

Mecanismo de interacción sinérgica entre los planes de acción y el proceso de examen-evaluación desde la perspectiva de la implementación en bucle cerrado: un estudio de caso de la zona central de la capital china.

YANG Bing; LI Nan; WANG Liang; SUN Xue; DONG Boning

Resumen

Dentro del nuevo sistema de planificación espacial territorial de China, los planes de acción constituyen un medio eficaz para transformar los planes a largo plazo en una implementación por etapas, mientras que el proceso de examen y evaluación desempeña un papel fundamental para supervisar y retroalimentar los resultados de la ejecución. A medida que la implementación de los planes se orienta hacia un modelo de gobernanza espacial más sistemático, jerárquico y dinámico, la interacción entre estos dos instrumentos es esencial para el funcionamiento integral del sistema de planificación. Los estudios existentes han instado generalmente a una mejor coordinación, pero rara vez han aclarado la relación intrínseca entre los planes de acción y el proceso de examen y evaluación, ni han propuesto un mecanismo sistemático para fortalecerla. Este artículo reexamina los arreglos institucionales actuales y analiza la necesidad y la importancia práctica de un mecanismo de interacción sinérgica desde tres perspectivas: los requisitos políticos de alto nivel, la mejora del sistema de planificación y las vías de implementación. Desde la perspectiva de la implementación del plan y de la gobernanza espacial, se establece un mecanismo basado en tres dimensiones: los actores de la gobernanza, los sujetos de la gobernanza y el entorno facilitador. Tomando como caso empírico la Zona Central de la Capital de Pekín, el artículo identifica seis características clave de una interacción eficaz: una organización laboral integrada; la alineación del contenido sustantivo; la conversión y incorporación efectivas de los resultados de la evaluación; la integración complementaria de datos e información; una gestión inteligente basada en plataformas; y un soporte técnico unificado a largo plazo.

Palabras clave: implementación del plan; plan de acción; examen y evaluación; interacción sinérgica; mecanismo institucional; Área Central del Capital

Aplicar de manera consistente un mismo esquema hasta el final se ha convertido en un amplio consenso en la reforma del sistema de planificación espacial territorial de China. Para lograr este objetivo, se han llevado a cabo extensas experimentaciones en la elaboración, implementación y gestión de los planes. Los planes de acción se han consolidado como una vía fundamental para la implementación por etapas,[1] mientras que el proceso de revisión y evaluación se ha convertido en un instrumento eficaz para supervisar y proporcionar retroalimentación sobre el desempeño de la implementación. Ambos son componentes esenciales del sistema de implementación. Al integrarlos en un marco analítico unificado, aclarar su relación y establecer mecanismos que permitan que se refuercen mutuamente, se puede mejorar la ejecución del proceso y enriquecer aún más el sistema de planificación espacial territorial.

1 Reevaluación de los sistemas existentes

1.1 Planes de acción

A lo largo de años de experimentación durante la rápida urbanización, los planes a corto plazo y los programas de implementación han ido abordando gradualmente el problema recurrente de que el desarrollo urbano a menudo se desviaba de los objetivos aprobados, los indicadores de control y las coordenadas espaciales tras la aprobación del plan.[1-3] Los planes de acción progresivos, elaborados anualmente o en ciclos de tres o cinco años, se han convertido en un modelo común de implementación.[4] Al coordinarse con los planes anuales de desarrollo económico y social y con los programas de inversión gubernamentales, fortalecen la coordinación espacial, orientan la inversión pública y la construcción urbana, y favorecen la implementación eficiente de los planes.[5] Por ejemplo, Shenzhen estableció ya en 2005 un sistema anual de planes de ejecución para la planificación de obras a corto plazo, lo que lo convierte en un instrumento fundamental para la aplicación del plan maestro de la ciudad.[6] En Pekín, Las listas de tareas de

las primeras y segundas fases del nuevo plan maestro también han reforzado la descomposición temporal y la ejecución de los objetivos generales de planificación.[7]

1.2 Examen y Evaluación

Históricamente, la evaluación de la implementación se realizaba habitualmente cada cinco a diez años, lo que limitaba su capacidad para proporcionar retroalimentación oportuna.[8] Tras la reforma del sistema de planificación espacial territorial, Pekín lideró el lanzamiento de programas de evaluación urbana en 2018.[9] Aproximadamente en ese mismo momento, el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural organizaron programas nacionales de evaluación a gran escala.cada uno con un enfoque distinto.[10] Como componente clave de la supervisión de la implementación,[11] el proceso de examen y evaluación supervisa los resultados del planificación, se centra en las variables críticas y las tareas fundamentales, identifica problemas y cuellos de botella en el funcionamiento y la ejecución urbana,[3] y proporciona apoyo institucional para transformar los métodos de planificación, garantizar su implementación y reforzar las funciones de orientación estratégica y control vinculante de los planes.[10]

1.3 Problema de investigación

Los planes de acción descomponen los objetivos a largo plazo en etapas ejecutables, clarifican las vías de implementación y mejoran la viabilidad de los objetivos de planificación. El proceso de revisión y evaluación permite que el proceso de implementación se autoevalúe, mejora su calidad y facilita el mantenimiento dinámico.[12] Ambos campos han generado una cantidad significativa de trabajo práctico y académico.Muchos estudios defienden una cadena completa de preparación, implementación, evaluación y supervisión [13-16] y exigen una coordinación entre los planes a corto plazo, los programas anuales y los procesos de examen y evaluación [17-19]. No obstante, la mayoría se limita a recomendaciones generales. Los estudios detallados sobre cómo debe funcionar dicha coordinación en la práctica siguen siendo escasos.Algunos estudios han abordado esta cuestión: Chen Yulan et al.[20] analizaron la preparación coordinada de la evaluación del desempeño y de la planificación espacial territorial desde la perspectiva del desarrollo industrial en Meizhou; por su parte, Zhan Meixu et al.[21] propusieron integrar en los ajustes anuales de los planes y en los programas de construcción de proyectos aquellos identificados mediante el sistema de evaluación de Guangzhou.

