

Reforma de la planificación y respuesta disciplinar orientadas al desarrollo intensivo: prácticas de transformación de la gobernanza espacial en la megaciudad de Guangzhou

Autores

DENG Maoying

Resumen

En la nueva etapa, las megaciudades deben seguir una trayectoria de desarrollo intensivo orientada a la calidad, reconfigurar la lógica de la gobernanza mediante la reforma de la planificación y generar nuevos motores y ventajas para el desarrollo urbano. A partir del proceso de urbanización de Guangzhou y de sus prácticas de reforma de la planificación, este artículo examina de forma sistemática la evolución de la planificación urbana desde modelos planificados, orientados al crecimiento y expansivos, hasta una modalidad centrada en la gobernanza. Analiza las relaciones de adaptación entre las tareas de planificación, las funciones institucionales, la demanda de talento y el desarrollo disciplinar. Sobre esta base, propone un marco de transformación de la gobernanza espacial para la era del desarrollo intensivo, estructurado en torno a tres orientaciones: implementación, integración y mercado. A partir de las prácticas recientes de Guangzhou, el artículo estudia el paso de elaborar buenos planes a utilizarlos bien, de la gestión secuencial a la gobernanza integrada, y del control gubernamental a la asignación mediante el mercado. Sostiene que la planificación debe actuar como "directora de orquesta" de la asignación mercantil de factores, permitiendo identificar con precisión y operar de manera eficiente el valor espacial. Desde la perspectiva de los gestores y usuarios de la planificación, el artículo plantea además que la disciplina debe transformarse hacia un sistema de conocimiento operativo, interdisciplinario e inclusivo, capaz de formar profesionales compuestos que comprendan el espacio, la industria, las finanzas, la operación urbana y las políticas públicas, y que aporten apoyo intelectual al desarrollo urbano de alta calidad.

Palabras clave

desarrollo intensivo; megaciudad; transformación de la gobernanza espacial; planificación territorial y espacial; desarrollo disciplinar

Introducción

La Conferencia Central de Trabajo Urbano de 2025 señaló que el desarrollo urbano de China ha pasado de una expansión incremental a gran escala a una etapa en la que la mejora de la calidad y la eficiencia del stock existente adquiere una importancia equivalente. La construcción de una ciudad popular moderna mediante el desarrollo intensivo se ha convertido, por tanto, en una tarea central de la transformación urbana actual [1]. Los estudios existentes interpretan el desarrollo urbano intensivo desde varias dimensiones: crecimiento espacial compacto y eficiente [2-3], orientación hacia las personas [4-5], optimización de la estructura espacial y modernización de la gobernanza [6-7], así como transición de la expansión incremental a la calidad y la eficiencia, de la construcción física a una producción urbana coordinada, y del crecimiento de escala consumidor de recursos a un desarrollo impulsado por la calidad, la innovación y el bienestar asociado a la movilidad [8-9].

Estos debates muestran que el desarrollo intensivo implica cuatro grandes desplazamientos. Primero, el foco de valor se desplaza de "invertir en tierra" a "invertir en personas" [5]. Segundo, la lógica espacial

pasa de la expansión incremental a la mejora intensiva de la calidad [6]. Tercero, el pensamiento de gobernanza abandona la lógica de desarrollo y construcción de corto plazo para orientarse hacia la operación y la gobernanza de largo plazo [7-8]. Cuarto, el modelo de crecimiento cambia de "tierra por crecimiento" a "innovación por valor", de modo que la innovación de mercado y la innovación social se convierten en fuentes importantes de vitalidad urbana [9-11]. En este contexto, la planificación debe superar su papel tradicional como herramienta de expansión espacial incremental y convertirse en un instrumento de gobernanza para elevar la calidad, coordinar intereses y operar la ciudad a largo plazo.

La investigación sobre las respuestas de la planificación al desarrollo intensivo y de alta calidad ha abordado la reconstrucción de la lógica planificadora [12-15], la innovación técnica [16-17], la construcción de sistemas [18-19], el cambio institucional [20] y los avances en las vías de implementación [11,21]. Sin embargo, pocos estudios han examinado estas cuestiones desde la posición de los gestores de la planificación y de sus usuarios cotidianos. Los sistemas de implementación, la integración entre planificación y políticas de suelo, y la respuesta a los actores del mercado siguen estando insuficientemente teorizados. También continúa siendo débil el circuito de retroalimentación entre teoría, práctica y renovación disciplinar. Guangzhou ofrece un caso especialmente valioso para estudiar estas preguntas. Es la única ciudad piloto de nivel municipal para la reforma de la planificación territorial y espacial en China, y enfrenta presiones típicas de una megaciudad con una población de servicio de alrededor de 24 millones de personas. En octubre de 2025, Guangzhou adoptó el primer reglamento local de planificación territorial y espacial entre las megaciudades chinas, aportando un modelo local para la reforma de la gobernanza espacial a escala nacional. A partir de la transición de la gestión planificadora en Guangzhou, este artículo desarrolla un marco de gobernanza espacial y un sistema disciplinar de conocimientos adecuados para el desarrollo intensivo de las megaciudades chinas.

1 Evolución de las tareas de planificación urbana y de las funciones institucionales en Guangzhou desde la fundación de la República Popular China

Desde la fundación de la República Popular China, el centro de la labor planificadora en Guangzhou ha evolucionado dinámicamente con las necesidades de la urbanización. Las tareas de planificación han pasado de ejecutar el plan económico nacional a apoyar el crecimiento económico y el equilibrio regional, y luego a perseguir una protección de alto nivel y un desarrollo de alta calidad. En correspondencia, las funciones de planificación han atravesado varios modos: planificación planificada al servicio de la producción industrial, planificación orientada al crecimiento al servicio de la expansión espacial y planificación expansiva de apoyo a la urbanización rápida [22-23]. En la etapa de desarrollo intensivo, el trabajo de planificación de Guangzhou se transforma hacia una planificación orientada a la gobernanza. El centro de la gestión planificadora se desplaza de la elaboración de planes a su implementación, la gestión urbana y la operación de la ciudad. Esta transformación muestra que el núcleo de la gobernanza mediante planificación ha respondido constantemente al desarrollo socioeconómico y a las necesidades de la urbanización, mientras que la integración interdisciplinaria y la formación de talento multidisciplinar se han vuelto cada vez más relevantes.

1.1 1949-1977: planificación planificada al servicio de la producción industrial

Desde los primeros años de la República Popular hasta antes de la reforma y apertura, la tarea principal del desarrollo urbano fue ejecutar el plan económico nacional, servir a la industrialización, restablecer el funcionamiento normal de la ciudad y construir ciudades productivas. Guangzhou elaboró sucesivamente trece versiones de su plan maestro urbano. Estos planes pueden entenderse como

extensiones del plan económico nacional: se centraban en la localización de suelos industriales y grandes infraestructuras, organizaban cuatro grandes zonas industriales en la periferia urbana, mejoraban las infraestructuras de transporte en torno al puerto y promovían el desarrollo a lo largo de los ríos. La planificación de esta etapa mostraba así un claro carácter productivo [22].

