

## **“Cambio” y “Continuidad”: La evolución de las políticas del sistema de permisos de planificación para la construcción rural**

**Tang Jiwing, Kuai Yanli, Shi Nan**

**Resumen:** El sistema de permisos de planificación para la construcción rural ha desempeñado un papel crucial en la regulación de las actividades de construcción rural. Sin embargo, problemas como la construcción ilegal, la ocupación de tierras y el daño a los ecosistemas siguen siendo frecuentes en la práctica. Utilizando análisis de contenido y centrado en textos clave de políticas desde la reforma y apertura, este artículo, basado en el marco de la teoría del equilibrio discontinuo, revisa la evolución de las políticas relacionadas con el sistema de permisos de planificación para la construcción rural. Identifica que, bajo la interacción entre el paisaje político y el campo de las políticas, el sistema ha evolucionado desde una gestión simplificada hacia una gestión estandarizada y, posteriormente, a un control espacial integral. Las reformas en los mecanismos administrativos y de ejecución en torno al concepto de “integración de múltiples planes” han aliviado temporalmente las contradicciones en la gestión de la planificación, pero no han resuelto fundamentalmente el problema de la “gobernanza fragmentada” en los sistemas de gestión espacial. Los problemas de ejecución del sistema son el resultado de la interacción compleja y sistemática entre factores institucionales y mecanicistas en la gobernanza espacial. El documento propone direcciones futuras de optimización, incluyendo el fortalecimiento del sistema de gestión central-local, la optimización de los mecanismos de colaboración interdepartamental, el establecimiento de un sistema de control del uso del suelo a lo largo de todo su ciclo de vida y el refuerzo de la naturaleza política y legal del sistema de permisos de planificación.

**Palabras clave:** Sistema de permisos de planificación para la construcción rural; Control nacional del uso del espacio; Evolución de políticas; Integración de múltiples planes; Teoría del equilibrio discontinuo.

### **Introducción**

Desde el establecimiento del sistema de permisos de planificación para la construcción rural, este ha jugado un papel significativo en la regulación y control de las actividades de construcción rural. Sin embargo, problemas como la construcción ilegal, la ocupación de tierras cultivables y el daño a los ecosistemas siguen ocurriendo con frecuencia. La exploración a largo plazo de China sobre la “integración de múltiples planes” ha llevado a una integración orgánica de la planificación del uso del suelo, la planificación urbana y rural, y otros marcos de planificación. La

creación del sistema nacional de planificación espacial marca una nueva etapa en el avance del trabajo de integración, proporcionando una oportunidad para la reforma del sistema de permisos de planificación.

La reforma institucional no debe realizarse únicamente por el cambio, sino que debe identificar las características constantes dentro de los numerosos cambios, determinar las causas institucionales subyacentes de los problemas y encontrar direcciones de optimización que se alineen con el contexto histórico, la filosofía de gobernanza del partido y el estado, y las necesidades de los intereses públicos rurales. Estos esfuerzos también ofrecerán experiencias valiosas para la implementación de la “integración de múltiples planes”.

El logro de estos objetivos está estrechamente relacionado con el estudio de la evolución de las políticas del sistema de permisos de planificación. Al revisar la literatura existente, se observa que las investigaciones sobre el sistema de permisos de planificación en China se centran principalmente en revisiones de licencias administrativas, aprobación de tierras, gestión de la planificación rural, gestión residencial y control nacional del uso del espacio. Sin embargo, los estudios existentes enfrentan varias limitaciones: falta de análisis desde una perspectiva de teoría de políticas públicas, limitaciones en la selección de textos políticos dentro del ámbito de la gestión de la planificación de la construcción, profundidad insuficiente en el análisis de la evolución de las políticas y falta de exploración sobre las causas institucionales de los fenómenos observados.

La teoría del equilibrio discontinuo sugiere que, durante el cambio de políticas, hay largos periodos de estabilidad interrumpidos por cambios repentinos. Al analizar la interacción entre el paisaje político y el campo de las políticas, esta teoría explica las causas de la estabilidad y el cambio en el proceso de las políticas públicas. Después de la reforma y apertura, los cambios significativos en el sistema económico de China y las contradicciones sociales influyeron en la evolución de las políticas del sistema de permisos, mostrando características de estabilidad a largo plazo y cambios discontinuos. Este artículo analiza 140 documentos de políticas a nivel nacional desde 1978 hasta 2024 utilizando el marco de la teoría del equilibrio discontinuo y análisis de textos, con el objetivo de aclarar el desarrollo del sistema en medio de los cambios y explorar las causas institucionales subyacentes de su evolución.

## **1. La evolución de las políticas del sistema de permisos de planificación para la construcción rural**

Basado en el marco de la teoría del equilibrio discontinuo, la evolución de las políticas del sistema de permisos de planificación para la construcción rural puede dividirse en cuatro etapas:

1. 1978–1992: La etapa embrionaria del sistema de permisos
2. 1993–2007: La etapa preparatoria del sistema de permisos
3. 2008–2017: La etapa de establecimiento del sistema de permisos
4. 2018–presente: La etapa de reforma del sistema de permisos

Las discontinuidades ocurrieron con la promulgación del *Reglamento sobre la Gestión de la Planificación y Construcción de Aldeas y Pueblos* en 1993, la promulgación de la *Ley de Planificación Urbana y Rural de la República Popular China* en 2008, y las reformas institucionales del Consejo de Estado en 2018.

## **1.1 La etapa embrionaria del sistema de permisos de planificación para la construcción rural (1978–1992)**

### **1.1.1 El sistema económico de “doble vía” y el paisaje político que prioriza lo urbano sobre lo rural**

En 1978, la Tercera Sesión Plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista de China marcó el inicio de la reforma y apertura, con el objetivo de enfocar los esfuerzos nacionales en la “construcción económica”.

### **1.1.2 La gestión planificada bajo la dirección de la Comisión Estatal de Planificación y la gobernanza fragmentada de los recursos de la tierra**

Durante mucho tiempo, la asignación de recursos rurales y la realización de proyectos fueron dirigidas principalmente por el gobierno central mediante instrucciones descendentes. La Comisión Estatal de Planificación desempeñó un papel clave en la orientación de los estudios de viabilidad de proyectos, mientras que el antiguo Ministerio de Construcción se encargó de la selección de sitios y la gestión de la ejecución. En términos de gestión de tierras, la Comisión Estatal de Planificación y la Oficina Nacional de Administración de Tierras determinaban conjuntamente las cuotas de uso de tierras para su distribución del nivel central al local, siendo la Oficina responsable de la gestión específica del uso de tierras rurales. Además, departamentos como silvicultura, agricultura y recursos hídricos aplicaron una división sectorial de la gestión de

tierras rurales, lo que aumentó la complejidad de la gobernanza.

### **1.1.3 Gestión del uso de los recursos territoriales rurales bajo la supervisión de la reforma integral del territorio y la división de elementos legales**

El rápido crecimiento de la población ha provocado una grave destrucción de los recursos territoriales y el equilibrio ecológico. Para abordar este problema, el país ha comenzado a impulsar la reforma territorial, estableciendo un sistema de gestión de planificación territorial a nivel nacional, provincial, de región autónoma y municipalidad, con el fin de coordinar la gestión dispersa de los recursos territoriales rurales. Los departamentos encargados de los recursos territoriales han acelerado la formulación de regulaciones de gestión, estableciendo un sistema de revisión para el cambio de uso, el aprovechamiento de la tierra y la gestión de la construcción, lo que ha mejorado el nivel de gestión legal y la posición de la gestión de los recursos territoriales rurales. Aunque el sistema de planificación de la construcción rural no está directamente relacionado con la gestión de los recursos territoriales, también responde a los objetivos de la reforma territorial mediante la regulación del comportamiento de la construcción, fortaleciendo la conexión con la gestión de los recursos territoriales.

### **1.1.4 Gestión del uso del suelo rural basada en la construcción urbana, con énfasis en la construcción de viviendas en los pueblos y aldeas**

Para garantizar la demanda de tierra para la construcción tanto a nivel nacional como local durante el proceso de urbanización, las normativas pertinentes han establecido la legalidad de la expropiación de tierras rurales para la construcción, otorgando a los gobiernos locales la autoridad para expropiar tierras, lo que marca el comienzo de la expropiación masiva de tierras rurales. Al mismo tiempo, el país ha establecido un sistema de gestión de planificación del uso de la tierra desde arriba hacia abajo, con la desagregación de indicadores de planificación del uso de la tierra a través de los niveles nacional, provincial, municipal y de condado, y estipulando que las tierras colectivas rurales no deben ocupar los indicadores de planificación de tierras para la construcción nacional. La posición pasiva de las aldeas en el sistema de distribución de indicadores de tierras no ha impedido el proceso de construcción, y se han construido muchas viviendas rurales y empresas de pueblos y aldeas en las zonas costeras. Para responder a los cambios en las demandas de gestión de la construcción rural, el país ha establecido un sistema de aprobación de tierras para la construcción de viviendas en pueblos y aldeas, regulando los estándares de uso de la tierra para diferentes tipos de construcción. Debido a la desajustada relación entre oferta y demanda de tierras, han surgido “construcciones ilegales” en las aldeas, lo que ha hecho que la situación de gestión sea cada vez más grave.

