

Renovación Urbana Sostenible en el Contexto de las Finanzas Públicas Urbanas

Zhao Min (赵民), Zhao Yanjing (赵燕菁), Liu Zhi (刘志), Yuan Qifeng (袁奇峰),
Chen Jie (陈杰), Wang Weishan (王唯山), Zhan Yunzhou (詹运洲), Xu Jingyun (许菁芸),
Tang Daizhong (唐代中), Wang Wei (王伟)

[Nota del editor]

El tema de las finanzas urbanas desempeña un papel crucial en el proceso de renovación urbana. A medida que la urbanización en China transita de una fase dominada por la rápida expansión física a una era de crecimiento espacial más lento y desarrollo de mayor calidad, la inmensa demanda de renovación de áreas urbanas antiguas ha salido a la luz. En comparación con el desarrollo de tierras y la construcción de viviendas en nuevas ciudades, las ciudades y pueblos que carecen de "finanzas basadas en la tierra" se asemejan a personas enfrentando el síndrome de abstinencia tras una prolongada dependencia de "drogas financieras" abundantes. En el contexto de la renovación urbana, cómo se introduce el capital, cómo se mantiene la disciplina fiscal y cómo las localidades logran la autosuficiencia y el desarrollo sostenible se convierten no solo en desafíos más complejos, sino también en una verdadera prueba de su vitalidad.

Dentro de diez años, algunas ciudades prosperarán, mientras que otras indudablemente no lograrán levantarse. La planificación urbana, como disciplina profesional, debe ayudar a más ciudades a superar su dependencia de la "adicción a las finanzas basadas en la tierra" y encontrar una nueva vitalidad. Como centro de conocimiento especializado en planificación urbana, Urban Planning Forum aspira, mediante esta discusión temática sin precedentes sobre las nuevas finanzas urbanas, a explorar mecanismos, modelos y caminos sostenibles para la renovación urbana respaldada por finanzas públicas.

Para ello, el comité editorial ha invitado a 10 expertos a participar en un debate académico titulado "Renovación urbana sostenible mediante finanzas públicas". Los expertos han analizado este tema desde tres perspectivas: desafíos y problemas, innovación en los mecanismos y respuestas desde la planificación. A continuación, se presentan sus puntos de vista.

1. Desafíos y Problemas

A diferencia de artículos y reportes anteriores que principalmente enfatizaban los cambios en el contexto socioeconómico relacionados con la implementación de la renovación urbana, los expertos en esta discusión han identificado claramente las prioridades para lograr unas finanzas urbanas sostenibles: evitar los errores comunes en la renovación urbana, clarificar sus objetivos, establecer sistemas de recursos multidimensionales y diversificar los métodos de evaluación de los resultados.

El profesor Zhao Yanjing, docente conjunto de la Escuela de Economía y la Escuela de Arquitectura e Ingeniería Civil de la Universidad de Xiamen, destaca la necesidad de corregir tres conceptos erróneos principales para alcanzar la sostenibilidad: equiparar la renovación urbana con el financiamiento gubernamental, confundir los balances de diferentes entidades, y descuidar el papel del flujo de efectivo. El profesor Wang Weishan de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Huaqiao afirma que la utilización eficiente e intensiva de los recursos de suelo y la mejora integral del entorno habitable urbano deben ser los objetivos fundamentales de la renovación urbana. Una comprensión clara y un juicio preciso de estos objetivos pueden prevenir

una recaída en los errores del financiamiento basado en el suelo durante la era de expansión.

2. Mecanismos Innovadores

Los expertos han propuesto mecanismos financieros innovadores para la renovación urbana, basándose tanto en perspectivas prácticas como teóricas. Zhan Yunzhou, presidente de Shanghai Chengcexing Architectural Planning and Design Consulting Co., Ltd., destaca la gestión de "tres cuentas" (cuentas a largo plazo, cuentas de opinión pública y cuentas generales) y propone el uso de diversas herramientas financieras para reconstruir la sostenibilidad fiscal en la renovación urbana.

De manera más específica, Xu Jingyun, subgerente general de Shanghai Urban Renewal Construction Development Co., Ltd., utiliza Shanghai como caso de estudio para analizar soluciones técnicas destinadas a reducir costos y aumentar la eficiencia en la rehabilitación de distritos antiguos, centrándose en los aspectos prácticos de todo el proceso de renovación urbana.