Las funciones institucionales estaban dominadas por la gestión de proyectos de construcción, dentro de un modelo de planificación planificada alineado con la producción industrial. En 1953, las funciones de planificación dependían del grupo de planificación del Comité de Construcción Urbana; en 1958 se creó un comité separado de planificación y construcción; y en 1977 Guangzhou estableció una Oficina de Planificación Urbana independiente. Las responsabilidades se concentraron gradualmente en planificación urbana, gestión de la construcción de capital y levantamientos, con énfasis en la localización de proyectos industriales y en la infraestructura municipal básica. Dado que el trabajo de planificación se centraba en la construcción de ingeniería y la selección de emplazamientos, el personal inicial de la oficina municipal de planificación estaba formado mayoritariamente en ingeniería, con cerca del 80 %, mientras que administración y derecho sumaban apenas alrededor del 4 %. La disciplina de la planificación se apoyaba entonces principalmente en la arquitectura y la ingeniería, con conocimientos centrados en la planificación y la construcción urbanas, por lo que constituía una profesión típicamente técnica.

1.2 1978-2000: planificación orientada al crecimiento al servicio de la expansión espacial

Tras la reforma y apertura, el centro del desarrollo urbano se desplazó hacia la construcción económica, mientras que la población y la superficie construida crecieron con rapidez. La planificación de Guangzhou en este periodo se orientó a guiar la expansión espacial y servir a la construcción urbana. La ciudad elaboró su primer plan maestro aprobado por el Consejo de Estado, para el periodo 1984-2000, y el primer plan estratégico de China en 2000. Estos documentos propusieron la estrategia de "expandirse hacia el sur, optimizar el norte, avanzar hacia el este y enlazar el oeste", sentando las bases de una estructura espacial policéntrica y en red, y promoviendo el tránsito del patrón urbano de "montaña Baiyun y río Perla" hacia una configuración más amplia de "montaña, ciudad, campos y mar". Entre 1984 y 2000, la población permanente de Guangzhou aumentó en más de 100 000 personas al año, y la superficie construida creció alrededor de 6 km² anuales.²

La gestión de la planificación se volvió gradualmente más normalizada e integrada, abarcando el desarrollo socioeconómico, la construcción urbana y rural y la gestión de los recursos del suelo. Se trataba de una planificación orientada al crecimiento, al servicio de la expansión espacial. Con la creación de la Administración Nacional de Tierras y, posteriormente, del Ministerio de Tierras y Recursos, Guangzhou creó en 1986 una Oficina Municipal de Tierras sobre la base de la oficina de planificación, integrando de manera progresiva funciones de gestión inmobiliaria y minera para garantizar el control y la oferta de recursos de suelo. En 1992, la Oficina Municipal de Tierras y la administración de vivienda trabajaron bajo un mismo arreglo, formando un modelo paralelo de gestión de planificación y suelo. La oficina de planificación se centró en la elaboración y gestión de planes, mientras que la oficina de tierras se ocupó de la planificación del suelo y de la gestión de su uso. En la estructura del talento, la ingeniería siguió siendo dominante, con casi el 60 %, pero se incorporaron nuevos perfiles de geografía, economía, gestión y derecho; administración y derecho alcanzaron cerca del 15 %. En esta etapa, la planificación urbana adquirió mayor autonomía frente a la arquitectura y la ingeniería, se extendió hacia el diseño, la

vivienda y la protección del patrimonio, y comenzó a integrar la gestión de recursos de suelo, la geografía y la economía.

1.3 2001-2018: planificación expansiva de apoyo a la urbanización rápida

Con la profundización de las reformas del reparto fiscal y del sistema de vivienda, China entró en una fase de urbanización rápida, en la que la expansión y la mejora de la calidad se convirtieron en prioridades conjuntas para la planificación y construcción de las grandes ciudades. Entre 2001 y 2018, la población permanente de Guangzhou aumentó en torno a 500 000 personas al año, y la superficie construida creció aproximadamente 46 km² anuales.² Sin embargo, la expansión continuada hizo cada vez más visibles las "enfermedades de las grandes ciudades". En este contexto, Guangzhou incorporó una estrategia de "ajuste interno" y avanzó hacia una etapa de desarrollo de alta calidad caracterizada por una estructura policéntrica en red.

Durante este periodo, las funciones de planificación pasaron de la cobertura urbana a la urbano-rural, de la gestión de un plan único a la integración entre planificación y administración del suelo, y luego al control integral de los recursos naturales en todo el territorio. Con ello se completó la transición desde la gestión procedimental hacia una gestión de ciclo cerrado, de proceso completo y refinada por sectores. Las necesidades de talento también se ampliaron hacia la planificación rural, la "integración de múltiples planes" y campos relacionados, elevando la demanda de conocimientos sobre agricultura, áreas rurales, campesinado y gestión del suelo. En 2012, la proporción de profesionales formados en ciencias, derecho y gestión superaba el 30 %. En términos disciplinares, la planificación comenzó a centrarse en la coordinación regional, la gestión espacial de todo el territorio y la integración de múltiples planes, lo que condujo al desarrollo de la planificación urbana y rural como disciplina de primer nivel, con un sistema de conocimientos interdisciplinario cuyo núcleo es la planificación urbana y rural, integrada con geografía, gestión, ecología y otros campos.

1.4 Desde 2019: planificación orientada a la gobernanza en busca de desarrollo de alta calidad

Desde el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China, la urbanización china ha entrado en una nueva etapa de desarrollo de alta calidad, y el crecimiento urbano se ha desplazado de la expansión incremental a la optimización del stock y la mejora intensiva. Entre 2020 y 2024, la población permanente de Guangzhou aumentó solo alrededor de 80 000 personas por año.² Frente a problemas como la búsqueda excesiva de escala, la sobreconcentración de funciones y la aglomeración demográfica excesiva en las megaciudades, Guangzhou preparó su primer plan maestro que coordina todo el espacio territorial y todos los elementos. Con el control estricto del suelo incremental y la optimización de todo el espacio territorial como núcleo, el plan establece un patrón de desarrollo concentrado de "un cinturón, un eje, tres núcleos y cuatro polos" y profundiza la gobernanza territorial y espacial integrada.

Las instituciones de planificación también se han orientado hacia la integración de múltiples planes y han empezado a liberar las ventajas de gobernanza de cadena completa vinculadas a las "dos unificaciones" en la administración de los recursos naturales. La Oficina Municipal de Planificación y Recursos Naturales de Guangzhou ha trasladado su foco de trabajo de la elaboración de planes a su implementación de alta calidad. En 2025 ajustó su estructura interna y optimizó la proporción entre oficinas de preparación de planes y oficinas de gestión de la implementación de 6:4 a 4:6.³ Se crearon cuatro oficinas funcionales no centradas en la aprobación, incluidas reforma, economía marina, servicios industriales e integración urbano-rural, con el fin de reforzar la integración de políticas, la preparación

de proyectos y los servicios a empresas. Al mismo tiempo, la oficina promovió la rotación de personal entre funciones de planificación y administración del suelo para formar profesionales capaces de asumir una gobernanza planificadora de todo el territorio, todos los factores y todo el proceso. Actualmente, los perfiles de ingeniería representan alrededor del 40 %, mientras que ciencias, derecho y gestión superan conjuntamente el 40 %, y economía alcanza cerca del 5 %. Este ajuste refleja la demanda urgente de mayor eficacia administrativa, servicios económicos reforzados e implementación orientada a la ciudadanía y las empresas, y confirma la transformación inevitable de la gobernanza territorial y espacial hacia un modelo más integral y compuesto.