### **1.1.5 Mejora gradual del sistema de gestión urbana, con un sistema simplificado de gestión de la planificación de la construcción rural**

Para fortalecer la gestión de la construcción básica, el país ha propuesto los principios de planificación unificada y gestión descentralizada, y ha establecido que los departamentos locales de planificación urbana tienen la autoridad para revisar la ubicación de los proyectos de construcción básica dentro de sus áreas urbanas. Esta normativa ha sido considerada como el modelo incipiente del futuro sistema de permisos de planificación urbana y rural. Dado que las ciudades son el centro político, económico y cultural del país y las regiones, se ha reforzado la gestión de la construcción urbana. La Comisión Nacional de Planificación Económica (antigua Comisión Nacional de Planificación) estableció el sistema de revisión de informes de viabilidad y los departamentos de planificación urbana establecieron un sistema de “dos certificados” para la planificación de permisos. En comparación, el sistema de gestión de la planificación de la construcción rural es más simplificado, centrado principalmente en la revisión de la ubicación y el alcance del uso del suelo para los proyectos.

## **1.2 Etapa preparatoria del sistema de permisos de planificación de la construcción rural (1993-2007)**

### **1.2.1 Economía de mercado y urbanización rápida, panorama de un sistema dual de políticas de gestión urbana y rural**

La consolidación del sistema de economía socialista de mercado impulsó un rápido crecimiento económico, y tras la reforma del sistema fiscal, los gobiernos locales comenzaron a transformarse gradualmente en “empresariales”. Debido al desajuste entre los recursos financieros y las competencias, la presión sobre el equilibrio financiero local aumentó. Frente a la naturaleza difusa de los derechos de propiedad, las restricciones en la circulación y la expropiación forzosa de tierras rurales, los gobiernos locales obtuvieron grandes beneficios mediante la diferencia de precios entre la expropiación de tierras y la venta comercial, y gradualmente orientaron el foco del desarrollo hacia la explotación de la tierra. Las políticas de “Bienestar general”, “Construcción del nuevo campo socialista” y “Desarrollo integrado económico y social urbano y rural” impulsaron el desarrollo rural, con un rápido crecimiento de la industria rural y el auge de las empresas locales que dieron un fuerte impulso a la economía rural. Sin embargo, el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico urbano no cambió, y la expropiación forzosa de tierras rurales se convirtió en un fenómeno frecuente, aumentando la brecha entre lo urbano y lo rural, lo que reflejó la creciente diferenciación entre ambos sistemas.

### **1.2.2 Política de gestión compartida entre múltiples departamentos y debilitamiento de las funciones de un solo departamento**

Se formó gradualmente un campo de políticas de gestión compartida de la planificación de la construcción rural, con los diferentes departamentos administrativos estableciendo cuestiones de aprobación administrativa en cada etapa de la gestión de proyectos, lo que completó la construcción institucional del poder funcional. En la fase inicial de los proyectos, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (en adelante la Comisión Nacional de Reforma) estableció un sistema de revisión de la viabilidad del proyecto; en la fase intermedia del proyecto, el departamento de recursos territoriales estableció sistemas para la aprobación previa de la tierra, el cambio de uso de la tierra y el procesamiento de los procedimientos de la tierra; en la fase posterior, el departamento de construcción urbana estableció sistemas para la elaboración de planes, la aprobación de la ubicación de los proyectos, la licencia de construcción y la revisión de la calificación de los trabajadores. Debido a los ajustes en las funciones internas, el departamento de construcción urbana redujo el nivel administrativo de los organismos encargados de la gestión de los pueblos y aldeas, y el anterior Departamento de Construcción Rural se transformó en la Oficina de Construcción Rural, lo que llevó a una transformación radical en la estructura administrativa desde el nivel central hasta el local. La mayoría de los gobiernos locales ya no establecen organismos de gestión de la construcción rural por separado. Aunque después se creó un Comité de Orientación para la Construcción de Pueblos y Aldeas para abordar la creciente complejidad de la gestión, debido a que la distribución de funciones no estaba incluida en el “plan de tres determinaciones”, no se logró el objetivo de gestión de coordinación interna y colaboración externa.

### **1.2.3 Reforma integral del territorio como marco para la gestión de los recursos territoriales rurales bajo la supervisión de la ley**

Con el desarrollo de las reformas territoriales, se aliviaron las contradicciones entre los recursos ambientales y el desarrollo económico y social, pero los problemas relacionados con la seguridad alimentaria, la seguridad ecológica y el desarrollo regional descoordinado se hicieron más evidentes. El país comenzó a centrarse en la gestión integral de permisos administrativos como permisos de construcción y otros elementos de la reforma territorial. Sin embargo, debido a la dispersión de las funciones administrativas, la formación de un mecanismo de cooperación unificada para la reforma territorial fue lenta. Los departamentos competentes emprendieron acciones de reforma territorial de manera independiente, mejorando las regulaciones y políticas, estandarizando los procedimientos de revisión y gestión, y fortaleciendo la posición de gestión de los recursos territoriales rurales en cada departamento, lo que objetivamente creó una situación

compleja que requiere coordinación entre varios departamentos en la gestión de la planificación de la construcción rural.

#### **1.2.4 Protección de tierras agrícolas y gestión del uso de la tierra rural bajo el sistema dual urbano-rural**

La expansión desordenada de las tierras para la construcción urbana y la invasión de tierras agrícolas se convirtió en un problema cada vez más grave. El país comenzó a explorar la creación de un sistema de gestión de tierras más estricto. En relación con la gestión de tierras agrícolas y no agrícolas, se propuso el concepto de “control de uso” y se implementó una política de protección de tierras agrícolas mediante la “reconversión vinculada”, delimitando áreas de protección de tierras agrícolas y zonas de construcción en pueblos y aldeas, controlando eficazmente los proyectos de construcción en áreas agrícolas básicas y limpiando una serie de proyectos rurales que ocupaban ilegalmente tierras agrícolas. Para ampliar los efectos de la regulación del mercado de tierras y revitalizar las existencias de tierra, el país estableció oficialmente el sistema de “vinculación entre el crecimiento y la reducción del área urbana y rural” para mantener el equilibrio total del uso de la tierra para la construcción entre lo urbano y lo rural. Sin embargo, el control global del aumento de las tierras no cambió el sistema dual de uso de la tierra, y debido a las diferencias fundamentales en los derechos de propiedad, las leyes relevantes aún implementan un sistema de gestión de tierras urbanas y rurales separadas. En este período, el sistema de gestión de la planificación de la construcción rural, mediante el fortalecimiento de la gestión de la aprobación del uso de la tierra, se convirtió en una herramienta política clave para la protección de los recursos de tierras agrícolas.

Esta traducción mantiene el tono formal y técnico del original en chino. Si necesitas ajustes adicionales, no dudes en decírmelo.

#### **1.2.5 Mejora continua de la gestión de la planificación de la construcción rural bajo el marco de “una ley, un reglamento”**

Los sistemas de inversión estatal, fiscalidad y uso de la tierra han experimentado cambios fundamentales, y el sistema de gestión liderado anteriormente por la Comisión Nacional de Planificación ya no puede adaptarse a las necesidades de la economía de mercado. La promulgación y aplicación de la “Ley de Planificación Urbana” introdujo el nuevo sistema de gestión de la “opinión de ubicación” en el sistema de licencias de planificación de “dos certificados”, formando así un sistema de gestión de la planificación de la construcción urbana centrado en “un libro y dos certificados”. Durante este período, la necesidad de mejorar el

entorno habitacional de las aldeas y pueblos y promover el desarrollo económico y social rural se hizo cada vez más destacada, mientras que las regulaciones pertinentes permanecieron vacías durante mucho tiempo. La promulgación y aplicación de los “Reglamentos de Gestión de la Planificación y Construcción de Aldeas y Pueblos” y de los “Métodos de Gestión de la Planificación y Construcción de Pueblos Organizados” cambiaron esta situación. A través del establecimiento de un sistema de revisión de la opinión de ubicación y de aprobación de solicitudes de construcción, se subrayó la importancia de los resultados de planificación como base para la aprobación de proyectos de construcción. Posteriormente, los departamentos administrativos a nivel provincial detallaron y mejoraron el sistema de gestión de la construcción, añadiendo permisos de construcción, permisos de inicio de obras y permisos de construcción, formando así un sistema de gestión de la planificación de la construcción de aldeas y pueblos centrado en “un libro y N certificados”.