Además de las innovaciones financieras, los expertos también subrayan la importancia de los modelos de gobernanza innovadores. Tang Daizhong, subdirector del Departamento de Gestión de la Construcción e Inmobiliaria de la Universidad de Tongji, señala que la renovación urbana implica múltiples partes interesadas con intereses diversos y, a menudo, en conflicto. Propone que los gobiernos establezcan mecanismos normativos de asignación para abordar las demandas de las múltiples partes interesadas y mejorar la distribución de los beneficios.

Por último, el profesor Yuan Qifeng de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Ciencia y Tecnología del Sur de China y la doctora Liang Xiaowei de la Universidad de Finanzas y Economía de Guangdong abogan por un enfoque categorizado para la renovación urbana. Sugieren dividir los proyectos en tipos "liderados por el gobierno" y "liderados por el mercado", proponiendo modelos de implementación específicos para cada tipo.

3. Respuestas de planificación

En lo que respecta a la práctica del urbanismo, Liu Zhi, director del Centro de Investigación sobre el Desarrollo Urbano y la Política de Tierras de la Universidad de Pekín - Lincoln Institute, considera necesario evaluar el grado de deterioro de los pueblos urbanos y proponer medidas de renovación de bajo costo y viables según esta evaluación. Chen Jie, profesor titular en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad Jiao Tong de Shanghai, combina la teoría de la brecha de alquiler y la teoría de la escala, argumentando que la delimitación de la escala espacial de las unidades de renovación debe ser creativa y oportuna, con un enfoque en la producción moderada del espacio físico total.

Además de centrarse en los objetos de planificación, Wang Wei, director del Departamento de Gestión Urbana de la Escuela de Gestión Gubernamental de la Universidad Central de Finanzas y Economía, pone el foco en el papel de los planificadores en los proyectos de renovación urbana. Propone que los planificadores deben poseer habilidades más prospectivas en planificación industrial y análisis financiero. Estas habilidades deben incluir calcular soluciones financieras desde diversas perspectivas, como los presupuestos fiscales del gobierno, la participación del capital social y los préstamos bancarios, para facilitar el consenso entre todas las partes involucradas.

En conclusión, la sostenibilidad financiera de la renovación urbana requiere no solo que

enfrentemos los desafíos actuales, sino que también realicemos una reflexión profunda e innovaciones audaces tanto en los mecanismos como en las respuestas de planificación. Continuar utilizando los modelos tradicionales de financiamiento basado en tierras, dadas sus desventajas, es como beber veneno para calmar la sed. Se espera que esta discusión académica proporcione ideas valiosas y referencias para las prácticas de renovación urbana y impulse a los responsables políticos y a los profesionales a trabajar juntos para crear un futuro más sostenible y equitativo para el desarrollo urbano.

Diversidad de los proyectos de renovación urbana y evaluación multidimensional "financiera-económica"

Zhao Min (Profesor en la Escuela de Arquitectura y Planificación Urbana, Universidad de Tongji, Vicepresidente de las ramas de Implementación del Plan y Planificación Urbana Internacional de la Sociedad China de Planificación Urbana)

En los últimos años, la transformación del desarrollo económico y social de China, así como los desafíos relacionados con la construcción urbana, se han vuelto cada vez más evidentes. Se está construyendo el nuevo modelo económico de "doble circulación", con una disminución significativa de la demanda de nuevas propiedades urbanas y la población nacional alcanzando un punto de inflexión en su crecimiento. Al mismo tiempo, los gobiernos locales enfrentan una presión financiera considerable, algunos incluso con altos niveles de deuda, y ya no se puede depender de la tierra como "ancla" para los ingresos fiscales. En este contexto, el desarrollo del stock urbano se ha convertido en el tema principal de la planificación y construcción urbana en la nueva era. La renovación urbana está estrechamente relacionada con el desarrollo del stock, ya que no solo se trata de un desarrollo de alta calidad, sino también de mejorar el bienestar de las personas, operando bajo la "restricción presupuestaria estricta" de condiciones financieras ajustadas.

