

Evolución semántica y misión contemporánea de la planificación urbana

SHI Nan, WEI Hang

Resumen. Una comprensión rigurosa de la planificación urbana exige examinarla desde tres dimensiones: la función gubernamental, la práctica profesional y la disciplina académica, cada una con una trayectoria evolutiva propia. Durante un largo periodo, la planificación urbana en China presentó un «isomorfismo tridimensional» entre estas dimensiones. Aunque esta configuración sostuvo la rápida urbanización, ya no responde a las exigencias de la modernización china y genera tensiones intrínsecas con la modernización de la gobernanza, tanto en la orientación de valores como en la evaluación de la utilidad. Más allá de esta perspectiva tridimensional, la planificación urbana debe entenderse hoy como un instrumento de gobernanza mediante el cual el Partido y el Estado impulsan el proyecto general de modernización china. Su eficacia depende de reconstruir las relaciones de producción entre los actores interesados, examinar las condiciones institucionales y las bases de gobernanza antes de aportar los elementos de planificación, y evaluar posteriormente la sostenibilidad y el desempeño de la ejecución y la operación. Por ello, el sistema de planificación urbana debe perfeccionarse mediante un mecanismo de gobernanza urbana centrado en las personas y sustentado en sus derechos.

Palabras clave: planificación urbana; función gubernamental de la planificación urbana; disciplina de planificación urbana; profesión de planificación urbana; trabajo urbano

Clasificación de la Biblioteca China: TU984. Código del documento: A.

DOI: 10.16361/j.upf.202405003.

Número de artículo: 1000-3363 (2024) 05-0018-11.

1 Tres dimensiones de la planificación urbana y el dilema del «isomorfismo tridimensional»

1.1 Evolución del significado básico de «planificación urbana»

Como ocurre con muchos términos, el significado de «planificación urbana» ha evolucionado de forma continua desde su aparición. Esta evolución refleja las necesidades sociales de cada periodo histórico y el enriquecimiento gradual del contenido científico del campo.

Aún no se ha establecido el origen del término chino correspondiente a planificación urbana. Wu Tinghai [1] sostiene que la frase de la Biografía de Yuwen Kai, incluida en la Historia de la dinastía Sui —«todo lo planificado fue concebido por Kai»— podría ser la expresión más temprana de planificación urbana en China. El término *guihua* (规画) significaba tanto «concebir» como «disponer». No aludía únicamente a la construcción, sino a una secuencia que iba del territorio a la ciudad y combinaba la evaluación del emplazamiento con la edificación urbana. La localización de los asentamientos y la organización de las áreas funcionales debían responder a las condiciones geográficas y ambientales; por tanto, la planificación era un instrumento concreto para gobernar el territorio.

Desde finales del siglo XIX, la introducción de instituciones municipales occidentales y de conocimientos sobre administración municipal incorporó al chino términos como «planificación», «plan», «metrópolis» y «ciudad». Desde el primer uso documentado de «plan municipal» en 1914, aparecieron más de sesenta términos relacionados con la planificación, muchos de ellos de nueva creación o aplicados por primera vez a la construcción urbana [2]. El término moderno principal fue planificación metropolitana (都市计划, también escrito con grafías variantes), junto con planificación de la ciudad. Surgido en un sistema que separaba lo urbano

de lo rural, este enfoque abordaba el diseño de la «composición material del entorno» urbano y otros problemas de la ciudad. Ponía el acento en la ingeniería civil, la arquitectura, el medio ambiente, la sanidad y otras cuestiones públicas afines [3], y se concentraba en construir y mejorar el entorno físico urbano, más que en los grandes asuntos de la gobernanza nacional.

Cuando China puso en marcha su Primer Plan Quinquenal en 1953, la «planificación urbana» sustituyó a la «planificación metropolitana». La planificación urbana quedó al servicio del plan de desarrollo y ambas se convirtieron en instituciones fundamentales de la joven República Popular. La planificación conservó contenidos de los planes metropolitanos anteriores, pero exigió además disponer de antemano o preparar con detalle la localización de los edificios, los calendarios de construcción y los programas de uso, incorporando así el diseño a su ámbito desde el principio [4]. La estrecha coordinación entre planificación urbana y planificación económica estableció el marco político-económico básico de la gobernanza nacional, periodo descrito posteriormente como la «primera primavera» de la planificación urbana china [5].

La planificación urbana fue abandonada durante la Revolución Cultural, pero se restableció tras la reforma y la apertura. El Reglamento de Planificación Urbana de 1984 la definió como los objetivos y el plan de desarrollo urbano para un periodo determinado, la disposición integral de la construcción urbana y la base para gestionarla. Como actividad, se dividió en planificación general y planificación detallada [6-7], separándose su función administrativa de la práctica profesional. Para subsanar la falta de posicionamiento estratégico del desarrollo urbano, China incorporó a la planificación urbana la práctica nacional de planificación del sistema urbano.^① Un rasgo definitorio de aquella etapa fue su subordinación al principio de que «el desarrollo es la prioridad absoluta»: la planificación favoreció el crecimiento económico y la captación de inversiones en las escalas regional, urbana e intraurbana, y se convirtió en una palanca y un catalizador decisivos de la reforma y la apertura.

A comienzos del nuevo siglo, la rápida urbanización y la expansión del suelo urbano llevaron al Gobierno central a reforzar la regulación macroeconómica del mercado inmobiliario. Para promover el desarrollo integrado urbano-rural, el sistema de trabajo de planificación urbana se transformó en un sistema de planificación urbana y rural. En términos jurídicos, la «planificación urbana» pasó a ser uno de los cinco niveles —nacional, provincial, municipal, de ciudad o municipio menor y de aldea—. De este modo, regresó a la escala de la ciudad y adquirió el sentido de «planificar la ciudad» [8]. En este contexto, la disciplina académica adoptó el nombre de Planificación Urbana y Rural.^② El Gobierno central definió expresamente esta planificación como un medio fundamental mediante el cual el Gobierno orienta y regula la construcción y el desarrollo urbano-rural [9], y declaró que constituía una responsabilidad importante de los gobiernos populares de todos los niveles, con los alcaldes y jefes de condado al frente de su ejecución administrativa.

En la nueva era, el secretario general Xi Jinping ha subrayado reiteradamente las funciones de orientación estratégica y de control vinculante de la planificación urbana en el desarrollo de las ciudades. La Conferencia Central de Trabajo Urbano de 2015 exigió a los comités municipales del Partido y a los gobiernos formular objetivos y programas de trabajo específicos, precisar las etapas de ejecución y sus garantías, reforzar la dirección de la planificación, la construcción y la gestión urbanas, y aportar la financiación necesaria [11]. En el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh), Xi Jinping instó a respetar el principio de que «las ciudades son construidas por el pueblo y para el pueblo» y a mejorar la planificación, la construcción y la gobernanza urbanas [12]. Por ello, la planificación urbana ya no es un mero trabajo administrativo departamental ni un plan técnico. Se ha convertido en un término integrador para todos los planes de escala urbana, en un instrumento principal del trabajo urbano del PCCh en la nueva era y en un medio básico para aplicar el concepto rector de la Ciudad del Pueblo, bajo la responsabilidad primordial del comité del Partido.

En síntesis, el significado de «planificación urbana» se ha desplazado entre los niveles institucional, técnico y operativo (tabla 1). Este cambio semántico no es meramente lingüístico: refleja transformaciones de las instituciones políticas chinas, ciclos de desarrollo económico, cambios en el nivel y el ritmo de urbanización y una comprensión social cada vez más profunda de las ciudades, especialmente entre las autoridades de gobierno.

Para analizar esta evolución semántica y aclarar la misión y la posición de la planificación urbana en distintos periodos, este artículo propone entenderla desde tres dimensiones: función gubernamental, práctica profesional y desarrollo disciplinar.

Tabla 1. Evolución histórica del significado de «planificación urbana» en China

Periodo	Término	Posición	Significado central
Periodo antiguo	Guihua (规画)	Parte del sistema nacional de gobernanza	Nombramiento de funcionarios y gobierno del pueblo; evaluación del emplazamiento; construcción de ciudades
Época moderna	Planificación metropolitana	Construcción urbana bajo un sistema de separación urbano-rural	Construcción de ciudades; diseño urbano
Década de 1950	Planificación urbana	Apoyo institucional a la economía planificada	Planificación general; nuevo desarrollo urbano y reconstrucción
Década de 1980	Planificación urbana	Palanca técnica para el crecimiento económico	Planificación del sistema urbano; planificación general; planificación detallada (planes regulatorios)
Década de 2000	Planificación urbana	Función administrativa del gobierno municipal	Planificación general; planificación detallada
Nueva era	Planificación urbana	Instrumento clave del concepto de Ciudad del Pueblo	Todos los tipos de planes a escala urbana

1.2 La planificación urbana como función gubernamental

Los Ritos de Zhou constituyen la primera exposición sistemática de China sobre las instituciones estatales y la división de las funciones gubernamentales. Centrados en reforzar la autoridad centralizada y resolver los problemas de gobierno de un territorio extenso [12], ofrecen un punto de partida para comprender la planificación urbana como función gubernamental. La obra incluye el Registro de los artesanos, que describe las formas y los modelos estructurales de las ciudades construidas [13], y consigna un sistema de cargos organizado sobre una base espacial [14]. Un orden espacial ideal exigía funcionarios correspondientes que lo materializaran, posibilitando el dominio político de un territorio amplio y consolidando la autoridad sobre el país. Las instituciones urbanas y los sistemas de planificación adaptados al orden político se incorporaron como instrumentos políticos a un sistema de gobernanza nacional cuyo objetivo superior era el orden ritual.

El sistema institucional para fundar ciudades se configuró gradualmente a comienzos de la dinastía Zhou Occidental [15]. La construcción de la capital era dirigida por altos ministros de la corte y, en ocasiones, por el máximo funcionario administrativo. Las demás ciudades solían planificarse y construirse bajo la coordinación del responsable administrativo local, con aprobación del Gobierno central. En la época imperial, las instituciones de planificación urbana respondían a las necesidades del Estado feudal unificado. Los sistemas anteriores de

construcción urbana se heredaron críticamente y se integraron en el orden imperial, dando lugar al denominado sistema Qin. Tras su transmisión y desarrollo durante los periodos Han Occidental, Sui-Tang, Song y Yuan, alcanzó el nivel más alto de la planificación urbana de la sociedad feudal china en las dinastías Ming y Qing [16]. Como función gubernamental, la planificación urbana siguió siendo una preocupación central de los gobernantes y un medio importante de gobierno del Estado.

