

Estudio del Modelo de Planificación Detallada en Áreas Existentes desde la Perspectiva de la Preparación del Terreno: Análisis Práctico Basado en Experiencias Urbanas en la Provincia de Guangdong.

Resumen

Revitalizar y utilizar de manera eficiente los terrenos de construcción ineficientemente utilizados se convertirá en la norma para el desarrollo y uso del espacio territorial en el futuro. Sin embargo, actualmente hay una desconexión entre la elaboración y el control de la planificación detallada y la gestión del suelo. Se necesita aprovechar aún más el papel legal y orientador de la planificación detallada en la preparación del terreno. Según la investigación, frente al espacio mixto de "doble binario" de tierras estatales, colectivas e incrementales y existentes, la falta de consideración de la preparación del terreno en la elaboración y control tradicionales de la planificación detallada ha llevado a dificultades en la implementación del plan. Guangdong ha comenzado a explorar un modelo de elaboración y control de la planificación detallada que se centra en la negociación entre múltiples partes, presta atención a la asignación de derechos espaciales y se orienta hacia una implementación eficiente en el terreno. Se ha establecido un modelo de elaboración en capas con el enfoque en "base de derechos, reestructuración de valor, implementación eficiente", integrando de manera orgánica la estrategia y la ruta de preparación del terreno en la planificación detallada.

Palabras clave

Preparación del terreno; Planificación detallada; Implementación del plan; Equilibrio de derechos; Valor del terreno.

Reforma institucional y establecimiento del sistema de planificación del espacio territorial como parte crucial para avanzar hacia la modernización del sistema de gobernanza y la capacidad de gobierno, imponen demandas más altas en el desarrollo y la gestión integral del espacio territorial. En la actualidad, el desarrollo del espacio ha ingresado a una "nueva era de civilización ecológica" centrada en la gobernanza espacial y la optimización del ajuste espacial. La planificación detallada, como base legal para la implementación de actividades de desarrollo urbano y rural, renovación y protección, desempeña un papel decisivo en la asignación de valor a los recursos de tierras, especialmente los destinados a la construcción.

La preparación del terreno, como un medio integral para abordar problemas históricos como la falta de claridad en los límites de los derechos de tierras y la utilización dispersa de recursos de tierras durante el rápido proceso de urbanización, es crucial para la implementación

efectiva de la planificación detallada y la utilización eficiente de la tierra.

La condición previa para la asignación efectiva de recursos de tierras es la claridad en la propiedad de la tierra. La definición clara de los derechos de propiedad es la premisa para las transacciones de mercado y, más importante aún, la premisa para la eficiente asignación de valor a los recursos de tierras mediante la planificación detallada. El establecimiento del sistema de planificación del espacio territorial para lograr la "integración de múltiples planes" no solo implica lograr la "integración de múltiples planes" a nivel general durante la fase de elaboración, sino que es aún más importante lograr la "gestión integrada" durante la fase de implementación, centrándose en el desarrollo y construcción específicos. Esto se traduce en la "gestión integrada" de la planificación detallada y el uso del suelo. Sin embargo, la desconexión entre la expropiación, reserva y suministro de tierras y la elaboración y gestión de la planificación detallada ha llevado a una falta de consideración en aspectos como la propiedad de la tierra y la coordinación de intereses. Esto ha resultado en una falta de dirección efectiva en la preparación del terreno y la gestión del suministro de tierras, lo que ha llevado a una desalineación entre la oferta de tierras y la demanda de uso del suelo, y una eficiencia insatisfactoria en la utilización de la tierra.

La función instrumental de la planificación detallada para promover la preparación integral de áreas de tierra y el modelo de elaboración en capas, enfocado en "base de derechos, reestructuración de valor, implementación eficiente", no solo es una necesidad inevitable para avanzar en la modernización del sistema de gobernanza y la capacidad de gobierno, sino también una necesidad imperativa para satisfacer las demandas prácticas del desarrollo eficiente de la tierra a nivel local.

Hasta ahora, la investigación existente sobre la preparación del terreno y la planificación detallada se ha centrado principalmente en sus respectivos campos de estudio. La investigación sobre la preparación del terreno ha abordado problemas como los desafíos de la segunda fase del desarrollo de la tierra, la exploración de políticas y prácticas de planificación, etc., pero en términos de atención académica y amplitud de contenido, ha estado significativamente por debajo de la investigación sobre la preparación del terreno y la mejora del terreno. Por otro lado, la investigación sobre la planificación detallada se ha basado principalmente en casos empíricos para mostrar diferencias locales e innovaciones en los métodos de elaboración, y ha extendido su reflexión sobre la esencia, mecanismo de transmisión, modelo de gestión y entorno institucional de la planificación detallada. Sin embargo, en términos de contenido de investigación, se ha centrado más en la "planificación sobre la planificación", especialmente desde el establecimiento del sistema de planificación del espacio territorial, la investigación se ha centrado principalmente en el mecanismo de transmisión de arriba hacia abajo. En el contexto de la integración de la planificación y la gestión del suelo, la investigación en áreas relacionadas con cómo lograr la "gestión integrada" de la planificación detallada y el uso del suelo, considerando ambas la planificación detallada y la preparación del terreno, aún se encuentra en blanco.

