplicidad de planes, por ejemplo, existen 83 con valor legal y 200 planes temáticos (Gu, 2017 citado en Lidan & Shu & Tzou, 2017).

Todo ello genera una situación de confusión y contradicción administrativa entre los planes y niveles administrativos que intervienen en la producción del espacio urbano.

La respuesta a esta situación fue la publicación el 26 de agosto de 2014 de la ‘Information Note on the launching of ‘duoguiheyi’ pilot projects in towns and districts’. El significado literal del ‘duoguiheyi’ es, la unificación de diversos planes en uno.

El documento cuenta con tres artículos, que dibujan un nuevo paradigma en el ámbito de los procesos de planificación.

En el artículo 1 queda definido el objetivo principal, Unificar o integrar los diversos procesos de planeamiento en un área geográfica.

El artículo 2, determina la consigna de la metodología, racionalizar los procesos del planeamiento.

El artículo 2, localiza áreas urbanas, ciudades donde implementar la iniciativa (Lidan & Shu & Tzou, 2017).

La figura integradora del ‘duoguiheyi’ se presenta pues, como una iniciativa orientada a coordinar esta necesaria integración. En esta figura el MoHURD –en los diferentes niveles de la administración– debería adquirir un rol de mayor protagonismo para defender la dimensión espacial de la construcción urbana y la ordenación y preservación de los valores culturales y medioambientales de la ciudad y el territorio.

6. El sistema jurídico y leyes fundamentales

El análisis del sistema jurídico-administrativo constata que la tradición jurídica que respalda el urbanismo en China se inspira en el derecho anglosajón, fundamentado en la “common Law”. Este modelo se caracteriza por ser un planeamiento principalmente indicativo, para los agentes públicos y privados. Depende de la discrecionalidad de su aplicación, y no establece derechos y deberes rígidos, y como consecuencia es adaptativo. Este carácter del sistema jurídico hace que los instrumentos de planeamiento tengan un carácter indicativo sobre una obligación legal, son una propuesta-guía que se puede adaptar en cada caso o incluso negociar con los desarrolladores del suelo, ya sean públicos, privados o mixtos.

A nivel legislativo las competencias legislativas recaen sobre el estado Central, y en su origen está el marco legal que regula todos los procesos de urbanización: la ‘Constitución de 1982’⁴ y la ‘Ley de Administración de la Tierra’ de 1986. Este es el marco legal que regula el régimen del suelo –urbano y rural– así como su cesión para su desarrollo. El régimen del suelo es la piedra angular que explica los procesos de desarrollo urbanístico en China, como ya se ha comentado.

En 1990 la ‘Ley de Planificación Urbana’, establece las bases del sistema actual, es la legislación que formaliza el sistema de planificación urbana en China. En ella se precisan los roles y funciones de las diferentes instituciones. La ley establece el carácter obligatorio del planeamiento urbano por primera vez y otorga a las autoridades locales el poder para

⁴ Constitución de la República Popular China, 4 de diciembre de 1982

Artículo 10: El suelo en las ciudades es propiedad del estado.

(1) El suelo en las áreas suburbanas y rurales es de propiedad colectiva, excepto aquellas zonas que pertenecen al estado de acuerdo con la ley; las áreas residenciales, parcelas de uso privado y áreas montañosas incluidas también son de propiedad colectiva.

(2) El estado puede en nombre del interés tomar posesión de la tierra para su uso de acuerdo con la ley.

(3) Ninguna organización ni individuo puede apropiarse del suelo, venderlo, cederlo, o ilegalmente transferir el suelo de cualquier otro modo.

(4) Todas las organizaciones e individuos deben garantizar su uso racional.

su implementación, control y regulación (Wu, 2015). A partir de este documento cualquier proyecto urbano debe de ser desarrollado según un plan maestro (Wu, 2015).

Un documento complementario aclaratorio posterior en 1989 y la última versión ‘Las Notas Explicativas de la Ley de Planificación Urbana’ promulgada en 2005 (Song & Ding, 2009), por el Ministerio de Construcción (MOC), son los documentos que ayudan a la interpretación de la ley para los diferentes niveles administrativos.