A medida que avanza la reforma de la planificación espacial territorial, la gobernanza espacial se caracteriza cada vez más por una lógica sistemática, jerárquica y dinámica.[22] Por lo tanto, se necesitan casos prácticos para establecer un mecanismo integral de interacción entre los planes de acción y el proceso de evaluación.El objetivo es crear un ciclo cerrado bidireccional de «retorno sobre la implementación (monitoreo y evaluación) – ajuste y mejora (transformación en implementación)», pasando así de una coordinación paralela a una colaboración integrada.

2 Desarrollo de un mecanismo de interacción sinérgica para la implementación de planes y la gobernanza espacial

2.1 Necesidad y significado práctico

2.1.1 Dirección establecida por la política nacional, las leyes y los reglamentos

Las Opiniones del Comité Central del PCCh y del Consejo de Estado sobre el establecimiento de un sistema de planificación espacial territorial y la supervisión de su implementación exigen expresamente una evaluación periódica y un ajuste dinámico de los planes espaciales territoriales en función de los resultados de dichas evaluaciones. Dado que los planes de acción convierten estos planes en procesos concretos de implementación, el proceso de examen y evaluación debe interactuar con ellos y brindar un sólido apoyo para su ajuste.La legislación municipal ha reforzado este requisito. Tanto los Reglamentos de Planificación Urbana y Rural de Pekín revisados en 2019 como los Reglamentos de Planificación Espacial Territorial de Nanjing, en vigor desde 2023, exigen evaluaciones periódicas y establecen que los planes de implementación a corto plazo y los programas anuales de ejecución deben elaborarse teniendo en cuenta los resultados de dichas evaluaciones.

2.1.2 Un medio importante para mejorar el sistema de implementación

El nuevo sistema de implementación de la planificación espacial territorial es un proceso continuo en el que la implementación, la evaluación, la retroalimentación y la corrección están estrechamente interconectados, y múltiples actores participan en una mejora coordinada.[22] No obstante, persisten lagunas en los niveles de

gestión y una débil transmisión vertical. Por lo tanto, es necesario optimizar los mecanismos institucionales para superar la coordinación interdepartamental insuficiente, las responsabilidades poco claras y los mandatos superpuestos,[23] así como para mejorar las relaciones entre los planes a distintos niveles y en diferentes sectores. A diferencia de los planes espaciales tradicionales, los planes de acción y los procesos de examen y evaluación no prescriben principalmente disposiciones detalladas sobre la distribución espacial, las funciones del uso del suelo ni los controles de capacidad. Su contenido técnicoespacial es relativamente limitado; en cambio, organizan políticas, instituciones y arreglos de implementación a nivel municipal, por sectores profesionales y en distintos niveles administrativos. Su interacción permite así conectar vínculos y niveles que de otro modo estarían fragmentados dentro del sistema de implementación y potencia su eficacia general.

2.1.3 Una vía racional para implementar de manera consistente un único plan directriz

Las condiciones y los entornos institucionales difieren inevitablemente en cada etapa de implementación, y problemas imprevistos pueden afectar el avance y el logro de los objetivos. Por lo tanto, se requieren respuestas oportunas y correcciones continuas para mantener la dirección y el ritmo adecuados. La interacción entre los planes de acción y los procesos de evaluación combina los objetivos de planificación a largo plazo con los resultados diagnósticos, permite ajustes progresivos de dichos planes y aumenta la flexibilidad y transparencia de la implementación. Esto representa un cambio desde una planificación basada en planos estáticos hacia una planificación dinámica de procesos. Por ejemplo, el estudio de 2022 sobre la Zona Central de Pekín reveló que la financiación para la conservación de la ciudad histórica requería una coordinación más estrecha. Dado que esta cuestión no estaba incluida en el plan de acción existente, se incorporó al definir las tareas específicas para 2023.

2.2 Diseño del mecanismo

2.2.1 Enfoque básico

La planificación es, en esencia, un proceso de política pública altamente complejo y sensible, así como una forma de gobernanza espacial.[24] La teoría de los sistemas de política pública pone énfasis en la conexión entre las distintas etapas. Lasswell y otros[25-26] dividen el proceso de política en inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Otros enfoques distinguen la formulación de políticas de su ejecución y dividen aún más el proceso en la identificación de problemas, la elaboración de estrategias, la asignación a departamentos responsables y la implementación concreta. Por el contrario, la teoría de la gobernanza espacial pone énfasis en la descomposición integral del sistema y en las relaciones entre sus componentes. Sun Shiwen [27] sostiene que el núcleo de la gobernanza espacial radica en integrar sectores y departamentos, así como en coordinar diversos elementos y acciones. Ouyang Peng y colaboradores [28], basándose en el enfoque de gobernanza integral, analizan los mecanismos de implementación de los planes maestros espaciales territoriales municipales y de condado desde los puntos de vista de objetivos, actores, niveles, instrumentos y procesos. Zhou Min y colaboradores [14] proponen un sistema de «coordinación de tres cadenas»: una cadena espacial para la transmisión entre distintas escalas, una cadena temporal para la transmisión durante el proceso de implementación y una cadena de retroalimentación para una supervisión multidireccional.