En particular, la región del Delta del Río de las Perlas en Guangdong, después de años de

rápido desarrollo urbano y la industrialización, ha formado una base espacial con "doble binario" de propiedad estatal y colectiva, así como incremento y existencia de recursos. En la actualidad, se enfrenta a problemas destacados como una mezcla intensa de ciudades, pueblos y fábricas, una utilización del espacio dispersa e ineficiente, una falta de instalaciones de servicios públicos y dificultades en la implementación de proyectos industriales importantes. Es urgente abordar estos problemas mediante la preparación sistemática del terreno para impulsar el desarrollo de segunda fase en áreas existentes. Sin embargo, las tradicionales planificaciones detalladas orientadas a garantizar el bienestar público, el control rígido y el análisis técnico encuentran dificultades para resolver problemas como la fragmentación y dispersión de tierras, relaciones complicadas de intereses y competencia por intereses públicos que surgen debido a la presencia de "doble binario" de tierras. Ante esta situación, ciudades como Shenzhen, Foshan y Guangzhou han estado explorando activamente la combinación de la planificación detallada y la preparación del terreno como un camino optimizado.

Este estudio, basado en un análisis de las dificultades que enfrenta la implementación de la planificación detallada en áreas con "doble binario", resume las prácticas exploratorias combinadas de la planificación detallada y la preparación del terreno en ciudades típicas de Guangdong. Se centra en la discusión de cómo, a través de la combinación de la preparación del terreno y la planificación detallada, se puede lograr la "asignación" y "manifestación" de los derechos de valor en el espacio territorial.

1 Mis disculpas por la confusión. Aquí está la traducción al español del texto que proporcionaste:

"Desafíos en la implementación detallada de la planificación en la región "doble binaria"

1.1 Falta de respaldo institucional y apoyo político, dificultando la resolución del problema de desarrollo integral de las áreas de tierra "doble binaria".

El desarrollo de la tierra tiene un efecto de rendimiento escalonado, donde a mayor escala de desarrollo y mayor contigüidad de tierras, es más propicio para la implementación de la planificación y la ejecución de infraestructuras públicas, lo que mejora los beneficios generales [18]. Sin embargo, en el proceso de rápida urbanización en China, el sistema dual de tierras en áreas urbanas y rurales ha dado lugar a dos modelos distintos de desarrollo de tierras, generando la "doble fragmentación" de la propiedad y el espacio físico [19]. Esto ha resultado en problemas históricos, como la falta de claridad en los límites de propiedad de la tierra y la utilización dispersa de los recursos de la tierra [2]. En el contexto de la tendencia "estrecha restricción" en la asignación de nuevos recursos de tierras para la construcción, especialmente en las áreas altamente urbanizadas como la región del delta del río Perla en Guangdong, la gestión de la planificación enfrenta el desafío de cómo lograr una asignación eficiente de los recursos de tierras en una base de "doble binaria" que involucra tierras de propiedad estatal y colectiva, así como recursos de tierras incrementales y existentes. Además,

las planificaciones detalladas tradicionales establecidas en el contexto del control de expansión incremental a menudo pasan por alto obstáculos institucionales, como la entrada de tierras colectivas al mercado y la asignación de tierras existentes a través de un desarrollo continuo, junto con los costos de transacción asociados con la conversión de tierras colectivas a propiedad estatal. Además, las reglas operativas actuales para la entrada de tierras colectivas al mercado aún no están claras, y el mercado unificado de tierras para la construcción urbana y rural está en una etapa de exploración. Frente a la mezcla de tierras estatales y colectivas, las tierras colectivas aún deben convertirse en tierras de propiedad estatal para obtener derechos de desarrollo de tierras completos [20]. Esto presenta grandes diferencias en términos de movilidad de factores, complejidad de propiedad y derechos, y integridad de la oferta y desarrollo de tierras en comparación con las tierras estatales. Bajo el actual sistema de gestión de tierras, la asignación de tierras para el desarrollo operativo adicional debe realizarse a través de subastas públicas, mientras que la asignación de tierras existentes para el desarrollo operativo puede aplicar políticas de desarrollo de tierras ineficientes de manera legal para llevar a cabo una evaluación integral y una asignación con un diseño de plan. Las diferentes vías de suministro de tierras en la misma área y el mismo terreno dentro de una zona específica, junto con la selección de diferentes partes receptoras a través de diferentes métodos de suministro de tierras, hacen que sea difícil lograr una "oferta unificada y desarrollo coordinado".

1.2 Falta de consideración de derechos e mecanismos de negociación, dificultando la compleja compensación de derechos resultante de la optimización del espacio existente.

La gestión y planificación en la mezcla de tierras "doble binaria" implica una gran cantidad de ajustes de propiedad de tierras existentes y problemas de redistribución de beneficios de la tierra [15]. Sin embargo, la planificación detallada tradicional se centra principalmente en la garantía del bien público, el control rígido y la racionalidad técnica [22-24]. En la superficie, la disposición del uso del suelo, la reorganización de los límites espaciales y la asignación de la tasa de ocupación no toman en cuenta las necesidades de ajustes de propiedad de la tierra y equilibrio de intereses espaciales detrás de la implementación de la planificación. Específicamente:

1) Desde una perspectiva de diseño espacial, la planificación detallada, considerando la regularización de parcelas y la disposición científica, a menudo pasa por alto la integración de la propiedad detrás del espacio, rompiendo los límites originales de propiedad de las parcelas. Sin embargo, la "Ley de Planificación Urbana y Rural" solo requiere la solicitud de opiniones de partes interesadas y la divulgación del borrador antes de la presentación para su aprobación, careciendo de una base institucional para la negociación y el consenso entre el gobierno, los propietarios de tierras y los desarrolladores durante la implementación.