Es importante resaltar que su promulgación tuvo lugar antes del desarrollo de la economía de mercado –podemos situar como un hito que visibiliza de este inicio, la visita que hizo Deng Xiaoping a Shenzhen en 1992- y ello nos llevará a valorar la capacidad del sistema del planeamiento para controlar y responder a las poderosas dinámicas del mercado y sus puntos de inflexión.

En el 2008, se promulga la ‘Ley de Planeamiento Urbano y Rural’ (Wu, 2015), en comparación con la ‘Ley de Planificación Urbana’ original de 1990, la nueva legislación implicó un profundo cambio, ya que integra en un mismo marco la planificación urbana y rural.

Significó establecer el marco de legalidad de la gestión –procedimiento de gestión administrativa, ley responsabilidad en la planificación urbana- y la implementación –supervisión y modificación de la planificación- (Wu, 2015).

La nueva ley fortalece la supervisión del Consejo Popular, y establece regulaciones específicas para desalentar a los funcionarios locales de la ampliación arbitraria de las escalas de la ciudad. Por otro lado, la nueva ley también establece claramente que las autoridades locales no tienen permitido realizar modificaciones o alteraciones aleatorias en los procedimientos legales relativos a la planificación urbano-rural (Wang, 2013).

Sin embargo, el resultado no ha sido el esperado, los planes de coordinación urbano-rurales, han servido frecuentemente para transferir cuotas de suelo construido a las ciudades en detrimento de las áreas rurales.

Como comentario final podemos afirmar que, la cronología del marco jurídico que fundamenta el planeamiento en China, es de reciente implementación y tradición joven, y pone de manifiesto la falta de una jurisprudencia de referencia sólida y diversa que sirva de guía, referencia.

7. Jerarquía del sistema, niveles y escalas

Según lo establecido en la ‘Ley de Planeamiento Urbano y Rural’, el sistema legal del planeamiento está dividido en dos sub-sistemas, uno vertical y otro horizontal. El sistema vertical es un Sistema de cuatro niveles organizado según: leyes, ordenanzas y regulaciones y directivas emitidos

por diferentes niveles de autoridad. Y el sistema horizontal es el marco legal del sistema de planeamiento.

Sistema vertical de ordenamiento jurídico del urbanismo	Organismo responsable de la promulgación
Leyes Nacionales	Congreso Nacional Popular de China
Ordenanzas Administrativas Nacionales	Consejo de Estado
Ordenanzas y Regulaciones Locales	Autoridades Provinciales
Directivas y Regulaciones Locales	Autoridades Municipales
El sistema horizontal de Planeamiento	Leyes e instrumentos
Ley Principal	'Ley de Planeamiento Urbano y Rural' (2007)
Legislación Subsidiara	Directrices para Planes Urbanos
	Derechos de Uso en Suelo de Propiedad Estatal en Áreas Urbanas
	Normas y Estándares Técnicos (diversos)
Otras leyes relacionadas	Ley de Administración del Suelo, Ley de Protección Ambiental, Ley del Agua, Ley de la Construcción, ...

Figura⁵: Plan Coordination for Smart Urban Growth

En la jerarquía del sistema debemos distinguir entre el régimen dual entre suelo urbano y rural, ya que esta división ha establecido un doble sistema independiente en los procesos de transformación y desarrollo del suelo.

Esta división de competencias evidencia la fractura en el planeamiento entre suelo urbano y rural, entre la ciudad y el territorio. Y presenta el conflicto en las áreas periurbanas, áreas bisagra entre el suelo urbano y el suelo rural.

Podemos afirmar que el sistema urbanístico de cada país se configura a partir de un conjunto de instrumentos de planeamiento a diferente escala, en general consecuentes con los niveles administrativos, que se organizan

⁵ Fuente: 'Plan Coordination for Smart Urban Growth'. (Ding & Song & Zhang, 2009)

de forma ordenadas y sistematizada (Mas & AAUC, 2019). Estos instrumentos tienen como objetivo planificar el territorio coordinadamente.