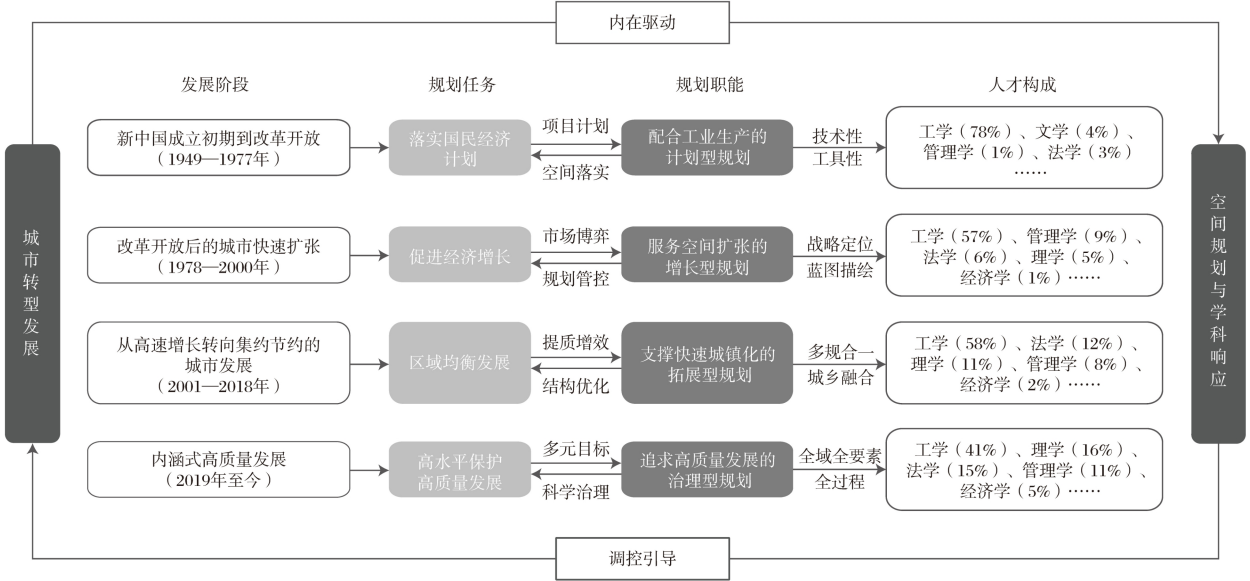


Figura 1. Evolución de las tareas de planificación y las funciones institucionales en distintas etapas del desarrollo urbano

En esta etapa, la disciplina de la planificación presta mayor atención a la operación y gobernanza de todos los factores y de todo el proceso. Algunas universidades han desarrollado programas de planificación territorial y espacial sobre la base de la planificación urbana y rural, incorporando conocimientos de gestión de recursos naturales, agronomía, silvicultura, ingeniería topográfica y cartográfica, estudios marinos y tecnologías de información espacial.

2 Marco de transformación de la gobernanza espacial en la era del desarrollo intensivo

Desde la fundación de la República Popular China, el desarrollo urbano chino ha atravesado sucesivamente la construcción de ciudades productivas, la construcción económica integral y la expansión espacial, y después una fase impulsada por la urbanización rápida en la que se buscaban simultáneamente expansión y mejora de calidad. Ahora entra en la etapa del desarrollo intensivo. Las fuerzas motrices del desarrollo urbano han cambiado profundamente, produciendo desplazamientos amplios en el pensamiento de gobernanza, la lógica espacial, la orientación de valores y los modelos de crecimiento.

La lógica de la gobernanza espacial debe adaptarse a esta nueva etapa. Debe pasar del crecimiento espacial orientado por la oferta a una gobernanza y operación orientadas por la demanda. Mediante tres transformaciones - orientación a la implementación, a la integración y al mercado -, la planificación puede apoyar con mayor precisión el desarrollo socioeconómico de alta calidad. Primero, la orientación

a la implementación responde al paso de la lógica de desarrollo a la lógica de operación: el foco de la planificación debe moverse de la elaboración de planes a la gestión de su implementación, para sostener la operación urbana sostenible. Segundo, la orientación a la integración responde al tránsito de la expansión incremental a la mejora intensiva de la calidad: la integración profunda entre planificación y políticas de suelo puede liberar el potencial de los factores de recursos y elevar el valor espacial. Tercero, la orientación al mercado responde al desplazamiento de valor desde "invertir en tierra" hacia "invertir en personas", y del crecimiento "tierra por crecimiento" hacia "innovación por valor": la planificación debe adaptarse a las necesidades cambiantes de empresas y residentes, y mejorar la eficiencia de la asignación de recursos espaciales mediante una correspondencia precisa entre oferta y demanda.

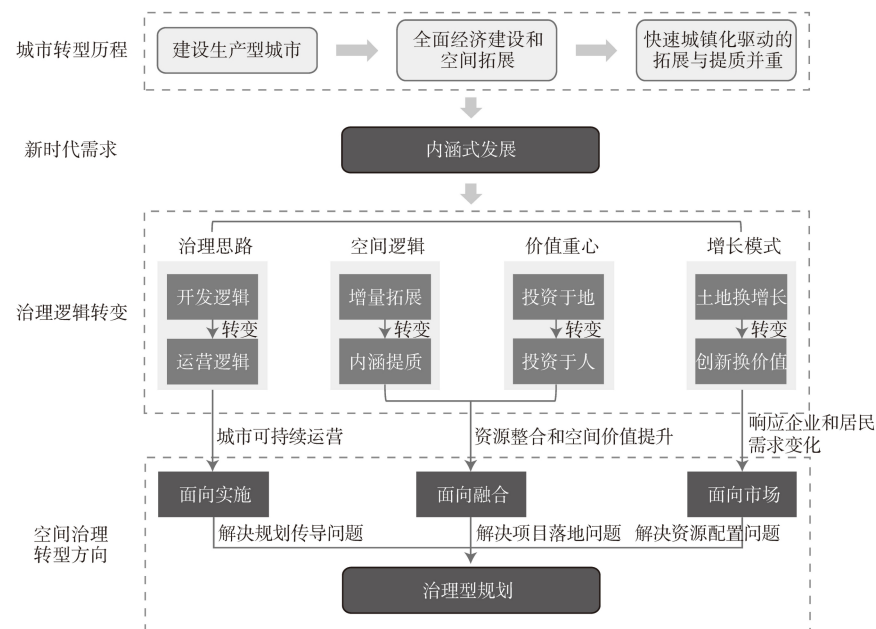


Figura 2. Marco de transformación de la gobernanza espacial urbana en la era del desarrollo intensivo

A través de estas tres orientaciones puede establecerse un marco de planificación orientada a la gobernanza en la era del desarrollo intensivo. Su propósito práctico consiste en implementar bien los planes, coordinar bien los recursos y vincular bien los mercados, transformando así la planificación de herramienta técnica en instrumento de gobernanza y ofreciendo una base para modernizar la gobernanza espacial de las megaciudades bajo el desarrollo intensivo.

