

Reflexiones sobre la lógica de orientación y control del urbanismo desde la perspectiva de la acción administrativa — Con una discusión sobre el contenido obligatorio y el control rígido

ZHAO Guangying, LIU Shujuan

Resumen: Los debates sobre el contenido obligatorio, el contenido inductivo, y la distinción entre control rígido y flexible han persistido durante largo tiempo en el ámbito de la planificación urbanística. Para perfeccionar el sistema de planificación espacial territorial, resulta crucial explorar un modelo de gestión que integre rigidez y flexibilidad a través de medidas obligatorias e inductivas. Mediante el análisis lógico desde la perspectiva de la acción administrativa, este estudio examina los antecedentes, la lógica administrativa y el diseño institucional del contenido obligatorio y el sistema de control rígido. El estudio concluye que el contenido obligatorio y los requisitos de control rígido reflejan la lógica de las restricciones espaciales de base y la protección del interés público, mientras que la inducción y la orientación flexible reflejan la lógica de orientación estratégica y conducción estructural. Bajo un enfoque de gobernanza de alto nivel, la acción administrativa en planificación debe enfatizar la rigidez en su dimensión externa, la elasticidad en su dimensión interna y la sistematicidad en su dimensión integral. Dentro del marco teórico bidimensional «sistema-tecnología», puede adoptarse un diseño institucional escalonado de «alta flexibilidad estructural — baja flexibilidad normativa — alta flexibilidad contingente». El contenido obligatorio y los controles rígidos permiten diferenciar los elementos de planificación mediante indicadores vinculantes, límites obligatorios y requisitos de control rígido, mientras que el contenido inductivo y la orientación flexible se distinguen por indicadores prospectivos, relaciones estructurales y requisitos de orientación adaptable.

Palabras clave: acción administrativa; obligatorio; rigidez; inducción; flexibilidad

Las «Varias opiniones sobre el establecimiento del sistema de planificación espacial territorial y la supervisión de su implementación» de 2019 (en adelante, «Varias opiniones») establecieron inicialmente el sistema de planificación espacial territorial y normativizaron los «contenidos obligatorios», los «indicadores vinculantes», el «control rígido», la «orientación estratégica» y los «requisitos directivos», fortaleciendo la integración horizontal de competencias y la gobernanza coordinada vertical. De hecho, los debates en el ámbito de la planificación sobre contenidos obligatorios e inductivos, control rígido y flexible han persistido durante largo tiempo [1-2]. Las discusiones sobre contenido obligatorio y control rígido plantean inevitablemente numerosas interrogantes: ¿requieren control rígido los contenidos distintos a los «obligatorios»? ¿Cómo puede el contenido inductivo servir de fundamento para la acción administrativa? ¿Cuáles son las conexiones intrínsecas entre obligatorio y rígido, entre inductivo y flexible? Responder a estas preguntas exige examinar los antecedentes, la lógica administrativa y el diseño institucional del contenido obligatorio y el sistema de control rígido. Por tanto, el análisis lógico de estos conceptos complejos y la definición precisa de sus connotaciones y lógica de control constituyen una exigencia objetiva para perfeccionar el sistema de planificación espacial territorial, así como una

necesidad urgente dado que los planes directores de las principales ciudades han sido básicamente completados y la elaboración de planes detallados se lleva a cabo generalizadamente.

El término «obligatorio» (mandatory) se define en el diccionario Cihai como «forzar, compeler la ejecución»; los conceptos relacionados incluyen compulsory y rigidity. Mandatory enfatiza el carácter obligatorio de leyes, reglamentos y políticas, siendo más formal; compulsory se centra en el carácter obligatorio de las actividades conductuales, correspondiendo ambos a «inductivo» (inductive); mientras que rigidity, traducido frecuentemente como «rígido», enfatiza la autoridad y fijación de los indicadores y contenidos de planificación [3], correspondiendo a «flexibilidad» (flexibility). En el ámbito del diseño urbanístico, se utilizan habitualmente «contenido obligatorio» y «contenido directivo» para distinguir la importancia de los elementos de planificación, y «rígido» y «flexible» para diferenciar las medidas de control [4-5]. En economía, «obligatorio» e «inductivo» se emplean para describir los cambios institucionales [6-7]; en la administración pública, los medios de ejecución de políticas también distinguen entre obligatorio e inductivo [8].

En las «Varias opiniones», los contenidos de planificación utilizan las expresiones «contenido obligatorio» e «indicadores vinculantes», mientras que los puntos de control emplean «requisitos de control rígido» y «requisitos directivos». Desde la perspectiva de la eficacia de la elaboración y aprobación administrativa, los contenidos de base y conclusivos del plan deberían ser obligatorios. Como «base fundamental para todas las actividades de desarrollo, protección y construcción», los contenidos de planificación deben ser definidos, concretos y capaces de servir de «base» para el control rígido en la gestión. Sin embargo, en un entorno de economía de mercado abierta, el futuro es incierto [9]; como «guía del desarrollo espacial nacional y plano espacial del desarrollo sostenible» y «disposiciones en el espacio y el tiempo», los contenidos de planificación inevitablemente involucran contenido no obligatorio incierto, que debe implementarse mediante «requisitos directivos». Como «despliegue integral, disposiciones específicas y gestión de implementación del desarrollo socioeconómico urbano y rural, el uso del suelo, la disposición espacial y las diversas construcciones durante un período determinado», la planificación tiene carácter proactivo, y el contenido no obligatorio es igualmente un componente importante de la realización de las intenciones planificadoras, poseyendo así carácter inductivo. En consecuencia, desde la perspectiva de la implementación, supervisión e inspección del plan, el grado de rigor del control también debe diferenciarse, logrando la unidad del control rígido y flexible. La planificación debe «precisar los indicadores vinculantes y los requisitos de control rígido» durante su elaboración, proponiendo simultáneamente «requisitos directivos», desempeñando así su función de «orientación estratégica y control rígido». El contenido de control rígido debe ser vinculante y ejecutado incondicionalmente; el contenido de control flexible puede ser condicional y directivo.

Este estudio tiene como objetivo explorar el contenido a nivel de la construcción institucional de la planificación desde la perspectiva de la acción administrativa. Por tanto, desde la perspectiva ontológica de la elaboración, implementación y supervisión, los contenidos de planificación se distinguen en contenido obligatorio y contenido inductivo. Desde la naturaleza lingüística de los contenidos de planificación bajo los requisitos de la acción administrativa, se distinguen las medidas de control rígido y flexible en la gestión e

implementación. El contenido que requiere control rígido dentro del contenido obligatorio incluye principalmente los indicadores vinculantes de los planes directores, las líneas de control de carácter basal, y en los planes detallados, el uso del suelo, la densidad de edificación, la altura, el coeficiente de ocupación del suelo, la tasa de áreas verdes, las disposiciones de infraestructura y equipamiento de servicios públicos; mientras que los requisitos de organización estructural de los planes directores, los esquemas de protección ecosistémica, los requisitos de localización de elementos basales, y los acuerdos discrecionales sobre indicadores de parcelas en los planes detallados, aunque siendo contenido obligatorio, son en su mayoría no cuantificables o directamente inaplicables, reuniendo así condiciones para el control flexible. Entre el contenido inductivo, todavía existen numerosos asuntos que requieren control rígido para su ejecución; mientras que contenidos como la naturaleza urbana y los objetivos de desarrollo, las estrategias de desarrollo y protección, los indicadores recomendados, los objetivos de restauración territorial, las zonas clave de renovación urbana y sus mecanismos, los requisitos de revitalización rural, los planes de acción recientes y las orientaciones en los planes directores son generalmente inductivos y requieren requisitos de control flexible para su orientación. Véase la figura 1.