2) En cuanto al uso del suelo, la valoración económica de las tierras para el desarrollo operativo, como comercial, residencial e industrial, es significativamente mayor que la de las tierras para servicios públicos. Con la creciente percepción del valor de los recursos de la tierra y la conciencia de los derechos de los propietarios de tierras, la evaluación de

compensación de tierras por expropiación ha pasado de basarse en el "valor actual del terreno" a considerar el "valor esperado según la planificación". La cuestión de cómo equilibrar los beneficios y pérdidas resultantes de diferentes usos de planificación entre el gobierno, los propietarios de tierras y los desarrolladores se convierte en un problema inevitable que debe abordarse durante la preparación de la planificación.

3) En cuanto a la asignación de la tasa de ocupación, en la elaboración tradicional de la planificación detallada, la configuración de la tasa de ocupación de las parcelas se basa principalmente en las regulaciones técnicas de la planificación urbana y rural local para lograr una "distribución técnicamente razonable". Esto carece de la racionalidad de un "equilibrio justo de derechos de propiedad", lo que resulta en un desequilibrio entre áreas con condiciones de propiedad similares pero diferentes ubicaciones, usos y secuencias temporales, lo que lleva a que la planificación detallada en áreas con tasas de ocupación más bajas sea económicamente inviable y difícil de implementar."

1.3 Insuficiente coordinación en la asignación de valores espaciales, dificultando la solución de problemas frecuentes de modificación de la planificación en la implementación de la renovación de áreas existentes.

El desarrollo de la tierra implica múltiples intereses de partes como el gobierno, desarrolladores, propietarios, arrendatarios, ciudadanos, etc., y existe un complejo juego de maximización de valores espaciales privados y valores espaciales públicos. Sin embargo, la planificación detallada tradicional carece de consideraciones diferenciadas en las demandas de garantizar los intereses públicos por parte del gobierno, el desarrollo ordenado y empresarial del mercado, y la obtención de ingresos razonables para los propietarios originales de la tierra. Esta planificación implementa directamente controles rígidos en las parcelas, sin distinguir entre tierras operativas y tierras de utilidad pública. Esto dificulta que el gobierno realice un equilibrio dinámico y coordinado en un cierto alcance durante la implementación de la planificación. Al mismo tiempo, la implementación de proyectos de preparación de tierras en áreas existentes depende principalmente de los fondos gubernamentales y del mercado, con un enfoque limitado a "tratar cada proyecto por separado". Solo puede lograrse un equilibrio económico simple mediante el aumento de la tasa de ocupación del suelo dentro del proyecto, sin una consideración integral de la capacidad de transporte, infraestructura municipal y la carga de servicios públicos, lo que resulta en daños a los intereses públicos. Por lo tanto, en el proceso de juego espacial y ejecución de la renovación, a menudo es necesario iniciar ajustes repetidos en la planificación detallada.

2 Análisis de casos típicos que combinan la planificación detallada y la preparación del terreno en Guangdong.

2.1 Shenzhen: Realizar estudios de planificación de preparación de tierras con un

enfoque detallado, impulsando la coordinación de intereses en la preparación de tierras mediante la implementación de planes de proyectos.

En el proceso rápido de urbanización en Shenzhen, la "expropiación de tierras" y la "conversión de tierras" lograron nominalmente la urbanización completa de la tierra en la ciudad y su conversión a propiedad estatal. Sin embargo, debido a compensaciones insuficientes y procedimientos incompletos, surgió una gran cantidad de tierras con propiedad difusa y complejidades de intereses, creando un dilema de "semi propiedad estatal" y "semi urbanización". Esto ha obstaculizado significativamente la implementación de la planificación y el desarrollo de tierras existentes.

Para abordar este problema, Shenzhen se ha centrado en proyectos de utilidad pública y proyectos industriales importantes, abordando así los problemas heredados de la tierra. Para superar las limitaciones de los métodos y mecanismos de gestión actuales que enfrentan los diversos sujetos de propiedad y estados de propiedad en las tierras existentes, se ha innovado un modelo de coordinación de intereses de tierras liderado por el gobierno. Se ha establecido un mecanismo de conexión entre la "planificación de tierras de desarrollo" y el "plan de implementación del proyecto de tierras de desarrollo" (ver Figura 1). A nivel de unidades de planificación detallada, aún se utiliza la normativa legal para controlar la disposición del espacio, el tamaño de la construcción y la configuración de instalaciones, garantizando así el límite mínimo de beneficios públicos.