En la época moderna, las incursiones occidentales introdujeron los conceptos de institución municipal y gestión urbana, alterando la larga tradición china de gobernanza integrada de lo urbano y lo rural. Las nociones de autoridad sobre la construcción municipal y autoridad de gestión llegaron a las concesiones de Shanghai en 1845. Desde 1894 se crearon órganos administrativos municipales tempranos en Pekín, Tianjin, Jinan, Shanghai y otras ciudades, prototipo de la administración china de planificación urbana. El Reglamento de Autonomía Local de Ciudades, Poblados y Municipios, promulgado por el Gobierno Qing en 1909, separó jurídicamente por primera vez ciudades, poblados y áreas rurales, estableció la autonomía local y asignó a las autoridades locales una amplia gama de obras públicas: escuelas y bibliotecas, carreteras y puentes, drenaje, edificios públicos, tranvías, alumbrado y abastecimiento de agua. En 1921, el Gobierno de Beiyang promulgó el Sistema de Autonomía Municipal y sus normas de aplicación. Guangzhou se convirtió en la primera ciudad formalmente constituida de China y creó una administración municipal con competencias en ingresos fiscales, construcción municipal, servicios públicos, transporte y comunicaciones, seguridad pública, saneamiento ambiental, cultura, educación y la planificación y construcción correspondientes. La Ley de Edificación y la Ley de Planificación Urbana del Gobierno nacionalista, aprobadas en la década de 1930, marcaron la institucionalización de la planificación y la construcción urbanas [16]. La separación moderna entre ciudad y campo y la concentración de las funciones de planificación en la ingeniería y la tecnología plantearon un gran desafío a la tradición autóctona china de la planificación como arte de gobernar.

Con la fundación de la República Popular, la planificación urbana y la planificación económica nacional sirvieron conjuntamente de base del sistema político [17] y desempeñaron un papel decisivo en la construcción del nuevo orden político-económico y en el desarrollo socioeconómico. La función de planificación urbana heredó en parte el énfasis moderno en el espacio físico. Sin embargo, como componente del sistema político, se mantuvo en la agenda de las máximas instancias decisorias. Desde las ocho ciudades clave y los 156 grandes proyectos de construcción hasta las normas de vivienda, la elaboración y aprobación de planes generales para las principales ciudades y la mejora ambiental y planificación de áreas clave, la técnica de planificación tuvo una marcada dimensión política y su autoridad se expresó sobre todo mediante la autoridad política.

En la década de 1980, la economía de mercado y los intereses departamentales cuestionaron la integralidad y la autoridad de la planificación urbana. Esta se retiró gradualmente de la agenda política del Gobierno central y pasó a presentarse cada vez más como un asunto local y una función técnica departamental. En la década de 2000, el Gobierno central volvió a recurrir a la planificación ante la insuficiente regulación pública, los conflictos entre funciones de planificación departamentales, la creciente divergencia entre los objetivos centrales y locales, los conflictos de intereses generados por la comercialización de la planificación y el diseño, las imperfecciones del mercado y el fracaso del control urbanístico. Se reclamó «reforzar sustancialmente la regulación integrada mediante la planificación urbana y rural» [10]. En 2018, el Comité Central del PCCh adoptó la importante decisión de integrar múltiples planes en un sistema unificado de planificación espacial, con autoridad única sobre el control del uso del espacio territorial y la protección y restauración ecológicas [18-19]. En esta etapa, la planificación urbana como función gubernamental se centró en el uso estatal de la planificación para regular la relación población-suelo-espacio y alcanzar así los objetivos de política de cada periodo.

1.3 La planificación urbana como profesión

La China antigua no conoció una ocupación denominada «urbanista», pero sí prácticas profesionales comparables. Los artesanos coordinaban trabajos relacionados con el territorio, los caminos y las obras hidráulicas, así como con los asentamientos urbanos y rurales, y proporcionaban apoyo técnico para crear entornos humanos armónicos y ordenados. Actuaban conforme a las intenciones de los gobernantes y a la jerarquía política establecida. Los funcionarios letrados y los artesanos colaboraban en la configuración del espacio urbano y rural: los primeros determinaban los programas, las disposiciones y las formas constructivas, y los segundos las materializaban mediante la técnica. La planificación aspiraba a que la destreza avanzara hacia el Dao, de modo que la técnica de planificación fuera un componente importante del arte de gobernar [16].

En el periodo moderno, especialistas retornados como Zhan Tianyou y Sun Ke impulsaron la ingeniería de planificación urbana y la administración municipal, mientras que la práctica y el profesionalismo de expertos extranjeros en China estimularon la aparición de una profesión nacional. Comenzaron a surgir instituciones especializadas y reglamentos de planificación. El Ministerio del Interior exigió que las ciudades establecieran comisiones de planificación metropolitana responsables de elaborar planes, prestar asesoramiento y asumir ciertos asuntos administrativos. La Ley de Planificación Urbana, el Reglamento de la Industria de la Construcción y el Reglamento de Arquitectos proporcionaron un entorno institucional para el desarrollo profesional. La práctica se expandió con rapidez: en 1928, la Comisión de Diseño Urbano de Guangzhou inició la elaboración del Borrador del Esquema de Diseño Urbano de Guangzhou y convocó públicamente a profesionales de la planificación, contribuyendo a la profesionalización; en 1929, el Gobierno nacionalista publicó el Plan de la Capital, considerado el primer plan moderno sistemático e integral elaborado bajo dirección china [16]. Como en los países desarrollados, la misión profesional consistía en mejorar la calidad del entorno humano y promover la reforma social mediante una práctica técnica especializada. No obstante, no era un oficio tradicional chino ni una ocupación independiente de la ingeniería civil y la arquitectura.

Desde 1949, el personal de planificación de China se ha ampliado mediante un proceso complejo. Antes de 1980, estaba integrado principalmente por funcionarios de los departamentos administrativos de planificación, encargados de elaborar, aprobar, ejecutar y gestionar los planes. En la economía planificada, la profesionalización significó sobre todo la formación de una industria departamental, que produjo gradualmente cierto cierre corporativo y protección de intereses [20]. Tras la Ley de Planificación Urbana de 1989, dos conferencias nacionales establecieron requisitos para las instituciones, la formación de personal y los cuadros profesionales, y fue apareciendo una serie de categorías técnicas para urbanistas diferenciada de las de ingenieros y arquitectos. Después del ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio, la planificación urbana se convirtió en una profesión independiente dentro de un ámbito de servicios técnicos reconocido internacionalmente, y los urbanistas pasaron de una categoría profesional-técnica general a una cualificación de ejercicio sujeta a acceso regulado [21]. Las instituciones de planificación también quedaron sometidas a gestión por cualificaciones, generando un sistema escalonado de acceso distinto de los sistemas de servicios técnicos o consultoría de muchas economías de mercado.

La profesión ha transitado así de la adscripción administrativa y la subordinación profesional a la organización independiente y la profesionalización. Dado el fuerte carácter de política pública de la planificación urbana, su desarrollo difiere sustancialmente del de las profesiones ordinarias de ingeniería y del de la investigación o consultoría de políticas. Al mismo tiempo, los institutos de planificación que funcionaban como organizaciones administrativas cuasi públicas atravesaron procesos de corporatización y reforma institucional con el desarrollo de la economía de mercado. Sus clientes dejaron de ser exclusivamente públicos y se diversificaron hacia actores orientados al mercado. Sin embargo, las propias instituciones siguieron limitadas por sistemas de

cualificación arraigados en la lógica de la economía planificada y en la protección de intereses sectoriales. Estos cambios han afectado profundamente a la profesión. La ética profesional y la defensa del interés público son más importantes que nunca. La diversidad de clientes, la responsabilidad técnica limitada y la operación de mercado definen cada vez más su desarrollo, mientras que reformar el sistema de cualificaciones y simplificar moderadamente la doble restricción administrativa de las credenciales institucionales e individuales se ha convertido en una cuestión central para revitalizar el mercado de la planificación, el diseño y la consultoría.

1.4 La planificación urbana como disciplina

La China antigua no contaba con una disciplina moderna de planificación urbana y rural, pero sí con tradiciones culturales y de conocimiento relacionadas con ella. Este saber se hallaba disperso entre los departamentos gubernamentales responsables del gobierno y la administración y se caracterizaba por el «aprendizaje en el gobierno» y la erudición oficial especializada. Incluía conocimientos sobre el orden ritual del espacio, la geomancia, la gobernanza urbana y rural, la construcción urbana y las instituciones de fundación de ciudades [16].

La tradición cognitiva de la planificación china antigua se estableció inicialmente en el periodo pre-Qin, tomó forma desde las dinastías Qin y Han hasta las Sui y Tang, y se transformó desde las Song y Yuan hasta las Ming y Qing. Combinaba un pensamiento holístico y de equilibrio general con la integración de la función material y el sustento espiritual, mostrando la estructura de una ciencia integral. Su sistema de conocimientos se formó mediante la inducción, el análisis y la síntesis de la experiencia práctica, y se transmitió junto con otros saberes a través de la educación oficial. Al articular rito y música, buscaba no solo la verdad, sino también el bien y la belleza [16].

Durante la transmisión moderna del saber occidental a China, la educación oficial se orientó gradualmente hacia la formación profesional. Las escuelas de ingeniería creadas durante el Movimiento de Autofortalecimiento contenían los primeros conocimientos modernos de planificación, mientras que los debates sobre la autonomía local introdujeron teorías occidentales de planificación urbana y administración municipal. A medida que se amplió la práctica dirigida por los gobiernos urbanos, los contenidos desarrollados en distintos campos se consolidaron dentro de la arquitectura, influyendo directamente en la comprensión académica y pública de la planificación urbana [22]. El conocimiento evolucionó así de «planificación urbana como ingeniería» y «planificación urbana como estudios municipales» a «planificación urbana como arquitectura». El funcionalismo, el racionalismo y las interpretaciones positivistas de la ciudad, la sociedad y el espacio, expresados tanto en corrientes científicas como humanistas, limitaron el desarrollo de un conocimiento autóctono de planificación.

En la década de 1950, la implantación de la economía planificada y del sistema de planificación institucionalizó por primera vez la planificación urbana y rural como disciplina. Se incorporaron teorías y métodos de la Unión Soviética y se estableció un estatus disciplinar independiente mediante un sistema de conocimientos basado en la arquitectura, centrado en el diseño físico-espacial y orientado a las necesidades profesionales. Por una parte, los métodos de trabajo descendentes, la asignación directa de recursos por el Gobierno y la búsqueda de relaciones racionales entre los elementos constituyeron el núcleo científico de la planificación en la economía planificada. Por otra, la racionalidad técnica e instrumental volvió a la disciplina dependiente e incluso subordinada.