3 Prácticas de transformación de la gobernanza espacial en Guangzhou como megaciudad

Las megaciudades suelen enfrentar una transmisión débil de los planes, una asignación ineficiente de factores y una correspondencia insuficiente entre oferta y demanda. Sobre la base del marco de las tres orientaciones, Guangzhou ha emprendido una exploración empírica pionera.

3.1 Orientación a la implementación: de elaborar buenos planes a utilizarlos bien

A medida que la urbanización entra en sus fases media y avanzada, el centro de la gestión de la planificación debe desplazarse de la elaboración de planes como "planos" hacia la implementación de los planes y la operación de la ciudad, respondiendo a nuevas exigencias de gobernanza espacial diversificada y optimización de recursos. Para garantizar que las visiones de planificación se transmitan a cada departamento, cada proyecto y cada parcela, Guangzhou ha construido un sistema de

implementación y transmisión caracterizado por conexión vertical, coordinación horizontal, ejecución ordenada, retroalimentación precisa y funcionamiento en ciclo cerrado. Bajo la guía del plan maestro territorial y espacial, la ciudad optimiza el mecanismo de transmisión vertical entre planes maestros y detallados, fortalece la coordinación horizontal entre planes especiales, coordina los horizontes temporales de la planificación con los planes quinquenales y anuales, integra el diseño urbano en todo el proceso, refuerza la función de retroalimentación del monitoreo, el diagnóstico y la evaluación, y establece tres bases de apoyo: datos espacio-temporales, leyes y políticas, y normas técnicas. Este ciclo cerrado de preparación, implementación, evaluación y retroalimentación, apoyado por garantías legislativas, transmisión jerárquica, evaluación integrada y retroalimentación dinámica, contribuye a asegurar la realización de los planes y proporciona una base científica y normativa para la gobernanza urbana.

3.1.1 Garantías legislativas: iniciar la primera legislación de planificación espacial para una megaciudad

La gobernanza de la planificación territorial y espacial enfrenta actualmente una legislación fragmentada y la ausencia de un marco unificado de nivel superior. Guangzhou cuenta con más de 70 reglamentos relacionados con la planificación espacial y la asignación de recursos. Dado que estos reglamentos fueron emitidos en contextos distintos y regulan materias diferentes, no se articulan eficazmente, lo que genera conflictos entre planes y planes que quedan suspendidos sin implementación. Estos problemas restringen seriamente el funcionamiento del sistema de implementación y transmisión de la planificación territorial y espacial.

Guangzhou ha insistido en unificar reforma y Estado de derecho. La ciudad fue pionera en iniciar la primera legislación de planificación espacial para una megaciudad en China y adoptó el Reglamento de Guangzhou sobre Planificación Territorial y Espacial. Este reglamento otorga base jurídica a la experiencia de Guangzhou en la integración de múltiples planes, establece un sistema unificado de planificación estatutaria y reglas de gobernanza de la planificación, y garantiza que la planificación territorial y espacial sea sistemática, coordinada y coherente. También ayuda a resolver la inestabilidad recurrente de los planes en la gobernanza espacial de las megaciudades y aporta una referencia para la legislación local.

El reglamento responde a las necesidades de gestión del ciclo de vida completo de la planificación territorial y espacial. Mediante la autoridad legislativa general, integra la lógica de la Ley de Administración de Tierras y de la Ley de Planificación Urbana y Rural, conecta las leyes superiores con los reglamentos subordinados y coordina normas especiales del mismo nivel. En este sentido, funciona como una "pequeña ley básica" que orienta la construcción urbano-rural y la gobernanza espacial. El ciclo de gestión se extiende desde la formulación, implementación y supervisión de los planes hasta todo el proceso de gobernanza espacial. El reglamento establece un sistema de control de todo el territorio y todos los factores, "desde las cumbres hasta el mar", e introduce innovaciones como la oferta de suelo mixto y las "tres fusiones" para optimizar los procedimientos estatutarios de aprobación, elevando notablemente la normalización y eficiencia de la gobernanza espacial.

3.1.2 Transmisión de planes: construir un sistema general-especial-detallado y de implementación secuenciada

Como megaciudad con un conjunto completo de elementos naturales y marcadas diferencias espaciales internas, Guangzhou requiere un sistema de planificación muy preciso. Por ello ha construido un sistema

de transmisión que vincula planes maestros, planes especiales, planes detallados e implementación secuenciada en el tiempo. Su lógica central consiste en establecer una transmisión multidimensional a través del espacio, el tiempo y los factores, de modo que los factores espaciales se asignen de manera óptima y los tiempos de implementación de los planes se articulen eficazmente. Así se forma un marco de transmisión de la planificación con características propias de una megaciudad.

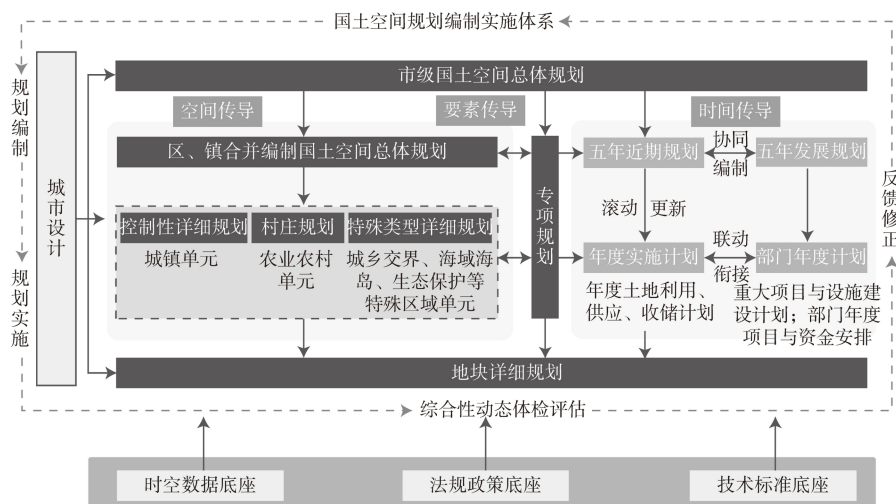


Figura 3. Elaboración e implementación de la planificación territorial y espacial: sistema de transmisión de planes y políticas

Primero, Guangzhou ha establecido dispositivos de transmisión entre planes maestros y especiales, como listas de preparación de planes y capítulos espaciales, para asegurar que los elementos de los planes especiales se incorporen al sistema de "un mapa" de la planificación territorial y espacial. La ciudad ha innovado con un catálogo para preparar planes especiales territoriales y espaciales, ha aclarado las reglas de gestión del catálogo y ha detallado los requisitos de elaboración, estándares de revisión y normas de incorporación a bases de datos para los distintos planes especiales. También ha explorado plantillas de capítulos espaciales para planes especiales, definiendo la profundidad de los esquemas de localización de suelo para construcción a corto plazo según las exigencias de los planes detallados, y normalizando los procedimientos de revisión, aprobación, ingreso a bases de datos y publicación en línea.