Se lleva a cabo una investigación detallada de la planificación profunda de la tierra en el área de implementación del proyecto de desarrollo de tierras, como un modelo de planificación detallada dirigido a la implementación en tierras existentes. Se centra especialmente en la planificación de las tierras que se conservarán después de la integración espacial. La disposición de tierras, la intensidad de desarrollo, las instalaciones complementarias, los elementos de control y la profundidad de control son esencialmente coherentes con la normativa legal. El control general del área de implementación se limita solo a la planificación del control de infraestructuras públicas que requieren ajustes y optimizaciones. Además, se cubre el área del proyecto de desarrollo con la normativa legal de manera "parcheada", sirviendo como base para el desarrollo y la concesión de tierras en las tierras conservadas durante la implementación del proyecto de desarrollo de tierras. Al mismo tiempo, para avanzar en la reubicación, demolición de viviendas y trabajo de limpieza de tierras dentro del área de implementación del proyecto y resolver problemas heredados, se ha sincronizado la elaboración del plan de desarrollo de tierras con la elaboración del plan de implementación del proyecto de desarrollo de tierras. Esto respalda la investigación del plan de desarrollo de tierras y define claramente el patrón de uso de la tierra entre la reserva gubernamental y la conservación comunitaria (ver Tabla 1).

Tomando como ejemplo el proyecto de planificación integral de tierras en la comunidad de Xiawei en Longhua, el cual ha enfrentado dificultades considerables debido a la resistencia a la expropiación de viviendas en la ruta controlada por la normativa legal, lo que ha llevado a que el proyecto no pueda avanzar después de 5 años de esfuerzos. En 2015, el gobierno integró la planificación de tierras en el proceso de implementación, lo que resolvió

efectivamente el problema de la difícil implementación de proyectos clave. Por un lado, se llevó a cabo una investigación de planificación de tierras basada en la orientación espacial para guiar el desarrollo del proyecto de la Avenida Wuheda y las demandas de desarrollo comunitario. Se integraron en el área de implementación del proyecto las tierras que involucraban la expropiación de viviendas y las tierras de uso operativo que no se podían desarrollar debido a la falta de procedimientos adecuados de expropiación (conversión). El 79% de las tierras en el área de desarrollo se integraron en la reserva gubernamental para su uso en la construcción y desarrollo futuro de la Avenida Wuheda, y se definieron los límites de las tierras conservadas en el plan de desarrollo de tierras, especificando el diseño de la disposición de tierras, la intensidad de desarrollo y las instalaciones complementarias como base para el desarrollo y construcción de las tierras conservadas. Por otro lado, se llevó a cabo simultáneamente la elaboración del plan de

implementación del proyecto de desarrollo de tierras orientado a la implementación del proyecto. La selección, disposición y configuración de indicadores para las tierras conservadas es el núcleo de la negociación entre la comunidad y el gobierno. Para fortalecer la aplicabilidad de la investigación del plan de desarrollo de tierras, se realizó una evaluación integral de la propiedad actual de la tierra, las relaciones económicas y la compensación por reubicación, coordinando la escala de las tierras conservadas, la escala de tierras reservadas por el gobierno, la cantidad de construcción en tierras conservadas y el plan de compensación financiera. Además, se retroalimentaron los patrones de intereses de la tierra del gobierno y la comunidad en la investigación del plan de desarrollo de tierras (ver Figura 2).

2.2 Foshan: Conectar a través de unidades de actualización con las regulaciones detalladas de desarrollo de parcelas, proponiendo así una ruta de implementación para la preparación de tierras en áreas existentes.

Foshan, como una región típica donde se ha experimentado una rápida industrialización ascendente en áreas rurales y una rápida expansión urbanizada descendente desde las ciudades, representa un ejemplo de "doble vía paralela". La intensidad del desarrollo del suelo ha alcanzado el 40%, con la tierra colectiva de construcción ocupando más del 40% del área total de construcción. Existe una gran cantidad de espacio industrial ineficiente en los pueblos y una marcada mezcla de áreas urbanas, rurales y fabriles, lo que ha llevado a una situación de "doble dualidad" con la mezcla de tierras estatales y colectivas, creando un desafío evidente en la elaboración e implementación de planes detallados.

Para abordar esto, Foshan ha establecido un sistema de elaboración en capas denominado "Plan Detallado de la Unidad - Reglas de Desarrollo de Parcelas". En el nivel del plan detallado de la unidad, se ha centrado en garantizar las necesidades espaciales lideradas por el gobierno, identificando áreas clave para la transformación a corto plazo en función de proyectos industriales importantes y requisitos de instalaciones de utilidad pública. Se han propuesto sugerencias para la reorganización del suelo. A nivel de reglas de desarrollo de parcelas, se ha establecido una conexión con las unidades de renovación urbana y las reglas de desarrollo de parcelas, con requisitos claros para la ubicación funcional, el uso del suelo, la intensidad de control, el tráfico vial, los servicios públicos municipales y las pautas de diseño urbano. En casos donde se requiere ajustar los planes detallados, se utiliza la planificación

detallada de la unidad de renovación urbana para cubrir y ajustar la planificación original, y en casos donde no se aplican requisitos de control obligatorio, la planificación de la unidad de renovación urbana se considera equivalente a las reglas de desarrollo de parcelas.

Además, se han propuesto varios modelos de reorganización del suelo desde perspectivas de diferentes entidades de transformación, como la gestión de cuentas, el almacenamiento y la adquisición, el desarrollo mixto, la planificación integral de aldeas y la transformación coordinada, estableciendo trayectorias de reorganización del suelo, incluyendo tierras para construcción y no construcción, áreas de políticas de renovación de "tres viejos" y no "tres viejos", así como el intercambio de tierras entre tierras estatales y colectivas.