Tras la reforma y la apertura, la planificación urbana y rural se restableció e incorporó la geografía, la ecología y otras disciplinas afines, avanzando mediante un proceso de científicación. Su estructura de conocimientos y sus métodos técnicos se ajustaron y mejoraron de forma continua. Posteriormente absorbió saberes de diez disciplinas de primer nivel relacionadas, logró avances importantes en doce campos de

conocimiento y fue reconocida como disciplina nacional de primer nivel en 2011. Como campo interdisciplinar, organiza, depura y sistematiza unidades y puntos de conocimiento existentes y emergentes, proceso que en los estudios de la ciencia se denomina en gran medida «integración del conocimiento» [22]. No obstante, sigue confinada a la categoría de ingeniería y no ha logrado un cambio fundamental de paradigma disciplinar.

1.5 Relaciones internas y dilemas de las tres dimensiones

Función, profesión y disciplina son las tres dimensiones aquí propuestas para examinar la planificación urbana. No se han desarrollado al mismo ritmo: la dimensión profesional ha tendido a liderar, la disciplina se ha ampliado gradualmente y la función gubernamental ha variado con el cambio institucional. La planificación urbana como función gubernamental existe desde la Antigüedad y cobró importancia cuando los gobiernos modernos intervinieron activamente en la urbanización y la modernización. La planificación como profesión apareció solo en la época moderna y se expandió de manera continua, produciendo un patrón de «funciones de planificación sostenidas por la industria» y «educación profesional orientada a la práctica». La elaboración y formulación de planes y el «hacer planificación» llegaron a ser casi sinónimos de planificación urbana. Como disciplina, se estableció formalmente en la primera mitad del siglo XX, al acelerarse la industrialización. Acumuló experiencia al afrontar problemas urbanos e incorporó amplios conocimientos de campos relacionados, hasta convertirse gradualmente en una disciplina relativamente independiente y dotada de un sistema coherente de saberes.

Estas dimensiones examinan la planificación urbana desde la perspectiva de sus actores principales y constituyen un marco cognitivo necesario para el desarrollo saludable del campo. Están estrechamente relacionadas (figura 1), pero siguen lógicas internas distintas. La función gubernamental responde, en general, a la alineación política y al cumplimiento administrativo; la profesión, a las reglas del mercado, la protección sectorial y la innovación tecnológica; y la disciplina, a la producción y difusión del conocimiento. Por tanto, la lógica administrativa no puede prescribir el desarrollo disciplinar o profesional; la lógica disciplinar no explica por completo el comportamiento administrativo o profesional; y la lógica profesional no debe imponerse al desarrollo administrativo ni al disciplinar.

La orientación práctica de la planificación urbana hizo que, desde su origen, compartiera una doble condición: una tradición intelectual común y una profesión común. El conocimiento se transmitía mediante el desarrollo de habilidades; las habilidades se cultivaban mediante la aplicación del conocimiento; y ambos servían a las necesidades gubernamentales. Esto generó flujos internos de conocimientos y capacidades entre departamentos funcionales, instituciones profesionales y universidades. Al mismo tiempo, las exigencias de una urbanización rápida y a gran escala, junto con las cualificaciones de acceso regulado y los umbrales técnicos, produjeron una circulación interna de profesionales entre esas mismas tres esferas organizativas. El artículo denomina «isomorfismo tridimensional» de la planificación urbana a esta circulación de conocimientos, habilidades y personal, patrón que también ha suscitado críticas por el carácter cerrado del campo [23].

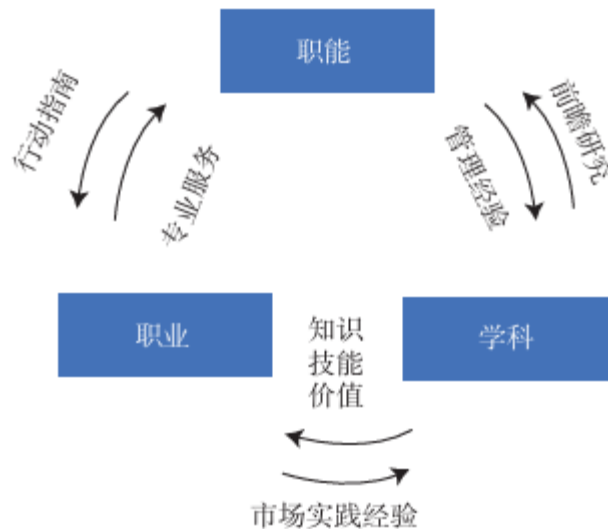


Figura 1. Relaciones lógicas entre las tres dimensiones de la planificación urbana

En un nivel más fundamental, sin embargo, la relación entre función, profesión y disciplina no se determina dentro del sistema cerrado de la propia planificación urbana, sino que está configurada por la demanda social y por los actores implicados. El establecimiento y la eficacia operativa de la función de planificación dependen del sistema político-económico, la filosofía de gobierno, la capacidad administrativa y el nivel de comprensión. La escala, los tipos de productos y los modelos de servicio de la profesión vienen determinados por la demanda socioeconómica, el nivel y el modo de urbanización, las tendencias institucionales y de política pública, y el apoyo del mercado. El crecimiento y perfeccionamiento del sistema disciplinar de conocimientos dependen del desarrollo científico y tecnológico, el entorno institucional, la experiencia práctica y la integración interdisciplinar [24-25].

2 Contradicciones endógenas entre el «isomorfismo tridimensional» y la modernización de la gobernanza

Históricamente, el isomorfismo tridimensional tuvo una doble cara. En una etapa de escasez de recursos normativos, humanos, tecnológicos y cognitivos, sostuvo eficazmente la rápida industrialización y urbanización y ayudó a China a evitar gran parte del desorden experimentado por otros países en desarrollo. La experiencia china de planificación obtuvo reconocimiento internacional y quedó reflejada en la Nueva Agenda Urbana, principal documento de política de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) [26]. Sin embargo, aunque este modelo pudo ser una elección inevitable en un periodo histórico concreto, no debe considerarse un patrón universalmente óptimo ni regular.

2.1 Orientación de la planificación: de la asignación de recursos a las relaciones entre oferta y demanda

La economía planificada enfatizaba la asignación de recursos, pero carecía de la investigación teórica y la experiencia práctica necesarias para comprender la demanda, en especial una demanda diversa e individualizada. En una economía poco desarrollada, una estructura industrial orientada a la subsistencia básica produjo un enfoque antiurbano del control del uso del suelo. El énfasis excesivo en el abastecimiento de alimentos reprimía de manera natural la demanda de otros bienes y servicios. El pensamiento igualitarista también borraba la demanda individual: indicadores estadísticos como el suelo per cápita y el consumo per cápita de equipamientos municipales y de servicios se convirtieron en normas de control para la provisión de suelo, espacio y servicios públicos en la planificación urbana.

Una vez que China alcanzó una sociedad modestamente acomodada en todos los aspectos, la planificación ya no podía concentrarse únicamente en la asignación pública de recursos; debía examinar también las relaciones entre oferta y demanda. La demanda de suelo y espacio se hizo más diversa, integrada, individualizada, personalizada y de mayor calidad, y pasó progresivamente de las necesidades materiales o de subsistencia a las espirituales y de autorrealización. Por ello, la demanda promedio perdió buena parte de su pertinencia [26]. Estos cambios generaron nuevos usos del suelo, escenarios y formatos de consumo y prácticas espaciales, visibles en el crecimiento reciente de la economía de los influentes, la economía nocturna y las actividades culturales y turísticas.

La transformación de la demanda también desplazó la valoración de los recursos desde un criterio único hacia un reconocimiento plural. En la civilización agraria, recursos como la tierra se asignaban principalmente para satisfacer necesidades de subsistencia. La civilización industrial rompió con esa valoración unidimensional y el PIB sustituyó a la producción agrícola como medida principal del valor de los recursos, en la búsqueda de una producción a gran escala y una vida próspera. Sin embargo, la acumulación de riqueza basada en el consumo de recursos no puede responder a las exigencias de la civilización ecológica. En consecuencia, la valoración se ha ampliado a valores ecológicos, emocionales y de otra índole, con mayor atención simultánea a la eficiencia y la equidad.

La demanda social es el factor fundamental que determina la posición y el papel de la planificación urbana [25]. En 2015, el Comité Central del PCCh y el Consejo de Estado promulgaron el Plan Integrado de Reforma para Promover el Progreso Ecológico, elevando la planificación de una tarea de construcción urbana a un fundamento del sistema institucional nacional. Como componente de la planificación espacial, la planificación urbana experimentó una transformación sustancial de estatus y función [27], y su objeto se amplió del espacio físico al territorio completo, todos los elementos y múltiples dimensiones.^③ También cambiaron la autoridad competente y las funciones de ejecución: el Gobierno pasó de asignar directamente recursos a actuar como garante y proveedor de plataformas. La orientación profesional se desplazó de la asignación de suelo y recursos espaciales a la gestión de la demanda y la orientación de valores en el uso de esos recursos. Los actores profesionales se ampliaron de los urbanistas a una comunidad más extensa de especialistas técnicos, inversores y emprendedores, y ciudadanos ordinarios. Aunque el sistema disciplinar siguió abordando el cambio físico-espacial, también se orientó hacia la administración pública, la sociología, la psicología y otras humanidades y ciencias sociales. Lamentablemente, las autoridades de planificación, la industria y la disciplina no reconocieron ni se adaptaron adecuadamente a esta transformación en aquel momento (tabla 2). La reforma institucional de 2018 y la llegada de la era de renovación urbana devolvieron definitivamente la planificación urbana a una condición racional de no isomorfismo entre función, profesión y disciplina.