### **1.3 Etapa de establecimiento del sistema de licencias de planificación de la construcción rural (2008-2017)**

#### **1.3.1 Nueva urbanización y construcción de hermosos pueblos, el panorama de políticas para un desarrollo coordinado entre áreas urbanas y rurales**

La economía de China comenzó a mostrar características de “nueva normalidad”, alejándose del modo de crecimiento económico de alta velocidad basado en la expansión y cantidad, y orientándose hacia un desarrollo intensivo y de calidad. Durante este período, la población urbana de China superó por primera vez a la población rural, marcando la entrada oficial al modelo de sociedad urbana. El desarrollo urbano pasó de centrarse en el desarrollo y la construcción de tierras a una urbanización centrada en las personas. Aunque no se produjeron cambios fundamentales en los sistemas de fiscalidad, tierras y finanzas, el sistema de políticas de desarrollo orientado al crecimiento y el comportamiento empresarial de los gobiernos locales seguían estando marcados por una dependencia de caminos establecidos. Ante la creciente brecha entre áreas urbanas y rurales, el “coordinación” se convirtió en la idea central y el principal método para resolver las relaciones entre el campo y la ciudad. En torno a la construcción de relaciones “de trabajo para promover la agricultura” y “relación mutua de beneficio entre el trabajo y la agricultura”, el Partido y el Estado aumentaron sus inversiones en los asuntos rurales, y el objetivo estratégico pasó de “integración urbana y rural” a “desarrollo coordinado urbano-rural”, promoviendo el desarrollo de la nueva urbanización y la construcción de hermosos pueblos como fuerzas impulsoras simultáneas. La brecha en los ingresos entre los habitantes urbanos y rurales se redujo continuamente, y la igualdad en los servicios públicos

mejoró notablemente, pero el sistema de gestión de la planificación de la construcción urbana y rural seguía enfrentando muchos problemas.

### **1.3.2 Diferenciación de las funciones de gestión de aldeas y pueblos, el ámbito de políticas coordinadas de los comités de planificación locales**

Las instituciones gubernamentales nacionales emprendieron reformas para establecer un sistema de grandes departamentos orgánicos, y el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural restauró la creación de la Dirección de Construcción de Aldeas y Pueblos, encargándose de la gestión de la construcción en áreas rurales a nivel condal. El objetivo era centrarse en la gestión de la planificación urbana y coordinar el trabajo de gestión de la construcción urbana y rural. Sin embargo, debido a que otros departamentos responsables ya habían establecido sistemas de gestión rural independientes y coherentes, las funciones de gestión de aldeas y pueblos dentro del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano se diversificaron enormemente. Enfrentando conflictos entre los departamentos superiores, los gobiernos locales exploraron la creación de un sistema de comités de planificación urbana, con el fin de reducir la presión de gestión desde arriba hacia abajo. Este sistema “semioficial” de comités desempeñó un papel importante en la consulta, coordinación, deliberación y toma de decisiones, suavizando los conflictos de interés entre departamentos y promoviendo el trabajo de gestión rural local. Sin embargo, la “Ley de Planificación Urbana y Rural” no define claramente el sistema de comités de planificación urbana, lo que ha llevado a una controversia sobre su validez jurídica.

### **1.3.3 Gestión de la planificación de la construcción rural centrada en el control del uso del espacio territorial**

La creación del sistema de planificación del espacio territorial impulsó la reforma del sistema de licencias de planificación en tres aspectos: elaboración de planes, bases de implementación y formas de control. Primero, en cuanto a la elaboración de planes, el nuevo sistema de planificación del espacio territorial integró los planes rurales dispersos en uno solo, estableciendo una planificación de aldeas más práctica con el principio de “unificación de varios planes”, lo que garantiza que sirviera como una base válida para el control del uso del espacio y la licencia de planificación. Sobre esta base, los documentos políticos relevantes subrayan la posición de la planificación de aldeas como base legal para emitir licencias de construcción rural, y prohíben que las autoridades de gestión emitan licencias basadas en planes no legales, como actas de reuniones internas de agencias gubernamentales, planes de área, programas de implementación

o diseño urbano. Finalmente, se introdujo un nuevo sistema de control del uso del espacio territorial rural, que en áreas rurales fuera de los límites de desarrollo urbano se divide según el uso dominante del suelo, implementando el control “planificación detallada + licencia de planificación” y “índices de restricción + acceso por zonas”, lo que aumenta la flexibilidad y la eficacia del sistema de licencias de planificación.

Durante este período, se optimizó y simplificó el proceso de gestión de licencias de planificación, fusionando la revisión de ubicación del plan con la preevaluación del uso del suelo, combinando la licencia de planificación del uso del suelo con la aprobación del uso del suelo, simplificando los materiales de aprobación y reduciendo los procedimientos de aprobación; se optimizaron los procedimientos y pasos de aprobación para proyectos de construcción rural simplificados, innovando los métodos de servicio de aprobación; y para proyectos de infraestructura rural y revitalización rural, se propuso mejorar la colaboración preliminar en la aprobación del uso del suelo y simplificar adecuadamente las condiciones del plan. De esta manera, el nuevo control del uso del espacio territorial rural abarca reformas en la elaboración de planes, implementación de planes y aprobación de licencias, lo que hace que el sistema de planificación de la construcción rural no sea un sistema de gestión de construcción de un solo departamento, sino que avance hacia un sistema de control espacial integral.

## **2. Desde los “cambios” hacia la organización y resumen de la lógica del desarrollo del Sistema**

### **2.1 Cronología del desarrollo del sistema de licencias de planificación de la construcción rural**

#### **2.1.1 Evolución del panorama político del sistema de licencias de planificación de la construcción rural**

El panorama político del sistema de licencias de planificación de la construcción rural no solo es un contexto narrativo amplio, sino que también refleja la voluntad colectiva del Partido y el Estado en la estrategia de desarrollo urbano-rural. A través de tres niveles de influencia: el contexto económico y social, las relaciones urbano-rurales y la gestión de la planificación de la construcción, el sistema de licencias ha evolucionado. Durante los períodos en los que el nivel de desarrollo nacional era bajo, era difícil equilibrar el desarrollo urbano-rural. En la relación urbano-rural en la que se favorecía a las ciudades, las áreas urbanas recibían la mayor parte de los recursos y el enfoque de las políticas, mientras que las zonas rurales se convirtieron en zonas

de salida de recursos y áreas con escasa atención política, lo que dio lugar a un sistema de gestión urbana relativamente completo y un sistema de gestión rural más simple. A medida que el nivel de desarrollo nacional aumentó, los problemas de desequilibrio en el desarrollo urbano-rural y el insuficiente desarrollo rural se convirtieron en obstáculos para la modernización al estilo chino. Las nuevas relaciones urbanas y rurales cambiaron la dirección de la inversión de recursos y la investigación política, promoviendo la mejora del sistema de licencias de planificación y desempeñando un papel más integral en el sistema de control del uso del espacio territorial.

### **2.1.2 Evolución del campo político del sistema de permisos de planificación para la construcción rural**

El campo político del sistema de permisos de planificación para la construcción rural es el conjunto de los sujetos encargados de la ejecución del sistema y de la implementación de la política. A través de la regulación de las relaciones de colaboración entre los departamentos de igual nivel, la distribución de responsabilidades dentro de los departamentos y la asignación de poderes entre el gobierno central y local, se forma una estructura administrativa diferenciada y un mecanismo de ejecución que influye en los resultados de la implementación del sistema de permisos (ver Figura 3). Los ajustes de los derechos administrativos verticales de “centralización parcial” y la evolución de las funciones horizontales de “distribución y concentración” en la administración nacional son, en esencia, una redistribución de los derechos y responsabilidades en la gestión rural. Como resultado, algunos sujetos administrativos ven cómo se refuerzan sus derechos y responsabilidades en fases determinadas, mientras que otros se ven relativamente debilitados, pero el campo político de gestión compartida no cambia. El campo rural, como sistema territorial complejo, determina la complejidad de los problemas de gestión debido a su naturaleza multifactorial. Por lo tanto, no es posible gestionar todos los asuntos rurales a través de un solo nivel, un solo departamento o un solo sistema, sino que se requiere la cooperación de múltiples sujetos. Cada ronda de reformas institucionales rompe el antiguo patrón de gestión y, a través de intensas luchas de poder, se forma un nuevo campo político. A lo largo de varios conflictos, los diferentes sujetos alcanzan gradualmente un consenso sobre las reglas de colaboración y los métodos de implementación, lo que da lugar a modelos de ejecución diversificados que impulsan el desarrollo continuo del trabajo de planificación y gestión de la construcción rural.