Tomando como ejemplo el proyecto "Love Car Town" en la calle Guicheng de la zona de Nanhai, el proyecto está situado junto al río Fenjiang, con condiciones paisajísticas superiores. Antes de la renovación del proyecto, la tierra existente estaba principalmente destinada a uso industrial y comercial, con una baja intensidad de desarrollo. Dado que existen tierras estatales, tierras colectivas y tierras de propiedad no aclarada dentro de la unidad de elaboración, y las tierras colectivas incluyen múltiples derechos de propiedad con fragmentación y mezcla de parcelas, lo que resulta en una falta de claridad y regularidad en los límites. Desde 2013, las diversas partes interesadas, como la calle y las entidades colectivas, han llegado a un consenso en cuanto a la integración de la tierra, instalaciones públicas, construcción de carreteras y modelos de cooperación de proyectos. Sin una integración de la tierra, sería difícil lograr una renovación y desarrollo integral. En primer lugar, mediante la realización del trabajo de certificación y adquisición de tierras, se han aclarado los límites de propiedad de la tierra. Las tierras colectivas se han convertido voluntariamente en tierras de construcción estatales y se han ingresado a reservas a través de la emisión de acciones. Luego, utilizando el principio de "igualdad de área, voluntariedad mutua, intercambio basado en certificados", se ha llevado a cabo un intercambio de tierras entre las tierras estatales y las tierras colectivas, redividiendo los terrenos y determinando la propiedad. Finalmente, según el plan de integración de tierras, se ha elaborado el plan de renovación urbana de la unidad, ajustando y optimizando el diseño del uso del suelo, estableciendo indicadores de control de parcelas y maximizando el potencial de liberación de la tierra para mejorar la eficiencia del uso del suelo. Ver la figura 3.

2.3 Guangzhou: Impulsar la modificación del plan detallado de control basado en la necesidad de preparar terrenos de antiguas instalaciones propiedad de activos estatales municipales.

Desde la implementación de políticas como "retirar dos, ingresar tres" y "liberar jaula por pájaros" en Guangzhou en 2005, se ha enfrentado al problema destacado de la reubicación o cese de un gran número de empresas estatales urbanas en el centro de la ciudad, lo que ha llevado a la subutilización o ineficiente uso de las antiguas áreas industriales. Los planes detallados existentes han mostrado deficiencias en la implementación de la transformación del área, incluyendo la falta de consideración de la ubicación del desarrollo industrial, la viabilidad económica y el modelo de preparación del terreno, lo que ha llevado a la dificultad de caer en la trampa de "considerar cada lote por separado". Para abordar este problema,

Guangzhou ha establecido un mecanismo de planificación en capas llamado "Planificación del Área - Ajuste del Plan Detallado" en áreas de renovación continua.

En primer lugar, después de una investigación exhaustiva y comunicación, se ha delimitado el área de renovación y se ha iniciado la elaboración del plan de renovación del área. Dentro del alcance de la planificación del área, y considerando la distribución espacial y las demandas de renovación de diferentes entidades, se han calculado las cantidades de reconstrucción para cada entidad, distribuyendo de manera razonable las parcelas de reubicación y las parcelas de financiamiento, coordinando la disposición de las instalaciones públicas y asegurando que la escala de renovación no supere la capacidad de carga espacial del área. Se ha logrado la transferencia del valor de desarrollo del suelo entre las parcelas de las empresas estatales de la ciudad, logrando un equilibrio económico en todo el área. Sobre esta base, se han propuesto sugerencias para la distribución del uso del suelo y la densidad de construcción para las parcelas que involucran la renovación, sirviendo como una justificación necesaria para el ajuste del plan detallado, y coordinando la promoción del trabajo de ajuste del plan detallado para desarrollar planes de uso del suelo y controles que se adapten a las necesidades de preparación del terreno. Al mismo tiempo, en el plan del área, se han establecido reglas de coordinación de intereses, así como modelos de preparación del terreno, creando estándares unificados y reglas. Considerando las demandas diferenciadas de las partes interesadas, se han delimitado áreas de preparación específicas, guiando aún más la clarificación de métodos de preparación, rutas de implementación, estándares de compensación, métodos de suministro de tierras, disposición de tierras y fuentes de financiamiento en los planes de implementación del proyecto.

Tomando como ejemplo el proyecto de preparación del terreno en el área de Julongwan en Bai'e Tan, este proyecto es el primer piloto de preparación del terreno liderado por empresas estatales urbanas, que incluye una gran cantidad de antiguos terrenos de fábricas de empresas estatales de la ciudad, como Guangzhi, Guangqing, Guangyao, Guangzhou Port y Lingnan Group, así como partes de antiguos pueblos y terrenos urbanos antiguos. En el plan del área, utilizando el modelo de preparación del terreno y el cálculo económico como punto de partida, se seleccionó una empresa de desarrollo dirigida por empresas estatales de la ciudad como sujeto de planificación e implementación del mercado. Aparte de utilizar métodos de renovación independiente para las parcelas de empresas estatales de la ciudad y antiguos pueblos, se adoptó el método de adquisición y consolidación de tierras para otros terrenos antiguos de fábricas y ciudades antiguas. Mediante el uso de métodos como el intercambio de tierras y la transferencia de derechos, se coordinaron las soluciones para problemas históricos de disputas de tierras, distribución fragmentada y caótica de derechos y la reconstrucción de límites de propiedad y espacio de recursos existente. Al calcular las cuentas económicas para las antiguas fábricas, pueblos antiguos y ciudades antiguas por separado, se equilibraron completamente la distribución de beneficios de valorización de la tierra y, basándose en el plan de preparación del terreno y los resultados del cálculo económico, se optimizaron los planes de distribución del uso del suelo y los controles indicativos, ajustando así los planes detallados y mejorando la eficiencia del desarrollo espacial. Al mismo tiempo, en el plan de implementación del proyecto, sobre la base de la