El primer nivel es de escala territorial-estatal y regional. Los planes son mayoritariamente indicativos, de carácter estratégico y programático, y establecen determinaciones para las administraciones.

En relación a las competencias de las diversas administraciones, el sistema de planificación en China incluye cuatro tipos de planes: el Plan Integral, comprende el desarrollo global económico y social, el Plan Sectorial comprende desarrollos sectoriales –población, medio ambiente, recursos naturales– el plan sectorial tienen relación con el desarrollo y planificación de diversos ámbitos –industria, agricultura, transporte, energía, comunicación y turismo– y el plan Regional aborda problemas que afectan a múltiples jurisdicciones, por ejemplo vinculadas a las grandes cuencas fluviales, como el Yellow river Plan y el Yangtze Plan (Ding & Song & Yang, 2009). Ya que las necesidades actuales cambiantes del territorio en transformación permanente, obligan a los instrumentos a sobrepasar los límites administrativos actuales tradicionales, especialmente a través del planeamiento territorial, y buscar coordinación entre regiones y provincias.

El segundo nivel, es el planeamiento de escala local. Son planes principalmente operativos, que determinan la ordenación física del suelo, y determinan las obligaciones y deberes de la propiedad del suelo. Dentro de los instrumentos de planeamiento local, en la mayoría de los países de distinguen el planeamiento general básico –planeamiento municipal o planes maestros– y el planeamiento de detalle –planeamiento de desarrollo–.

En China, la vinculación entre el planeamiento municipal –plan maestro– y el planeamiento de detalle es débil e insuficiente, generando áreas con un tejido urbano fragmentado, con discontinuidades graves, desvinculado y sin transición escalar, que afecta muy negativamente a la construcción de una forma urbana integrada y armoniosa. Esta situación afecta a la coherencia del sistema urbano.

Un sistema integrado de planificación se garantiza a través de los instrumentos que de forma variada –determinantes jurídicamente o no, a través de relaciones jerárquicas, de coordinación de planes escalar– adoptan naturalezas diversas y aportan determinaciones con grados de vinculación diferentes.

8. El carácter del urbanismo. El urbanismo dentro del marco del planeamiento

¿Cuáles son las lógicas y fundamentos que definen la orientación del planeamiento en China en el siglo XXI?

La relación con la Unión Soviética durante los años 50' hasta principios de los 60', determinó la definición de la orientación de los objetivos, instrumentos y sistema de competencias de la planificación en China. A pesar de que esta orientación vigente de facto hasta finales de los años 70' fue transformándose gradualmente a partir de los primeros años 80' con la transición de una economía planificada a una economía de mercado, su carácter fundamental sigue vigente. Y se manifiesta reformulado en los siguientes aspectos: la construcción de una disciplina urbanística donde el carácter de la planificación científica-tecnocrática heredera de la cooperación Sino-Soviética todavía tiene preeminencia sobre la componente espacial y social, y prevalece un principio de organización burocrático-político por encima del profesional.

La planificación orientada al crecimiento económico y la localización espacial de sus recursos, ha definido claramente el carácter de la praxis del joven urbanismo del Post-Maoísmo desde finales del siglo XX.

El urbanismo se contempla como un instrumento al servicio del desarrollo económico del país más que un instrumento de contención (Ding & Song & Yang, 2009), regulación y construcción de la dimensión espacial. Las variables culturales, sociales y geográficas quedan excluidas.

9. El carácter dual del discurso teórico

La narrativa del discurso teórico del urbanismo se enmarca en el marco del planeamiento estratégico del estado y tiene un perfil singular por su carácter dual. Por una parte, existe una narrativa de carácter tecnocrático-economicista donde mediante un discurso racionalista, planifica, cuantifica y justifica los objetivos, y el modelo a conseguir dentro del marco de las directrices institucionales y estratégicas del Estado Central. Y una segunda narrativa de carácter ético-estético.