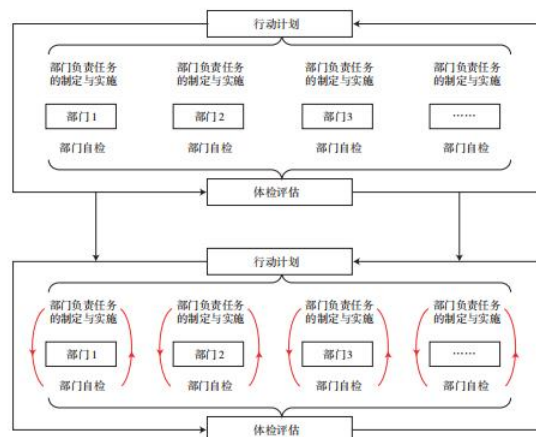
Al combinar las perspectivas de la política pública y la gobernanza espacial, los planes de acción así como los procesos de análisis y evaluación deben integrarse en contextos específicos de gobernanza y contar con el respaldo de las autoridades competentes, los recursos necesarios y la tecnología adecuada.[14] Dentro del marco existente de planificación espacial territorial, su interacción puede organizarse según tres dimensiones.[29] La dimensión de los actores se refiere a la comunicación, la colaboración y la resolución de problemas entre múltiples participantes en distintos escenarios. La dimensión objetiva se refiere al alineamiento sustantivo entre los elementos y el contenido de ambos instrumentos. La dimensión ambiental se refiere a las condiciones externas necesarias para una acción sostenida.

2.2.2 Coordinación efectiva entre los actores de la gobernanza

La implementación del plan sigue estando bajo la dirección del gobierno, y su ejecución de alta calidad depende de una coordinación a nivel superior y de la colaboración entre departamentos. La interacción entre los planes de acción y el proceso de examen y evaluación debe integrarse en las operaciones rutinarias del gobierno,[1] contar con el respaldo de la alta dirección y una cooperación interdepartamental, y utilizarse para superar la fragmentación y el departamentalismo.[30] Sus estructuras organizativas son generalmente similares:

los gobiernos municipales asumen el liderazgo; las autoridades de planificación lideran el proceso; y los departamentos responsables del desarrollo y la reforma, las estadísticas, el paisajismo, los transporte, los servicios municipales y otros ámbitos participan conjuntamente.

La coordinación debe abarcar todos los procesos de preparación, revisión, implementación y seguimiento, evaluación y ajuste. En primer lugar, las actividades relacionadas con ambos instrumentos deben estar integradas dentro de cada organización participante, logrando así una integración interna y un proceso completo (Figura 1). En segundo lugar, las responsabilidades en materia de implementación y autoevaluación deben distribuirse claramente y coordinarse entre las organizaciones. Una sólida dirección de alto nivel y una organización eficiente refuerzan la autoridad, reducen las preocupaciones departamentales, fomentan un consenso en materia de gobernanza compartida y mejoran la eficiencia organizativa tanto en la implementación de los planes de acción como en su revisión y evaluación. Estos mecanismos pueden mitigar la desconexión vertical y la debilidad de continuidad, así como la gestión horizontal con múltiples responsables y la mala



coordinación que suelen derivar de las negociaciones burocráticas y de divisiones ambiguas de autoridad.[14]

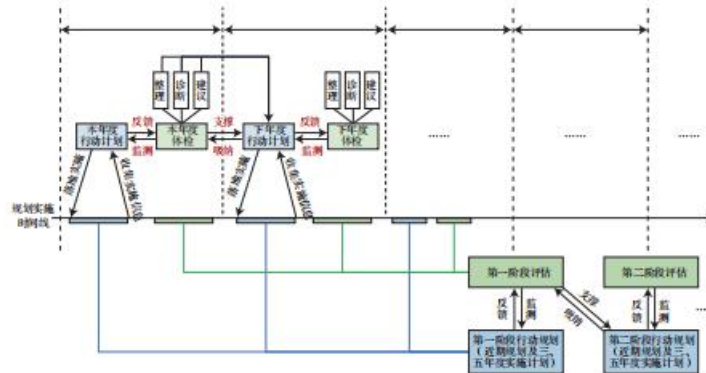
Figura 1. Cambios en la organización del trabajo departamental bajo un escenario de interacción sinérgica para los planes de acción y el proceso de examen y evaluación.

2.2.3 Alineación precisa de los objetos de gobernanza

Un alineamiento preciso de los elementos de gobernanza implica coincidir entre «lo que debe hacerse» y «lo que debe examinarse», así como transformar los resultados en medidas de implementación. Esto sustituye una secuencia superficial —«descripción general del problema – dirección general – referencia limitada – operaciones habituales – retroalimentación aproximada»— por una secuencia más profunda: «cuellos de botella clarificados – estrategias específicas – ajustes y mejoras – ejecución concreta – retroalimentación integral».

Los informes de evaluación del examen se implementan mediante instantáneas anuales y revisiones por etapas, mientras que los planes de acción traducen el contenido de la implementación en disposiciones anuales y tareas progresivas. Para lograr una alineación sustancial completa, son necesarias tres formas de coherencia. En primer lugar, la coherencia espacial: el alcance general y las áreas prioritarias del diagnóstico y la implementación deben coincidir. En segundo lugar, la coherencia temporal: los exámenes anuales deben corresponder a las tareas del plan de acción anual, mientras que las evaluaciones a tres o cinco años deben estar alineadas con el plan de acción general. En tercer lugar, la coherencia temática: las tareas prioritarias y los temas de evaluación deben centrarse en las mismas cuestiones clave, como el envejecimiento de la población, la regeneración urbana, la transformación industrial, así como la resiliencia y la seguridad.