implementación de la distribución ajustada del uso del suelo y los indicadores de control, se han especificado aún más el modo de suministro de diversas parcelas, las reglas para el intercambio de tierras entre las parcelas de las empresas estatales de la ciudad y las tierras de reserva del gobierno, y el mecanismo de transferencia de derechos e intereses. Considerando integralmente la suspensión de la producción y la operación de empresas estatales de la ciudad, así como las demandas de reubicación y reconstrucción de residentes en pueblos y ciudades antiguas, se ha especificado el cronograma de implementación de la preparación del terreno por zonas, respaldando así el desarrollo continuo de las parcelas.

2.4 Resumen del caso

Las ciudades de Guangdong, como Shenzhen, Foshan y Guangzhou, están explorando prácticas detalladas de planificación y preparación del terreno, surgidas como respuesta a los problemas derivados de la desconexión entre la planificación tradicional y la gestión del suelo, que resulta en una disminución de la eficiencia en la asignación de recursos de tierra. Los casos típicos en estas tres ciudades, combinados con las necesidades de generación y promoción de proyectos, han dado lugar a un modelo integrado de planificación detallada y preparación del terreno, que se profundiza de manera escalonada y por etapas.

Al mismo tiempo, las exploraciones en diferentes ciudades también presentan características y peculiaridades distintas. Shenzhen se centra en la tierra reservada efectivamente por las comunidades rurales, haciendo hincapié en la "orientación de la planificación, detallando la implementación". Principalmente, impulsa la preparación de la tierra comunitaria mediante la redistribución de los derechos de desarrollo de la tierra, tanto para uso construcción como no construcción, y mejorando la tierra con procedimientos y tierra sin procedimientos completos, con el fin de elevar el valor de la tierra. Foshan se enfoca en la tierra colectiva, destacando la "planificación integral y la transformación mixta". Principalmente, logra la regularización y suministro unificado de la tierra mediante la redistribución de la propiedad de la tierra estatal y colectiva. Por su parte, Guangzhou, principalmente a través de la "negociación de mercado y el empoderamiento de la planificación", se enfoca en la tierra estatal de empresas estatales pertenecientes a la ciudad, redistribuyendo los valores de desarrollo, como la tasa de ocupación del suelo, para equilibrar los intereses entre los principales desarrolladores. Consulta la tabla 2 para más detalles.

3 Mecanismo de integración entre la planificación detallada y la preparación del terreno.

Desde la experiencia práctica de los tres lugares, se observa que, por un lado, es necesario aprovechar al máximo la función de "valorización" de la planificación detallada en la asignación de propiedades, límites, usos funcionales, intensidad de desarrollo, etc., en términos de "plano + tridimensional". Esto guía y controla la dirección y la implementación de la preparación del terreno. Por otro lado, es crucial aprovechar el papel de la preparación del terreno en la integración espacial y la reestructuración del patrón de intereses. Bajo la orientación y el control de la planificación, se logra la "valorización" del valor del espacio terrestre, y ambos aspectos deben integrarse a lo largo de todo el proceso de planificación e

implementación para impulsar el desarrollo y uso de la tierra de alta calidad.

3.1 Valorización: El papel decisivo de la planificación detallada en la asignación de valor de los recursos de tierra

La tierra, como factor de producción, se convierte en un cuerpo integral en la superficie de la Tierra y en el espacio adjunto con materiales e intereses. El valor de la tierra está influenciado por factores como la ubicación, la naturaleza del uso de la tierra, la intensidad del desarrollo y las instalaciones auxiliares. La planificación detallada, como base legal para el desarrollo y uso de la tierra y la emisión de permisos de planificación, desempeña un papel decisivo al establecer indicadores de control, como el diseño de la distribución espacial y el uso de la tierra, la tasa de ocupación del suelo, etc. Esto afecta significativamente la mejora del valor de la tierra en parcelas específicas y la asignación racional de intereses. La planificación detallada, a través de la emisión de permisos de planificación, logra su papel decisivo en la asignación de valor de los recursos de tierra durante el desarrollo y uso de la tierra. .

3.2 "Manifestación de valor": La preparación del terreno es la ruta de implementación para lograr el valor de los recursos de tierra.