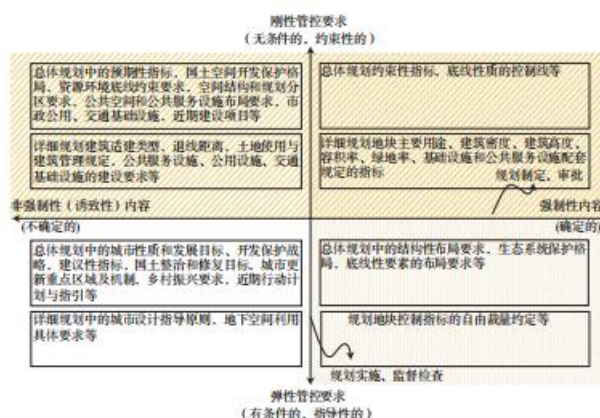


Fig. 1 Relación lógica entre obligatoriedad, inductividad, rigidez y flexibilidad de la planificación

1 Elementos obligatorios y rígidos en el desarrollo de la planificación

1.1 Orígenes del contenido obligatorio y el control rígido en la planificación

Tras la fundación de la Nueva China, se estableció un sistema de planificación de tipo «plan director» basado en la experiencia soviética, que evolucionó progresivamente en un sistema de planificación multidimensional que integra orientación estratégica, coordinación del plan director, profundización especializada, implementación del plan detallado y ejecución del plan de corto plazo, conformando una «planificación integral» que abarca la construcción urbana y rural, economía, sociedad, servicios públicos, ecología y otras dimensiones. Con la complejización de las contradicciones de gobernanza del espacio urbano, los contenidos de planificación se volvieron cada vez más extensos. Considerando la eficiencia administrativa, se hizo necesario diferenciar adecuadamente los contenidos de control para asegurar la transmisión y realización de las líneas base e intenciones centrales del plan. Simultáneamente, para evitar los «desórdenes» como la expansión urbana ciega, la modificación arbitraria de planes y la implementación distorsionada que surgían frecuentemente durante la rápida urbanización, y para normativizar el orden de elaboración,

implementación, supervisión e inspección de la planificación, en 2002 la «Notificación del Consejo de Estado sobre el fortalecimiento de la supervisión de la planificación urbana y rural» propuso por primera vez explícitamente el concepto y los requisitos del «contenido obligatorio», siendo seguido por la elaboración por parte del departamento competente de las «Disposiciones Provisionales sobre el Contenido Obligatorio de la Planificación Urbana» (en adelante, «Disposiciones Provisionales»), exigiendo explícitamente que los contenidos «relativos al desarrollo regional coordinado, la utilización de recursos, la protección del medio ambiente, la gestión de recursos paisajísticos, la protección del patrimonio natural y cultural, el interés público y la seguridad pública» debían ser «precisamente indicados en los planos», «formulados de manera clara y normativa en el texto del plan con las correspondientes medidas de gestión» y «servir de base fundamental para la supervisión e inspección de la implementación de la planificación». Ese mismo año, el «Reglamento sobre la cesión de derechos de uso de tierras estatales mediante licitación, subasta y listado» también proporcionó una salida institucional para el establecimiento del contenido obligatorio. En las normativas legales posteriores, como las «Medidas para la Elaboración de la Planificación Urbana» (2006) y la «Ley de Planificación Urbana y Rural» (2007), se mantuvo el concepto de «contenido obligatorio» y se fortaleció el diseño institucional del «control rígido». Tras la implementación de las «Disposiciones Provisionales», Hubei, Suzhou, Hangzhou y otras regiones publicaron sucesivamente documentos normativos correspondientes, extendiendo en diverso grado los requisitos del contenido obligatorio. Posteriormente, en los procesos de elaboración de planes directores y detallados a nivel nacional, la definición del contenido obligatorio se convirtió en foco de la elaboración y aprobación, transformándose en la principal medida para fortalecer el control rígido (fig. 2).

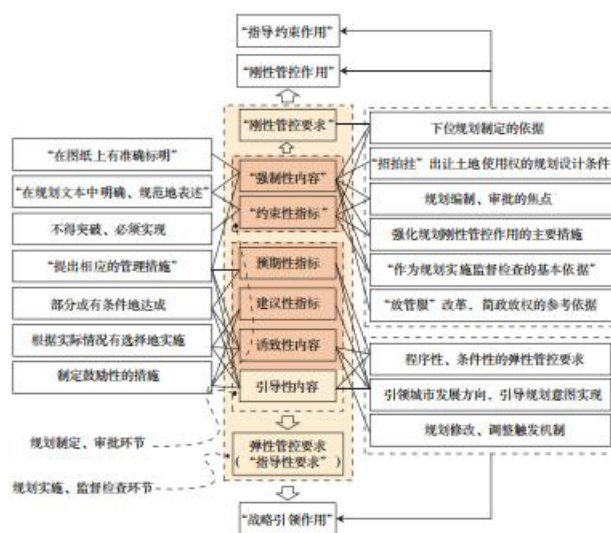


Fig.2 Mecanismo de acción actual del contenido obligatorio y directivo de la planificación, gestión rígida y flexible

Nota: Los contenidos y requisitos entre comillas son mencionados en las «Varias opiniones»

Adicionalmente, el sistema de inspectores de planificación explorado por el antiguo Ministerio de Construcción en 2003, el sistema nacional de supervisión de tierras establecido por la «Decisión del Consejo de Estado sobre la profundización de la reforma y la gestión

estricta de las tierras» de 2004, los requisitos de simplificación de funciones gubernamentales y delimitación de competencias propuestos en la Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCCh, y el «Plan Nacional de Nueva Urbanización (2014-2020)» regulan en diverso grado la relación entre contenido obligatorio y supervisión de la planificación, fortaleciendo el contenido obligatorio. Con la reforma de «descentralización, regulación y servicio» de 2015, que aceleró la descentralización, el «contenido obligatorio» recibió atención sin precedentes. Así, el énfasis de las «Varias opiniones» de 2019 en el «contenido obligatorio», los «indicadores vinculantes», el «control rígido», la «orientación estratégica» y los «requisitos directivos» representa tanto la herencia de la experiencia de gobernanza del «contenido obligatorio» como la integración de conceptos relacionados, al servicio del perfeccionamiento del sistema de planificación espacial territorial. Posteriormente, la «Guía para la Elaboración del Plan Director de Planificación Espacial Territorial Municipal (prueba)» del Ministerio de Recursos Naturales de 2020 reafirmó los requisitos de elaboración del «contenido obligatorio» y los «indicadores vinculantes».