El marco operativo tecnocrático-economicista del discurso teórico refleja desvinculación y poca preocupación por la formalización espacial, la forma urbana y el carácter de sus espacios urbanos abiertos, que quedan incorporados a través de esta narrativa subjetiva pero no a través de instrumentos sistematizados.

La segunda narrativa está presente sobre todo en los documentos que presentan planes o instrumentos conceptuales y estratégicos del planeamiento local, una narrativa de carácter metafórico que alude a compromisos con el desarrollo ecológico y la sostenibilidad urbana propios

del posicionamiento medioambientalista global actual. El discurso y su presentación toma aportaciones del urbanismo paisajista, como en el caso de los planes estratégicos o conceptuales de gran escala municipal.

En el diseño urbano de algunos proyectos públicos relevantes, como los megaproyectos urbanos, es necesario la construcción de una imagen diferencial y que construya identidad. En ellos la narrativa tiene una componente estético-alegórica. Esta narrativa incorpora la necesidad de vinculación con referentes culturales y simbólicos propios de la cultura Sínica, a través de un discurso metafórico que utiliza elementos formales u ordenaciones geométricas propios de la cultura y orden cosmológico Sínico como criterios de diseño. Busca legitimar y justificar culturalmente unos proyectos urbanos cuya abstracción y tremendo pragmatismo tecnocrático desvincula el instrumento del lugar y su identidad. Sin embargo, este discurso generalmente se implementa en un número muy pequeño de proyectos urbanos.

En la mayoría de casos el resultado del diseño urbano carece de narrativas, y construye ciudades genéricas, paisajes uniformes e indiferenciados, independientes de su contexto físico, territorial o entorno socio-cultural anterior.

10. Los instrumentos de planeamiento

Main planning systems in a Chinese City

Planing Typology	National Planning for Economic and Social Development	General Urban Planning	National Land-use Planning	Planning for Sustainable Development and the Environment
Affiliated Ministry	National Development and Reform Commission (NDRC)	Ministry of Housing and Urban-Rural Development (MoHURD)	Ministry of Land and Resources (MLR)	Ministry of Environmental Protection (MEP)
Legal Framework	Constitution	Urban and Rural Development Act	Territorial Management Act	Environmental Protection
Period of Application of Plan	5 years	20 years	15 years	5 years
Validation Authority	Local People's Assembly	Provincial Government (or State Council)	Provincial Government (or State Council)	Provincial Government (or State Council)
Legal Force in Implementation	Advisory and binding	Binding	Obligatory	Binding
Nature of Planning	Generalist	Generalist	Specialised	Specialised

From: Douguihely: Chinese Planning Faces the Test of Integration, p.19 (Lidan L, Shu D, Tzou M, 2017)

Según lo estipulado por la ‘Ley de Planificación Urbana y Rural’, la administración competente actualmente el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural (MOHURD) bajo el Consejo del Estado, es responsable de la organización de la planificación de la formulación de ciudades y pueblos nacionales; la el gobierno provincial o el gobierno de una región autónoma es responsable de la organización de formular planes para ciudades y pueblos locales; y el gobierno de la ciudad es responsable de Organización de la planificación de la formulación de la ciudad.

El carácter del planeamiento orientado a la localización y distribución de actividades y recursos en el territorio del gobierno Chino, desde la transición a una economía de mercado, ha marcado profundamente la escala y el carácter de los instrumentos del urbanismo. La necesidad de una aproximación desde la gran escala regional, ha construido un sistema instrumental focalizado en unos instrumentos de ámbito general que priorizan la indicación sobre la obligación, y el concepto sobre el detalle, y que ha afectado a la creación de unos instrumentos adecuados al urbanismo de pequeña escala y la construcción del proyecto urbano.

Esta línea de actuación tiene como resultado que, en el ámbito de la planificación y el urbanismo, el discurso de la gran escala de los sistemas territoriales como las ciudades-región, los corredores infraestructurales o ecológicos, cuenten con numerosas figuras o planes para su desarrollo. Por ejemplo, en el establecimiento de las directrices previas a la elaboración del plan maestro.