Tabla 2. Transformación de las demandas sociales desde la planificación urbana-rural hacia la planificación espacial: comparación de las dimensiones funcional, profesional y disciplinar

Dimensión / elemento	Planificación urbana-rural antes de 2015	Tras la introducción de la planificación espacial por el Gobierno central en 2015
Demanda social - posición básica	Despliegue estratégico y disposición detallada del desarrollo espacial urbano	Uno de los soportes institucionales de la civilización ecológica
Demanda social - objeto de planificación	Asentamientos urbanos y rurales y sus espacios físicos internos	La totalidad del espacio territorial y todos los elementos de recursos

Dimensión / elemento	Planificación urbana-rural antes de 2015	Tras la introducción de la planificación espacial por el Gobierno central en 2015
Demanda social - sistema central	Racionalidad instrumental	Racionalidad axiológica
Demanda social - lógica central	Lógica de planificación: objetivos, procesos, integración, coordinación y principios relacionados	Lógica de planificación: objetivos, procesos, integración, coordinación y principios relacionados
Función de planificación - autoridad competente	Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural - departamentos provinciales de vivienda y desarrollo urbano-rural - oficinas municipales o de condado de planificación	Ministerio de Recursos Naturales - departamentos provinciales de recursos naturales - oficinas de recursos naturales y planificación / oficinas de planificación y recursos naturales
Función de planificación - sistema de elaboración de planes	Basado en la jerarquía administrativa y la escala espacial	Basado en la jerarquía administrativa y la escala espacial
Función de planificación - vía de ejecución	Desarrollo y construcción	Mecanismos de transmisión, control de usos, desarrollo y construcción
Profesión de planificación - regulación sectorial	Regulación del acceso mediante cualificaciones institucionales y credenciales individuales	Regulación del acceso mediante cualificaciones institucionales y credenciales individuales
Profesión de planificación - entidades elaboradoras	Institutos de planificación urbana	Institutos de planificación urbana, institutos de planificación del suelo y empresas de tecnologías de la información
Profesión de planificación - composición profesional	Urbanistas registrados de planificación urbana y rural	Participantes en la planificación, incluidos urbanistas registrados y otros actores
Disciplina de planificación - disciplinas principales	Planificación urbana y rural	Planificación urbana y rural, estudios de recursos naturales, economía del suelo, oceanografía, administración pública, silvicultura, ciencia de pastizales y campos relacionados

2.2 Convicciones de la planificación: de la racionalidad instrumental a la racionalidad axiológica

Una consecuencia directa del isomorfismo tridimensional fue la prioridad concedida a la práctica y a la racionalidad instrumental, con un grave abandono de la racionalidad axiológica. Esta carencia ya no responde a la

orientación de valores de la modernización de la gobernanza. El cambio más profundo de la planificación urbana-rural a la planificación del espacio territorial reside en la transformación de la racionalidad axiológica subyacente.

Las Opiniones del Comité Central del PCCh y del Consejo de Estado sobre el Establecimiento de un Sistema de Planificación del Espacio Territorial y la Supervisión de su Ejecución, publicadas en 2019 (en adelante, las Opiniones), reclamaron una civilización ecológica centrada en las personas. La planificación del espacio territorial debía seguir la nueva filosofía de desarrollo, situar a las personas en el centro, partir de las condiciones reales y realizar un diseño de alto nivel conforme a las exigencias del desarrollo de alta calidad, para lograr una coexistencia armoniosa entre humanidad y naturaleza sobre la base del desarrollo humano sostenible [28]. Bajo esta orientación de valores, debe reconstruirse la ética profesional de la planificación urbana. La investigación y la conducta profesional deben centrarse en el interés público; la teoría básica de la planificación espacial ha de fundamentarse en el respeto a la naturaleza y la protección de la biodiversidad; y las reglas y procedimientos deben tomar como línea de base el respeto a la historia y la continuidad cultural. Los objetos de planificación y el desarrollo equilibrado deben reconsiderarse de acuerdo con los principios de inclusión plural y equidad social [29].

El isomorfismo tridimensional y la ausencia de racionalidad axiológica no pueden sostener las tareas de la planificación del espacio territorial ni las exigencias de la planificación urbana en la nueva era. La planificación territorial abarca todo el territorio, todos los elementos y el proceso completo, y se orienta a la protección, la equidad y la ecología. Las ciudades también afrontan la difícil renovación del tejido construido existente, que requiere planificación minuciosa y gobernanza refinada. Por ello, el alcance funcional de la planificación, así como los ámbitos de investigación e impacto de la decisión administrativa, se han ampliado y deben incorporar conocimientos de más disciplinas. Más importante aún, bajo un modelo de contribución conjunta, gobernanza conjunta y beneficios compartidos, las empresas y la ciudadanía han de participar en la planificación. El éxito depende de que más actores de gobernanza comprendan la ciudad, fortalezcan su conciencia urbana y planificadora, aumenten su disposición a planificar y desarrollen capacidad de planificación. La racionalidad axiológica se ha convertido en una nueva base tanto de la disciplina como de la profesión, en consonancia con las expectativas del Partido y el Gobierno.

2.3 Ejecución de la planificación: de la autoridad técnica a la autoridad del Estado de derecho

El isomorfismo tridimensional ocultó la fuente de la autoridad planificadora y alentó una confianza errónea en la autoridad técnica, departamental o administrativa. La planificación urbana moderna surgió del pensamiento modernista, cuyo racionalismo constituye uno de los núcleos de la modernidad [30]. Durante la modernización, la racionalidad instrumental orientada a maximizar la eficiencia se convirtió en una aspiración dominante. Los urbanistas dotados de racionalidad técnica fueron tratados como custodios de la verdad y recibieron autoridad técnica [31]. Sin embargo, esta autoridad depende de instrumentos técnicos y suele buscar la optimización conforme a un único estándar, como si se tratara de un remedio universal. Tal tendencia puede provocar por sí misma el fracaso de la planificación.

Algunos urbanistas trabajan en departamentos gubernamentales y controlan importantes recursos administrativos, lo que objetivamente los sitúa dentro de estructuras de poder y les confiere una apariencia de autoridad administrativa sobre la planificación. Al mismo tiempo, muchos no logran evitar la dependencia propia de un «grupo de conocimiento», carecen de dignidad profesional y compromiso científico, y quedan atrapados en una obediencia acrítica a los dirigentes.

Además, los departamentos de planificación, como autoridades gubernamentales competentes, no solo gestionan asuntos públicos, sino que también desarrollan intereses departamentales propios: buscan condiciones

favorables para la supervivencia y expansión del sector u organización bajo su jurisdicción [32]. Así, la autoridad departamental puede convertir competencias sectoriales en legislación e intereses departamentales en objetivos de planificación, fenómeno frecuente durante periodos de rápido desarrollo y ajuste institucional.

La gobernanza urbana es hoy un componente esencial de la modernización del sistema y la capacidad de gobernanza nacional, y la planificación constituye una vía importante para esa modernización. La planificación urbana ya no es una especialidad técnica centrada en la pericia y la responsabilidad profesional; tampoco un oficio de autoprotección basado en restricciones de acceso; ni una organización centrada en el poder y potencialmente en el intercambio de intereses. Es un proceso de política pública claramente orientado al interés general, un mecanismo para formar valores compartidos mediante un pensamiento de límites básicos y una plataforma deliberativa de múltiples actores. En suma, es un proyecto social dirigido a modernizar la gobernanza. Cumple la función básica de proveer bienes públicos y la función de salvaguardia de corregir los fallos del mercado. Las decisiones de planificación operan, por tanto, en niveles cada vez más explícitos e importantes. Las decisiones técnicas deben destacar la racionalidad, la coordinación y la estética; las económicas deben asegurar crecimiento, eficiencia y viabilidad; y las políticas, legalidad, equidad e inclusión. En consecuencia, la planificación sustentada en autoridad técnica, departamental o administrativa afronta desafíos profundos.

En el contexto de la modernización china, la planificación urbana está pasando de su posición rectora en la economía planificada a convertirse en una plataforma de gobernanza [22]. La gobernanza urbana ha adquirido un papel central en la gobernanza social y la planificación urbana se ha convertido en un mecanismo clave para afrontar problemas diversos. Bajo la filosofía rectora de la Ciudad del Pueblo, los conocimientos y capacidades de planificación deben ir más allá de la arquitectura y el diseño. Han de abarcar al menos cuatro ámbitos: métodos de trabajo social, como la comunicación para construir consenso y la movilización social en favor del interés público; métodos de formulación de políticas, incluida la comunicación de políticas para coordinar la planificación; capacidades sobre recursos y medio ambiente, como la evaluación del valor y el desempeño; y competencias de planificación y diseño orientadas a la calidad y a soluciones personalizadas [29]. Para aplicar plenamente el concepto de Ciudad del Pueblo, la planificación debe abandonar la dependencia habitual de la autoridad técnica, departamental y administrativa y reconocer que su legitimidad procede de una autoridad ordenada basada en regularidades objetivas, una autoridad política fundada en el consenso y una autoridad jurídica basada en las instituciones.

2.4 Utilidad de la planificación: de una utilidad única a múltiples niveles

La utilidad esencial de la planificación reside en coordinar elementos. Desde la perspectiva de las funciones gubernamentales, la planificación sigue lógicas básicas distintas según el contexto departamental. Los departamentos de desarrollo y reforma, recursos naturales, y vivienda y desarrollo urbano-rural —los tres más estrechamente vinculados a la planificación espacial— difieren de manera sustancial en sus flujos internos de trabajo, orientación de valores, objetos y núcleos de control, derechos implicados, fundamentos técnicos y expresión espacial (tabla 3).

En un contexto de gobernanza, la planificación hace más que regular la asignación de recursos. Se centra en las necesidades e intereses humanos —individuales, colectivos y públicos— y busca maximizar la utilidad social. Sin embargo, los distintos actores manejan concepciones diferentes de la utilidad. En la planificación urbana-rural tradicional, los gobiernos locales, las empresas, los residentes y los profesionales pueden evaluarla de forma distinta. Bajo restricciones subjetivas y objetivas, los actores tienden a desatender u olvidar la utilidad final y a permanecer en los beneficios inmediatos e intermedios, revelando su interés propio y sus limitaciones (tabla 4).

En la Conferencia Central de Trabajo sobre Urbanización de diciembre de 2013, Xi Jinping señaló que la macrogestión de la urbanización estaba rezagada, la microgestión urbana seguía siendo débil, la reforma del sistema de planificación urbana avanzaba con demora y no se habían establecido mecanismos de participación ordenada en la gobernanza urbana, lo que afectaba a la calidad de la urbanización [33]. Este diagnóstico identificó directamente los desafíos de la utilidad de la planificación, tanto como función gubernamental como profesión, en el marco de la modernización de la gobernanza. La utilidad final no puede idealizarse como la utilidad inmediata y única. La planificación debe entenderse, en cambio, como un proceso de política pública que reconoce y respeta las demandas legítimas de los diferentes actores y emplea el diseño institucional y de mecanismos para orientarlos hacia la utilidad final. De este modo, como mecanismo de gobernanza, puede ayudar a identificar el máximo común denominador. Atribuir una mala ejecución únicamente a decisiones erróneas de los dirigentes o al interés propio de las empresas, o utilizar la responsabilidad técnica como vía de escape frente al «fracaso de la planificación», son lecciones de la práctica pasada que deben corregirse en la nueva era.