La renovación urbana es un concepto amplio con muchas implicaciones, que abarca varios aspectos de la construcción urbana. Tomando como ejemplo el "Plan de Acción para la Renovación Urbana de Shanghái (2023-2025)", sus "seis acciones clave de renovación urbana" en realidad abarcan muchos proyectos de renovación. A continuación se resumen:

① Acción de revitalización regional integral: Se centra en actualizar áreas como las regiones costeras de "un río, un canal", la "segunda fachada" del Bund, el distrito histórico Hengfu, North Bund, la Ciudad de Innovación Wusong, y el Distrito de Negocios Internacionales Hongqiao.

② Mejora de la calidad del entorno de vida: Promueve la renovación de áreas de "dos viejas, un pueblo", la renovación de viviendas antiguas en las zonas urbanas centrales, y la renovación de edificios pequeños. Implementa renovaciones de mayor calidad para 30 millones de m² de viviendas antiguas, instala 9,000 ascensores en edificios de varios pisos y comienza completamente los proyectos de renovación de los pueblos urbanos en los alrededores del centro de la ciudad. También crea 1,000 comunidades de "Hogares Hermosos" y 100 comunidades modelo de "Hogares Hermosos".

③ Optimización de los espacios públicos y las instalaciones: Esto incluye abordar las deficiencias de los servicios públicos, revitalizar terrenos y edificios existentes para la construcción de instalaciones públicas, promover la iniciativa del "círculo de vida comunitaria de 15 minutos", iniciar proyectos de construcción de escuelas de alta calidad, completar la soterración de cables aéreos y la rectificación de cajas (480 km), reemplazar los viejos conductos de gas (600 km) y

mejorar 423 redes de distribución de energía.

④Restauración del atractivo histórico: Se centra en completar proyectos para proteger y preservar más de tres distritos históricos, calles y carreteras, además de proyectos de renovación y restauración de pueblos históricos. Crea más de 15 proyectos de conservación y revitalización de edificios históricos.

⑤Mejora de la calidad y eficiencia de los parques industriales: Promueve la transformación y mejora de las tierras industriales existentes, apoyando la innovación y el desarrollo. Fomenta el uso del espacio de manera más compacta, multifuncional y de bajo carbono, revitalizando 30,000 mu (20 km²) de tierras industriales.

⑥Revitalización de la vitalidad comercial y empresarial: Este trabajo implica revitalizar recursos existentes para crear un entorno con una disposición lógica, una estructura flexible y funciones diversas. Se centra en la renovación y actualización de los distritos comerciales tradicionales en varias ciudades y distritos, y en la creación de más de 100 "círculos de vida convenientes de quince minutos".

Los proyectos de renovación urbana son diversos y sistémicos, y pueden considerarse un proceso de ingeniería sistémica. El desarrollo de las funciones y la estructura de las ciudades siempre está en un movimiento dialéctico de "equilibrio-desajuste-nuevo equilibrio", por lo que la renovación urbana es un proceso continuo. Esto necesariamente implica un reemplazo material, como la demolición de viviendas en ruinas, casas antiguas y edificios simples, reemplazándolos por nuevas viviendas. También puede centrarse en un reemplazo funcional, como la transformación de antiguos polígonos industriales en parques creativos, o incluir el aprovechamiento de la renta diferencial del suelo, para explotar el valor de ubicación del terreno y extraer una prima. En el desarrollo de la nueva era, la mejora de la calidad urbana también es un objetivo importante de la renovación urbana, que involucra la distribución de servicios públicos, la actualización de infraestructuras, la construcción de espacios públicos y parques. Sin estas actualizaciones, las ciudades se deteriorarán, perderán su atractivo para los talentos, el capital y otros recursos, lo que resultará en la pérdida de competitividad en el desarrollo. Por lo tanto, las decisiones y la evaluación de la renovación urbana no deben centrarse solo en la viabilidad financiera de proyectos individuales, sino adoptar una perspectiva más amplia de la ciudad, utilizando la contribución al desarrollo económico y social global de la ciudad como el principal criterio.

Debido a la diversidad de proyectos de renovación urbana y sus diferentes características económicas, como la competitividad, la exclusividad y las diversas combinaciones y restricciones que representan, no es posible aplicar un enfoque uniforme sobre si se debe utilizar una evaluación financiera o una evaluación económica nacional, ni qué modelo de financiamiento emplear.