### **2.2 Resumen de la lógica del sistema de permisos de planificación para la construcción rural**

El panorama político describe las intenciones estratégicas del desarrollo urbano y rural a nivel nacional, transmitiendo los factores que influyen en la política y proporcionando un marco de gestión para la formulación de políticas del sistema de permisos. El campo político esclarece la

estructura administrativa y el mecanismo de ejecución del sistema de permisos, proporcionando una base para la ejecución de la política a través de la lucha de poder entre los sujetos de diferentes niveles. Bajo la interacción entre el panorama político y el campo político, el sistema de permisos ha experimentado una evolución lógica, desde la exploración de un sistema simplificado hasta el establecimiento de un sistema de permisos normalizado y, finalmente, hacia un control espacial integral.

### **Etapas inicial del sistema de permisos**

Las reformas en el sistema económico y social del país liberaron enormemente los factores productivos urbanos y rurales, con los recursos de desarrollo concentrándose cada vez más en las ciudades. En el contexto de la política de “priorizar las ciudades y descuidar el campo”, las ciudades comenzaron a explorar el sistema e implementaron un sistema de permisos. En contraste, el sistema de gestión rural era relativamente simple y se centraba en la revisión de la ubicación de los proyectos y los indicadores de uso de la tierra como la lógica central de la gestión planificada. El campo político de descentralización y gestión compartida llevó a que los departamentos actuaran de manera independiente, formando sistemas de gestión autónomos. En esta etapa, el entusiasmo por la construcción de viviendas rurales y empresas comunitarias aumentó, lo que generó una mayor demanda de gestión. Sin embargo, debido a la falta de un sistema de gestión claro, las zonas rurales quedaron en la parte inferior del sistema de distribución de recursos de tierra, lo que hizo que los gobiernos locales cayeran gradualmente en una trampa de gestión. En un contexto de desequilibrio entre oferta y demanda, la gestión de la planificación de la construcción rural en el país comenzó a salirse de control.

### **Etapas de preparación del sistema de permisos**

La reforma del sistema fiscal impulsó la transformación empresarial de los gobiernos locales, mientras que la construcción urbana continuaba expandiéndose desordenadamente. En el panorama de “división de la gestión urbana y rural”, se formaron dos sistemas de gestión para la ciudad y el campo. Las zonas rurales comenzaron a establecer un sistema de gestión institucionalizado, formando una planificación de recursos espaciales para las aldeas y pueblos (uso de la tierra), regulando la ubicación de los proyectos y el uso de la tierra, y supervisando la calidad de las unidades de construcción (personas) mediante la revisión de sus calificaciones. Con la continua especificación de los derechos y responsabilidades en la gestión rural, el campo político de la descentralización y gestión compartida a nivel superior se consolidó y fortaleció, mientras que los ajustes en la estructura interna del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural llevaron a la eliminación de las agencias de gestión de la construcción de aldeas y pueblos desde el nivel central hasta el local. En esta etapa, la construcción rural seguía siendo fuerte, y los

gobiernos locales tenían sistemas de gestión más claros que antes, pero debido a la interacción del panorama de “división de la gestión urbana y rural” y el campo político de “gestión compartida y descentralización”, la ejecución del sistema no alcanzó los objetivos esperados.

### **Etapas de establecimiento del sistema de permisos**

El país se orientó hacia un modelo de desarrollo económico de alta calidad, con la reducción de la brecha entre la ciudad y el campo y la eliminación de la estructura binaria urbano-rural como temas clave. En el panorama de “coordinación del desarrollo urbano y rural”, la Ley de Planificación Urbana y Rural estableció el sistema de permisos para la construcción rural, formando una lógica de gestión de “primero planificación, luego permisos, después construcción”. Específicamente, esto significa fortalecer la coordinación de la planificación urbana y rural para asignar recursos espaciales en las zonas rurales, revisar la ubicación, el tamaño, el uso de la tierra, la forma y la intensidad del desarrollo de los proyectos de construcción, y, finalmente, dar el permiso administrativo para decidir si se autoriza a los solicitantes a llevar a cabo una actividad específica de construcción rural. La nueva normativa aún presentaba imperfecciones, y los responsables de su ejecución, como un equipo recién establecido, lucharon por implementarla en un campo político de descentralización. Además, debido a las diferencias en los objetivos de gestión y los beneficios entre el gobierno central y local, las políticas se implementaron de manera selectiva, lo que dio lugar a resultados diversos.

### **Etapas de reforma del sistema de permisos**

Los cambios en las principales contradicciones sociales y la propuesta de alcanzar los objetivos de la modernización china exigieron resolver el problema del desequilibrio en el desarrollo urbano y rural, reconstruir la relación entre la ciudad y el campo y facilitar el libre flujo de recursos entre ellos. En el panorama de “fusión urbana y rural”, aprovechando la oportunidad de la reforma del sistema de planificación del espacio territorial, el sistema de permisos experimentó ajustes importantes, adoptando el enfoque de “control zonal + control de indicadores + control de listas + permisos” para la revisión funcional, control de la intensidad, determinación de acceso, asignación de recursos y evaluación de permisos para los proyectos de construcción rural. Este es un modelo integral de control de usos del suelo a nivel nacional, que establece límites funcionales para el desarrollo del espacio urbano y unifica la base de gestión y los métodos de permisos, haciendo la gestión más diversa. En el campo político de integración de las funciones de planificación espacial a nivel superior, la resistencia administrativa a la ejecución de la política se redujo considerablemente, pero si se podrán resolver de manera efectiva los problemas históricos sigue siendo un tema pendiente de observación.

### **3. Del “inmovilismo” al análisis de las causas de los problemas del sistema y las direcciones de optimización**

#### **3.1 Análisis de las causas de los problemas del sistema de permisos para la construcción rural**

##### **3.1.1 Resumen de los problemas**

Antes de la implementación del sistema de licencias de planificación, la gestión de la construcción rural se basaba principalmente en la revisión de la ubicación de los proyectos y los indicadores de tierra, lo que dificultaba el control efectivo de las condiciones de construcción. En ese entonces, debido al bajo nivel de gestión a nivel local y la escasez de personal técnico especializado, surgieron una serie de problemas como la invasión de tierras agrícolas para la construcción, la falta de diseño en las obras de construcción y preocupaciones sobre la seguridad y calidad de los edificios. Posteriormente, el sistema de gestión se desarrolló, revisando los proyectos según el plan de los pueblos y aldeas, y fortaleciendo la revisión de las calificaciones de los responsables de la construcción, lo que ayudó en el control de las construcciones ilegales y mejoró la calidad de la edificación. Sin embargo, surgieron nuevos problemas como la construcción de viviendas sin aprobación, la falta de supervisión en el proceso de construcción, la dificultad para ejecutar sanciones administrativas, la construcción sin licencia y la ocupación de tierras agrícolas por empresas locales.

Después de la creación del sistema de licencias de planificación, el sistema de gestión de la construcción rural se consolidó bajo un marco normativo unificado, controlando hasta cierto punto problemas como la construcción ilegal, la invasión de tierras agrícolas y la construcción sin licencia ni planos. Sin embargo, debido a la influencia de múltiples factores, surgieron nuevos problemas como la construcción sin aprobación previa, el incumplimiento de las condiciones de licencia, la falta de claridad en los procedimientos de licencia, los largos tiempos de aprobación, la falta de base para la gestión y la falta de supervisión en el proceso.

En torno a la reforma del sistema administrativo y los mecanismos de ejecución del sistema de licencias de planificación, el país ha promulgado constantemente políticas y regulaciones para mejorarlo. El objetivo final de la reforma “multiplano unificado” de la planificación espacial es lograr un sistema de gobernanza espacial más integrado. Después de años de exploración, se logró una “gestión conjunta” parcial en la formulación y aprobación del plan “un solo mapa”, lo

que ayudó a aliviar temporalmente los conflictos entre las diferentes gestiones de planificación, pero no resolvió de manera fundamental el problema de la “gobernanza fragmentada” del sistema de gestión espacial. Como una parte importante de la implementación de la planificación, los problemas de la reforma “multiplano unificado” y la ejecución del sistema de licencias de planificación están estrechamente relacionados. Una pregunta clave que necesita respuesta es: en el proceso evolutivo del sistema de licencias de planificación, ¿por qué los problemas históricos aún no se han resuelto eficazmente y continúan surgiendo nuevos problemas de gestión?