La retroalimentación, el diagnóstico, la adaptación y la integración también deben ser eficaces (Figura 2). La evaluación del examen debe identificar los problemas desde la perspectiva de la coordinación general del plan de acción, tener en cuenta tanto los objetivos a largo plazo como las condiciones actuales de implementación, y proponer medidas de optimización que permitan ajustar o definir tareas para el año siguiente, e incluso generar proyectos específicos. Por el contrario, las tareas del plan de acción anual deben transformar los hallazgos y recomendaciones en disposiciones específicas por sector, espacio y actores: las cuestiones clave se convierten en áreas prioritarias; las zonas donde se concentran los problemas se convierten en zonas prioritarias de intervención; y los departamentos con mayores cargas de trabajo se convierten en beneficiarios prioritarios de apoyo. De este modo, los recursos financieros, de tierra y de política pueden asignarse de manera más precisa. La información sobre la implementación y los problemas encontrados deben recopilarse



detalladamente y retroalimentarse al siguiente ciclo de evaluación.

Figura 2. Absorción y conversión entre los planes de acción y el proceso de examen-evaluación.

2.2.4 Un entorno favorable y propicio

Dado que ambos instrumentos son de uso a largo plazo y rutinario, su interacción requiere un apoyo externo sostenido en forma de datos, plataformas de gestión colaborativa y equipos de servicio técnico.

Los datos precisos y completos constituyen la base para un diagnóstico exacto y una asignación racional de tareas. El proceso de evaluación ha ido desarrollando progresivamente un modelo integrado de acumulación de datos que combina estadísticas oficiales con grandes volúmenes de información basados en la web; por su parte, los planes de acción generan datos detallados a nivel operativo a través de tareas y proyectos específicos. La integración de estas fuentes complementarias dentro de unidades espaciales territoriales unificadas permite tanto una visión general de toda la ciudad como una presentación vívida basada en casos concretos, lo que facilita comprender el desarrollo urbano y el desempeño de las medidas implementadas tanto a nivel agregado como específico.[31]

Las plataformas colaborativas inteligentes se han convertido en herramientas estándar para la gestión de la planificación digital. La administración de planes de acción y los procesos de evaluación y revisión en una plataforma común permite digitalizar la transmisión de datos, el intercambio de información, las discusiones en reuniones y la correspondencia oficial. Asimismo, permite crear una plataforma «única» autorizada, estable, continua y abierta que soporte actualizaciones dinámicas, cálculos automatizados y gráficos estandarizados, mejorando así la puntualidad y reduciendo los costos rutinarios.

Los equipos técnicos estables son igualmente fundamentales. El personal cualificado debe ofrecer servicios de seguimiento a largo plazo, y los equipos técnicos responsables de ambos instrumentos deben estar integrados. Se puede asignar personal dedicado según el enlace departamental, las tareas supervisadas o los campos de investigación, evitando así una comunicación deficiente y una conversión ineficiente provocadas por operaciones técnicas independientes. Asimismo, deben utilizarse centros de pensamiento externos y expertos para ampliar y profundizar la investigación.

3 Práctica en la zona central de la capital de Pekín

3.1 Visión general

El sistema de planificación espacial territorial de Pekín ha seguido mejorándose.[32] Desde que el Comité Central del PCCh y el Consejo de Estado aprobaron en 2020 el Plan Detallado Regulador para la Zona Central de la Capital (a nivel de bloque), correspondiente al período 2018-2035, dicha zona ha explorado activamente

la interacción entre los planes de acción y los procesos de evaluación y revisión (Figura 3). Durante la elaboración del plan regulatorio, se preparó simultáneamente el Plan de Acción Trienal para el Plan Detallado Regulatorio de la Zona Central de la Capital (2020-2022), lo que permitió institucionalizar un ciclo de tres años de planificación de acciones. El primer plan ya ha sido completado, y el segundo ya ha sido elaborado y publicado.

A partir de 2021, la Área Central realizó los exámenes anuales correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022. El proceso evolucionó desde la definición de normas hasta una operación fluida y posterior expansión, construyendo gradualmente un mecanismo integral vinculado al plan de acción trienal. El segundo plan trienal especifica las tareas y proyectos anuales con mayor claridad que el primero, estableciendo así un modelo de «plan trienal más lista de tareas anuales». También adelanta las tareas del año siguiente sobre la base de la implementación del año anterior, mejorando así la coherencia con el examen anual.

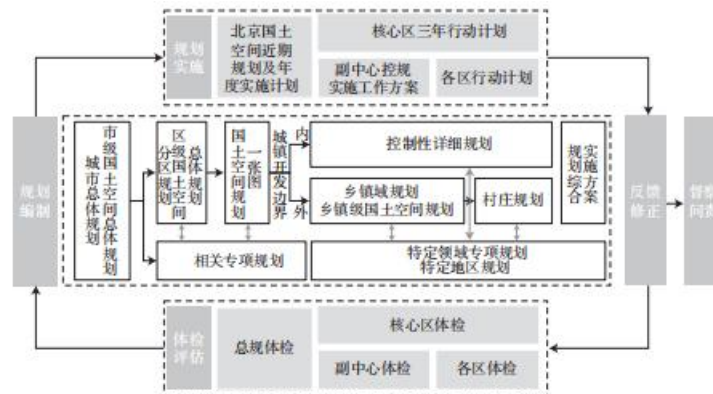


Figura 3. Relaciones sistemáticas entre el examen de la Área Central, el plan de acción trienal y el sistema más amplio de implementación de la planificación de Pekín.