11. El Plan Maestro

El Plan Maestro –según la ‘Ley de Planificación de la Ciudad’ (1990) y las directrices especificadas por las ‘Notas Aclaratorias’ (2005)–, es la figura más importante en el proceso de planificación urbana. Según la ‘Notas’ la vigencia del Plan Maestro es de 20 años. Escenarios de largo plazo a 30 años también pueden ser abordados por el Plan Maestro. El área administrativa de toda la municipalidad es la que abarca el Plan Maestro, que incluye todo el conjunto de unidades y áreas administrativas que la componen.

El carácter de los Planes Maestros muestra la herencia de las técnicas de una economía centralizada planificada, donde el desarrollo económico continúa siendo una prioridad.

El artículo 29 de las ‘Notas Aclaratorias’, establece los siguientes principios de funcionamiento:

- Proponer directrices para el sistema regional y urbano.

- Determinar el área de planeamiento del Plan Maestro.
- Determinar las funciones económicas, la visión de desarrollo y la dimensión del crecimiento urbano.
- Determina los límites de las áreas de crecimiento y zonas potencialmente urbanizables. (la provisión de suelo urbanizable es una prioridad)
- Estima el crecimiento demográfico.
- Determina los límites del área urbana central y propone suelo construible.
- Propone estrategias de desarrollo y principios de localización de las infraestructuras de transporte que conecten la ciudad con la región.
- Propone estándares y pautas para los proyectos principales de la ciudad.
- Propone sistemas de mitigación de amenazas o eventos peligrosos.

El Plan Maestro de las ciudades, según su tamaño, debe ser aprobado por uno de los niveles administrativos del MoHURD. En China el estado controla directamente bajo el Consejo de Estado, la aprobación de los Planes Maestros de las ciudades con mayor importancia administrativa y económica: las ciudades autónomas, las zonas de desarrollo económico especial (SEZ), capitales de provincia y municipios con una población mayor de medio millón de habitantes.

Los gobiernos provinciales son los responsables de la aprobación en poblaciones de rango menor y la implementación de los planes de uso del suelo y planes maestros recae en las administraciones locales. Esta situación genera contradicciones, falta de coordinación e incluso oposición en los casos de su implementación en municipios mayores y con desarrollo socio-económico exitoso, ya que de alguna manera interfiere en sus objetivos, intereses públicos o privados, así como necesidades locales (Ding & Song & Yang, 2009).

Sin embargo, las dinámicas económicas y de transformación en general discurren a tal velocidad de cambio que el Plan Maestro se encuentra frecuentemente desfasado respecto a la realidad durante su vigencia.

12. El Plan de Detalle

La figura del Plan de Detalle, es el instrumento que permite el desarrollo del suelo. El suelo urbano una vez transformado, precisa para su desarrollo y construcción la obtención de una licencia de planificación del uso de la tierra y una licencia de construcción. Estas se obtienen con

la redacción de un ‘Plan de control de desarrollo detallado’ y un ‘Plan de construcción detallado’.

En la etapa de la transición hacia el mercado, con el declive de la actividad de las empresas estatales, el liderazgo en el desarrollo urbano recae en manos de los promotores e inversores privados o entidades mixtas que necesitan conocer el marco de los proyectos de desarrollo urbano. La figura que define este marco es el ‘Plan de Control de Desarrollo Detallado’ que define los parámetros del desarrollo urbanístico (Wu, 2015). Este tipo de plan puede asimilarse a un plan de usos y ordenanzas de zona. Su implementación, se somete frecuentemente a la negociación y a cambios de por parte de los actores económicos y políticos implicados. Algunos autores reconocen que más que unas ordenanzas de zona, este es un instrumento de control de la intensidad de la actividad constructora (Zhang, 2013), o como todo lo contrario, su facilitación.

13. Principios básicos de la gestión y de la ejecución del planeamiento y sus procesos. Las particularidades del sistema chino

La forma en que se relacionan la propiedad estatal del suelo y la transmisión de los derechos del uso –derecho a edificar por un periodo temporal– y la atribución y uso de las plusvalías que genera la urbanización, es sin duda uno de los aspectos que permite entender el predominio del carácter empresarial del urbanismo chino sobre su carácter redistribuidor de cargas y beneficios.