### **3.1.2 Causas del sistema**

En el proceso de evolución política del sistema de licencias de construcción rural, hay cuatro elementos clave de política y siete relaciones políticas que han permanecido constantes (Tabla 1). Diferentes sujetos seleccionan herramientas correspondientes basadas en objetivos diferentes para implementar sus ideas de gobierno (Figura 4). En cuanto al sistema de licencias de planificación, como una herramienta política para el control del espacio rural, los diferentes sujetos esperan utilizar esta herramienta para lograr sus objetivos de control, y la diversificación de las relaciones políticas convierte la ejecución de la política en un proceso de juego complejo. Como punto de intersección entre los elementos de la política y las relaciones políticas, el sistema de licencias de planificación ha pasado de ser un sistema de gestión de comportamientos de construcción rural a un sistema integral de control del espacio rural. Sin embargo, los problemas de conflicto entre los múltiples sujetos y relaciones también han estallado en este punto de conexión, lo que dificulta la ejecución del sistema de licencias de planificación. Esta es también la razón fundamental por la que, a lo largo de los años, la reforma “multiplano unificado” no ha logrado alcanzar la consistencia en la lógica de gestión y el comportamiento de gestión en la implementación de la planificación.

Los problemas del sistema de gestión del sistema de licencias de planificación son un reflejo de las contradicciones en las relaciones verticales “barra-bloque” entre los departamentos centrales y locales, y las relaciones horizontales de coordinación “barra-barra” entre los departamentos administrativos. Durante mucho tiempo, debido a las diferencias en los objetivos de gestión, ha existido un estado de juego de lucha por el poder en la centralización y descentralización entre los departamentos centrales y los gobiernos locales. Mientras que el gobierno central espera que las políticas se transmitan verticalmente de manera coherente, los gobiernos locales tienden a adoptar la estrategia de hacer lo que les favorezca y posponer lo que no lo haga, lo que reduce significativamente la efectividad de la implementación del sistema de licencias de planificación. Además, los departamentos centrales, como actores de intereses independientes, tienden a

institucionalizar su poder para fortalecer su posición y su derecho a hablar en el ámbito de la gestión rural, lo que da lugar a diferentes tipos de planificación del espacio rural y sistemas administrativos que operan independientemente, lo que provoca conflictos entre las gestiones y los sistemas administrativos, con problemas como la falta de claridad en la base de las licencias, la participación de múltiples departamentos en la aprobación de licencias y los largos períodos de aprobación de licencias.

El problema del sistema de gestión del sistema de licencias de planificación refleja las contradicciones entre la planificación y protección de los recursos naturales y la gestión integral del sistema de recursos naturales del país. Dado que los diferentes elementos del sistema de recursos naturales tienen diferencias esenciales, la gestión conjunta entre varios departamentos tiene su justificación, lo que ha dado lugar a una serie de sistemas de gestión independientes y relativamente cerrados. Aunque la planificación de licencias parece ser una forma de gestión normativa de las actividades de construcción rural, en realidad se refiere a la gestión del desarrollo y construcción de tierras rurales colectivas. Dado que la tierra forma parte del sistema de recursos naturales del país, al ejercer la planificación de licencias sobre la tierra rural, inevitablemente se involucran otros tipos de sistemas de gestión de recursos naturales. La falta de un diseño institucional superior dificulta la gobernanza colaborativa, lo que genera resultados diferenciados en la evaluación de las mismas solicitudes. Esta es la razón por la cual el trabajo de rehabilitación integral de tierras es difícil de implementar, mientras que las acciones específicas de rehabilitación territorial son más fáciles de aplicar.

El problema del contenido de gestión del sistema de licencias de planificación refleja las contradicciones entre el desarrollo del espacio y la protección del territorio. El sistema de licencias de planificación desempeña un papel importante en la coordinación del desarrollo y la protección del espacio rural, pero en el pasado, las cláusulas en las licencias de planificación estaban más centradas en el control de aspectos como la ubicación, el tamaño, la forma externa y otros detalles de construcción, lo que cumplía con las tareas de gestión del desarrollo y uso del espacio, pero no garantizaba una gestión adecuada de la protección del espacio, lo que ocasionó graves daños al ecosistema y a los recursos agrícolas tras la implementación de algunas licencias.

El problema del objetivo de gestión del sistema de licencias de planificación refleja las contradicciones entre la estrategia de desarrollo central y las demandas de desarrollo local. El sistema de licencias de planificación sigue siendo una herramienta política dual tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales, siendo tanto una herramienta para la implementación de la estrategia de espacio rural del gobierno central como una herramienta

importante para el gobierno local para promover el desarrollo rural y avanzar en el trabajo local. Sin embargo, debido a que la estrategia política del gobierno central es más global y completa, centrada en la coordinación de todo el territorio, con una orientación política y social más amplia, y los gobiernos locales tienen que hacer frente tanto a las presiones de la gestión administrativa superior como a las demandas de la gente para satisfacer las necesidades de producción y vida, la orientación de los objetivos políticos tiende a ser más normativa, económica y práctica. La desviación en los objetivos de gestión entre el gobierno central y los locales fácilmente lleva a que los objetivos previstos por el gobierno central no coincidan con los resultados de la ejecución local. Los gobiernos locales tienden a buscar la maximización de los beneficios integrados dentro de los límites de espacio institucional y los límites de acción, lo que puede dar lugar a comportamientos de gestión de licencias que son razonables y conformes, pero no necesariamente legales.

El problema lógico de gestión del sistema de permisos de planificación es un reflejo de las contradicciones en las relaciones entre la ciudad y el campo. La complejidad y las diferencias en la gestión urbana y rural permanecen inalteradas. En el pasado, debido a la disparidad en los niveles de desarrollo y gestión entre las zonas urbanas y rurales, el sistema diferenciado de permisos de planificación para la construcción en áreas urbanas y rurales diseñado por el gobierno era solo una opción estratégica temporal. Las zonas rurales también presentan demandas de construcción destacadas, y sus problemas de gestión tienen una complejidad única. Un sistema de permisos de planificación simplificado y unificado no puede satisfacer las necesidades de gestión de base, lo que da lugar a dificultades en la emisión de permisos. Además, el sistema desequilibrado de distribución de cuotas de tierras entre la ciudad y el campo no puede satisfacer las necesidades de los habitantes rurales para mejorar el entorno material y aumentar la calidad de vida, lo que genera problemas de “permiso difícil de obtener” y “dificultades para construir debido a la falta de terrenos”. A su vez, debido a la falta de un reconocimiento adecuado de las diferencias esenciales entre la ciudad y el campo en la lógica de gestión, algunos gobiernos locales aplican directamente la experiencia de gestión urbana a las zonas rurales, complicando problemas simples y generando costos innecesarios en el proceso de obtención de permisos de planificación para la construcción local.

### **3.2 Exploración de las direcciones para la optimización del sistema de permisos de construcción rural**

**Optimización del sistema de gestión central-local:** El gobierno central debe optar por una centralización selectiva y descentralización parcial, fortaleciendo los incentivos políticos y financieros para que los gobiernos locales logren objetivos políticos diversificados, asegurando que las herramientas políticas para los permisos de planificación estén alineadas con los objetivos

y su ejecución. Por un lado, el gobierno central debe enfatizar los “límites de responsabilidad” en la formulación de políticas, definiendo claramente los derechos de los gobiernos locales sobre el desarrollo y uso del espacio, respetando las líneas estratégicas generales de desarrollo y construyendo un sistema de clasificación de los derechos administrativos sobre los usos del suelo, descentralizando parte de la autoridad para permitir que los gobiernos locales gestionen la emisión de permisos de planificación en zonas de control sin comprometer los límites establecidos. Por otro lado, debe reformarse el sistema de evaluación del rendimiento gubernamental, alentando a los gobiernos locales a utilizar herramientas de gestión de permisos de planificación para lograr objetivos diversificados como el desarrollo económico y social, la seguridad alimentaria y la mejora de los beneficios ecológicos, y premiar a los funcionarios y regiones que exploren innovaciones institucionales con ascensos políticos y subvenciones fiscales del gobierno central.