Segundo, Guangzhou ha establecido un sistema de transmisión del plan maestro al plan detallado basado en la correspondencia de competencias, la coordinación por unidades y la gestión jerárquica y clasificada. La ciudad se ha alejado del enfoque anterior de elaborar planes detallados directamente a profundidad de parcela en un solo paso. En su lugar, utiliza la planificación detallada como un nivel importante de transmisión de planes y retroalimentación de implementación. Alineándose con los límites competenciales de pueblos, subdistritos y parques industriales, Guangzhou ha dividido más de 1 000 unidades de planificación detallada en tres grandes categorías: urbanas, agrícolas-rurales y zonas especiales. Los planes detallados se preparan por categoría según los principios de restricción del volumen total, control flexible y preparación dinámica según necesidad. Dentro del límite de desarrollo urbano se establecen cuatro tipos de unidades superpuestas: desarrollo prioritario, renovación urbana, conservación histórica y reserva estratégica. Estas coordinan el uso intensivo del suelo incremental y

existente, y articulan el desarrollo de corto y largo plazo. Fuera del límite de desarrollo, se delimitan unidades especiales, como áreas de integración urbano-rural, espacios marítimos e islas, para reforzar el control de los recursos de todo el territorio y la mejora espacial mediante estrategias diferenciadas.

Tercero, Guangzhou utiliza planes de implementación a corto plazo y planes anuales para coordinar proyectos, suelo y fondos, reservando un "presupuesto espacial". En respuesta a la frecuente movilidad de factores y a la incertidumbre de la ejecución de proyectos en una megaciudad, la ciudad vincula la planificación quinquenal de corto plazo, los planes quinquenales de desarrollo, los planes anuales de implementación, los planes departamentales anuales, el uso del suelo, la oferta de suelo, las reservas de suelo, los grandes proyectos y los planes de construcción de equipamientos. Esto mejora la coordinación entre la planificación territorial y espacial y los arreglos reales de desarrollo.

Cuarto, Guangzhou ha establecido mecanismos de evaluación integrada y retroalimentación dinámica. El monitoreo, diagnóstico y evaluación integrados constituyen tanto una base científica para ajustar los planes como una palanca clave para mejorar continuamente las reglas de gobernanza. Para superar la superposición de indicadores, la inconsistencia de estándares y la fragmentación de mecanismos de evaluación existentes, Guangzhou ha desarrollado un mecanismo integral y dinámico de evaluación de la implementación de la planificación territorial y espacial. Bajo una coordinación interdepartamental de alto nivel, diversas necesidades de monitoreo y evaluación espacial se incorporan a un marco único, formando un banco integral de indicadores y un modelo modular de evaluación. Este enfoque aborda la multiplicidad de evaluaciones y la fragmentación de datos, al tiempo que apoya la optimización positiva de la planificación, la formulación de políticas y la acción departamental.

3.2 Orientación a la integración: de la gestión secuencial a la gobernanza integrada

La clave de la gobernanza integrada consiste en pasar de una planificación de tipo "plano maestro" a una gobernanza basada en la integración de políticas. La planificación debe responder a las nuevas demandas generadas por las nuevas fuerzas productivas de calidad y por los cambios demográficos, utilizar los cambios de demanda para definir la orientación de las políticas y conectar la política espacial con la intención planificadora para que los factores se adapten con precisión. Guangzhou ha promovido activamente la integración profunda entre planificación, industria y políticas. La ciudad ha emitido 37 políticas que atienden todo el ciclo de vida del suelo industrial, centradas en fortalecer el liderazgo de la planificación, reforzar el apoyo planificador, diversificar la oferta de suelo y optimizar los servicios de preparación y construcción. Estas políticas mejoran todo el proceso de gobernanza del suelo industrial y permiten una correspondencia más precisa entre factores de recursos y necesidades del desarrollo industrial.

3.2.1 Conectar políticas y planificación para promover la adaptación precisa de los factores

En la gestión fina del espacio industrial, Guangzhou utiliza las líneas de bloques industriales delimitadas por la planificación, de más de 600 km², como soporte de políticas de suelo diferenciadas. La ciudad ha desarrollado cuatro conjuntos de herramientas: estabilidad, aglomeración, ampliación de capacidad y flexibilidad. Estas herramientas responden a las necesidades espaciales de las nuevas fuerzas productivas de calidad. Mediante control graduado y optimización dinámica basados en el equilibrio entre reducción y compensación, así como en el ajuste solo después de la compensación, Guangzhou estabiliza el umbral mínimo del espacio industrial. La ciudad ha impulsado el paso de la aprobación de adquisición y reserva de suelo industrial del nivel de proyecto al nivel de parque, lo que refuerza de forma significativa la aglomeración industrial. Ha elevado el coeficiente de edificabilidad del suelo

industrial a 2,0-4,0 a escala de bloque industrial para satisfacer las necesidades espaciales tridimensionales de las nuevas industrias. También ha construido un mecanismo de oferta de suelo diversificada en forma de "menú", que incluye arrendamiento de largo plazo y cesión por plazo flexible, e innovado con políticas para suelo industrial integral, o MAB, y suelo mixto de industrias secundaria y terciaria, permitiendo conversiones flexibles de uso para responder a las necesidades funcionales de nuevos modelos de negocio y del ciclo completo de desarrollo empresarial.

3.2.2 Coordinar control y asignación para liberar el valor del suelo existente

El espacio existente se caracteriza por funciones mixtas, derechos de propiedad complejos y alta incertidumbre de desarrollo. Por ello requiere mayor flexibilidad en el control espacial y la asignación de recursos, así como mecanismos más robustos de control compatible y asignación mercantil, para liberar mejor el valor del suelo. En los últimos años, Guangzhou ha emitido un paquete de políticas que incluye 31 medidas para la asignación mercantil de factores de suelo y las directrices "1+11" para la reurbanización de suelo de baja eficiencia. Estas políticas proponen una serie de medidas de control compatible que ofrecen flexibilidad operativa para activar el espacio existente y liberar el valor de los activos espaciales.

Por ejemplo, para activar espacios comerciales y de oficinas existentes, Guangzhou ha flexibilizado las condiciones para que las empresas estatales municipales incorporen al mercado de alquiler sus inmuebles comerciales y de oficinas de propiedad propia, y ha apoyado la conversión de edificios comerciales y de oficinas existentes en bloques industriales y en torno a estaciones ferroviarias en vivienda asequible de alquiler, conciliando asignación de mercado y necesidades de bienestar. Para aprovechar el valor del espacio subterráneo, la ciudad ha promovido la reforma de la confirmación estratificada de derechos sobre garajes subterráneos y ha alentado que los espacios reservados en estaciones ferroviarias incorporen servicios comerciales y de conveniencia, resolviendo dificultades de titularidad y estimulando el capital social. En la reurbanización de suelo de baja eficiencia, Guangzhou ha construido una caja de herramientas innovadora que combina políticas generales con medidas específicas por distrito. Aclara 12 escenarios de aplicación, incluidos la compatibilidad de usos, el cálculo del precio del suelo y la sustitución de terrenos, y utiliza intervenciones focalizadas para resolver cuellos de botella de implementación. En el escenario de sustitución de terrenos, por ejemplo, aclara el alcance, las condiciones y los principios de tramitación, y simplifica los procedimientos de aprobación, ayudando en la práctica a superar la fragmentación del suelo.