Tabla 3. Lógicas de utilidad de la planificación en distintos contextos departamentales

Elemento	Contexto de desarrollo y reforma	Contexto de recursos naturales	Contexto de vivienda y desarrollo urbano-rural
Instrumentos de planificación	Antiguos planes económicos nacionales y planes de desarrollo económico y social	Antiguos planes de uso del suelo y planes del espacio territorial	Antiguos planes urbanos y rurales
Flujo de trabajo	(Desarrollo) ámbito - proyecto - inversión	(Recursos) descubrimiento - utilización - supervisión	(Asentamientos humanos) planificación - construcción - gestión
Orientación de valores	Desarrollo macroeconómico y social	Conservación y uso sostenible de los recursos	Necesidades de los usuarios de recursos
Objeto de control	Inversión: si invertir, cuánto y cuándo	Desarrollo: si desarrollar, modalidad e intensidad	Ingeniería: conducta constructiva, escala y tecnología
Núcleo de control	Utilidad de la inversión	Uso del suelo y control de la conversión de usos	Función del suelo y conversión del suelo bidimensional al espacio tridimensional
Instrumentos de control	Aprobación de proyectos y listas negativas	Cuotas de suelo y supervisión del suelo	Dictámenes de selección de emplazamiento, permisos de construcción y sanción de infracciones
Derechos implicados	Regeneración de la propiedad	De la propiedad al derecho de uso	Del derecho de uso a los derechos sobre bienes inmuebles

Elemento	Contexto de desarrollo y reforma	Contexto de recursos naturales	Contexto de vivienda y desarrollo urbano-rural
Núcleo técnico	Operación del capital y creación de riqueza	Reconocimiento, conservación y valorización del valor	Evaluación de la demanda y distribución de la riqueza
Expresión espacial	Región	Patrón	Disposición

Tabla 4. Demandas de los actores respecto de la planificación urbana y niveles de utilidad

Actor	Utilidad inmediata	Utilidad intermedia	Utilidad final
Gobierno local	Logros políticos e imagen urbana	Crecimiento económico	Equidad y justicia
Empresas de desarrollo	Ventas y beneficios	Marca de mercado	Responsabilidad social
Residentes	Novedad y revalorización inmobiliaria	Un hogar hermoso	El futuro de la ciudad
Profesionales de planificación y diseño	Contratos y resultados empresariales	Solidez técnica	Interés público

3 Retorno a la tradición del arte de gobernar para servir a la modernización china

La historia de la planificación urbana en los países desarrollados muestra que esta ha asumido responsabilidades específicas en diferentes periodos: la salud pública en el nacimiento de la planificación moderna; la reconstrucción y recuperación económica de la posguerra; los desafíos ambientales; y la equidad social. En la China antigua, la planificación era principalmente un medio para que los gobernantes administraran el territorio. La introducción de ideas occidentales, junto con la industrialización y la urbanización, la confinó después a funciones más estrechamente técnicas o departamentales. Cuando en los países desarrollados la planificación se orientó, en el plano de la política pública, hacia las personas, la coordinación de intereses y la justicia social, la mercantilización y la departamentalización en China la aproximaron más al servicio del desarrollo y la construcción. Aunque una extensa literatura destacó su carácter de política pública, el patrón general de isomorfismo tridimensional carecía del impulso endógeno necesario para transformarse.

3.1 Responsabilidad histórica de la modernización china

El XX Congreso Nacional del PCCh trazó el gran proyecto de construir integralmente un país socialista moderno e impulsar la revitalización nacional mediante la modernización china. La planificación aborda un futuro incierto y se caracteriza por la elección: según determinados valores, emplea distintas capacidades para seleccionar entre visiones y posibilidades. Tiene la responsabilidad histórica de respaldar la toma científica de decisiones y desempeñará un papel insustituible en la modernización china. Orientar el desarrollo económico y social mediante la planificación es una modalidad importante de gobierno del Partido y un rasgo definitorio del modelo de desarrollo del socialismo con peculiaridades chinas [34].

El Plan Integrado de Reforma para Promover el Progreso Ecológico reincorporó la planificación espacial al sistema institucional. La reforma del sistema nacional de planificación y la construcción del sistema de planificación del espacio territorial reforzaron aún más su papel institucional en la civilización ecológica. El suelo y el espacio ya no son recursos naturales disponibles para una extracción ilimitada, sino soportes fundamentales para gestionar la relación entre humanidad y naturaleza y hacer realidad la modernización china.

La planificación urbana ha demostrado ser irremplazable para impulsar la urbanización de nuevo tipo, respetar el principio de que las ciudades son construidas por el pueblo y para el pueblo, y desarrollar ciudades habitables, resilientes, innovadoras, inteligentes, verdes y culturalmente ricas. En particular, permite que las distintas formas de recursos urbanos cumplan sus funciones, favorece ciclos virtuosos y orienta el desarrollo urbano sostenible. También ha acompañado los grandes logros y la experiencia histórica del PCCh durante el último siglo y ha contribuido a configurar el enfoque del trabajo urbano en la nueva era [35].

Al mismo tiempo, la coordinación de la planificación se ha vuelto más importante que nunca para equilibrar recursos, medio ambiente y desarrollo. Tres documentos principales —las Opiniones de 2016 sobre el Mayor Fortalecimiento de la Planificación, la Construcción y la Gestión de las Ciudades [11], las Opiniones de 2018 sobre la Unificación del Sistema de Planificación y el Mejor Aprovechamiento de la Función de Orientación Estratégica de la Planificación Nacional del Desarrollo [34], y las Opiniones de 2019— establecieron conjuntamente el sistema nacional de planificación de China para la nueva era. Este sistema incluye la planificación nacional del desarrollo, la planificación del espacio territorial y los planes especializados, junto con sus mecanismos de coordinación, ajuste y complementación. Constituye una disposición institucional básica para coordinar la planificación dentro del sistema de gobernanza y una piedra angular para comprender con precisión el significado contemporáneo de la planificación urbana.

La nueva filosofía y el nuevo patrón de desarrollo exigen asimismo servicios públicos básicos más equilibrados y accesibles, una mayor calidad de servicio y la satisfacción de necesidades espirituales y culturales diversas, multinivel y multifacéticas. En una era de renovación del tejido urbano existente centrada en las personas y que utiliza la gestión de activos como instrumento importante, la planificación urbana debe partir del objetivo de satisfacer mejor las necesidades humanas y «reservar los mejores recursos para el pueblo» [36]. Debe identificar nuevos motores de crecimiento, impulsar la contribución conjunta, la gobernanza conjunta y los beneficios compartidos en la Ciudad del Pueblo, proteger el interés público, subsanar deficiencias, elevar la calidad y fortalecer el sentido de logro y bienestar de la ciudadanía [41].

3.2 Comprender la planificación urbana desde la perspectiva de la causa del Partido

3.2.1 Creciente atención del Partido a la planificación urbana

La gobernanza modernizada y la modernización de la gobernanza son inseparables. Las características intrínsecas de la modernización china hacen que su gobernanza se exprese principalmente como gobernanza de un gran país, gobernanza civilizatoria, gobernanza equitativa, gobernanza ambiental y gobernanza del desarrollo [42]. La dirección del Partido determina la orientación fundamental y la naturaleza de la modernización china. Como instrumento importante mediante el cual el Partido convierte en realidad el proyecto de modernización china, la planificación urbana ha recibido una atención creciente y se le han asignado nuevos valores y exigencias en la nueva era.

Durante una inspección de la planificación y la construcción de Pekín en 2017, Xi Jinping afirmó que la planificación urbana desempeña una importante función orientadora en el desarrollo de las ciudades. Se destacaron así su liderazgo estratégico y su control vinculante, y se identificó la buena planificación como la primera tarea de toda ciudad. Xi formuló también exigencias claras de valor: durante una inspección en

Guangdong en 2018, subrayó que la planificación y la construcción urbanas debían conceder gran importancia a la conservación histórica y cultural; durante una inspección en Shanghái en 2019, señaló que tanto la planificación como la construcción, y tanto el desarrollo de nuevas áreas como la renovación de la ciudad antigua, debían centrarse en las personas y atender las necesidades públicas. Asimismo, formuló plenamente el principio de que «las ciudades son construidas por el pueblo y para el pueblo» [52]. Esta perspectiva trasciende los principios administrativos ordinarios y se eleva al nivel de la filosofía de gobierno del PCCh.

En consecuencia, la planificación urbana ha superado la administración gubernamental y las funciones departamentales para convertirse en un componente importante del programa de gobierno del PCCh. La Resolución del Comité Central del PCCh sobre los Grandes Logros y la Experiencia Histórica del Partido durante el Último Siglo, de 2021, identificó el fortalecimiento de la planificación, la construcción y la gestión urbanas como un logro y una experiencia principales; «planificación urbana» fue el único tipo de planificación mencionado [35]. En 2022, el XX Congreso Nacional del PCCh pidió mejorar la planificación, la construcción y la gobernanza urbanas [12]. Posteriormente, la Decisión de la Tercera Sesión Plenaria del XX Comité Central del PCCh sobre una Mayor Profundización Integral de la Reforma para Impulsar la Modernización China [39] insistió en perfeccionar el sistema de planificación urbana. Estas formulaciones confirman la importancia de la planificación urbana en la nueva era y le asignan nuevas responsabilidades históricas.

A medida que China entra en una era urbana guiada por la modernización china, el PCCh ha reconocido plenamente el valor y la responsabilidad de la planificación urbana. Esta se ha convertido en un instrumento principal del trabajo urbano del Partido y en una planificación para el pueblo, no simplemente en un plan departamental, profesional o técnico.

3.2.2 La planificación urbana requiere una nueva interpretación para la nueva era

En 2015, las Naciones Unidas publicaron las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial, primera norma técnica internacional dedicada a este ámbito. Las Directrices definen la planificación urbana y territorial como un proceso de toma de decisiones para alcanzar objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales mediante visiones, estrategias y planes espaciales, respaldados por principios e instrumentos de política, mecanismos institucionales y participativos y procedimientos regulatorios [40]. Muchos países desarrollados dividen asimismo la planificación urbana en etapas y ciclos de política pública. Esta definición ampliamente aceptada muestra que la transformación de la planificación urbana hacia un proceso de política pública coincide con las tendencias internacionales [20, 41].

En China, la planificación urbana temprana equivalía en gran medida al diseño municipal y existió durante mucho tiempo como trabajo especializado. Tras la fundación de la República Popular y durante los primeros años de la reforma y la apertura, fue sobre todo una tarea de los departamentos gubernamentales. La Ley de Planificación Urbana y Rural de 2007 marcó una nueva etapa: devolvió la «planificación urbana» desde los niveles nacional, regional, urbano y rural al nivel específico de planificar la ciudad, y reforzó su carácter de política pública mediante la normalización de los procedimientos administrativos. La Conferencia Central de Trabajo Urbano de 2015 estableció requisitos de planificación científica, disposición racional y desarrollo sostenible, muchos de los cuales superaban ampliamente las funciones departamentales, el trabajo administrativo o los planes profesionales tradicionales. La conferencia consolidó además la planificación urbana como marco de política para «planificar la ciudad». En la práctica, evolucionó hacia «los diversos planes de la ciudad». Su significado se amplió para incluir, a escala urbana, la planificación del desarrollo como dirección estratégica de la gobernanza, la planificación espacial como fundamento del desarrollo y los planes departamentales y especializados relacionados con la construcción y la gobernanza urbanas.