La gestión del planeamiento, no sistematiza ningún mecanismo único que regule la contraprestación colectiva frente a unos derechos de uso del suelo, adquiridos habitualmente a través de subasta pública. Los derechos de la comunidad establecidos a través del urbanismo como garante de la utilización del suelo al servicio del interés general –imposición de limitaciones y obligaciones (Mas& AAUC, 2019)–, no existe como principio de funcionamiento.

Los deberes de contribución a la construcción de infraestructuras generales, suelo para equipamiento público y vivienda social recae principalmente en la administración local, tanto a nivel de provisión de suelo como de su financiación. O en algunos casos, en rangos administrativos superiores dependiendo del carácter o interés estratégico de las infraestructuras o equipamientos públicos.

El carácter indicativo y discrecional del planeamiento, permite que en cada desarrollo urbano sea un caso específico, y se llegue a un acuerdo entre los agentes privados y la administración sobre los parámetros de la

actividad edificatoria y contrapartidas específicas –de carácter muy diverso como: calidades, equipamientos públicos, urbanización,...-. En muchos casos estas contrapartidas o deberes no tienen un uso público universal, sino que son de uso restringido, como es el caso de los equipamientos –jardines, espacios abiertos, guarderías, áreas deportivas,...- de los complejos residenciales vallados.

14. ¿Cómo se adecua el planeamiento a las demandas y los procesos de transformación urbana?

La adecuación del planeamiento a los intereses del mercado presenta dos situaciones comunes, puede ocurrir que los planes urbanos lleguen posteriormente, con unos acuerdos sobre el suelo ya alcanzados y deban ser revisados.

O bien que el municipio transforme suelo para su desarrollo a priori, pero con un objetivo no tanto de gestionar y ordenar el crecimiento sino de promoción del desarrollo económico. En esta situación se producen frecuentemente ‘planes de control de desarrollo detallado’, para la transformación de suelo y su desarrollo, que establecen el marco del futuro desarrollo inmobiliario, y permiten fijar la rentabilidad de la operación a los promotores-inversores de cara a la subasta para la transmisión de los derechos de uso del suelo.

15. Algunas Reflexiones finales

Una vez expuesto el marco y el carácter del contexto que acoge al urbanismo, podemos afirmar que, hasta finales de las dos primeras décadas del siglo XXI, las competencias de la disciplina urbanística están subordinadas a la localización y organización de los recursos materiales y demográficos que apoyen el crecimiento económico del país, y puede ser considerado un instrumento principal del proyecto de construcción nacional.

Por ello, su carácter se enmarca en la gran escala del desarrollo estratégico nacional y regional. Este enfoque macro-escalar, nos permite observar que no existen suficientes instrumentos de ordenación de la pequeña y mediana escala urbana que focalizan su acción en el diseño urbano. Esta deficiencia incide en la construcción global del proyecto urbano, en la correcta integración de los diferentes tejidos –existentes y de nuevo crecimiento- y tiene un fuerte impacto en la calidad del paisaje de las áreas urbanas.

La disciplina urbanística –vinculada al MoHURD-, comparte competencias con otros agentes institucionales algunos de ellos como

la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), que a menudo cuentan con mayor peso político en la toma de decisiones a través de los Planes Quinquenales vigentes. La falta de integración y fragmentación sectorial origina descoordinación, duplicidades e ineficiencia en numerosos niveles de la administración y sus competencias, pero la nueva figura del ‘duoguiheyi’ al establecer un marco director, muestra el interés estatal para esta integración. Sin embargo, el éxito de su integración dependerá del carácter e intereses concretos de las administraciones provinciales y locales, y del marcado carácter empresarial de sus instituciones.