**Optimización del mecanismo de colaboración entre departamentos:** Se debe establecer un sistema teórico para la integración de los elementos de recursos del espacio territorial, respetando las diferencias características de estos recursos y buscando una integración orgánica y coordinada. Tras la creación del Ministerio de Recursos Naturales, las funciones de gestión de la planificación, gestión de tierras y gestión de los recursos naturales se unificaron en un solo departamento, transformando los conflictos de colaboración horizontal entre departamentos en problemas de coordinación interna dentro del mismo departamento. La reforma del mecanismo de gestión de permisos de planificación debe aprovechar las oportunidades de reforma del sistema, basándose en la protección integrada y la gestión sistémica de montañas, ríos, bosques, tierras agrícolas, lagos, pastizales y desiertos, para crear un sistema teórico de elementos de recursos del espacio territorial, explicar los mecanismos internos de la teoría, definir las relaciones entre los elementos locales y el sistema general, y aclarar las diferencias y conexiones entre los elementos. Sobre esta base, se deben respetar las diferencias características de los recursos naturales y los sistemas de gestión existentes, ordenar la lógica de cooperación entre los sistemas de gestión bajo el concepto de gobernanza sistémica, encontrar puntos de intersección entre diferentes sistemas basados en la teoría de los elementos de recursos del territorio, integrar las aprobaciones de permisos repetitivas, establecer un orden jerárquico de gestión de los sistemas y simplificar los procesos de aprobación.

**Gestión a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto:** Se debe establecer un mecanismo de implementación de control de uso con un ciclo de vida completo y cerrado, logrando una coordinación integral entre el desarrollo y la protección del espacio territorial. Es necesario cambiar el enfoque de aprobación anticipada de los permisos de planificación, aclarando que la

emisión de permisos no es el punto final de la gestión del proyecto. Al introducir la idea de gestión a lo largo de todo el ciclo de vida, se fortalecerá la coordinación entre las etapas de los permisos de planificación y la gestión de proyectos, logrando una gestión de ciclo completo, desde la investigación preliminar y la evaluación de viabilidad hasta la planificación intermedia y la operación de construcción a largo plazo. Además, el sistema de permisos de planificación debe coordinar el desarrollo y la protección del espacio territorial, estableciendo indicadores de restricciones protectoras y de flexibilidad para el desarrollo en la planificación detallada, utilizando un control basado en “planificación detallada + permisos de planificación” y “indicadores restrictivos + acceso por zona”, aplicando listas positivas y negativas de manera flexible, y creando un mecanismo de acceso espacial diferenciado. Asimismo, se debe establecer un sistema jerárquico de aprobación para el cambio de uso de terrenos y permisos de uso del espacio, tomando en cuenta las características de los recursos naturales de las diferentes zonas funcionales y estableciendo un mecanismo de transmisión vertical para garantizar la implementación gradual de los derechos administrativos gubernamentales.

**Objetivos de gestión unificados:** Se debe crear una lógica de gestión inclusiva, fortaleciendo los aspectos políticos y jurídicos del sistema de permisos de planificación, respetando las diferencias entre la ciudad y el campo. Los objetivos de gestión del sistema de permisos de planificación deben unificarse para estar en consonancia con la ideología del partido y el gobierno y satisfacer las necesidades del pueblo para una vida mejor, lo que refuerza el aspecto político del sistema de permisos. En primer lugar, se debe aprovechar el sistema de permisos de planificación para proteger los recursos de tierras agrícolas, deteniendo de manera firme la “desagrarización” de las tierras agrícolas. En segundo lugar, en el marco de la construcción de una civilización ecológica, se deben mejorar las condiciones y el contenido de los permisos de uso para actividades no constructivas, logrando una cobertura total y un control detallado de todos los elementos naturales del territorio. Finalmente, se debe mejorar el proceso de aprobación del sistema de permisos de planificación, guiando la distribución racional de los proyectos de construcción en áreas rurales y proporcionando apoyo institucional para la implementación de servicios públicos rurales e infraestructura municipal. Además, se debe reforzar la base jurídica del sistema de permisos de planificación, acelerando la finalización de las leyes relacionadas como la “Ley de Planificación del Espacio Territorial” y la “Ley de Desarrollo y Protección del Espacio Territorial”, definiendo el modelo legislativo y la construcción de sistemas específicos para garantizar la eficacia legal de la planificación del territorio y proporcionar una base legal para la gestión de permisos de planificación.

#### **4. Conclusión**

El término “pueblo” define el ámbito geográfico de implementación del sistema, “planificación de la construcción” aclara el objeto de la gestión del sistema y su base principal, mientras que “licencia” indica el tipo de asunto administrativo dentro del sistema. Después de establecer el sistema de planificación del espacio territorial, el contenido de la gestión del sistema de licencias de planificación se ha enriquecido. El paso de “pueblo” a “espacio territorial” indica que el ámbito de gestión del sistema ya no está limitado por los límites administrativos, siendo más unificado y sistemático; de “planificación de la construcción” a “uso” significa que el objeto de gestión ya no se limita a los comportamientos, sino que se centra más en las propiedades naturales de los recursos que soportan estas actividades; de “licencia” a “control” refleja la diversificación de los métodos de gestión, siendo la licencia solo uno de los medios de control, que, combinado con restricciones de indicadores, determinación de acceso y otros métodos, alcanza los objetivos de control integral.

Así, el cambio del sistema de licencias de planificación de la construcción en los pueblos a la planificación del uso del espacio territorial es, en esencia, un cambio en la gestión del sistema, pasando de un alcance, sujeto, objeto, métodos y resultados unificados y sistemáticos hacia un sistema más diversificado, es decir, un espacio territorial unificado compuesto por diversos recursos naturales (montañas, ríos, bosques, tierras agrícolas, lagos, pastizales y desiertos) es objeto de (desarrollo y protección) uso (zonificación funcional, distribución planificada, revisión de acceso, gestión de cambios de uso, restricciones de indicadores, determinación de licencias) control (proceso y resultado).

Una conclusión importante de este artículo es que los problemas de ejecución de la política del sistema de licencias de planificación de la construcción en los pueblos no se deben a contradicciones dentro de los elementos individuales de la gestión, sino a la interacción de problemas dentro de un sistema de gobernanza del espacio complejo y sistémico. Es indiscutible que, a lo largo de los años, una serie de políticas implementadas alrededor de la promulgación del sistema de licencias de planificación han impulsado el perfeccionamiento del sistema. Sin embargo, debido a que no se han abordado los problemas más profundos del sistema, aún es difícil completar una reforma integral que cubra todos los niveles, desde el central hasta el local, entre departamentos, entre ciudades y pueblos, y entre elementos individuales y el sistema completo. Esto ha resultado en la persistencia de problemas históricos, y la promulgación de nuevas políticas ha introducido nuevas variables que generan nuevos problemas. Por lo tanto, la reforma del sistema no puede limitarse solo a avances unilaterales y ajustes formales. En muchas áreas de China, durante la reforma de “integración de varios planes”, se ha prestado demasiada atención al “uno”, es decir, a la elaboración de “un solo plano”, ignorando la importancia de establecer una coordinación a largo plazo en el sistema de “gobernanza” que lo respalde, lo que finalmente lleva a que “un solo plano” no pueda ser “ejecutado”.

La creación del sistema de planificación del espacio territorial es un paso importante en la

implementación de la estrategia de “integración de varios planes” del partido y el Estado, con el fin de lograr un control unificado del uso del espacio territorial. En el contexto de la reforma institucional del Consejo de Estado y la integración de los temas de gestión de la planificación espacial, el sistema de gobernanza espacial ha experimentado un cambio fundamental en los mecanismos administrativos, lo que ofrece una oportunidad clave para la optimización del sistema de licencias de planificación.

Frente a los nuevos desafíos de la era, el sistema de licencias de planificación de la construcción en los pueblos debe desempeñar un papel más integral en el control del uso del espacio territorial, brindando apoyo institucional para la revitalización integral de las áreas rurales y el desarrollo integrado de las zonas urbanas y rurales, apoyando la gobernanza del partido y el Estado y satisfaciendo las expectativas del pueblo de una mejor vida en el campo.

**Notas:**

① El texto de investigación cubre varios tipos de políticas, incluidas leyes, regulaciones internas del partido, normas administrativas, documentos normativos del Consejo de Estado, reglamentos departamentales, documentos normativos departamentales y documentos de trabajo departamentales, que involucran departamentos administrativos como los de recursos territoriales, construcción, desarrollo, agricultura, silvicultura y recursos hídricos.

② El criterio para dividir los puntos de interrupción depende de si ocurren eventos significativos que provoquen un cambio radical en el sistema de políticas previamente establecidas, lo que lleva a ajustes importantes en el sistema administrativo nacional. El “Reglamento de Planificación y Construcción de Aldeas y Pueblos” llenó el vacío en la ley que regula la planificación y construcción de pueblos, estableciendo un sistema de gestión centrado en las aldeas; la “Ley de Planificación Urbana y Rural” logró la unificación legislativa entre las ciudades y los pueblos, estableciendo formalmente el sistema de licencias de planificación para la construcción de aldeas; la reforma del Consejo de Estado provocó una reorganización administrativa importante, proporcionando el apoyo administrativo para la creación del sistema de planificación del espacio territorial.