1.2 Problemas existentes

A pesar de una prolongada exploración que ha conformado un modelo de gestión con el contenido «obligatorio» como cuerpo principal, el contenido «inductivo» como complemento, y una combinación de rigidez y flexibilidad, la poderosa inercia «planificadora» sigue limitando la capacidad de la planificación para hacer frente a la incertidumbre del mercado [10]. Un control rígido insuficiente del «contenido obligatorio» conduce a la pérdida de las líneas base de control; la «falla inductiva» resulta en una baja viabilidad de la planificación y en objetivos y posicionamientos imprecisos [11]; una «flexibilidad» excesiva debilita la credibilidad de la planificación [12]. Los problemas del contenido obligatorio y los requisitos de control rígido incluyen principalmente una transmisión insuficiente del sistema de control [13-14], la pérdida de control del orden constructivo debido a indicadores rígidos y coordenadas flexibles [15], y un exceso de detalle y cantidad que dificulta la revisión y supervisión [16-17], afectando seriamente la cientificidad y seriedad de la planificación y obstaculizando el perfeccionamiento del sistema de planificación espacial territorial [3].

2 La experiencia de la planificación en los países occidentales

El sistema de gobernanza urbanística del Reino Unido, que combina planificación y licencia administrativa, se caracteriza por un control discrecional, donde las funciones de uso del suelo y los requisitos de control determinados por la planificación sirven principalmente como materiales inductivos sin características de control rígido [18]. La planificación requiere negociación, revisión y votación del comité de planificación distrital para influir en el permiso de planificación (planning permission). La transmisión de contenidos relativos al interés público se garantiza principalmente a través de los mecanismos de apelación (planning appealing), el inspector de planificación (planning inspector) y el sistema de planificadores comunitarios [19-20]. En cuanto al marco nacional de política de planificación (national planning policy frameworks), como directiva obligatoria, debe no obstante pasar por una revisión rígida mediante la inspección de planificación (planning inspectorate) y el plan vecinal (neighbourhood plan) para entrar en vigor [21-22]. De manera similar, las decisiones de planificación en los Países Bajos no se basan en una transmisión descendente del poder, sino en un «estado consensuado» (consensus state) descentralizado y negociado [23]. Los planes de uso del suelo a nivel municipal poseen requisitos de control rígido, mientras que la

implementación de los planes nacionales y provinciales depende de inversiones económicas o infraestructura regional, y la transmisión vertical del contenido planificador se apoya más en el sistema de supervisión [24-25]. Sin embargo, en materia de permisos ambientales se observan características de implementación rígida [26-27].

El sistema de zonificación (zoning) estadounidense es representativo en cuanto al control rígido [28-29], con directrices de control de la morfología espacial y procedimientos de modificación que reflejan ambos el control rígido, ofreciendo al mismo tiempo numerosas herramientas de gestión adaptativas [30-31]. Las características del zonificación se manifiestan en la certidumbre de los requisitos de control y la flexibilidad de los procedimientos de ajuste y profundización en casos especiales [32]. La implementación del diseño urbano presenta igualmente igual énfasis en rigidez y flexibilidad [33]. En Japón, el plan de zona (district planning) regula detalladamente el uso del suelo, la construcción de equipamientos públicos menores, el desarrollo inmobiliario y la planificación de áreas verdes, con requisitos obligatorios claros cuya rigidez se apoya en el sistema legal [34-35]. La Ley de Ordenación del Territorio (Raumordnungsrecht) de Alemania regula la gestión espacial local mediante textos y documentos gráficos, cuyos objetivos de ordenación territorial (Ziel) poseen carácter de control rígido, mientras que los principios (Grundsatz) son principalmente flexibles [36-37]. El plan de zona sueco (area planning) puede servir de base para solicitudes de construcción y sustituir al plan detallado [38-39], mientras que los reglamentos de zona (area regulations) cubren principalmente las áreas no contempladas por la planificación detallada, teniendo ambos efecto vinculante rígido sobre los permisos de planificación [40].

En resumen, países como el Reino Unido y los Países Bajos han reforzado generalmente la descentralización y la autonomía local, manifestándose la rigidez de la planificación principalmente a través de marcos políticos, reglamentaciones complementarias y sistemas de supervisión; mientras que países como Estados Unidos, Japón, el Reino Unido, Alemania y Suecia simplifican las jerarquías de planificación, plasmando los requisitos estratégicos y marcos a nivel macro en niveles específicos de planificación para reflejar la rigidez de los permisos urbanísticos. Debido a las diferencias en los sistemas de gobernanza nacional, los contenidos obligatorios y los requisitos de control rígido de cada país se combinan con las necesidades de su sistema administrativo para elaborar vías de implementación diferenciadas. Respecto a la etapa actual en que los sistemas de elaboración, aprobación, implementación, supervisión, política normativa y estándares técnicos de la planificación espacial territorial de China están inicialmente establecidos y el sistema de desarrollo y protección territorial se ha conformado preliminarmente, el estudio profundo de la lógica administrativa del contenido obligatorio y el control rígido favorece la asimilación dialéctica de la experiencia de gobernanza occidental y la formulación de propuestas razonables para el perfeccionamiento del sistema de planificación.

3 Lógica de la acción administrativa en los contenidos y requisitos de control de la planificación

La acción administrativa de planificación se refiere al ejercicio del poder administrativo por los departamentos competentes de planificación, tomando decisiones unilaterales sobre los derechos y obligaciones de ciudadanos, personas jurídicas y otras organizaciones específicos, incluyendo principalmente las medidas administrativas coercitivas, las recompensas administrativas, el arbitraje administrativo, los contratos administrativos, la

reparación de daños administrativos, las directivas administrativas, la expropiación administrativa, las licencias administrativas, la confirmación y certificación administrativas, y las sanciones disciplinarias administrativas. El contenido obligatorio y los requisitos de control rígido reflejan los requisitos de sujeto, objeto y direccionalidad de la acción administrativa. El sujeto deriva de la autorización o confirmación de los departamentos competentes de planificación por los órganos de poder y la legislación; los objetos incluyen conductas o elementos de planificación; el contenido obligatorio se dirige a sujetos y objetos dotados de iniciativa subjetiva que requieren coerción administrativa para regular las restricciones de planificación. Por tanto, la planificación necesita definir la relación lógica entre contenido obligatorio y requisitos de control rígido. Los elementos reflejan la ontología —las áreas verdes, tierras cultivadas, zonas de protección de fuentes, líneas rojas ecológicas, elementos de interés público existen objetivamente, con distintos grados de requisitos de protección y desarrollo bajo orientación valorativa, poseyendo así requisitos de actividades de protección, utilización o eliminación—; el contenido, basado en el poder administrativo y el lenguaje conductual, refleja los requisitos de desarrollo, protección y construcción de los elementos, constituyendo el cuerpo del contrato administrativo. La determinación del contenido obligatorio y los requisitos de control rígido debe enfocarse en los elementos que tienen un impacto significativo en el desarrollo urbano, que no pueden lograr un desarrollo sano y sostenible apoyándose únicamente en las fuerzas del mercado, y que poseen atributos espaciales, fundamentándose en las bases legales y las normas de conducta administrativa.