3.2 Organización integrada del trabajo: liderazgo unificado de alto nivel y participación multidepartamental

A través de la Comisión de Planificación y Construcción del Capital, la gobernanza urbana de Pekín establece una autoridad unificada a nivel superior.[34] Tanto el plan de acción trienal para la Zona Central como su evaluación se llevan a cabo bajo la coordinación de dicha comisión y bajo la dirección del gobierno municipal. La Oficina de la Comisión de Planificación y Construcción de la Capital, dependiente de la Comisión Municipal de Planificación y Recursos Naturales, se encarga de la organización, coordinación, síntesis, investigación, redacción de documentos, consultas y elaboración de informes.

Las unidades del gobierno central, los departamentos y instituciones municipales pertinentes, así como los gobiernos de los distritos de Dongcheng y Xicheng, participan conjuntamente en la elaboración, implementación y evaluación del plan (Figuras 4 y 5). El plan de acción sigue la secuencia siguiente: emisión de un programa de trabajo, presentación por parte de los departamentos de las tareas propuestas, coordinación integral, consulta y revisión. El proceso de examen sigue una secuencia estrechamente paralela: establecimiento de los requisitos para la autoevaluación, presentación por parte de los departamentos de sus informes de autoevaluación, diagnóstico integral, consulta y revisión. Estos procesos paralelos están interconectados dentro de cada departamento y coordinados externamente, lo que define responsabilidades claras y minimiza las superposiciones o omisiones. Asimismo, se ha creado un equipo especial de implementación integrado por unidades centrales, departamentos municipales y los dos gobiernos distritales.

Los procedimientos de revisión son igualmente similares. Tanto el plan de acción trienal como el informe de examen son revisados sucesivamente por la reunión ejecutiva del gobierno municipal y por el Comité Permanente del Comité Municipal del PCCh de Pekín, y luego se presentan en la reunión plenaria de la Comisión de Planificación y Construcción de la Capital. De conformidad con la autoridad central en materia de planificación del capital, el estudio de la Zona Principal se presenta anualmente al Comité Central del PCCh y al Consejo de Estado junto con los estudios del Plan Maestro de Pekín y del plan regulatorio del subcentro. La revisión a nivel superior refuerza la autoridad, la seriedad y la capacidad de implementación.

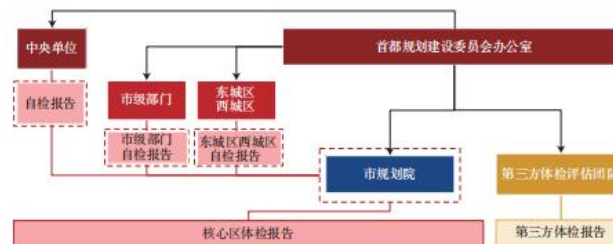


图4 核心区体检编制工作组织示意图
Fig.4 Organization of the examination preparation of the core area of the capital



Figura 4. Organización del proceso de examen de la zona central.

Figura 5. Organización del proceso de elaboración del plan de acción trienal para la zona central.

3.3 Correspondencia entre el examen y la implementación: un marco de contenidos basado en el plan y su aprobación

Tras tres años de experimentación, el examen de la Área Central ha desarrollado un marco de tres niveles compuesto por indicadores, tareas y ámbitos. A nivel de indicadores, se analizan los cambios anuales de los 39 indicadores establecidos en el plan regulatorio para identificar las manifestaciones externas de la implementación (Tabla 1). A nivel de tareas, el progreso se evalúa según las tareas anuales, las entidades responsables y los calendarios previstos en el plan de acción trienal. A nivel de campo, se analizan los logros obtenidos en la implementación, así como los problemas y los cuellos de botella, desde ocho dimensiones, entre las que se incluyen las «seis prioridades», el sistema de planificación de capital y la gobernanza urbana (Figura 6). Dicha análisis sirve para formular recomendaciones para la siguiente fase.

El primer plan de acción comprendía cuatro categorías: preparación de la planificación, áreas clave y zonas funcionales, tareas de gobernanza especializada y mecanismos políticos, que abarcaban un total de 80 proyectos. El segundo plan se organizó según las seis prioridades e incluía 72 tareas divididas en 125 ítems. Aunque los marcos estructurales diferían, el contenido de las tareas se mantuvo estrechamente alineado con el examen. En el ámbito de la atención a personas mayores, por ejemplo, el segundo plan de acción propone aumentar el número de instituciones de servicios, las camas de enfermería, los puntos de servicio de comidas y mejorar la calidad de dichos servicios. El examen analiza en consecuencia la construcción de instalaciones y los estándares de servicio, y identifica problemas como los elevados costos de atención para las personas mayores con discapacidad y las lagunas en la prestación de servicios de alimentación.

Tabla 1. Indicadores seleccionados del sistema de índices de planificación regulatoria de la Área Central

Índice	2018	2019	2020	2021	2022	Objetivo para 2035	Evaluación
sitios del patrimonio cultural protegidos a	54	54	57	57	57	Aumentar	Estable

renovación integral de antiguas comunidades residenciales, la reubicación basada en solicitudes desde viviendas tradicionales con patio interior y la eliminación de edificios residenciales de calidad deficiente (Tabla 2). Al combinar estos resultados de implementación con la estructura de los recursos financieros, se identificó una dependencia fiscal excesiva en la regeneración urbana; posteriormente, se establecieron prioridades y se propusieron medidas específicas y factibles.