3.3 Orientación al mercado: del control gubernamental a la asignación mercantil

En el pasado, el mercado se caracterizaba por una lógica de "mercado de vendedores" orientada por la oferta. La asignación de recursos dependía principalmente de planes vinculantes liderados por el gobierno, con énfasis en indicadores rígidos y control de usos. Hoy, el mercado avanza gradualmente hacia una lógica de "mercado de compradores" orientada por la demanda. Por tanto, la gestión de la planificación debe pasar de la restricción rígida tradicional a la adaptación dinámica y al servicio del mercado. La planificación debe funcionar como herramienta de negociación entre gobierno y mercado, actuar desde la oferta y la demanda, romper barreras informativas, vincular con mayor precisión ambos lados y lograr una asignación más eficiente de los recursos.

3.3.1 Servir la demanda: construir plataformas de consulta oferta-demanda y mostrar información de planificación y recursos

Desde el lado de la demanda, las barreras informativas y la fragmentación entre planificación y mercado elevan los costos para que las empresas obtengan información sobre parcelas y alargan los ciclos de transacción y aprobación del suelo. Esto produce el doble problema de proyectos esperando suelo y suelo permaneciendo inactivo. Desde la perspectiva de la nueva economía institucional, la falla de mercado causada por la selección adversa bajo asimetría de información y por costos de transacción excesivos es el obstáculo central para la asignación eficiente de los recursos de suelo. Para resolverlo, Guangzhou se apoya en su centro de información geográfica, integra datos de planificación, suelo y escenarios de aplicación, y construye dos plataformas: el "Supermercado de Inversión en Suelo" y "Guanghaihui". Mediante divulgación multidimensional de información y optimización de procesos de transacción, estas plataformas permiten una correspondencia precisa entre oferta y demanda.

El Supermercado de Inversión en Suelo reduce la asimetría mediante integración informativa y disminuye los costos de transacción mediante rediseño de procesos. En la divulgación de información, supera el modelo tradicional punto a punto de transferencia de suelo al integrar información básica sobre ubicación de parcelas, indicadores de planificación y situación de derechos, añadiendo requisitos de acceso industrial, exigencias de insumo-producto y datos del mercado circundante. Mediante panoramas de realidad virtual y preguntas en línea, ofrece una visualización panorámica de la información y elimina barreras para las empresas. En la optimización de costos de transacción, los algoritmos de emparejamiento inteligente reducen los costos de búsqueda, los procesos estandarizados acortan los ciclos de negociación y los enlaces con sistemas de servicios gubernamentales permiten tramitar aprobaciones en línea y en paralelo. Esto reduce sustancialmente los costos de todo el proceso y promueve la transformación de la oferta de suelo desde una transferencia pasiva hacia una adaptación proactiva.

3.3.2 Servir la oferta: abordar cuellos de botella del mercado y reforzar servicios proactivos

Desde el lado de la oferta, las necesidades de desarrollo de las empresas y de los residentes cambian continuamente. La planificación debe pasar de la aprobación pasiva al servicio proactivo, rastrear de manera continua los cuellos de botella del desarrollo empresarial y de la mejora de las condiciones de vida, y reforzar servicios de cadena completa. En los últimos años, Guangzhou ha emitido ocho paquetes con 203 medidas favorables para empresas y residentes, que abarcan toda la cadena de trámites: aprobación de planificación, oferta de suelo, solicitud de construcción y registro inmobiliario.

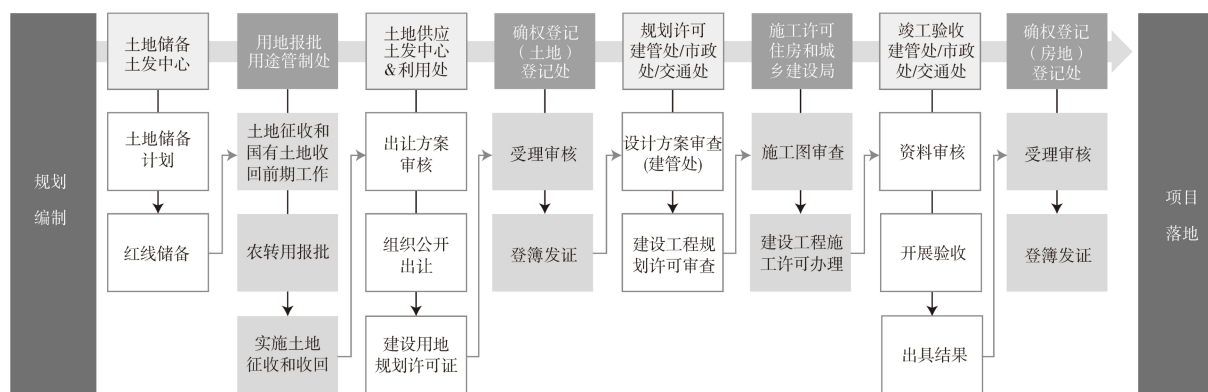


Figura 4. Flujo completo desde la elaboración del plan hasta la ejecución del proyecto en el terreno (ejemplo de proyectos de inversión social)

Por ejemplo, para ayudar a las empresas a aprovechar oportunidades de mercado, Guangzhou ha aplicado el modelo de "emisión simultánea de cinco certificados" y ha normalizado el inicio de obras inmediatamente después de obtener el terreno. Los permisos de planificación, los permisos de construcción y los procedimientos previos de apoyo avanzan simultáneamente, reduciendo de forma notable la etapa inicial de los proyectos. En los procedimientos de aprobación, la ciudad promueve el principio de "una sola red para todos los trámites", abriendo una vía rápida para la construcción de proyectos. El intercambio en línea de datos y materiales, la solicitud en línea de opiniones departamentales y la obtención en línea de resultados de aprobación permiten aprobaciones interdepartamentales paralelas y ahorran a las empresas entre dos y tres meses. Además, para resolver de manera masiva y eficiente problemas de bienestar, Guangzhou fue pionera en China en aprobar de forma centralizada y por lotes esquemas de instalación de ascensores en conjuntos contiguos de edificios residenciales existentes. El proceso pasó de solicitudes de propietarios a la entrega proactiva por parte del gobierno de esquemas de instalación para zonas contiguas. Las oficinas distritales de ascensores coordinan la preparación de estos esquemas, que ya benefician a más de un millón de residentes.

4 Reflexiones sobre el desarrollo de la disciplina de la planificación ante las necesidades de la época

La historia y las prácticas de reforma muestran que la disciplina de la planificación siempre ha resonado con el destino del país y los temas de su tiempo [25]. Ha atravesado cuatro etapas: desarrollo independiente dentro del sistema de ingeniería, articulación multidisciplinaria liderada por la ingeniería, expansión multidireccional e integración interdisciplinaria.