La esencia de la preparación del terreno radica en reorganizar y definir claramente los límites de propiedad de diversos tipos de tierras ineficientes, desordenadas y mezcladas, de acuerdo con los requisitos de implementación de la planificación, con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos de tierra. En cuanto a los objetivos de la preparación del terreno, se centra en utilizar la planificación como guía, integrar los derechos de propiedad y lograr una asignación eficiente de recursos. En cuanto a los objetos de preparación del terreno, se presta atención a los problemas históricos y a la tierra desordenada, dispersa, ineficiente y sin uso en las áreas de desarrollo continuo y contiguo. En cuanto a los métodos de preparación del terreno, se utilizan en conjunto diversas políticas integrales como la ordenación integral de tierras a nivel local y la reconstrucción de terrenos de bajo rendimiento, combinando estas medidas según los requisitos de implementación de la planificación para integrar la tierra dispersa e ineficiente en áreas continuas y a escala.

La ventaja destacada de la preparación del terreno se basa en la revisión y estimación del valor de los derechos de propiedad de la tierra, utilizando de manera integral políticas de gestión de tierras como la expropiación, recuperación, intercambio, devolución y renovación. Esto implica integrar y redefinir los derechos de propiedad de la tierra fragmentada y dispersa, coordinando y equilibrando los indicadores de control de planificación dentro de la unidad. Este enfoque promueve la negociación dinámica entre el gobierno y los propietarios de derechos de tierra, llegando a acuerdos y reconstruyendo así el patrón de derechos de tierra. De esta manera, se compensan las deficiencias en la implementación del valor de la tierra desde la "valorización" según la planificación detallada hasta lograr el objetivo de manifestar el valor del espacio terrestre.

3.3 Interfaz: Coordinar "derechos", "valor" e "implementación" para impulsar la integración de la planificación detallada y la preparación del terreno.

La integración entre la planificación detallada y la preparación del terreno debe tener como base los "derechos de propiedad", coordinarse con los "valores" y tener como objetivo la "implementación" (ver Figura 5). Es necesario realizar una conexión y fusión efectiva desde

tres aspectos clave:

1. ****Integración en base al patrón de derechos de propiedad:****

Utilizar el patrón actual de derechos como interfaz para conectar los usos actuales con la propiedad del terreno. Esto implica revisar la naturaleza actual de uso del terreno y sus derechos de propiedad, recopilando información fundamental sobre "personas, edificios, tierras, propiedades, instalaciones", y cuantificar y solidificar los derechos actuales a través de la confirmación de los propietarios, verificación gubernamental y procesos de divulgación. Esto servirá como la base para la investigación de la planificación detallada y la preparación del terreno.

2. ****Integración en base a la reestructuración del valor espacial:****

Utilizar la reestructuración del valor espacial como interfaz para conectar los indicadores de diseño con las demandas de los diferentes actores. Traducir las necesidades de desarrollo urbano y las demandas de los diversos actores en cálculos económicos específicos. Durante el proceso de comunicación y coordinación entre las partes interesadas, ajustar y coordinar con la disposición espacial, funciones de uso de la tierra y retroalimentación de los indicadores de control para finalmente elaborar un plan de reestructuración del valor espacial que logre un consenso entre las partes.

3. ****Integración en base a la implementación eficiente de la planificación:****

Utilizar la implementación eficiente de la planificación como interfaz para conectar la gestión de implementación con el suministro de preparación del terreno. Desarrollar planes de ajuste detallados y obtener la aprobación a través de procedimientos legales como base para la preparación del terreno. A través de los planes de preparación del terreno, considerar de manera integral el equilibrio económico entre el gobierno y los actores del mercado, especificar el sujeto de implementación, el cronograma de implementación, los estándares de compensación y las fuentes de financiamiento, y detallar la ruta de implementación de la planificación.

4 El modelo de planificación detallada desde la perspectiva de la preparación del terreno

Para resolver la contradicción entre la gestión rigurosa de la planificación detallada y la incertidumbre en el desarrollo del terreno, se sugiere aprovechar de manera proactiva el papel legal de la planificación detallada, mejorando su enfoque y viabilidad. Siguiendo las prácticas de ciudades ejemplares, se propone seguir las pautas establecidas en "Acerca del Fortalecimiento del Trabajo de Planificación Detallada del Espacio Territorial" del Ministerio de Recursos Naturales de China. Se sugiere establecer un modelo de elaboración escalonada de la planificación detallada desde "unidad a parcela", valorizando los intereses espaciales del gobierno y la ciudad. Esto se lograría a través de la clarificación de límites de control, fusionando la implementación del terreno y coordinando las relaciones de intereses espaciales entre el gobierno y el mercado para realizar el valor espacial asignado por la

planificación detallada.

4.1 Fusión entre la Preparación del Terreno y la Planificación Detallada de Unidades: Guiar la preparación integral en función de la planificación y las necesidades de implementación de las instalaciones

Dentro de los límites del desarrollo urbano, se proponen unidades razonables de planificación detallada (ver Figura 6), centradas en el control básico, la optimización de las funciones urbanas, el ajuste de la estructura espacial y las necesidades de grandes proyectos y disposición de instalaciones. Estas unidades se centran en implementar las intenciones gubernamentales y garantizar el interés público, incluyendo:

1. ****En cuanto al patrón de derechos:****

- A nivel de unidad, se enfatiza el control integral del gobierno sobre el patrón de derechos espaciales. El gobierno lidera la clarificación de los derechos actuales sobre la tierra, identificando áreas con potencial de renovación y nuevas áreas, anticipando la viabilidad de la preparación del terreno y la demanda de recursos espaciales. Además, se propone una ruta preliminar para la preparación del terreno, incluyendo la adquisición de tierras, reubicación, renovación y otros enfoques.