③ En octubre de 1981, el Consejo de Estado aprobó el “Informe sobre la realización del trabajo de rehabilitación del territorio”.

④ En agosto de 1987, la Comisión Nacional de Planificación emitió el “Método de Elaboración del Plan Territorial”.

⑤ En mayo de 1982, el Consejo de Estado promulgó e implementó el “Reglamento sobre la expropiación de tierras para la construcción nacional”.

- ⑥ En octubre de 1987, la Comisión Nacional de Planificación y la Oficina Nacional de Administración de Territorios emitieron el “Método Provisional de Gestión del Plan de Uso del Suelo para la Construcción”.
- ⑦ En febrero de 1982, el Consejo de Estado emitió el “Reglamento sobre la Gestión de Terrenos para la Construcción en Pueblos y Villas”.
- ⑧ En abril de 1978, la Comisión Nacional de Planificación, la Comisión Nacional de Construcción y el Ministerio de Finanzas emitieron el “Aviso sobre la prueba de regulaciones para mejorar la gestión de la construcción básica”.
- ⑨ En febrero de 1983, la Comisión Nacional de Planificación emitió el “Método Provisional de Gestión para el Estudio de Viabilidad de Proyectos de Construcción”.
- ⑩ En enero de 1984, el Consejo de Estado promulgó e implementó el “Reglamento de Planificación Urbana”.
- ⑪ En abril de 1997, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron el “Aviso sobre el fortalecimiento de la gestión de la tierra y la protección de las tierras cultivables”.
- ⑫ En enero de 1990, el Ministerio de Construcción y la Oficina Nacional de Administración de Territorios emitieron el “Aviso sobre la colaboración para mejorar la planificación y el trabajo de delimitación de zonas de protección de tierras agrícolas”.
- ⑬ En octubre de 2004, el Consejo de Estado emitió el “Decisión sobre la profundización de la reforma y la estricta gestión de tierras”.
- ⑭ En agosto de 2004, se promulgó la “Ley de Gestión de Tierras de la República Popular China (Revisión 2004)”.
- ⑮ En febrero de 2016, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron el “Aviso sobre el fortalecimiento de la gestión de la planificación urbana”.
- ⑯ En noviembre de 2013, el Secretario General Xi Jinping presentó la explicación sobre la “Decisión del Comité Central del Partido Comunista de China sobre la profundización de la reforma”.
- ⑰ En abril de 2015, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron el “Aviso sobre la aceleración de la construcción de la civilización ecológica”.
- ⑱ En septiembre de 2016, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Recursos Territoriales y el Ministerio de Protección Ambiental emitieron el “Aviso sobre la promoción de la protección ecológica de las montañas, ríos, bosques, tierras, lagos y ecosistemas”.
- ⑲ En octubre de 2008, se celebró el 3er Pleno del XVII Congreso del Partido.

- ⑳ En enero de 2014, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron el “Aviso sobre la profundización de la reforma rural y la aceleración de la modernización agrícola”.
- ㉑ En enero de 2014, el Ministerio de Construcción emitió el “Aviso sobre la implementación del sistema de licencias de planificación de la construcción de aldeas”.
- ㉒ En marzo de 2023, el Parlamento Nacional aprobó la decisión sobre la reforma del Consejo de Estado.
- ㉓ En julio de 2020, se celebró la videoconferencia sobre la regulación del uso indebido de tierras cultivables para la construcción en zonas rurales.
- ㉔ En noviembre de 2020, el Consejo de Estado emitió el “Aviso sobre la prevención de la conversión de tierras cultivables en tierras no agrícolas”.
- ㉕ En septiembre de 2020, la Oficina General del Consejo de Estado emitió el “Aviso sobre la resolución de la ‘no agriculturización’ de las tierras cultivables”.
- ㉖ En junio de 2023, el Ministerio de Recursos Naturales emitió el “Aviso sobre la estricta adhesión a los límites básicos en el trabajo de aseguramiento de elementos de tierra para el desarrollo económico”.
- ㉗ En julio de 2020, el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales emitieron el “Aviso sobre la garantía del uso razonable de la tierra para la construcción de viviendas rurales”.
- ㉘ En diciembre de 2019, el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales emitieron el “Aviso sobre la regulación de la aprobación y gestión de tierras para la construcción de viviendas rurales”.
- ㉙ En junio de 2019, el Consejo de Estado emitió las “Orientaciones para promover el resurgimiento de la industria rural”.
- ㉚ En diciembre de 2019, el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales emitieron el “Aviso sobre la gestión de tierras para la agricultura industrial”.
- ㉛ En enero de 2021, el Ministerio de Recursos Naturales, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales emitieron el “Aviso sobre la garantía y regulación del uso de tierras para el desarrollo integrado de las industrias primarias, secundarias y terciarias rurales”.
- ㉜ En noviembre de 2023, la Oficina General del Ministerio de Recursos Naturales emitió la “Guía de Políticas sobre el Uso de la Tierra para el Resurgimiento Rural (2023)”.

- ③ En mayo de 2019, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron las “Opiniones sobre la creación de un sistema de planificación del espacio territorial y su supervisión”.
- ④ En agosto de 2021, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado emitieron el “Plan de Implementación para la Construcción de un Gobierno basado en el Estado de Derecho (2021-2025)”.
- ⑤ En septiembre de 2019, el Ministerio de Recursos Naturales emitió el “Aviso sobre la promoción de la reforma ‘de planificación unificada’ para la ‘unificación de aprobaciones y unificación de certificados’ en el uso de la tierra”.
- ⑥ En agosto de 2020, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales emitieron las “Orientaciones para la implementación de aprobaciones simplificadas en proyectos de construcción de aldeas”.
- ⑦ En agosto de 2022, el Ministerio de Recursos Naturales y otros 7 ministerios emitieron el “Aviso sobre el fortalecimiento del trabajo preliminar de la aprobación de tierras y el impulso activo de la construcción de proyectos de infraestructura”.
- ⑧ En noviembre de 2023, el Ministerio de Recursos Naturales emitió el “Aviso sobre el fortalecimiento y la normalización de la supervisión e implementación de la planificación”.

#### **Referencias:**

- [1] Pang Xiaomei, Zhou Jianyun, Qi Dongjin, “Discusión sobre la licencia administrativa y la aprobación en la planificación urbana”, *Planificador*, 2014(12): 54-58.
- [2] Wang Yuchen, Liu Hélín, Liu Fatang, et al., “Exploración de las rutas de reforma del sistema de licencias de planificación en el contexto de la descentralización de la aprobación del uso de la tierra”, *Planificador*, 2021, 37(15): 13-18.
- [3] Tang Hailu, Liu Shangxiao, “Investigación sobre la gestión operativa de la planificación rural: el caso de la ciudad de Hangzhou”, *Planificación Urbana*, 2013, 37(3): 59-65.
- [4] Pan Yujun, Xing Zhengtiao, Wang Chaohui, “Investigación práctica sobre las licencias de planificación para la construcción rural de viviendas: caso de las áreas rurales de Zhuhai”, *Planificación Urbana*, 2020, 44(7): 46-51.
- [5] Lin Jian, Wu Ting, Zhang Yexiao, et al., “Reflexiones sobre el sistema unificado de control de uso del espacio territorial”, *Revista de Recursos Naturales*, 2019, 34(10): 2200-2208.
- [6] Shi Bin, “Análisis del modelo de ‘cero aprobación’ en la gestión de la planificación urbana y rural: el caso de la subdivisión de la Oficina de Planificación de la Ciudad de Zhoushan”,

*Planificador*, 2015, 31(12): 39-43.

[7] Geng Huizhi, Hu Shufen, Chen Naidong, "Diferencias, problemas y estrategias de optimización en la publicación de licencias de planificación", *Planificador*, 2021, 37(4): 5-10.

[8] Zhang Jian, Liu Jiafu, Xing Haifeng, "Reflexiones sobre la mejora del sistema de licencias administrativas de planificación en el contexto de la implementación de la Ley de Planificación Urbana y Rural", *Investigación del Desarrollo Urbano*, 2011, 18(9): 47-50.

[9] He Mingjun, "Transformación del sistema de licencias administrativas en la planificación urbana dentro del sistema de planificación territorial", *Planificador*, 2019, 35(13): 35-40.