Los hallazgos y recomendaciones se transforman en listas departamentales y se emiten junto con el informe de examen aprobado. Al elaborar los próximos planes triennales o al definir las tareas para el año siguiente, los departamentos deben incorporar los elementos asignados a ellos. El departamento responsable verifica dicha incorporación cuando se consolidan las tareas anuales y realiza seguimientos cuando sea necesario. Dieciocho hallazgos del examen se integraron en el segundo plan de acción trienal. El examen también analiza las respuestas a los problemas identificados durante el año anterior, lo que permite un seguimiento continuo.

Una vez que las tareas ajustadas se hayan confirmado e implementado, los departamentos presentan informes trimestrales de avance, resúmenes semestrales y resúmenes anuales. A finales de año se realiza un examen sistemático que da inicio al siguiente ciclo y permite una implementación progresiva.

Tabla 2. Resultados seleccionados de cumplimiento para las tareas del año 2022 en el plan de acción trienal de la Área Central

No.	Tipo de tarea	Título de la tarea	Completado en 2022
34	Mejora basada en aplicaciones	Mejorar la gobernanza especializada de las viviendas tradicionales con patio y mejorar las condiciones de vida.	Dongcheng puso en marcha seis proyectos de reubicación basados en solicitudes, entre ellos la Fase II alrededor de Jingshan y del hutong Xizongbu; Xicheng lanzó el proyecto del hutong Lixue. Se iniciaron obras en las zonas de las Torres del Campanario y del Tambor, la Ciudad Prohibida, Sanyanjing y Xicaoshi. Durante el año, un total de 2.209 hogares completaron la reubicación mediante solicitud formal.
35	Renovación integral	Renovación anticipada de antiguas comunidades residenciales	Se incluyeron otras 124 comunidades en el programa de renovación, y se emitió el Plan Integral de Trabajo para la Renovación de las Comunidades Residenciales Antiguas Propiedad de Empresas Estatales Centrales en Pekín.

3.5 Integración de datos complementarios: combinación de la expansión multi-fuente con una verificación práctica

El examen de la Área Central ha ido ampliando progresivamente tanto las fuentes de datos como los escenarios analíticos. Se utilizan datos públicos, como los anuarios estadísticos, para describir el desarrollo económico y social. Los grandes datos basados en la web permiten analizar la relación entre empleo, vivienda y desplazamientos diarios, la concentración residencial y laboral, el equilibrio de instalaciones y las dinámicas operativas urbanas. Asimismo, encuestas especiales proporcionan evidencia directa sobre cuestiones prioritarias, como las operaciones de atención a personas mayores y la oferta y demanda de estacionamiento en comunidades ancianas. Los departamentos también presentan información sectorial e inventarios de datos específicos para cada tarea; por ejemplo, la autoridad de vivienda proporciona inventarios detallados de antiguas comunidades residenciales, viviendas con patio interior, edificios ineficientes y antiguas instalaciones industriales. La validación cruzada entre datos estadísticos, web, encuestas y departamentales mejora la fiabilidad diagnóstica, la exhaustividad y el rigor científico.

Durante el proceso de presentación de informes y la autoevaluación, la oficina principal organiza comunicaciones frecuentes y detalladas mediante telefonía, reuniones y correspondencia oficial. Se realizan

seminarios especiales e investigaciones de campo dirigidas a los principales cuellos de botella. Estas prácticas verifican y amplían los datos procedentes de múltiples fuentes, compensan la insuficiente granularidad estadística, las muestras web incompletas y la información departamental poco clara o no verificable, y mejoran así la autenticidad y precisión de los datos.

3.6 Gestión basada en una plataforma inteligente: una plataforma compartida con módulos sincronizados

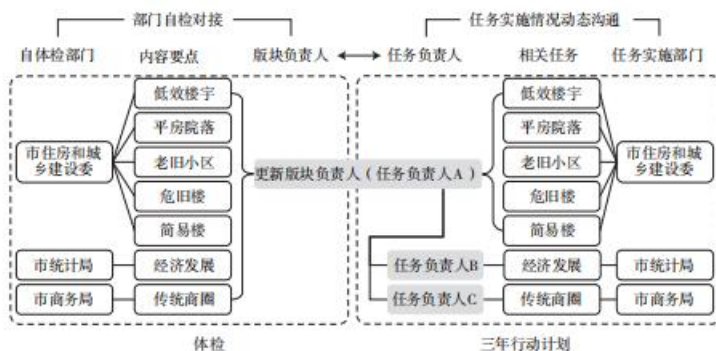
La plataforma de implementación y mantenimiento del plan regulatorio para la Zona Central incluye módulos dedicados al plan de acción trienal y al proceso de examen y evaluación. Se incorporan datos de múltiples fuentes para facilitar la gestión de tareas y el diagnóstico. La plataforma puede supervisar las tasas de cumplimiento e emitir alertas cuando sea necesario. Por ejemplo, el objetivo de eliminar edificios de calidad deficiente y reconstruir aquellos peligrosos o en mal estado era de casi cien estructuras; sin embargo, la información reportada indicaba que solo poco más de diez habían sido finalizadas durante el primer año. La plataforma advirtió que sería difícil alcanzar este objetivo con el ritmo actual y transmitió dicha información al módulo de inspección.

Con la mejora de la tecnología de red, la plataforma se ha integrado con los sistemas administrativos departamentales, lo que permite la transmisión rápida de los informes de autoevaluación y la presentación oportuna del avance en la implementación así como de los indicadores correspondientes. La plataforma integral de oficinas Jingban de Pekín también ofrece comunicación segura y herramientas para las reuniones y las discusiones. El uso rutinario ha familiarizado a los departamentos con los estándares de informe y comunicación, ha profundizado su comprensión de las tareas asignadas, ha capacitado al personal especializado y ha facilitado la mejora iterativa de la plataforma.