2. ****En cuanto a la reestructuración de valores:****

- A nivel de unidad, se hace hincapié en "pensar a lo grande", centrándose en el aumento global de valor en la región. A través de estimaciones presupuestarias para la preparación del terreno y la asignación razonable de indicadores de control, se busca coordinar intereses múltiples, garantizando la viabilidad económica y logrando beneficios para la región.

3. ****En cuanto a la implementación eficiente:****

- A nivel de unidad, se destaca la orientación del gobierno en factores de interés público y requisitos de control. Se busca conectar políticas de renovación urbana, requisitos para la elaboración de planes de desarrollo de áreas grandes y otros documentos relevantes. Además, se guía la preparación integral de grandes extensiones de terreno, asegurando la implementación de elementos de interés público. Para instalaciones de servicios públicos, transporte, infraestructuras municipales y otras instalaciones de interés público a nivel municipal o superior, se definen límites y se controlan como "restringidos". Para terrenos de desarrollo comercial, se especifican sus funciones principales y proporciones, estableciendo condiciones de acceso espacial, controlándolos como "abiertos".

4.2 Fusión entre la Preparación del Terreno y las Regulaciones de Desarrollo de Parcelas: Enfocándose en el equilibrio de intereses durante la implementación del proyecto, legalizando las reglas de preparación del terreno

Dentro de las unidades de planificación detallada, se propone elaborar reglas de desarrollo de parcelas según sea necesario (ver Figura 7), centrándose en límites de parcelas,

naturaleza de la parcela, control de indicadores y requisitos de configuración de instalaciones. Esto se enfoca en la implementación específica de proyectos y en la definición de derechos y responsabilidades de desarrollo de parcelas, incluyendo:

1. ****En cuanto al patrón de derechos:****

- A nivel de parcela, se enfatiza la asignación precisa de recursos y derechos de tierra. Basándose en políticas como la expropiación de tierras, la ordenación integral de tierras, y la utilización de terrenos ineficientes, se establecen reglas claras para la propiedad y los derechos de tierra. Se identifican los límites de las parcelas antes y después de la renovación, especificando la propiedad y la naturaleza de la tierra después de la preparación, y legalizando estos aspectos mediante gráficos adicionales de preparación del terreno.

2. ****En cuanto a la reestructuración de valores:****

- A nivel de parcela, se enfatiza la configuración de factores de manera orientada al mercado, promoviendo la combinación efectiva de un mercado activo y un gobierno eficaz. Se propone que el gobierno lidere la creación de estándares de compensación y reglas de fijación de precios de tierras. Se especifican reglas para compensación, equilibrio de ingresos y gastos, recompensas por contribuciones, compensación por daños y compartición de derechos, entre otras. Se lleva a cabo un levantamiento topográfico, un registro de derechos y una encuesta de intenciones de desarrollo de los interesados. Los precios de los factores son determinados por el mercado, detallando el precio neto del terreno, costos preliminares, costos de demolición, costos de compensación, costos de reubicación, costos de renovación menor, costos de construcción de instalaciones complementarias y costos de preparación del terreno, entre otros. Después de una comunicación completa entre el gobierno y el mercado, el gobierno asigna científicamente indicadores de control de parcelas y aplica de manera razonable políticas de equilibrio de intereses, garantizando un equilibrio de intereses entre todas las partes.

3. ****En cuanto a la implementación eficiente:****

- A nivel de parcela, se destaca el liderazgo del gobierno en elementos de interés público y requisitos de control. Se propone que las regulaciones de desarrollo de parcelas guíen la elaboración de planes de implementación de preparación del terreno, detallando la sustitución de derechos de propiedad, la consolidación de la propiedad de la tierra y la resolución de problemas históricos. Se especifican métodos de compensación, como compensación en efectivo, propiedad y otros métodos. Se clasific

an y especifican los métodos de aprobación de diversos tipos de terrenos, y se confirman mediante acuerdos entre las partes los alcances de proyectos de preparación del terreno, los sujetos de preparación y las rutas de preparación del terreno, entre otros aspectos.

5 Conclusión:

Con el avance de la reforma y apertura, así como la rápida urbanización, el desarrollo y la utilización del espacio de tierra en la provincia de Guangdong, especialmente en la región

del Delta del Río de las Perlas, ha entrado en una etapa en la que tanto el incremento como los recursos existentes son cruciales. La base espacial es compleja, con la coexistencia de tierras estatales y colectivas "doble binario", lo que genera desafíos como las dificultades para la implementación de instalaciones públicas y el equilibrio de los derechos e intereses del valor espacial. La exploración de un modelo detallado de planificación que integra la orientación de la planificación y la gestión de la preparación del terreno refleja el efecto de "dotación de derechos" del sistema de propiedad de la tierra detrás de la utilización de alta calidad del espacio de tierra. También destaca el efecto de "mejora del valor espacial" de la planificación negociada y los mecanismos de políticas de apoyo en el contexto de un sistema de gobernanza moderno y capacidad de gobernanza. Para reflejar completamente y liberar el valor de mercado de los recursos de tierra, este documento analiza el fortalecimiento de la "asignación" y el equilibrio de los derechos de valor espacial a través de la compilación jerárquica mediante el uso del