3.1 Base generativa de los requisitos diferenciados de orientación y control de la planificación

Desde los orígenes del urbanismo moderno, la planificación surge como política pública de construcción urbana basada en las necesidades de interés público, respondiendo a los problemas de saneamiento, vivienda y otros generados por el desarrollo auto-organizado de las ciudades bajo la impulsión del mercado desde la Revolución Industrial, reflejando el gen de control «rígido» de las restricciones de base. En un entorno de economía de mercado, la planificación se manifiesta como regulación y orientación macro del desarrollo socioeconómico; así, el contenido de planificación se presenta frecuentemente como la unidad de la lista negativa «obligatoria» y la lista positiva «inductiva».

En cuanto a China, ante contenidos de planificación cada vez más complejos y extensos, una delimitación imprecisa entre contenidos y competencias, restricciones rígidas insuficientes y respuestas flexibles inadecuadas, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural convocó en 2016 un simposio nacional sobre la reforma de la planificación urbana y rural, proponiendo la separación de elaboración y aprobación de los planes directores para mejorar la eficacia de la aprobación [15]. Al año siguiente se publicaron las «Medidas de Gestión de la Elaboración y Aprobación del Plan Director Urbano (proyecto para consulta)», ampliando adecuadamente el contenido obligatorio de los planes directores con la incorporación de los límites de desarrollo urbano, indicadores vinculantes, líneas rojas de protección ecológica y requisitos de gestión de zonas de aislamiento ecológico. Posteriormente, las reformas sobre «separación elaboración-aprobación» y «gestión jerárquica» recibieron amplia práctica, centrándose básicamente en el establecimiento jerárquico de competencias y contenido obligatorio [17, 41].

Paralelamente, la planificación del uso del suelo también exploró gradualmente un sistema de control con indicadores rígidos y disposición espacial flexible, donde el contenido

obligatorio como la superficie de nuevas tierras de construcción, la superficie total de tierras de construcción, las tierras agrícolas básicas permanentes, la conservación de tierras cultivadas y los programas de consolidación, rehabilitación y desarrollo de tierras, fue objeto de modificación en diverso grado [42]. Los planes de desarrollo económico y social se elaboran con ciclos quinquenales acompañados de planes anuales de implementación. Antes del «Sexto Plan Quinquenal» predominaba la planificación directiva; posteriormente fue adquiriendo progresivamente carácter prospectivo, transformándose actualmente en un plan de desarrollo que combina elementos prospectivos y vinculantes [43], reflejando principalmente los objetivos de desarrollo y las intenciones de control a través de indicadores vinculantes, que requieren evaluación continua y retroalimentación mediante planes anuales con fuerte garantía de implementación, aunque los indicadores prospectivos se consideran principalmente factores auxiliares [44]. El ámbito de la planificación ambiental también formuló contenidos de control rígido similares, como las «tres líneas y una lista» y los estándares de calidad ambiental del agua, la atmósfera, el suelo y los medios biológicos en la zonificación de funciones ambientales, cuyos resultados de evaluación de impacto ambiental presentan características de control rígido de «veto único» [2].

Así, ya sea el «contenido obligatorio», los controles «rígidos» o «flexibles», o los indicadores «vinculantes» o «prospectivos», lo esencial radica en la realización de las intenciones de planificación mediante medios de control diferenciados, reservando simultáneamente margen para hacer frente a la «incertidumbre» del mercado. El diseño institucional en el ámbito de la planificación sigue en sí mismo las características «inductivas» y «obligatorias» del cambio institucional, constituyendo esencialmente un modelo de diseño institucional «dirigido por la oferta» gubernamental [45].

3.2 Lógica de gobernanza espacial de la acción administrativa de planificación

El contenido obligatorio y los requisitos de control rígido pueden servir de base principal para la acción administrativa de planificación, mientras que el contenido inductivo y los requisitos de control flexible actúan principalmente a través de contratos administrativos, directivas administrativas y otros canales. Por tanto, es necesario abandonar la arquitectura unidireccional «tecnología-administración», reconociendo la planificación como un «contrato social» configurado conjuntamente por el gobierno, el mercado y el público, reflejando el comportamiento contractual administrativo. Debe gestionarse adecuadamente la relación entre control rígido y «eficiencia de gestión», integrando progresivamente las intenciones «tácticas» y «estratégicas» en medidas de control concretas.

La lógica de gobernanza espacial bajo la orientación de una gobernanza de alto nivel debe considerar las dimensiones espaciales externa, interna e integral de la acción administrativa [46]. Entre ellas: la administración conforme al derecho, manteniendo la primacía del pensamiento jurídico, constituye la dimensión externa de la acción administrativa; el pensamiento jurídico formal como dominante, complementado necesariamente por el pensamiento jurídico sustantivo, constituye la dimensión interna; la adhesión a la legalidad como línea base, enfatizando la justicia conductual, la legitimidad procedimental y la operatividad, constituye la dimensión integral. La gobernanza espacial de la planificación debe acentuar la rigidez de la dimensión externa, la flexibilidad de la dimensión interna y la sistematicidad de la dimensión integral. En el proceso de elaboración, implementación, supervisión e inspección de la planificación, la rigidez de la dimensión externa busca transformar el pensamiento centrado en la gobernanza técnica, acentuando el

pensamiento jurídico e institucional, formando un sistema administrativo de planificación centrado en la construcción institucional. La flexibilidad de la dimensión interna busca conformar un marco de pensamiento que privilegie la forma institucional complementada por la sustancia institucional, basándose en las características de la acción administrativa, creando una orientación de valores donde el pensamiento institucional otorgue prioridad a la conformidad general, la conformidad formal y la conformidad procedimental. La sistematicidad de la dimensión integral busca establecer un sistema de restricción integral basado en la gobernanza institucional, con la sustancia institucional como objetivo y la forma institucional como garantía.