La planificación urbana puede interpretarse, por tanto, de tres maneras. Primera, en un sentido amplio y general, todo trabajo relativo a la construcción urbana, los proyectos edificatorios o el carácter de la ciudad puede considerarse planificación urbana [42]. Esta comprensión está estrechamente vinculada a la antigua tradición gubernamental del Ministerio de Obras y a las contribuciones visibles de la ingeniería y la arquitectura modernas. Segunda, el término puede referirse específicamente a los planes elaborados por los gobiernos municipales, destacando sus atributos oficiales y funcionales. Puede incluir no solo planes generales municipales, sino también planes de transporte, vivienda, servicios públicos, infraestructuras y medio ambiente. Esta interpretación se originó en parte durante la economía planificada y se reforzó después de la década de 1990, cuando numerosos planes departamentales debían integrarse en los planes generales urbanos. Tercera, en la nueva era el Partido ha reforzado su dirección general y unificada sobre todos los ámbitos. El trabajo urbano afecta al desarrollo a largo plazo del país y a la posición gobernante del Partido; la planificación urbana es un instrumento principal y una guía estratégica de ese trabajo, así como un soporte clave del concepto de Ciudad del Pueblo. Su significado político es, por ello, explícito.

El nuevo significado contemporáneo de la planificación urbana comprende al menos tres elementos. En primer lugar, debe servir a la modernización de la gobernanza. Como plataforma local para aplicar la gobernanza nacional, no se limita a la coordinación técnica de parcelas o proyectos ni a instrumentos de control para ejecutar políticas centrales. Su tarea esencial es reconstruir las relaciones de producción en respuesta al desarrollo de las fuerzas productivas. En segundo lugar, es un proceso de ajuste de las relaciones entre actores interesados. Debe examinar las condiciones institucionales y las bases de gobernanza antes de aportar los elementos de planificación, y evaluar después la sostenibilidad y el desempeño de la ejecución y la operación, evitando tanto las ganancias extraordinarias creadas por la planificación como las pérdidas que empobrecen a los grupos afectados [43]. En tercer lugar, debe construir un mecanismo de gobernanza urbana centrado en las personas y basado en sus derechos, incluidos la igualdad en el uso del espacio y el derecho a participar en la toma de decisiones. Al coordinar la orientación de las políticas de desarrollo, la racionalidad axiológica en el uso de los recursos y las soluciones espaciales y técnicas, la planificación urbana puede guiar una asignación racional de los recursos espaciales por el mercado y crear entornos urbanos agradables que mejoren el bienestar, la seguridad y la satisfacción.

Desde la perspectiva de la demanda, la planificación sigue dos vías para mantener la coherencia entre el PCCh y las necesidades del pueblo.

La primera vía responde a las necesidades públicas existentes. La planificación desempeña un papel activo en identificar, coordinar y atender la demanda. El Partido y el Estado siguen profundizando en la investigación sobre la demanda y las conductas que esta impulsa, identifican necesidades de distintos niveles y campos a partir de los patrones de comportamiento de los residentes,^④ y consideran que satisfacer las crecientes aspiraciones del pueblo a una vida mejor es un objetivo fundamental de la gobernanza [44-45]. Dado que la ciudadanía es heterogénea y compleja, las necesidades varían entre grupos. En la renovación del espacio urbano existente, la escasez de suelo y espacio puede incluso generar conflictos entre demandas colectivas. Por ello, la planificación urbana debe coordinar la demanda mediante comunicación, negociación y mediación, aclarar las relaciones entre sujetos y objetos de gobernanza, buscar el máximo común denominador y responder eficazmente a necesidades diversas e integradas.

La segunda vía orienta la demanda pública. La planificación desempeña funciones importantes en crear, guiar y satisfacer la demanda. El Partido y el Estado asumen amplias responsabilidades en materia de estabilidad política, crecimiento económico, prosperidad cultural y desarrollo ecológico. Las necesidades generales y locales, así como las de largo y corto plazo, no siempre se concilian automáticamente. Mediante la difusión y movilización,

la transmisión de conocimientos y la orientación de valores —incluidos los sistemas de urbanistas comunitarios, la participación pública institucionalizada, las reuniones de movilización, los seminarios y los talleres [44-45]—, la planificación puede fomentar estilos de vida más verdes y bajos en carbono, reforzar la conciencia pública sobre el desarrollo sostenible y la participación en la gobernanza social, y traducir el diseño descendente de nivel macro en escenarios espaciales cotidianos mediante el diseño y la regulación del espacio.

La atención del Partido a la planificación urbana deriva, por tanto, de una filosofía de gobierno orientada a servir al pueblo y responder a las necesidades de la época, de las exigencias del desarrollo socioeconómico urbano sostenible y la civilización ecológica, y de la misión histórica de guiar el cambio de comportamiento de los usuarios de los recursos. Como instrumento principal del trabajo urbano, la planificación no asigna recursos directamente de manera simple ni se limita al control departamental del suelo de construcción y de las conductas edificatorias. Al permitir que el mercado desempeñe su función básica en la asignación de recursos, logra una coordinación de nivel superior mediante la orientación de objetivos, la guía de valores y la regulación de conductas, expresando así de forma integral la filosofía de gobierno. Por ello, ha llegado el momento de reconstruir de manera sistemática el sistema de planificación urbana, transformar sus valores, instituciones, mecanismos y apoyos técnicos para responder a las nuevas exigencias de gobierno, y establecer sistemas disciplinares, académicos y discursivos con características, estilo y espíritu chinos [46].

3.3 Perfeccionamiento del sistema de planificación urbana

La Tercera Sesión Plenaria del XX Comité Central del PCCh pidió perfeccionar el sistema de planificación urbana. Esta exigencia prolonga la política coherente del Partido respecto del trabajo urbano y la planificación, refleja una evaluación profunda de la práctica actual y constituye un despliegue estratégico para el periodo próximo.

Perfeccionar el sistema no significa negar sin más la enorme contribución de la planificación urbana durante más de siete décadas de la República Popular. Exige reevaluar su papel y posición, heredar las buenas tradiciones del Partido y profundizar la reforma para que la planificación responda a las necesidades de la nueva era. Al menos cuatro ámbitos merecen atención.

3.3.1 Respetar las regularidades objetivas y atender las necesidades del pueblo

Bajo la dirección del Partido, debe gestionarse adecuadamente la relación entre funciones gubernamentales, desarrollo profesional y construcción disciplinar. Merecen especial atención el respeto de las regularidades objetivas y la aplicación del concepto de Ciudad del Pueblo. Este concepto proporciona la idea rectora general de la planificación urbana y responde sistemáticamente a las preguntas fundamentales de a quién pertenece la ciudad, a quién sirve y en quién se apoya. El pueblo es el actor principal y el núcleo del poder urbano, y constituye el objetivo último de la planificación y la construcción de la ciudad. «Mantener la posición principal de las amplias masas en la construcción y el desarrollo urbanos y garantizar el carácter centrado en el pueblo de la ciudad son rasgos esenciales de la construcción urbana con características chinas y rasgos definitorios de la Ciudad del Pueblo» [47]. Son también la base política del gobierno del PCCh.

La dirección del Partido es el sistema fundamental de liderazgo de China, el rasgo definitorio de la modernización de su gobernanza y la condición previa para perfeccionar el sistema de planificación urbana. Superar los hábitos departamentales, sectoriales y profesionales de pensamiento y conducta, y comprender la planificación urbana de la nueva era desde la perspectiva de la causa del Partido, supone un desafío para los departamentos gubernamentales, la sociedad y los profesionales. Las exigencias administrativas, las demandas de desarrollo profesional o los intereses disciplinares no pueden sustituir las disposiciones institucionales del Partido para la planificación urbana.

La relación entre función gubernamental, desarrollo profesional y construcción disciplinar puede inspirarse asimismo en la sabiduría de la tradición china del arte de gobernar: un modelo administrativo de gobernanza mediante el Dao, un objetivo profesional en el que los instrumentos portan el Dao y una filosofía de valores según la cual el Dao sigue a la naturaleza. Retornar a esta tradición puede integrar los intereses del Partido gobernante y del pueblo [48].

3.3.2 Racionalizar las funciones y planificar bien la ciudad

Debe movilizarse la iniciativa respectiva de las autoridades centrales y locales. Devolver la planificación urbana a la escala de la ciudad aclara las relaciones entre los gobiernos central y local y entre el Gobierno y el mercado, en consonancia con una mayor profundización de la reforma. La planificación urbana atañe al desarrollo industrial, el entorno humano, las infraestructuras, los servicios públicos y la protección ecológica de cada ciudad y posee, por ello, un marcado carácter local. Los residentes locales son los principales actores interesados. Bajo las políticas nacionales y los planes de nivel superior, las decisiones deben corresponder a los comités locales del Partido, las asambleas populares y los gobiernos, para que la planificación pueda adaptarse a circunstancias cambiantes [49].

Tras una rápida urbanización y una construcción a gran escala, numerosos países desarrollados mantuvieron amplios debates y alcanzaron un consenso general: la planificación urbana es, ante todo, una responsabilidad local. Los responsables locales —consejos o gobiernos— determinan la orientación, la escala y el ritmo del desarrollo, formulan estrategias espaciales y etapas de ejecución, y movilizan recursos sociales para alcanzar los objetivos de planificación. Las diferencias entre sistemas políticos y jurídicos no alteran esta posición básica. Por ello, los documentos de las Naciones Unidas distinguen cinco niveles de planificación espacial: transfronterizo, nacional, regional urbano y metropolitano, urbano y comunitario [26, 40].

Esto no niega la responsabilidad del Gobierno central de considerar el país en su conjunto. Incluso las economías de mercado subrayan con fuerza la primacía de los intereses nacionales y regionales, que deben respetarse y protegerse en la planificación urbana. La Nueva Agenda Urbana atribuye a la política urbana nacional una importancia equivalente a la planificación estratégica del desarrollo urbano [26]. En China, los planes nacionales y la orientación de políticas influyen de manera sustancial en el desarrollo urbano local, especialmente a través de los Planes Quinquenales de Desarrollo Económico y Social Nacional y el Plan Nacional de Urbanización de Nuevo Tipo.