3.7 Soporte técnico unificado y a largo plazo: un equipo integrado con responsabilidades específicas

El Instituto Municipal de Planificación Urbana de Pekín proporciona apoyo técnico tanto al plan de acción trienal para la Zona Central como al proceso de evaluación, integrando así una institución técnica profesional de forma profunda en el sistema general de trabajo. El equipo del plan de acción utiliza una estructura de «grupo de coordinación más responsables de tareas», mientras que el equipo de evaluación emplea una estructura de «grupo de coordinación más responsables temáticos» (Figura 7). Los grupos de coordinación gestionan las actividades generales. Las tareas y las líneas temáticas se asignan según la experiencia profesional; en la mayoría de los casos, una misma persona desempeña ambas funciones, manteniendo un contacto continuo con el departamento y supervisando la implementación.

Desde la aprobación del plan regulatorio para la Zona Central, los miembros principales responsables de las tres evaluaciones anuales y de dos rondas de planes de acción de tres años se han mantenido relativamente estables, garantizando así la continuidad. Se realiza una evaluación independiente por terceros de forma paralela para ampliar las perspectivas observacionales. Asimismo, desde el inicio y en la fase de redacción se invitan expertos de campos relevantes a discutir las prioridades anuales y a ofrecer orientación externa. Se espera que los acuerdos similares se fortalezcan en futuras etapas de preparación e implementación de planes



de acción.

Figura 7. Estructura correspondiente de los equipos técnicos para el examen del Área Central y el plan de acción a tres años: módulo de regeneración urbana.

4 Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Los planes de acción y el proceso de revisión y evaluación son elementos esenciales en la gestión integral y la implementación del planificación espacial territorial. En la Zona Central de Pekín, su interacción ha dado lugar a un ciclo cerrado recurrente que va desde la implementación, pasando por los comentarios derivados de las revisiones, hasta la corrección y mejora. La revisión se ha centrado cada vez más en el desempeño de la implementación, mientras que la elaboración y ejecución de los planes de acción cuentan con una base de evidencia más sólida. Los dos instrumentos ahora «se dirigen en la misma dirección y trabajan hacia el mismo objetivo», lo que reduce las discrepancias y mejora significativamente la integridad y la base científica de su implementación.

Su interacción también integra múltiples niveles administrativos y información fragmentada en una estructura de gobernanza altamente colaborativa. La gobernanza espacial en la capital ha pasado de una distribución dispersa a una concentración centralizada, de un enfoque parcial a una perspectiva integral, y de la fragmentación a la integración,[5] lo que permite acciones coordinadas a escala municipal y impulsa la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza espacial.

4.2 Recomendaciones

Dado que la Área Central ocupa una posición política y funcional especial, la interacción entre el plan de acción trienal y los procesos de evaluación debe mejorarse continuamente como un elemento fundamental del marco institucional para la implementación del plan.

En primer lugar, deben profundizarse los mecanismos de coordinación entre el nivel central y los niveles locales, así como las conexiones entre los gobiernos municipales y los distritos. Se debe establecer un sistema de implementación y evaluación de la planificación que coordine a los actores en múltiples niveles, aproveche la experticia multidisciplinaria y permita una amplia participación ciudadana. Los planes de acción y las plataformas de evaluación deben convertirse en canales clave a través de los cuales las partes interesadas participen en la gobernanza espacial del capital, expresen sus necesidades, fomenten el consenso y traduzcan sus intenciones en acciones concretas.

En segundo lugar, la percepción social debe considerarse una variable clave para evaluar el desempeño de la gobernanza y identificar problemas operativos.[35] Es necesario desarrollar más canales para recopilar la opinión pública. La combinación de datos estadísticos objetivos con encuestas sobre percepciones subjetivas permite detectar discrepancias entre la formulación de políticas en la fase inicial y la experiencia del usuario en la fase posterior, lo que contribuye al ajuste de los métodos y la dirección de su implementación.

En tercer lugar, debe fortalecerse la acumulación de datos a lo largo de todo el ciclo y los métodos de trabajo inteligentes. Una base informativa más sólida mejorará la elaboración de planes de acción y el diagnóstico durante su evaluación, reducirá los costos del trabajo rutinario y permitirá una respuesta rápida a las necesidades de toma de decisiones.

Agradecimientos

Los autores agradecen a la División de Planificación de Áreas Centrales de la Oficina de la Comisión de Planificación y Construcción de la Capital por su sólido apoyo. Han Zeyu y Xing Zibo también contribuyeron a este artículo.

Notas

1. Los planes de acción analizados aquí se refieren principalmente a planes de implementación a corto plazo y programas anuales de ejecución vinculados a los planes maestros, los planes distritales y los planes reguladores detallados a nivel de bloque. La terminología varía en la práctica; el Plan de Acción Trienal para el plan regulador de la Zona Central es un ejemplo.
2. La zona central de la capital comprende los distritos de Dongcheng y Xicheng, abarca una superficie de 92,5 km² y constituye el núcleo espacial del centro político nacional, del centro cultural y del centro de intercambio internacional. Su plan regulador a nivel de bloque funciona en la práctica de manera similar a un pequeño plan maestro o plan de distrito.
3. Los exámenes a nivel de distrito y los planes de acción de tres años en Dongcheng y Xicheng son partes integrales del sistema general de la Zona Central.

4. El primer plan de acción trienal se elaboró simultáneamente con el plan regulatorio del Área Central, antes de que comenzara el proceso de examen y evaluación; por lo tanto, la discusión se centra principalmente en el segundo plan de acción trienal.