3.3 Lógica de control de la acción administrativa de planificación

3.3.1 Lógica administrativa del contenido obligatorio y los requisitos de control rígido

La investigación académica sobre el contenido obligatorio y los requisitos de control rígido se ha centrado siempre en la «utilidad» [16]. Por tanto, la capacidad de la planificación para ser implementada con éxito y para frenar las conductas ilegales, la «protección del interés público», se convierte en el criterio clave para determinar si se necesita control «rígido». En el contexto jurídico de la planificación, la reflexión de la «justicia procedimental» se manifiesta en la rigidez de la «utilidad», el «control» y la «ejecución». Como política pública, el carácter público de la planificación se refleja en el punto de partida de la «intervención» y la «justicia» de la acción administrativa [47].

El contenido obligatorio y los requisitos de control rígido constituyen el cuerpo principal de la acción administrativa de planificación, sirviendo de bases fundamentales para las actividades de permiso, gestión, supervisión e inspección de la planificación, y son clave para coordinar las diversas relaciones espaciales y proteger el interés público, reflejando el pensamiento de líneas base y respondiendo a las preguntas de «lo que no se puede hacer», «lo que se debe hacer» y «cómo hacerlo». El contenido obligatorio se presenta generalmente en forma de indicadores, coordenadas, líneas de control, zonas de protección, etc., mientras que los requisitos de control rígido aparecen en formas cualitativas y procedimentales, sirviendo de base para la acción administrativa de los departamentos competentes de planificación.

El contenido obligatorio y los requisitos de control rígido reflejan el pensamiento de restricciones espaciales de base y la lógica de protección del interés público. Por un lado, las diversas zonas de protección natural, líneas rojas de protección ecológica, tierras agrícolas básicas permanentes, límites de desarrollo urbano, así como las líneas azules, púrpuras, verdes y amarillas urbanas determinadas en la planificación, pertenecen todas a los requisitos de control de base para la seguridad, salud y desarrollo sostenible del territorio, representando contenidos que deben ser estrictamente controlados, reflejando el «pensamiento de líneas base». Por otro lado, los requisitos de planificación para la determinación de terrenos e indicadores de diversos equipamientos de servicios públicos, la disposición de infraestructuras municipales y construcción de carreteras, los requisitos de retranqueo de edificaciones, densidad de construcción, limitaciones de altura e insolación, pertenecen todos a los requisitos de control para la garantía de los servicios públicos básicos y el interés público de los residentes, necesitando igualmente protección estricta, reflejando la lógica de «protección del interés público». Véase la fig. 3.

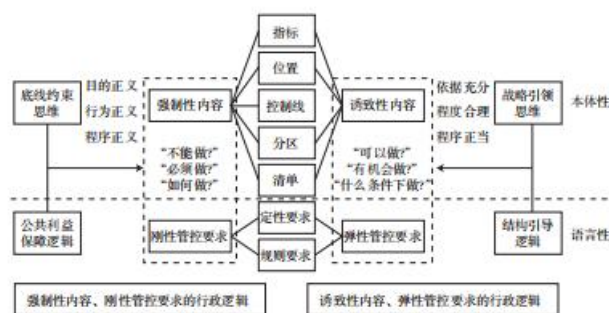


Fig. 3 Lógica administrativa de los requisitos diferenciados de orientación y control de la planificación

3.3.2 Lógica administrativa de los requisitos inductivos y de orientación flexible de la planificación

Como medio técnico para responder a los cambios del entorno socioeconómico, la «flexibilidad» ha recibido amplia práctica en el ámbito de la planificación [1]. Los «terrenos grises», «terrenos reservados», «terrenos de reserva de desarrollo», la orientación espacial estructural, los indicadores umbrales, los mecanismos de recompilación dinámica, los mecanismos de recompensa del mercado, los mecanismos de interacción «de arriba hacia abajo» y «de abajo hacia arriba» del sistema de planificación pertenecen todos a esta categoría [48-49].

El contenido inductivo y los requisitos de control flexible sirven de bases de referencia para la acción administrativa de planificación, constituyendo un apoyo importante para la implementación efectiva del contenido «obligatorio». Reflejan el pensamiento de orientación estratégica, respondiendo a las preguntas de «lo que se puede hacer», «lo que se tiene oportunidad de hacer» y «bajo qué condiciones se puede hacer». El contenido inductivo se presenta generalmente en formas descriptivas cualitativas, mientras que el contenido de control flexible aparece principalmente en forma de posicionamiento de objetivos, estrategias de desarrollo, requisitos de directrices, etc., sirviendo mayormente como medidas complementarias para la realización de las intenciones de planificación.

El contenido inductivo y los requisitos de control flexible reflejan el pensamiento de orientación estratégica y la lógica de conducción estructural. Por un lado, el posicionamiento de la ciudad en las relaciones de competencia y cooperación regional, la dirección del desarrollo, la utilización de recursos espaciales y las formas de transformación, la disposición espacial industrial y la asignación de recursos públicos urbanos, pertenecen todos a los requisitos estratégicos para lograr el desarrollo urbano de alta calidad, representando el valor central de la planificación y reflejando el pensamiento de orientación estratégica. Por otro lado, en un entorno de economía de mercado, la planificación de la optimización de la estructura espacial urbana, la disposición funcional de los diversos distritos y la estructura industrial urbana constituyen reglas y sistemas importantes de apoyo a la planificación, reflejando la lógica de conducción estructural, requiriendo principalmente énfasis en la descripción de la «estructura» y el «esqueleto», evitando la concretización de las formas espaciales, reservando más posibilidades para la evolución espacial urbana para garantizar los requisitos de conducción estructural para el desarrollo urbano de alta calidad. Véase la fig. 3.

4 Propuestas de diseño institucional de la planificación en el marco bidimensional «sistema-tecnología»

La posibilidad de transformación de la tecnología en institución proviene de la propia estructura lógica de la tecnología y de la estructura organizativa requerida para su aplicación [50]. La transición de la gobernanza técnica a la gobernanza institucional requiere transformar el «gobierno de los hombres» y el «pensamiento del más fuerte» en las actividades de decisión técnica, fortalecer la conciencia de las reglas, elevar las acciones administrativas y medidas de control planificadoras concretas y sustanciales a normas de conducta abstractas y generales, y fortalecer la construcción de la lógica de actuación y los mecanismos de regulación de la tecnología y la institución sobre la acción administrativa. En términos generales, debe modificarse la arquitectura unidireccional «tecnología-administración», destacando las necesidades de apoyo de la acción administrativa a la tecnología; explorar la abstracción de parte de los requisitos de control rígidos y flexibles en reglas generales para su transformación institucional, proporcionando base de gestión institucional a la acción administrativa; mientras que el contenido obligatorio e inductivo de los resultados técnicos puede transformarse en base técnica y de gestión para la elaboración, implementación, supervisión e inspección de la planificación a través de acciones administrativas directas. Véase la fig. 4.