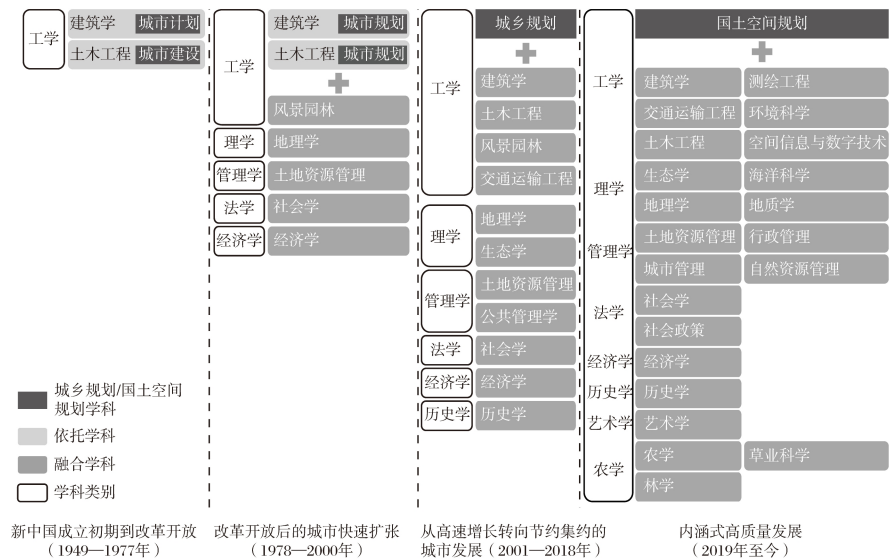


Figura 5. Trayectoria evolutiva del sistema de conocimientos en planificación

Frente a las exigencias del desarrollo intensivo y de la gobernanza integrada implicada por las "dos unificaciones", la disciplina debe captar los cinco desplazamientos del desarrollo urbano, profundizar la integración de múltiples planes y transformarse hacia formas operativas, interdisciplinarias e inclusivas.

Debe formar profesionales compuestos de las "cinco comprensiones" - espacio, industria, finanzas, operación y políticas -, capaces de inyectar un impulso sostenido al desarrollo urbano de alta calidad.

4.1 Una disciplina operativa: de guiar arreglos de construcción a apoyar el desarrollo y la operación urbanos

Para responder a la transformación de la gobernanza espacial orientada a la implementación, la planificación debe adaptarse al periodo crítico en el que las ciudades buscan mejorar la calidad del stock y avanzar en el desarrollo intensivo. El foco del desarrollo urbano se desplaza hacia la activación de activos existentes, la formación de ecosistemas industriales y el equilibrio fiscal de largo plazo. La disciplina de la planificación necesita superar con urgencia la idea de "hacer ciudad mediante planos" y orientarse hacia la operación urbana sostenible. Debe reforzar módulos de conocimiento en economía urbana, operación de proyectos y gestión fiscal, y concentrarse en problemas prácticos como la sostenibilidad financiera y el control de proyectos a lo largo de todo el proceso de implementación y operación. En la formación, los profesionales de la operación urbana deben convertirse en un objetivo central. Deben ser capaces de coordinar gobierno, mercado y sociedad, dominar la lógica y las vías de conversión de recursos en activos y capital, y poseer capacidad práctica para resolver problemas operativos. Ello permitirá responder mejor a las exigencias de la operación urbana refinada en la nueva época.

4.2 Una disciplina interdisciplinaria: un sistema de conocimientos que integra gobernanza espacial y política de suelo

Para responder a la transformación integradora de la gobernanza espacial, la planificación debe reforzar la adaptabilidad de las políticas de desarrollo, protección y uso del espacio territorial mediante la coordinación de recursos de todo el territorio y una gobernanza integrada con políticas. La disciplina debe orientarse a articular gobernanza espacial y política pública, combinando gestión del suelo, geografía de la topografía y la cartografía, políticas públicas y seguridad ecológica. Debe construir un marco que abarque la implementación de planes, la gestión de recursos y la optimización de políticas, formando un campo interdisciplinario con rasgos profesionales claros. En la formación se necesitan tanto especialistas como generalistas. Por un lado, conviene profundizar tecnologías clave como la gobernanza territorial y espacial digital y la restauración ecológica, formando expertos técnicos. Por otro, se deben formar profesionales compuestos de gobernanza capaces de coordinar la organización espacial, la formulación de políticas y la gestión de la implementación. Una interacción práctica más estrecha con las administraciones proporcionará apoyo integral de talento para la modernización de la gobernanza urbana [26].

4.3 Una disciplina inclusiva: orientada a resultados perceptibles para la ciudadanía, las empresas y la sociedad

Para responder a la transformación de la gobernanza espacial orientada al mercado, la gobernanza urbana debe volver a valores centrados en las personas. Las necesidades públicas, el desarrollo industrial y los beneficios sociales deben atravesar todo el proceso de gobernanza espacial, y los derechos y beneficios espaciales deben compartirse de manera inclusiva. El desarrollo disciplinar debe orientarse hacia aquello que la ciudadanía, las empresas y la sociedad pueden percibir realmente. Debe incorporar sistemas de conocimiento como las encuestas sociales y el análisis del comportamiento espacio-temporal, reforzar la formación en trabajo de campo y consulta multiactor, y desplazar la disciplina de una orientación tecnicista hacia un servicio inclusivo. La formación debe centrarse en

capacidades combinadas de investigación social, coordinación y comunicación, y análisis de datos. Debe formar planificadores orientados a la gobernanza capaces de identificar con precisión las necesidades de las empresas en la asignación de factores, coordinar intereses de múltiples actores y movilizar la participación social, apoyando así la igualación de servicios públicos y la justicia espacial.

5 Conclusiones y perspectivas

En la era del desarrollo intensivo, la transformación de la gobernanza espacial de las megaciudades es una cuestión clave en los estudios urbanos y reviste gran importancia para impulsar la modernización china. Desde la fundación de la República Popular China, la transformación de la gobernanza espacial de Guangzhou se ha adaptado continuamente a los cambios en las fuerzas motrices del desarrollo urbano. Ha atravesado cuatro etapas: planificación planificada, planificación orientada al crecimiento, planificación expansiva y planificación orientada a la gobernanza. Esta experiencia tiene relevancia más amplia para China. A partir de la transición de Guangzhou hacia el desarrollo intensivo y desde la perspectiva de los gestores de la planificación, este artículo propone un marco de planificación orientada a la gobernanza basado en la orientación a la implementación, la integración y el mercado. Contribuye a cubrir vacíos de la investigación teórica actual y conforma un marco de transformación de la gobernanza espacial bajo el desarrollo intensivo. El caso de Guangzhou demuestra también la viabilidad de las tres orientaciones y ofrece referencias para la transformación de la planificación y la mejora de la eficacia de la gobernanza en las megaciudades chinas.

Sobre la base de estas tres trayectorias de transformación de la gobernanza, el artículo analiza además el futuro desarrollo de la disciplina de la planificación desde la perspectiva de los gestores. Sostiene que la disciplina debe transformarse hacia formas operativas, interdisciplinarias e inclusivas, y formar profesionales compuestos de las "cinco comprensiones": espacio, industria, finanzas, operación y políticas. Estas reflexiones pueden orientar la reforma de la educación en planificación en las universidades chinas.

De cara al futuro, las ciudades enfrentarán crisis complejas e incertidumbre creciente, el impacto de la revolución tecnológica de la inteligencia artificial y el cambio climático global. Por ello, la planificación debe contribuir a construir un marco de "nueva planificación" más prospectivo, sistémico y centrado en las personas [27]. Orientada a la construcción de ciudades populares modernas, deberá prestar mayor atención a la transformación de los modos y motores del desarrollo urbano, a la operación sostenible de los activos espaciales y a la reformulación de los valores de la planificación, fortaleciendo así la construcción de sistemas de gobernanza espacial urbana.