[10] Li Bindi, "Revisión y perspectivas de 30 años de construcción de aldeas y pueblos en China tras la reforma y apertura", *Planificador*, 2009, 25(1): 9-10.

[11] Zhao Jinxin, "Construcción legal de aldeas y pueblos: evaluación del primer año de implementación del 'Reglamento sobre la gestión de la planificación y construcción de aldeas y pueblos'", *Construcción Urbana y Rural*, 1995(3): 15-16.

[12] Jia Hongkai, Wang Siming, Wang Shujin, "El proceso evolutivo de la concentración de viviendas de los campesinos en China y lecciones aprendidas", *Economía Rural*, 2016(12): 21-25.

[13] Liu Xuan, Fan Hongwei, "Exploración y práctica de las licencias de planificación de la construcción rural en el Distrito de Pudong", *Revista de Planificación Urbana*, 2013 (S2): 25-29.

[14] BAUMGARTNER F. R., JONES B. D., *Agendas and Instability in American Politics* (M). University of Chicago Press, 2010.

[15] Wu Peilun, "Reforma de las instituciones gubernamentales en China", Pekín: *Evolución de las relaciones y sus implicaciones*, *Reforma*, 2019(6): 20-25.

[16] Oficina del Comité de Organización de Instituciones del Estado, "Resumen de la organización del Consejo de Estado de la República Popular China", Shenyang: *Editorial de la Universidad del Noreste*, 1989.

[17] Yin Jie, Zhang Jingxiang, Luo Xiaolong. Desarrollo de las ciudades chinas en el período de transformación y la empresarialización del gobierno local [J]. *Problemas urbanos*, 2006 (4): 36-41.

[18] Zhou Feizhou. Diez años de la división tributaria: el sistema y su impacto [J]. *Ciencias sociales de China*, 2006(6): 100-115.

[19] Zhang Wenmin, Yang Xiuqing, Feng Yunsheng. Simplificación, unificación, eficacia: reforma de las instituciones gubernamentales chinas y el sistema administrativo [M]. Guilin: Editorial de la Universidad Normal de Guangxi, 1998.

[20] Wang Zhende. Reforma del gobierno chino a las puertas del nuevo siglo [M]. Pekín: Editorial

de Economía China, 1999.

[21] Ye Rutang. Anuario de la construcción de China 1999 [M]. Pekín: Editorial Reforma, 2000.

[22] Hao Qing, Meng Xuguang, Liu Tianke. Investigación sobre la rehabilitación integral de los recursos terrestres [M]. Pekín: Editorial de Ciencias, 2018.

[23] Zhang Jingxiang, Luo Zhendong. Corrientes de pensamiento contemporáneas en la planificación urbana y rural de China [M]. Nankín: Editorial de la Universidad del Sureste, 2013.

[24] Shi Yajun, Shi Zhengwen. Algunas reflexiones sobre la reforma de la estructura departamental [J]. Gestión administrativa de China, 2008(2): 9-11.

[25] Comité editorial de la historia y los eventos importantes del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural. Historia y eventos importantes del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural [M]. Pekín: Editorial de Ciudades Chinas, 2012.

[26] Zhu Guanglei. El proceso del gobierno chino contemporáneo [M]. Tianjin: Editorial del Pueblo de Tianjin, 2008.

[27] Yuan Qifeng, Tang Xin, Li Ruru. El comité de planificación urbana: ¿por qué, qué es y adónde va? [J]. Planificación urbana de Shanghái, 2019(1): 64-70.

[28] Zhang Li, Li Wenqi, Zhang Shangwu. Reflexiones sobre la construcción de un sistema de planificación rural en el contexto de la planificación del espacio territorial: también sobre las restricciones de control y las orientaciones de desarrollo en la planificación de aldeas [J]. Revista de Planificación Urbana, 2021(6): 70-77.

[29] Tang Kai. Implementación de la Ley de Planificación Urbana y Rural: coordinación científica del trabajo de planificación urbana y rural [J]. Construcción urbana y rural, 2007(12): 57-58.

[30] Xing Zuli, Chen Yanglin, Deng Chaochun. 70 años de desarrollo urbano y rural en la nueva China [J]. Economía y gestión, 2024.

[31] Chen Xiaohui, Hu Jianshuang. Prácticas de gobernanza del espacio rural en la provincia de Jiangsu: etapas, caminos y modelos [J]. Revista de Planificación Urbana, 2024(1): 38-45.

[32] Chen Xiaohui, Lü Hai. Exploraciones en la planificación del espacio rural dentro del sistema de planificación territorial: el caso de Jiangsu [J]. Revista de Planificación Urbana, 2021(1): 74-81.

[33] Liu Yansui, Zhou Yang, Li Yuheng. El sistema territorial rural de China y la estrategia de revitalización rural [J]. Geografía, 2019, 74(12): 2511-2528.

[34] Shu Nong. La construcción de viviendas por parte de funcionarios y campesinos no debe ocupar grandes áreas de tierras agrícolas colectivas [J]. Problemas de economía agrícola, 1981(4): 64-64.

- [35] Hong Tiecheng. La importancia del diseño de viviendas rurales [J]. *Arquitectura mundial*, 1987(3): 11-12.
- [36] Yang Peiqi. Algunas consideraciones sobre la construcción de viviendas rurales [J]. *Trabajadores de la construcción*, 1985(2): 42-43.
- [37] Huang Qicai. Problemas y soluciones sobre el uso de tierras para la construcción de viviendas por los aldeanos [J]. *Tierra de China*, 2004(3): 35-38.
- [38] Wen Dian. Implementación del concepto de desarrollo científico para guiar la construcción saludable y armoniosa de viviendas rurales: un análisis de la situación de las viviendas en las aldeas modelo de construcción de nuevas aldeas en la provincia de Hubei [J]. *Construcción de pequeñas ciudades*, 2007(4): 78-81.
- [39] Du Zhijia. Investigación inicial sobre la gestión de tierras rurales [J]. *Recursos y tierras de la provincia de Hebei*, 2007(2): 14-15.
- [40] Shi Bingxing. Las seis prohibiciones en la planificación de aldeas [J]. *Construcción urbana y rural*, 1994(5): 36.
- [41] Xia Jiang, Zhang Ershen. Distribución de empresas rurales y zonas industriales rurales [J]. *Revista de la Universidad de Nankín (Filosofía, Humanidades, Ciencias Sociales)*, 1991(4): 27-31.
- [42] Geng Huizhi, Hu Shufen, Xu Yeting, et al. Dificultades y estrategias para mejorar la implementación de permisos de planificación de construcción rural [J]. *Investigación en desarrollo urbano*, 2020, 27(2): 46-53.
- [43] Tang Hairu, Liu Shangxiao. Investigación sobre la gestión de planificación rural orientada a la práctica: el caso de la ciudad de Hangzhou [J]. *Planificación urbana*, 2013, 37(3): 59-65.
- [44] Xie Yinting, Wang Wei. De “unificación de varios planes” a la reconstrucción del sistema de planificación espacial [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2015(3): 15-21.
- [45] Sang Jin, Dong Jinzhun. Evolución del sistema de gobernanza espacial orientado a la “unificación de varios planes”: teoría, observaciones y perspectivas [J]. *Planificación urbana*, 2018, 42(4): 18-23.
- [46] Dong Zuoqia, Wu Cifang, Ye Yanmei, et al. La teoría y práctica de la “unificación de varios planes” [M]. Hangzhou: Editorial de la Universidad de Zhejiang, 2017.
- [47] Xiong Yun, Gong Jian, Li Man. Análisis de la evolución del juego de asignación de derechos de desarrollo territorial y optimización de políticas en la regulación del uso de los recursos territoriales [J]. *Ciencia de la Tierra de China*, 2023, 37(4): 11-22.
- [48] Guan Weihua, Jiang Xuan, Yang Mengli. Métodos de control del uso de tierras agrícolas desde la perspectiva de la planificación territorial: el caso de la ciudad de Nankín [J]. *Revista de*

Planificación Urbana, 2023(1): 96-103.

[49] Geng Huizhi, Li Kaiming. Estrategias de control espacial en áreas rurales dentro del sistema de planificación territorial: un análisis basado en la ciudad de Shanghai [J]. Revista de Planificación Urbana, 2020(4): 58-66.

[50] Sun Ying, Zhang Shangwu. Los temas de gobernanza en la planificación rural de China: análisis de su contenido, revisión de investigaciones y perspectivas [J]. Revista de Planificación Urbana, 2024(1): 46-53.

[51] Yu Haitao, Lin Jian, Peng Zhenwei, et al. Discusión académica sobre la mejora del sistema de control del uso de los recursos territoriales [J]. Revista de Planificación Urbana, 2023(5): 1-11.