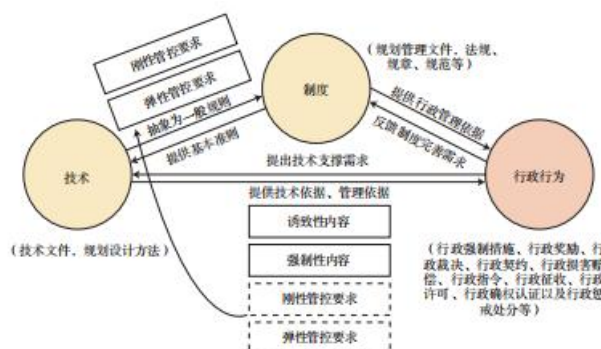


Fig. 4 Mecanismo tecnología-institución para el comportamiento administrativo

4.1 Construcción del mecanismo de regulación en el marco bidimensional «sistema-tecnología»

En el marco bidimensional «sistema-tecnología», puede adoptarse un mecanismo de regulación escalonado de «alta flexibilidad estructural — baja flexibilidad normativa — alta flexibilidad contingente» para definir el contenido obligatorio e inductivo de la planificación, logrando el equilibrio entre control rígido y flexible.

En primer lugar, la regulación de alta flexibilidad estructural. Para evitar el dilema de la gobernanza planificadora donde «controlar conduce al estancamiento» y «liberar conduce al desorden», en las regiones con rica experiencia y capacidad en gobernanza de la planificación, deben implementarse mecanismos de regulación de flexibilidad institucional personalizada, permitiendo activar los canales de transformación de tecnología en institución bajo la premisa de garantizar las líneas base, activando la estructura institucional y manteniendo una supervisión procedimental estricta. En segundo lugar, la regulación de baja flexibilidad normativa. Mediante el control de volúmenes totales, la eliminación de sobrecargas y el suavizado de indicadores, fortalecer las restricciones de base de la evaluación del rendimiento planificador, destacar el diseño de reglas para el establecimiento del contenido obligatorio, y enfatizar el registro de la transformación tecnología-institución

[51]. En tercer lugar, la regulación de alta flexibilidad contingente. La gobernanza de la planificación enfrenta un entorno de complejidad e iteración de medios tecnológicos, con la aparición continua de nuevas herramientas técnicas y soluciones técnicas diversas. Por tanto, en la selección del contenido de orientación y control, los métodos y principios no pueden permanecer inmutables; es necesario establecer mecanismos de legalización de la innovación adaptativa, proporcionando más canales para la institucionalización de las herramientas de gobernanza técnica.

En suma, la «rigidez institucional» puede fortalecer y amplificar la gobernanza técnica, y la gobernanza técnica a su vez refuerza la rigidez institucional; los procedimientos de diseño institucional técnico deben respetarse estrictamente para evitar caer en la trampa del «determinismo tecnológico». Por tanto, es necesario reforzar adecuadamente el diseño de la «flexibilidad institucional», realizar autorizaciones personalizadas del entorno de funcionamiento de las instituciones, enfatizar un diseño institucional más completo y detallado y realizar asignaciones óptimas en el sentido de Pareto. Cabe destacar que la «flexibilidad institucional» no equivale a reducir la seriedad institucional, ni se limita al diseño de alto nivel y al diseño institucional programático; al contrario, la flexibilidad institucional presta mayor atención al diseño de las medidas institucionales complementarias, enfatizando la rigidez procedimental.

4.2 Propuestas de diseño institucional de la planificación en el sistema de planificación espacial

Como se señaló anteriormente, la planificación posee en sí misma los atributos del poder público; la distinción entre contenido «obligatorio» e «inductivo» representa una diferenciación técnica basada en la eficiencia administrativa y la elección conductual durante la fase de elaboración [42]. En el proceso de implementación de la planificación legal, tanto el contenido «obligatorio» como el «inductivo» deben ser discriminados a través de la licencia administrativa de «acceso a proyectos», tomando decisiones administrativas de prohibición o permiso [52]. El contenido obligatorio e inductivo, los requisitos de control rígidos y flexibles solo constituyen una de las bases del juicio de la acción administrativa, funcionando conjuntamente con los sistemas pertinentes de leyes, reglamentos y normas técnicas [53].

En cuanto a la elaboración de la planificación espacial territorial, «la planificación espacial territorial nacional acentúa la estrategia», «la planificación espacial territorial provincial acentúa la coordinación» y «las planificaciones espaciales territoriales municipal, departamental y municipal acentúan la implementación». En realidad, los planes directores de planificación espacial territorial municipal y departamental, como documentos programáticos de los gobiernos locales para el control del uso espacial, tienen objetivamente necesidades estratégicas; el plan de distrito asume asimismo en cierta medida la función coordinadora del plan director; los planes directores representan en sí mismos un nivel especial de planificación que integra las dimensiones estratégica, coordinadora e implementativa; mientras que los planes detallados reflejan sin duda la dimensión implementativa. Los objetivos de desarrollo estratégico y los requisitos de control aparecen principalmente como contenido de control rígido e indicadores vinculantes; mientras que el contenido de coordinación debe basarse en enfoques de contenido inductivo, reservando mecanismos de control flexible suficientes para adaptarse a las leyes de la economía de mercado y a la incertidumbre del desarrollo. El contenido implementativo adopta una

específicamente, puede aplicarse un control flexible, incorporando contenido inductivo. Tomando como ejemplo los planes directores de planificación espacial territorial de nivel municipal y departamental, los requisitos de control relativos a valores, reglas, líneas de control, zonificación, listas positivas y negativas y estructuras pueden dividirse en tres categorías principales: indicadores prospectivos y recomendados, relaciones estructurales y requisitos de control flexible.

En primer lugar, los indicadores prospectivos y recomendados. Incluyen principalmente indicadores más allá de los vinculantes que pueden reflejar las intenciones y objetivos de la planificación. Algunos requisitos de desarrollo con características locales pueden, bajo ciertas condiciones, ser incorporados como indicadores vinculantes para control rígido a través de procedimientos legales. La determinación de los indicadores prospectivos debe basarse en los objetivos de planificación y las bases de desarrollo urbano, mientras que los indicadores recomendados deben determinarse en función de las contradicciones centrales de la gobernanza planificadora local, sin generalizar los indicadores de control. En segundo lugar, las relaciones estructurales. Incluyen principalmente los contenidos de control que reflejan la integridad de la estructura espacial como la estructura del sistema de áreas verdes, los interfaces urbanos, los principales corredores visuales y los corredores paisajísticos, que requieren mantener la integridad estructural y del sistema durante la implementación, gestionando flexiblemente las coordenadas específicas. En tercer lugar, los requisitos de control flexible. Incluyen principalmente los requisitos de control sin base legislativa pero con orientación valorativa correcta y justicia conductual; tales requisitos necesitan a menudo lograr el control mediante reglas cualitativas para orientar el desarrollo sano y sostenible de la ciudad.

5 Conclusión

Este estudio emplea el método de análisis lógico para examinar, desde la perspectiva de la acción administrativa, los antecedentes, la lógica administrativa y el diseño institucional del contenido obligatorio y el sistema de control rígido, con el objetivo de reflexionar, desde el punto de vista de la acción administrativa, sobre la lógica de orientación y control de la planificación, el contenido obligatorio e inductivo, y la lógica administrativa de los requisitos de control rígido y flexible.