El enfoque económico-tecnocrático, construye el discurso teórico de la planificación espacial en China. Sin embargo, desde el ‘Treceavo Plan Quinquenal’, el desarrollo ecológico o verde constituye una narrativa presente prioritaria, y se visibiliza en los planes de gran escala, estratégicos y conceptuales. Falta ver como esta prioridad se incorporará mediante instrumentos operativos en la mediana y pequeña escala urbana y rural. Factores estratégicos como una movilidad sostenible, ciudades con 0 emisiones de CO₂, una eficiente gestión energética y de residuos y preservación del territorio natural.

El régimen del suelo y su gestión es un factor esencial para entender los procesos de urbanización de las ciudades. El monopolio del suelo por parte de las administraciones locales y la modalidad de su gestión, ha permitido un consumo abusivo de suelo, y unos procesos poco transparentes e irregulares. La implementación de un sistema de financiación a través de tasas sobre la propiedad inmobiliaria por parte de las administraciones municipales desvincularía la dependencia de la financiación de los municipios de los procesos de transmisión de los derechos de uso del suelo. Esta iniciativa estaba en proceso de ser aprobada e implementada próximamente, según algunas manifestaciones políticas del año 2019⁶.

La velocidad de los cambios y demandas tanto a nivel local como estatal de las dos últimas décadas, han provocado un desfase en la respuesta

⁶ Los departamentos pertinentes están optimizando un proyecto de ley de impuestos sobre bienes raíces, que se presentará para la revisión de los legisladores cuando las condiciones sean adecuadas.

“Los departamentos pertinentes están debatiendo ‘cuestiones importantes’ sobre la ley, y cuando las condiciones sean propicias, se presentará al Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (APN) para su revisión inicial”, dijo Uzhitu, vicepresidente del Departamento de Finanzas y Economía Comité de Asuntos de la APN, dijo en conferencia de prensa. Ver: <https://www.globaltimes.cn/content/1141565.shtml>

Liu Junchen, vicepresidente de la Comisión de Asuntos Legislativos de la APN, también dijo durante la conferencia que el trabajo sobre el proyecto de ley de impuestos sobre bienes raíces está “progresando de manera constante”.

y adaptación del planeamiento a las dinámicas del desarrollo económico y cómo inciden en el territorio y las ciudades, y el urbanismo frecuentemente ha ido por detrás de la praxis, el entorno construido.

La práctica de la disciplina urbanística con unos instrumentos sistematizados es de muy reciente implementación, y falta valorar adecuadamente sus resultados en el ámbito del territorio y la escala urbana. Su práctica ha incidido en la calidad del paisaje urbano, el bienestar de las personas y en el grave impacto medioambiental. Un urbanismo dependiente del planeamiento estratégico que ha sustentado un modelo urbano extensivo e insostenible, y que se encuentra actualmente en fase de reformulación. Sin embargo, las nuevas directrices estatales, como ya hemos indicado, muestran el inicio de una transición hacia la mejora de la calidad urbana, la sostenibilidad de la urbanización, en un marco nacional de desarrollo ecológico -con objetivos y fechas claras- firmemente presentadas en el último discurso público del presidente Xi Jinping ante la Organización de las Naciones Unidas en septiembre del 2020⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- AAUC, Mas S. 2019 *Urbanisme Comparat*. Barcelona: Agrupació d'Arquitectes i Urbanistes de Catalunya.
- Campanella T.J. 2008. *The Concrete Dragon. China's Urban Revolution and What it Means for the World*. New York: Princeton Architectural Press.
- Chen A, Liu G. G., Zhang K.H. 2004. *Urban transformation in China*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Liu l., Shu D., Tzou M. 2017. 'Duoguiheyi': Chinese Planning Faces the Test of Integration. *China Perspectives*. 1(15-23) <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/7176>
- De Meulder B., Lin Y., Shannon K. (ed). 2014. *Village in the City*. Zürich: Park Books.
- Ding C, Yan S (ed).2009. *Smart Urban Growth for China*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