3.3.3 Orientar la planificación hacia la gobernanza e impulsar la contribución conjunta, la gobernanza conjunta y los beneficios compartidos

Debe culminarse la transición de la gestión a la gobernanza. La diferencia entre «planificación, construcción y gestión urbanas» y «planificación, construcción y gobernanza urbanas» no es solo terminológica, sino que refleja un profundo cambio histórico y político. La planificación urbana es, en esencia, un instrumento de las autoridades gobernantes: traduce sus intenciones en decisiones sobre la construcción y gestión de los entornos construidos y naturales. La gobernanza es el conjunto de formas mediante las cuales instituciones públicas y privadas e individuos gestionan asuntos comunes; un proceso continuo en el que se concilian intereses conflictivos o divergentes y se emprenden acciones conjuntas. Incluye instituciones formales y reglas de obligado cumplimiento, así como arreglos informales que las personas aceptan o consideran compatibles con sus intereses [50-51].

El modelo chino de Gobierno fuerte exigió históricamente una vía de gestión gubernamental. El Gobierno era el actor principal y la gestión consistía en un proceso administrativo interno organizado, dirigido principalmente por el propio Gobierno y los alcaldes, regido por instrucciones y procedimientos explícitos y orientado a maximizar la eficiencia. Sus objetos incluían el uso del suelo, el control del desarrollo, las conductas de

construcción y otros asuntos relacionados. La gobernanza, en cambio, es un esfuerzo conjunto del Gobierno, las empresas y la sociedad bajo la dirección del Partido. Sus objetos son los asuntos públicos de los ámbitos político, económico, social, cultural y ecológico. Comprende no solo una administración centrada en permisos dentro de las organizaciones gubernamentales, sino también la orientación integral del sistema social urbano, la coordinación entre departamentos y procesos interactivos de cooperación, consulta e intercambio en organizaciones y redes informales. El Gobierno no es el único sujeto de gobernanza y puede convertirse también en objeto de ella. Por tanto, la dirección centralizada y unificada del Partido y el sistema democrático socialista son esenciales para una gobernanza modernizada.

3.3.4 Elevar el nivel de coordinación y normalizar la coordinación entre múltiples planes

La integración de múltiples planes no es un fin en sí misma ni significa que deba existir un único plan. La coordinación entre planes es más importante. La integración atañe a las funciones gubernamentales y pretende resolver contradicciones y restricciones recíprocas entre planes públicos. La raíz de estos problemas no está en la planificación, sino en la evolución del desarrollo socioeconómico y la urbanización, que ha producido funciones departamentales superpuestas, desplazadas, ausentes o desajustadas, incongruencia entre autoridad y responsabilidad y asignaciones irracionales de recursos. En términos fundamentales, las relaciones de producción no se han adaptado al desarrollo de las fuerzas productivas. La solución básica es reforzar la comunicación entre departamentos gubernamentales, es decir, coordinar los planes. La integración es una medida especial para periodos de conflicto agudo; la coexistencia de múltiples planes es normal, y su articulación constituye el principio básico y el método de trabajo.

En una profesión y una disciplina acostumbradas al isomorfismo tridimensional, la práctica y el desarrollo interdepartamentales seguirán cada vez más sus propias lógicas internas. La profesión no debe obsesionarse con monopolizar todos los servicios de planificación correspondientes a las funciones de un único departamento competente; puede superar el ámbito de un departamento y prestar servicios técnicos a muchos. La disciplina no debe limitarse a estudiar las necesidades de una sola función de planificación, sino abordar el campo completo, realizar investigación científica y técnica, sintetizar experiencias de prácticas diversas y desarrollar un cuerpo integrado de conocimiento que abarque todos los tipos de planificación. Los departamentos competentes tienen una responsabilidad importante en orientar el desarrollo saludable de la profesión y la disciplina, pero ello no convierte a la industria de planificación ni a su sistema de conocimientos en propiedad departamental.⁽⁵⁾

En síntesis, superar el isomorfismo tridimensional exige garantizar que las funciones administrativas operen eficazmente dentro de marcos jurídicos y de política pública, mejorar la eficiencia administrativa, apoyar el crecimiento sostenible de la profesión y reforzar la autonomía y capacidad de la disciplina. Esto requiere una perspectiva que vaya más allá del marco tridimensional y la institucionalización de la coordinación interdepartamental de la planificación como mecanismo ordinario de trabajo.

4 Conclusión

El significado de la planificación urbana en la República Popular China ha experimentado dos grandes transformaciones. Primera, el sistema de planificación urbana y rural establecido por la Ley de Planificación Urbana y Rural de 2007 clasificó expresamente la planificación urbana como planificación a escala de ciudad. El término pasó así de ser una categoría colectiva que incluía planes nacionales y provinciales de sistemas urbanos y planes de poblados y aldeas a referirse de manera más estrecha a «planificar la ciudad». Segunda, la Conferencia Central de Trabajo Urbano identificó el buen trabajo urbano —incluidas la planificación, la construcción y la gestión— como una responsabilidad principal de los comités del Partido de todos los niveles, superando su anterior condición de función gubernamental o departamental. La Tercera Sesión Plenaria del XX Comité Central

del PCCh consolidó además la planificación urbana como sistema, no como plan especializado. El concepto de Ciudad del Pueblo de Xi Jinping reforzó el contenido político de la planificación urbana y proporcionó la orientación general para reconstruir su sistema.

El significado de «planificación urbana» ha evolucionado con los tiempos y ha asumido distintas responsabilidades históricas. Hoy, la planificación urbana es la planificación de la ciudad. El sistema de planificación urbana es la expresión a escala urbana del sistema nacional de planificación; una práctica concreta de gobernanza centrada en las personas en la construcción y gobernanza de la Ciudad del Pueblo; un sistema compuesto por los diversos planes de la ciudad bajo la orientación del sistema nacional; y un sistema de coordinación de múltiples planes urbanos. Su significado es más amplio que la planificación de orientación ingenieril del sector tradicional de la construcción, porque abarca las distintas formas de planificación de la ciudad. Al mismo tiempo, es más integrador: incorpora y desarrolla el despliegue general del sistema nacional, mantiene la continuidad vertical con este y actúa como término paraguas para los planes de todos los sectores y campos urbanos.

La planificación urbana ha regresado, desde el sistema vertical que abarcaba múltiples niveles administrativos en los primeros años de la reforma, al ámbito de los asuntos locales. Bajo la orientación de la planificación nacional y la política urbana nacional, y sujeta a los intereses nacionales y a los límites ecológicos y fiscales, proporciona una dirección estratégica y un marco de acción para el desarrollo urbano e integra todos los tipos de planes a escala de ciudad. Es un instrumento principal mediante el cual los comités municipales del Partido y los gobiernos aplican el concepto de Ciudad del Pueblo y desarrollan el trabajo urbano, así como un medio importante para resolver tensiones entre el centro y las localidades y entre departamentos. Reforzar el sistema y responder a las necesidades de la gobernanza urbana constituye, por tanto, una de las transformaciones más urgentes de la planificación urbana en la nueva era.

Bajo el objetivo de modernizar la gobernanza urbana, todos los planes de escala urbana abarcan conjuntamente el proceso completo, desde la gestión de la demanda hasta el uso de recursos y la regulación de conductas, logrando una coordinación real entre múltiples planes. La planificación urbana ha asumido así una mayor responsabilidad histórica en la coordinación vertical y horizontal. La propia planificación ha evolucionado desde un poder de policía que intervenía en los derechos de propiedad privada hasta una plataforma pública de modernización de la gobernanza. Bajo la dirección de los comités municipales del Partido, proyecta el futuro urbano, orienta los valores contemporáneos y regula la conducta social. Busca equilibrio y soluciones óptimas entre poder, derechos y capital; entre desarrollo, seguridad y medio ambiente; y entre historia, presente y futuro. Permite que las decisiones precedan a la acción y coordina el mapa base con el proyecto de desarrollo. Este proceso requiere planificación espacial y coordinación de proyectos de construcción; gestión de la demanda entre grupos socioeconómicos para equilibrar oferta y demanda de servicios públicos básicos, espacio público y vivienda pública; y comunicación y negociación entre actores de gobernanza para construir consenso tanto sobre la estrategia urbana de largo plazo como sobre los problemas inmediatos de la vida cotidiana.

Alcanzar esta transformación depende de que los departamentos de planificación actualicen sus conceptos, administren conforme a la ley y ayuden a los distintos actores a identificar el máximo común denominador. También requiere innovación profesional, una participación más amplia de otros sectores y un apoyo técnico más sólido para la toma científica de decisiones. Por último, la disciplina debe seguir acumulando conocimiento y sirviendo a la práctica, al tiempo que asume la responsabilidad de reforzar la conciencia urbana y planificadora de los responsables de decisiones y de la sociedad en su conjunto.

Notas

- ① La planificación del sistema urbano toma como objeto de estudio una región y su red de ciudades y poblados, y proporciona una base científica para la planificación general urbana. Se amplió gradualmente de la escala municipal a las escalas provincial y nacional, e incorporó el uso del suelo, la disposición de infraestructuras, la protección ecológica y ambiental y otros factores, avanzando hacia la totalidad del territorio y de los elementos. Esta expansión sembró las bases de la superposición e incluso del conflicto con las funciones de planificación de otros departamentos, en especial con los posteriores planes territoriales, de uso del suelo y de zonas funcionales principales.
- ② Cuando China ajustó su catálogo disciplinar en 2011, «Planificación Urbana», antes disciplina de segundo nivel dentro de Arquitectura, se elevó a la disciplina independiente de primer nivel «Planificación Urbana y Rural». Esta denominación refleja la dependencia de la disciplina respecto de las funciones administrativas y difiere de expresiones comunes internacionalmente como «planificación de la ciudad/urbana» y «planificación urbana/de la ciudad y regional».
- ③ Sobre la relación entre los ámbitos funcional, de impacto y de investigación de la planificación, véase la referencia [27].
- ④ En la reunión con los medios del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del PCCh, celebrada en noviembre de 2012, Xi Jinping afirmó que el pueblo ama la vida y espera una mejor educación, un empleo más estable, ingresos más satisfactorios, una seguridad social más fiable, servicios médicos y sanitarios de mayor calidad, viviendas más confortables y un entorno más hermoso, y que desea que sus hijos puedan crecer, trabajar y vivir mejor.
- ⑤ Según el Catálogo de Disciplinas de Titulación Académica publicado por el Comité de Títulos Académicos del Consejo de Estado (actualizado en abril de 2018), de 111 disciplinas de primer nivel agrupadas en 13 categorías, 26 disciplinas de siete categorías están relacionadas con la planificación del espacio territorial. Según el Catálogo de Especialidades de Grado de las Instituciones Ordinarias de Educación Superior del Ministerio de Educación (edición de 2020), de 703 especialidades de grado en 12 categorías, 54 especialidades de ocho categorías se relacionan con la planificación del espacio territorial, incluidas 38 estrechamente vinculadas. Las funciones de planificación de otros departamentos gubernamentales presentan una amplitud similar.