El estudio concluye que el contenido obligatorio y los requisitos de control rígido constituyen el cuerpo principal de la acción administrativa de planificación, sirviendo de bases fundamentales para las actividades de elaboración, implementación, supervisión e inspección, y siendo clave para coordinar las diversas relaciones espaciales y proteger el interés público, reflejando el pensamiento de restricciones espaciales de base y la lógica de protección del interés público; el contenido inductivo y los requisitos de control flexible sirven de bases de referencia para la acción administrativa de planificación, constituyendo un apoyo importante para la implementación efectiva del contenido «obligatorio», reflejando el pensamiento de orientación estratégica y la lógica de conducción estructural. La lógica de gobernanza espacial de la acción administrativa de planificación bajo la orientación de una gobernanza de alto nivel debe fortalecer la rigidez de la dimensión externa, la flexibilidad de la dimensión interna y la sistematicidad de la dimensión integral de la acción administrativa. En el marco bidimensional «sistema-tecnología», puede adoptarse un diseño institucional escalonado de «alta flexibilidad estructural — baja flexibilidad normativa — alta flexibilidad contingente». Para los espacios territoriales con límites claros que reflejan las intenciones

centrales de la planificación, se destaca la orientación a la eficiencia centrada en la restricción institucional a través de indicadores vinculantes, límites obligatorios y requisitos de control rígido; para los espacios relacionales con límites difusos que no pueden cuantificarse específicamente, se destaca el modelo de orientación a objetivos centrado en la decisión técnica a través de indicadores prospectivos, relaciones estructurales y requisitos de orientación flexible.

Cabe destacar que el contenido obligatorio no implica necesariamente control rígido, ni el contenido inductivo requiere siempre control flexible. Los elementos de planificación presentan asimismo diversas diferencias de formas de control en cuanto a valores, reglas, líneas de control, zonificación, listas positivas y negativas y estructuras. Para elementos de planificación específicos, la expresión del contenido obligatorio debe aún precisar si se trata de ejecución obligatoria o de elaboración obligatoria, y definir su forma de control y grado de rigurosidad. Para el contenido inductivo, es asimismo necesario distinguir las diferencias de implementación que aportan las distintas formas de orientación, e investigar prioritariamente las condiciones previas para su control rígido. En cuanto a la gobernanza local de la planificación espacial territorial, las diferencias en el nivel y la etapa de la gobernanza planificadora y las diferencias en las contradicciones de gobernanza social existen objetivamente; cada localidad debe aún conjugar con las realidades de gestión local para identificar el contenido obligatorio y los requisitos de control rígido.

Notas

- ① También denominado directivo u orientador; los ámbitos de la sociología y la economía política utilizan habitualmente el término «inductivo», concepto relativamente formal. El Sr. Lin Yifu señaló que el cambio institucional se divide en obligatorio e inductivo; este estudio utiliza «inductivo» para designar el directivo u orientador.
- ② Este estudio discute únicamente el contenido obligatorio e inductivo y los requisitos de control rígido y flexible en la planificación legal.
- ③ El artículo 19 de las «Medidas Provisionales para la Elaboración y Aprobación de la Planificación Urbana» de 1980 puede considerarse como la primera expresión del contenido obligatorio.
- ④ Estipulando explícitamente «perfeccionar el sistema nacional de inspectores de planificación urbana y rural, con énfasis en el contenido obligatorio de la planificación, fortalecer la supervisión de la implementación de la planificación y ejercer un control preventivo y continuo sobre las infracciones de la planificación».
- ⑤ Compuesto principalmente por miembros de las comisiones administrativas locales y organismos consultivos legales designados por el gobierno central.
- ⑥ Líneas rojas de protección ecológica, líneas base de calidad ambiental, techos de utilización de recursos y listas negativas de acceso ambiental.

Referencias

- [1] DUAN Jin, ZHAO Min, ZHAO Yanjing, et al. Debate académico sobre «la relación entre la orientación estratégica y el control rígido en el sistema de planificación espacial territorial» [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 6-14.
- [2] CAO Chun, LU Xiaoyu, CHEN Yahui. Discusión sobre los modos de control del diseño urbano a nivel meso: estudio de caso del diseño urbano del distrito central de negocios de

- Qiandao en Zhoushan [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 82-90.
- [3] LIU Kun. Emergencia y construcción teórica del pensamiento de planificación resiliente en el contexto de la economía de mercado socialista: basada en la práctica de planificación urbana de Shenzhen (1979-2011) [J]. City Planning Review, 2014, 38(11): 59-64.
- [4] ZHANG You'an, ZHENG Weiyuan. Rigidez y flexibilidad del plan general de uso del suelo [J]. China Land Science, 2004(1): 24-27.
- [5] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. Sistema de implementación del diseño urbano estadounidense y sus enseñanzas: fortalecer la vía de implementación inductiva del diseño urbano [J]. Planners, 2017, 33(5): 143-149.
- [6] FENG Lei, JIANG Yan, YE Jianping. ¿Cambio institucional inductivo o cambio institucional obligatorio? Estudio sobre la evolución institucional y las diferencias regionales del ajuste de tierras rurales en China [J]. Economic Research, 2013, 48(6): 4-18.
- [7] HU Jun, SHENG Junfeng. Cambio institucional obligatorio, inductivo y otros: sobre la base teórica del método de reforma chino [J]. South China Economy, 2002(9): 19-22.
- [8] KONG Fanling. Sobre la lógica obligatoria e inductiva del desarrollo del gobierno electrónico en la innovación institucional [J]. Journal of Beijing Administrative College, 2009(6): 1-4.
- [9] WU Zhiqiang. Sobre la planificación urbana de la nueva era y su núcleo de racionalidad ecológica [J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 19-23.
- [10] SHAO Yiwen, XU Jiang. Resiliencia urbana: análisis conceptual basado en una revisión de la literatura internacional [J]. Urban Planning International, 2015, 30(2): 48-54.
- [11] HUANG Minghua, LIU Xu, WANG Yisong, et al. «Obligatorio» y «posible»: discusión sobre el «plan director urbano» en el contexto de la planificación espacial territorial [J]. Urban Development Studies, 2020, 27(9): 42-48.
- [12] QIU Baoxing. Fallos del mercado, fronteras del mercado y regulación de la planificación urbana [J]. Urban Development Studies, 2004, 11(5): 1-7.
- [13] CHEN Qian, LI Yanlin, ZHAO Lingjun. Discusión sobre los métodos de elaboración del plan detallado urbano: contenido obligatorio + plan regulatorio detallado + diseño urbano detallado [J]. City Planning Review, 2005(5): 59-60.
- [14] DAI Ming, LI Meng. Control del diseño urbano en el sistema de planificación espacial territorial: nueva exploración de los gráficos adicionales del plan regulatorio de Shanghái [J]. Urban Planning Forum, 2022(6): 95-101.
- [15] HU Bin, ZENG Jiuli, TANG Peng, et al. Exploración de la gestión jerarquizada del contenido obligatorio del plan director de Chengdu [J]. City Planning Review, 2018, 42(5): 94-99.
- [16] JIANG Ling, CHEN Dingrong. Evaluación de la eficacia y sugerencias sobre el contenido obligatorio del plan director urbano: con motivo de la revisión de las medidas de elaboración y aprobación del plan director urbano [J]. Planners, 2012, 28(11): 40-43.
- [17] LIU Jihua, HU Zhang, WANG Xinfeng. Innovación de Chengdu en el marco de la reforma del sistema «elaboración-revisión-supervisión» del plan director urbano [J]. Planners, 2017, 33(12): 11-17.
- [18] BOWES A. A practical approach to planning law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- [19] CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK [M]. 15th ed. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.