5. Las seis prioridades establecidas en la aprobación del plan regulatorio de la Zona Central son: salvaguardar las funciones administrativas del gobierno central; promover la descentralización, la reducción de gastos y la mejora de la calidad; proteger la ciudad antigua en su conjunto; fomentar la conservación y la regeneración de los barrios; mejorar las condiciones de vida de la población; y fortalecer la seguridad urbana.

6. Jingban es la plataforma integrada de oficinas colaborativas de Pekín que atiende a los niveles municipal, distrital, de subdistrito y comunitario. Constituye el portal unificado para la administración gubernamental y ofrece servicios de oficina colaborativa a los funcionarios públicos de toda la ciudad.

Referencias

- [1] 陈宏军, 施源. 城市规划实施机制的逻辑自治与制度保证: 深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J]. 城市规划, 2007(4): 20-25.
- [2] 邹兵. 实施性规划与规划实施的制度要素[J]. 规划师, 2015(1): 20-24.
- [3] 石晓冬, 王亮. 加快构建城市总体规划实施体系的思考: 以北京为例[J]. 城市规划, 2019(6): 71-77.
- [4] 陈玮玮. 行动规划: 完善城市近期建设规划的方法探索[J]. 规划师, 2007(9): 85-88.
- [5] 何子张, 旺姆, 魏立军. 基于城市空间治理体系的厦门空间实施规划探索[J]. 北京规划建设, 2019(6): 73-80.
- [6] 刘永红, 刘秋玲. 深圳规划制度改革: 从近期建设规划到近期建设规划年度实施计划[J]. 城市发展研究, 2011(11): 65-69.
- [7] 和朝东, 黄晓春, 陈科比, 等. 新时期国土空间近期规划创新思考: 以北京为例[J]. 城市发展研究, 2023(10): 1-7.
- [8] 杨浚. 从空间维度到时间维度的规划体系和实施机制重塑: 北京总规实施总体制度设计的初步构想[J]. 北京规划建设, 2018(4): 9-14.
- [9] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-73.
- [10] 杨明, 王吉力, 谷月昆. 改革背景下城市体检评估的运行机制、体系和方法[J]. 上海城市规划, 2022(1): 16-24.
- [11] 孙施文. 国土空间规划实施监督体系的基础研究[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 12-17.
- [12] 丁国胜, 宋彦, 陈燕萍. 规划评估促进动态规划的作用机制、概念框架与路径[J]. 规划师, 2013(6): 5-9.
- [13] 张超, 胡雪峰, 谢萌秋, 等. 市级国土空间规划编制的技术逻辑和管理逻辑[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 235-240.
- [14] 周敏, 林凯旋, 王勇. 基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J]. 自然资源学报, 2022(8): 1975-1987.
- [15] 张尚武, 刘振宇, 张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 12-17.
- [16] 张尚武, 汪劲柏, 程大鸣. 新时期城市总体规划实施评估的框架与方法: 以武汉市城市总体规划(2010—2020年)实施评估为例[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 33-39.
- [17] 石晓冬, 黄晓春, 和朝东. 北京国土空间近期规划: 新时期国土空间近期规划编制与实施的逻辑构建[J]. 北京规划建设, 2022(3): 10-13.
- [18] 伍江, 王信, 陈烨, 等. 超大城市城市体检的挑战与上海实践[J]. 城市规划学刊, 2022(4): 28-34.

- [19] 胡继元, 王建龙, 邱李亚, 等. 城乡建设用地减量的规划实施机制优化探索:《北京基于“两规合一”的城乡建设用地评估方法研究》思考[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 56-64.
- [20] 陈玉兰, 陈军腾, 袁源琳. 产业发展视角下的城市体检评估与国土空间规划联动编制探索与实践: 以梅州市为例[C]//2022/2023 中国城市规划年会. 中国湖北武汉, 2023.
- [21] 詹美旭, 李飞, 董博, 等. 市级国土空间规划实施与运行机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 32-39.
- [22] 谭迎辉, 王伟, 金晓斌. 市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新[J]. 规划师, 2024(6): 16-22.
- [23] 寇科奇. 国土空间规划管理措施研究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(28): 13-15.
- [24] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [25] DANIEL L, LASSWELL H D. La política
- [26] LASSWELL H D, KAPLAN A. Potencia
- [27] 孙施文. 中国城市规划微信公众号《治理规划| 孙施文: 为空间治理的规划》[EB/
- [28] 欧阳鹏, 刘希宇, 郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 1-8.
- [29] 王世营, 程大鸣, 孔卫峰, 等. 基于公共政策运行的上海市新一轮城市总体规划实施保障体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017
- [30] 陈琳, 沈高洁. 郊野地区空间规划: 面向行动管理的上海创新实践[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 90-95.
- [31] 曹春华, 卢涛, 李鹏, 等. 国土空间规划监测评估预警: 内涵、任务与技术框架[J]. 城市规划学刊, 2022(6): 88-94.
- [32] 杨浚, 边雪. 从规划编制到实施监督的贯通与协同: 兼论北京国土空间规划体系的构建[J]. 北京规划建设, 2019(4): 10-14.
- [33] 石晓冬, 徐勤政, 王吉力. 城市空间治理的底层逻辑与首都规划治理实践[J]. 城市规划, 2023(6): 4-12.
- [34] 石晓冬, 徐勤政, 曹祺文, 等. 规划治理的新内核: “最初一公里”与“最后一公里”: 以首都北京为例[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 18-24.
- [35] 甘霖, 杨明, 王良, 等. 基于民生感知的北京城市体检评估技术框架探索[J]. 规划师, 2022(4): 64-70.
- Ai 辅助翻译