Notas

1. Sitio web del gobierno municipal de Guangzhou. "Una ciudad de tres billones de yuanes: Guangzhou recrea el código de los flujos". (2024-10-15) [2025-11-08]. https://mp.weixin.qq.com/s/HsTQHCofaroe2ty2I-zZYw?color_scheme=light.
2. Los datos de población de Guangzhou proceden de anuarios estadísticos; los datos de superficie construida proceden del Anuario Estadístico de Guangzhou, del sitio de la Oficina Municipal de Vivienda y Construcción Urbana y Rural, y del sitio de la Oficina Municipal de Planificación y Recursos Naturales.
3. La "proporción planificación-gestión" se refiere a la relación entre las oficinas encargadas de la elaboración de planes y las oficinas encargadas de la gestión de la implementación dentro de la estructura interna de la Oficina Municipal de Planificación y Recursos Naturales de Guangzhou. Los datos proceden del sitio oficial de la oficina. Las oficinas de elaboración incluyen principalmente

planificación general, gestión de planificación distrital y diseño urbano, relacionadas con investigación y monitoreo, planificación espacial y control de usos. Las oficinas de gestión de la implementación incluyen principalmente gestión de recursos marinos, servicios industriales, integración urbano-rural, protección de tierras cultivadas y restauración ecológica, supervisión de la aplicación de la ley, y políticas y reglamentos, relacionadas con garantía de recursos, desarrollo y utilización, protección y restauración, supervisión de la aplicación de la ley y políticas de reforma.

Referencias

- [1] Wu Zhiqiang, Wang Guangtao, Yang Baojun, et al. "Apoyar la modernización china mediante las ciudades: caminos y misión": coloquio académico. *Urban Planning Forum*, 2025(3): 1-8.
- [2] Wang Jianguo, Chang Qing, Li Xiaojiang, et al. Coloquio sobre "reflexiones de planificación desde la expansión espacial hacia el desarrollo intensivo". *Urban Planning Forum*, 2016(2): 1-9.
- [3] Sun Yimin. Optimizar la estructura, perseguir el desarrollo intensivo e innovar mecanismos: comprensión del "desarrollo urbano intensivo". (2025-07-28) [2025-11-17]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=17389>.
- [4] Li Zhigang. Guiados por el "desarrollo intensivo", construir bien una "ciudad popular moderna" al estilo chino. (2025-08-08) [2025-11-17]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=17470>.
- [5] Xi Qiangmin, Li Guoping. Revisión y perspectivas de los estudios sobre los efectos de escala y estructura espacial de las megaciudades. *Economic Geography*, 2018, 38(1): 61-68.
- [6] Wang Jiawen, Ye Yumin, Dong Ke. De la prioridad de la eficiencia a la orientación humana: reflexiones sobre los valores de la planificación territorial y espacial a partir de la teoría del "ser urbano". *Urban Planning Forum*, 2020(6): 19-26.
- [7] Wang Kai, Lin Chenhui, Wu Chengyue. Tendencias y opciones de planificación después de que la tasa de urbanización de China supere el 60 %. *City Planning Review*, 2020, 44(12): 9-17.
- [8] Zhu Jie. Malentendidos y reconstrucción del sistema de evaluación de la implementación del plan maestro bajo la lógica de la operación urbana. *Modern Urban Research*, 2019(10): 49-55.
- [9] Wu Zhiqiang, Yan Juan, Xu Haowen, et al. Diez cuestiones clave anuales del desarrollo de la disciplina de planificación urbana y rural, 2024-2025. *Urban Planning Forum*, 2024(6): 8-11.
- [10] Cao Xiaoshu. Reestructuración del espacio territorial basada en el sistema acoplado persona-tierra. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2051-2059.
- [11] Lu Xiao, Wang Yanan, Niu Shandong, et al. Planificación territorial y espacial y asignación mercantil de factores de suelo: mecanismos de interacción y vías de integración. *China Land Science*, 2022, 36(12): 10-19.
- [12] Ding Zhigang, Shi Nan, Zhou Lan, et al. Transformación de la gobernanza espacial y cambio sectorial. *City Planning Review*, 2022, 46(2): 12-19.
- [13] Zou Bing. Transición de la planificación incremental a la planificación del stock: análisis teórico y respuestas prácticas. *Urban Planning Forum*, 2015(5): 12-19.
- [14] Zhao Yanjing. Sobre la arquitectura básica de la planificación territorial y espacial. *City Planning Review*, 2019, 43(12): 17-26.
- [15] Wang Wei, Zhu Xiaochuan, Liu Qian, et al. Responder a la sociedad del riesgo: transformación del paradigma e innovación de vías en la gobernanza de la planificación territorial y espacial. *Urban Development Studies*, 2021, 28(3): 50-57.

- [16] Zhen Feng, Li Zhixuan. Propuesta de un marco de gobernanza espacial urbana en China impulsado por datos. *Economic Geography*, 2023, 43(5): 26-35.
- [17] Deng Maoying, Deng Cefang. Práctica de planificación territorial y espacial inteligente potenciada por datos: el caso de Guangzhou. *Tropical Geography*, 2023, 43(12): 2311-2320.
- [18] Zhou Xiaoping, Zhao Meng, Qian Hui. Reflexión y construcción del sistema de planificación espacial desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa. *Chinese Public Administration*, 2017(10): 10-15.
- [19] Zhang Shangwu. Cuestiones y perspectivas de la reforma de la planificación espacial: reflexiones sobre la elaboración de planes y el desarrollo disciplinar. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 24-30.
- [20] Zhao Min, Wang Li. Análisis teórico y reforma institucional de la transformación del suelo industrial urbano existente: el caso de Shanghái. *Urban Planning Forum*, 2018(5): 29-36.
- [21] Song Mingjie, Lu Xinhai, Pan Fangjie. Construcción de un marco inteligente de planificación territorial y espacial basado en geodiseño: el caso del plan maestro territorial y espacial de nivel condado. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(11): 2990-3004.
- [22] Deng Maoying. Exploración de una planificación orientada a la gobernanza espacial desde la perspectiva de la transformación de las megaciudades: práctica basada en el plan maestro territorial y espacial de Guangzhou. *Urban Planning Forum*, 2024(4): 51-57.
- [23] Deng Maoying. Exploración y práctica de la planificación estratégica de Guangzhou en respuesta al desarrollo de alta calidad. *City Planning Review*, 2024, 48(Supl. 2): 4-14.
- [24] Zhu Hong, Huo Ziwen, Li Danni, et al. Plan maestro territorial y espacial de Guangzhou: reflexiones sobre la optimización de la vía de transmisión de la planificación detallada. *Planners*, 2024, 40(7): 32-40.
- [25] Wang Kai. La práctica como fundamento: abrir un camino renovado para la transformación de la educación en planificación urbana y rural. *City Planning Review*, 2025, 49(8): 11-19.
- [26] Wu Zhiqiang, Guo Renzhong, Zhang Bing, et al. "Construcción sistemática del sistema nacional de planificación espacial": coloquio académico. *Urban Planning Forum*, 2024(5): 1-11.
- [27] Comité editorial de Urban Planning Forum. Diez palabras clave para el desarrollo de la disciplina de planificación urbana y rural, 2025-2026. (2025-10-27) [2025-11-20].
<https://mp.weixin.qq.com/s/mLtfkw8VDPIM0aSAaXbDbg>.

Traducción asistida por IA