- [20] CHETWYN D, MRTPI, IHBC, FlinstLM. Neighbourhood Plans Roadmap Guide [R/OL]. London: Locality, 2018.
- [21] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National planning policy framework [EB/OL]. (2024-12-12) [2025-01-05].
- [22] Ministry of Housing, Communities & Local Government. Plain English guide to the planning system [EB/OL]. (2015-01-05) [2025-01-05].
- [23] TOONEN T A. The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands [J]. Public Administration, 1990, 68(3): 281-296.
- [24] BLANC F. Inspection reforms: why, how, and with what results [M]. Paris: OECD, 2012: 54.
- [25] Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Supervision developments in the Netherlands [EB/OL]. (2016-02-09) [2025-01-05].
- [26] NEEDHAM B. The new Dutch spatial planning act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning [J]. Planning Practice & Research, 2005, 20(3): 327-340.
- [27] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Environment and Planning Act: explanatory memorandum [EB/OL]. (2017-02-28) [2025-01-05].
- [28] FISCHER W A. Zoning and land use regulation [J]. Encyclopedia of Law and Economics, 2000(1): 403-423.
- [29] HIRT S A. Zoned in the USA: the origins and implications of American land-use regulation [J]. Journal of American History, 2016, 3(32): 1239-1240.
- [30] LI Qiang, WANG Shan. El sistema de zonificación de Nueva York y sus enseñanzas [J]. Urban Planning Forum, 2005(5): 95-97.
- [31] The Department of City Planning, New York City. Zoning maps [EB/OL]. (2014-04-29) [2025-01-05].
- [32] WU Zhiling, HU Xiaoling. Investigación sobre el mecanismo de planificación y gestión urbana de Chicago [J]. City Planning Review, 2009, 33(8): 70-75.
- [33] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. Sistema de implementación del diseño urbano estadounidense y sus enseñanzas: fortalecer la vía de implementación inductiva del diseño urbano [J]. Planners, 2017(5): 143-149.
- [34] Ministerio del Interior y Comunicaciones. Distribución de roles entre el Estado y los gobiernos locales [EB/OL]. (2022-04-23) [2025-01-05].
- [35] Prefectura de Chiba. Decisiones de planificación urbana [EB/OL]. (2020-09-10) [2025-01-05].
- [36] Ministerio Federal de Justicia y Protección del Consumidor y Oficina Federal de Justicia. Ley de Ordenación del Territorio (ROG): Alemania [EB/OL]. (2017-07-20) [2025-01-05].
- [37] Gobierno Federal. Proyecto de ley de modificación de las disposiciones de la ley de ordenación del territorio [EB/OL]. (2017-01-18) [2025-01-05].
- [38] Swedish National Board of Housing, Building and Planning. Ley de Planificación y Construcción (2010:900) [EB/OL]. (2016-08-01) [2025-01-05].
- [39] ATTEFALL S. Propuesta del Gobierno: Nuevas medidas que pueden implementarse sin requisito de permiso de construcción [EB/OL]. (2013-03-25) [2025-01-05].
- [40] City Planning Administration. Plan director de Estocolmo [R/OL]. Stockholm: Nordic Ecolabel Printed matter, 2019.
- [41] ZHAO Guangying. Lógica de elaboración del diseño urbano que combina orientación y control y separa elaboración y revisión: estudio de caso del diseño urbano del núcleo del

- parque industrial de salud de Hunan [J]. *Planners*, 2019, 35(5): 38-45.
- [42] ZHANG Hong. Utilización flexible bajo planificación rígida [J]. *China Land*, 2009(9): 55.
- [43] ZHAO Guangying, DU Yan. Investigación sobre la gobernanza coordinada del «14.º Plan Quinquenal» y el plan de construcción reciente [J]. *Planners*, 2020(19): 14-21.
- [44] YANG Qingyu. Discusión sobre el mecanismo de implementación de los planes quinquenales [J]. *Macroeconomic Research*, 2006(8): 20-21.
- [45] LIN Yifu. Teoría económica del cambio institucional: cambio inductivo y cambio obligatorio [M]//HU Zhuangjun. Derechos de propiedad y cambio institucional: recopilación de traducciones de la escuela de derechos de propiedad y la nueva escuela de economía institucional. Shanghai: Editorial Popular de Shanghai, 2003.
- [46] SHI Fenglin. Dilemas jurídicos y dimensiones de la innovación del sistema de gestión administrativa [J]. *Administrative Law Research*, 2015(5): 19-27.
- [47] SUN Shiwen. Interpretación de la planificación urbana china: paradigma de planificación y desarrollo de la planificación urbana en China [J]. *Urban Planning International*, 2019(4): 1-7.
- [48] TANG Shuang, ZHANG Jingxiang. Investigación sobre el control sistémico de los espacios reservados urbanos para la gobernanza flexible: basada en la comparación entre China y Singapur [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(5): 29-36.
- [49] WANG Zhen, YANG Zhongwei, ZHANG Cheng. Método de control flexible para coordinar la disposición industrial a corto y largo plazo en las zonas de desarrollo coordinado: método de planificación de «terrenos grises» [J]. *Urban Planning International*, 2014, 29(2): 105-110.
- [50] QIU Zeqi. Construcción mutua de la tecnología y la organización: aplicación de las tecnologías de la información en las empresas manufactureras [J]. *Sociological Research*, 2005(2): 115-126.
- [51] WU Zhiqiang, LIU Xiaochang, ZHAO Gang, et al. Sustituir la expansión simple por la orientación al beneficio espacial: indicadores clave de evaluación de la gobernanza urbana [J]. *Urban Planning Forum*, 2021(5): 15-22.
- [52] WANG Guoen, GUO Wenbo. Análisis y solución de los problemas de control espacial en los «tres planes» [J]. *Modern Urban Research*, 2015(2): 33-39.
- [53] ZHOU Zihang, ZHANG Jingxiang. Integración del control: integración y reconstrucción del contenido obligatorio en la planificación espacial territorial [J]. *Planners*, 2020, 36(14): 24-32.