⁷ En septiembre de 2020, en la 75ª asamblea anual de la ONU, el presidente Xi Jinping defendió en su discurso el compromiso de China con el objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono en 2060, y acordó apuntar a un pico de emisiones en 2030. En el acuerdo de París, en el pasado Beijing se había mostrado reacio a comprometerse con recortes de emisiones reales. Ver: <https://thediplomat.com/2020/09/at-un-xi-outlines-chinas-vision-for-the-world/>

- Esherick J. W. 2000. *Remaking the Chinese City. Modernity and national identity 1900-1950*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Friedmann J. 2005. *China's Urban Transition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Friedmann J. 1987. *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- García Vázquez C. 2016. *Teoría e Historia de la Ciudad Contemporánea*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- Gaubatz P., Wu W. 2013. *The Chinese City*. New York: Routledge.
- Granet M. 1994. *La Civilisation Chinoise*. Bibliothèque de l'Évolution de l'Humanité. Édition de poche. Paris: Éditions Albin Michel.
- Hassenpflug D. 2010. *The Urban Code of China*. Basel: Birkhauser.
- Kiang H.C. 1999. *Cities of Aristocrats and Burocrats. The Development of Medieval Chinese Cityscapes*. Singapore: Singapore University Press.
- Knapp R. G. *Chinese Landscapes*. 1992. *The Village as Place*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Faure D. y Tao Tao L. 2002. *Town and Country in China. Identity and Perception*. New York: Palgrave y St. Anthony College de Oxford.
- Lu D. 2011 *Remaking Chinese Urban Form. Modernity, Scarcity and Space, 1949-2005*. New York: Routledge.
- Mangurian R. Ray M.A. (2014), 'Informal settlements with Chines Characteristics'. *Villages in the City of Beijing*. En *Village in the City*. Zürich: Park Books.
- Masnou M.J. 2013. 'El Reto del Paisaje Urbano en China. Del Mall comercial al espacio público'. En *El Impacto de China en el Mundo Iberoamericano*. Bellaterra, Barcelona: Centre d'Estudis i Recerca sobre Àsia Oriental de la UAB.
- Mote F.W. 1977. *Imperial China 900-180*. Harvard: Harvard University Press.
- Mumford L. 1979. *La Ciudad en la Historia*. 2ª edición en castellano. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Newman P, Thornley A. *Planning World Cities*. 2011. *Globalization and Urban Politics*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Qiu B. 2011. *Urban Planning Reform in China's Urbanization Process*. Beijing: China Architecture & Building Press.
- Skinner G.W. Y Elevelin M. 1974. *The Chinese City Between two Worlds*. California: Stanford University Press.
- Skinner G.W. 1977. *The city in Late Imperial City*. California: Stanford University Press.

- Wei, Y H D. 2012 'Restructuring for Growth in Urban China: Transitional institutions, urban development, and spatial transformation', in *Habitat International*, no.36.
- Wright, A.F. 1965. "Symbolism and Function: Reflections on Chang'an and other great cities". *Journal of Asian Studies* XXIV, n° 4 (August 1965).
- Xu Y. 2000. *The Chinese City in Space and Time*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Yanyun J. 2012. 'China's Property Tax Reform'. Land Lines. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/chinas-property-tax-reform>
- Yang J., HE Y. 2008. Spiekermann M, Burkhardt I, Yang F, Pauleit S, editors. *Analysis of regional spatial planning, decision-making strategies, and their impact on land use. Hangzhou case study*. European Union: Sixth Research Framework Program, PLUREL Project; 2008 November. Module N°3.
- Wei YE. H. D. 2012. 'Restructuring for Growth in Urban China: Transitional institutions, urban development, and spatial transformation', *Habitat International*, no.36, pp. 396-405.
- Wu F. 2005. *Planning for Growth. Urban and Regional Planning in China*. New York: Routledge.
- Zhi L., ZENG X. 2018. 'Infrastructure Contributions and Negotiable Developer's Obligations in China', Beijing: Lincoln Institute of Land Policy - Peking University.
- Zhu Q. 2012. 'Post-reform Urban Restructuring in China: the case of Hangzhou 1990-2010', *The Town Planning Review*, vol 83 n°4.