Referencias

- [1] WU Tinghai. La «planificación» de la ciudad de Daxing por Yuwen Kai en la dinastía Sui desde la perspectiva de la teoría de la situación [J]. Revista de Planificación Urbana, 2009(12): 39-47.
- [2] TIAN Yuan. Evolución de la terminología y los conceptos de la planificación urbana china moderna [D]. Nankín: Universidad del Sureste, 2015.
- [3] HUANG Shimeng. Explicación y compilación de terminología profesional de planificación metropolitana [M]. Asociación de Planificación Urbana de Taiwán, 1990.
- [4] LIU Jinhua. Comprender la «planificación»: examen lingüístico de la planificación y términos relacionados [J]. Revista de Planificación Urbana, 2024, 48(4): 85-94.
- [5] ZHOU Ganzhi. Bienvenida a la tercera primavera de la planificación urbana [J]. Revista de Planificación Urbana, 2002(1): 9-10.
- [6] Consejo de Estado. Reglamento de Planificación Urbana (1984) [S]. 1984-01-05.
- [7] Universidad Tongji. Principios de planificación urbana [M]. Pekín: Editorial de Arquitectura y Construcción de China, 1981.

- [8] Ley de Planificación Urbana y Rural de la República Popular China [S]. 2007-10-28.
- [9] Consejo de Estado. Aviso sobre el fortalecimiento de la supervisión y administración de la planificación urbana y rural (Documento del Consejo de Estado n.º 13 [2002]) [R]. 2002-05-15.
- [10] Comité Central del PCCh y Consejo de Estado. Opiniones sobre el mayor fortalecimiento de la planificación, la construcción y la gestión de las ciudades (Documento del Comité Central n.º 6 [2016]) [R]. 2016-02-06.
- [11] Xi Jinping. Enarbolar la gran bandera del socialismo con peculiaridades chinas y luchar unidos por la construcción integral de un país socialista moderno: informe al XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China [R]. 2022-10-16.
- [12] GUO Lu. Orden bajo el cielo y configuración de la polis: comparación del pensamiento urbanístico chino y occidental temprano en los Ritos de Zhou y la Política [J]. Revista de Planificación Urbana, 2023, 47(12): 32-38.
- [13] SUN Shiwen. El sistema de planificación urbana de la China antigua en los Ritos de Zhou [J]. Revista de Planificación Urbana, 2012, 36(8): 9-13.
- [14] GUO Lu, WU Tinghai. Distinguir orientaciones, establecer posiciones, estructurar el Estado y ordenar los campos: sistema de planificación espacial y métodos técnicos de la China antigua en los Ritos de Zhou [J]. Revista de la Universidad Tsinghua (Filosofía y Ciencias Sociales), 2017, 32(6): 36-54.
- [15] HE Yaju. Historia de la planificación urbana en la China antigua [M]. Pekín: Editorial de Arquitectura y Construcción de China, 1996.
- [16] Sociedad China de Planificación Urbana. Historia disciplinar de la planificación urbana y rural en China [M]. Pekín: Editorial de Ciencia y Tecnología de China, 2018.
- [17] ZHANG Jingxiang, LUO Zhendong. Tendencias contemporáneas de la planificación urbana y rural en China [M]. Nankín: Editorial de la Universidad del Sureste, 2013.
- [18] Comité Central del PCCh y Consejo de Estado. Plan Nacional de Urbanización de Nuevo Tipo (2014-2020) [R]. 2014.
- [19] El Gobierno central pone en marcha proyectos piloto de integración de múltiples planes en 28 ciudades y condados [N]. Herald Empresarial del Siglo XXI, 2014-11-19.
- [20] SHI Nan. Política de planificación y planificación orientada por políticas [D]. Pekín: Universidad de Pekín, 2005.
- [21] Ministerio de Personal y Ministerio de Construcción. Aviso por el que se promulgan las Disposiciones Provisionales sobre el Sistema de Cualificación Profesional de Urbanistas Registrados y las Medidas para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales de Urbanistas Registrados (Documento de Personal n.º 39 [1999]) [R]. 1999.
- [22] SHI Nan. Investigación disciplinar sobre planificación urbana y rural y sistema de conocimientos de planificación [J]. Revista de Planificación Urbana, 2021, 45(2): 9-22.
- [23] LI Tie. ¿Quién debe asumir la responsabilidad de la planificación urbana? [EB/OL]. 2024-09-29. <https://new.qq.com/rain/a/20200117A0J6MV00>.
- [24] SHI Nan. Demanda [J]. Revista de Planificación Urbana, 2019, 43(12): 1.
- [25] SHI Nan. Factores que influyen en las funciones sociales de la planificación urbana: análisis de su posición social [J]. Revista de Planificación Urbana, 2005(8): 9-18.
- [26] Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. Nueva Agenda Urbana [J]. Revista de Planificación Urbana, 2016, 40(12): 19-32.

- [27] Comité Central del PCCh y Consejo de Estado. Plan Integrado de Reforma para Promover el Progreso Ecológico [R]. 2015-09-11.
- [28] YANG Baojun, DONG Ke. Impulsar la civilización ecológica mediante el sistema de planificación del espacio territorial [EB/OL]. 2024-11-04. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=9692&cid=0>.
- [29] SHI Nan. Simposio académico sobre el desarrollo disciplinar bajo la reforma del sistema de planificación espacial [J]. Foro de Planificación Urbana, 2019(1): 1-11.
- [30] CAO Kang, WANG Hui. De la racionalidad instrumental a la racionalidad comunicativa: transformaciones del núcleo intelectual y de la teoría de la planificación urbana moderna [J]. Revista de Planificación Urbana, 2009, 33(9): 44-51.
- [31] ZHANG Tingwei. De «decir la verdad al poder» a «participar en el poder de decisión»: una tendencia de la teoría contemporánea estadounidense de la planificación —la planificación comunicativa— [J]. Revista de Planificación Urbana, 1999(6): 33-37.
- [32] SHI Nan. Sobre el interés público en la planificación urbana [J]. Revista de Planificación Urbana, 2004(6): 20-31.
- [33] Instituto de Historia y Literatura del Partido del Comité Central del PCCh. Extractos de los discursos de Xi Jinping sobre el trabajo urbano [M]. Pekín: Editorial de Literatura Central del Partido, 2022.
- [34] Comité Central del PCCh y Consejo de Estado. Opiniones sobre la unificación del sistema de planificación y el mejor aprovechamiento de la función de orientación estratégica de la planificación nacional del desarrollo [R]. Documento del Comité Central n.º 44 [2018], 2018-11.
- [35] Comité Central del PCCh. Resolución del Comité Central del PCCh sobre los grandes logros y la experiencia histórica del Partido durante el último siglo [R]. Pekín, 2021.
- [36] CCTV.com. La renovación urbana mejora la vida [EB/OL]. 2024-08-17. <http://politics.people.com.cn/n1/2024/0817/c1001-40300739.html>.
- [37] SHI Nan. Responsabilidad histórica de la planificación en el desarrollo urbano-rural sostenible y la modernización de la gobernanza: reseña de Revitalización rural sostenible y su gobernanza de planificación [J]. Ciencia del Suelo de China, 2023, 37(7): 135-136.
- [38] CHEN Weiguang. Modernización china y modernización mundial desde la perspectiva de la gobernanza [J]. Revista de la Universidad Renmin de China, 2024, 38(2): 44-55.
- [39] Comité Central del PCCh. Decisión sobre una mayor profundización integral de la reforma para impulsar la modernización china [R]. 2024-07-21.
- [40] SHEN Jianguo. ONU-Hábitat: Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial [J]. Revista de Planificación Urbana, 2016, 40(12): 9-18.
- [41] ZHAO Min. Orientación de política pública de la planificación urbana y administración conforme a la ley [J]. Revista de Planificación Urbana, 2007(6): 21-27.
- [42] SHI Nan. Establecimiento de un sistema de normas técnicas de planificación basado en el control de elementos y procedimientos [J]. Foro de Planificación Urbana, 2009(2): 1-19.
- [43] HAGMAN D. G., MISCZYSKI D. J. Ganancias extraordinarias y pérdidas: captación del valor del suelo y compensación [M]. 1.ª ed. Routledge, 1979: 187-202.
- [44] YIN Dongshui, ZHOU Guanghui. La planificación nacional orienta el desarrollo nacional: análisis político basado en los Planes Quinquenales de China [J]. Revista de Ciencia Política de la Academia China de Ciencias Sociales, 2022(5): 99-112.

- [45] ZHANG Lizhen, LI Ruomeng. Proceso histórico y experiencia básica del PCCh en la promoción del desarrollo coordinado de las «dos civilizaciones»: perspectiva de los Planes Quinquenales [J]. Ciencia de la Decisión, 2023(4): 5-14.
- [46] XI Jinping. Discurso en la 39.ª sesión de estudio colectivo del Buró Político del XIX Comité Central del PCCh, 27 de mayo de 2022 [R]. 2022.
- [47] YAN Bo. Orígenes, marco de gobernanza de la planificación y práctica del concepto de Ciudad del Pueblo [J]. Urbanistas, 2024, 40(5): 9-17.
- [48] FANG Zhaohui. Indagación sobre el significado del «arte de gobernar»: conmemoración del 125.º aniversario del nacimiento de Qian Mu [J]. Historia del Pensamiento Político, 2020, 11(4): 1-21.
- [49] Grupo de Investigación. Reforma e innovación en la elaboración de planes generales de ciudad [J]. Revista de Planificación Urbana, 2014, 38(S2): 84-89.
- [50] WU Jia, ZHANG Jingxiang. Transformación de la planificación urbana china desde la perspectiva del cambio en el arte de gobernar [J]. Estudios de Desarrollo Urbano, 2006(2): 64-68.
- [51] HE Yanling. El camino hacia la Ciudad del Pueblo [M]. Pekín: Editorial del Pueblo, 2022.
- [52] Centro de Investigación de Shanghái sobre el Pensamiento de Xi Jinping acerca del Socialismo con Peculiaridades Chinas para una Nueva Era. Impulsar el desarrollo urbano con un enfoque centrado en las personas [EB/OL]. 2024-11-04. <http://theory.people.com.cn/n1/2020/0616/c40531-31747831.html>.
- Revisado: septiembre de 2024. Traducción asistida por IA.