Tomemos el ejemplo de la renovación de zonas residenciales. La vivienda comercial tiene tanto competitividad como exclusividad, y generalmente se gestiona mediante mecanismos de mercado. En ubicaciones privilegiadas y durante períodos de crecimiento del mercado, los derechos de uso del suelo para zonas residenciales suelen ser muy caros debido a las primas por ubicación y las subastas del mercado. Después de deducir los costos de renovación y la "deuda" asociada con los gastos futuros de infraestructuras y servicios públicos, queda un superávit considerable. Por lo tanto, estos proyectos de renovación no solo son financieramente viables,

sino que también pueden contribuir a las finanzas públicas de la ciudad. Sin embargo, si la ubicación no es ideal o existen restricciones específicas, el costo global del terreno de renovación residencial puede superar el precio de los derechos de uso del terreno. Este es el caso de la renovación de las viejas zonas residenciales de Shanghai, donde estas parcelas suelen superponerse con áreas de conservación histórica, lo que limita la capacidad de desarrollo después de la renovación. Los ingresos del desarrollo del terreno no cubren los costos iniciales, lo que hace que sea difícil para los actores del mercado emprender directamente los proyectos de renovación. En este caso, es necesario el apoyo financiero y político del gobierno, ya que el gobierno "paga el precio" para aliviar las dificultades de los residentes y proteger el patrimonio histórico de la ciudad. Por lo tanto, es fundamental ir más allá de la evaluación financiera de los proyectos individuales.

Además, una parte significativa de los proyectos de protección del patrimonio histórico, renovación de espacios públicos y renovación de áreas integradas son bienes públicos no excluyentes. Debido a razones técnicas o restricciones políticas, no pueden generar tarifas ni impuestos. Entre estos se encuentran las plazas urbanas, las vías verdes, los paseos fluviales, así como los parques urbanos, las bibliotecas y los baños públicos. Algunas infraestructuras públicas, incluso si son exclusivas, deben cobrar tarifas mucho menores que sus costos financieros reales, como los museos, las óperas, las salas de conciertos y los estadios. Sin embargo, estos espacios públicos e infraestructuras juegan un papel indispensable en el desarrollo social de la ciudad y en la mejora de la calidad de vida. Desde un punto de vista económico, crean un entorno propicio para el emprendimiento y la innovación urbana, lo que ayuda a mejorar la competitividad general de la ciudad. Por lo tanto, la evaluación debe ampliarse a nivel urbano, teniendo en cuenta el desarrollo económico nacional global y la sostenibilidad de las finanzas públicas urbanas, en lugar de limitarse a los cálculos financieros de los proyectos individuales.

Sin embargo, incluso para los bienes públicos en proyectos de renovación urbana, el análisis financiero y la consideración de costos-beneficios siguen siendo esenciales. Las finanzas públicas urbanas son, en esencia, las "grandes finanzas" de la ciudad, donde la reducción de costos y el aumento de ingresos siempre son la prioridad. Los recursos financieros de cualquier ciudad son limitados, por lo que la renovación urbana debe enfocarse en la eficiencia y la capacidad financiera. Primero, la viabilidad de los proyectos debe basarse en su viabilidad financiera, conforme a los principios contables empresariales; segundo, para los proyectos que requieren apoyo financiero, se deben aplicar principios de fijación de precios de mercado, utilizando métodos como los precios sombra para evaluar el rendimiento de las inversiones públicas. De esta manera, se podrá lograr una renovación urbana sostenible dentro del marco de las finanzas públicas de la ciudad.

Actualización urbana sostenible

(Zhao Yanjing, Profesora de Economía y Arquitectura e Ingeniería Civil, Universidad de Xiamen)
¿De dónde viene el dinero para la actualización urbana en la era de los activos existentes? Una respuesta simple es: quien se beneficia, paga el dinero. Este "beneficio" es la fuente del dinero. Sin embargo, en la práctica, los usuarios y los propietarios de los activos existentes no siempre son los mismos, por lo que "el propietario paga y luego cobra a los usuarios" es el modelo básico

de la solución financiera para la actualización urbana, y todas las soluciones son variaciones de esta regla. Este modelo parece simple, pero en la práctica, a menudo se desvía de esta regla.

El primer error es considerar la actualización urbana como un bien público, suponiendo que la actualización es una obligación del gobierno y, por lo tanto, el dinero debe provenir naturalmente del gobierno. Sin embargo, la inversión en la actualización urbana es tan grande que el gobierno no puede cubrirla. Sin embargo, la "financiación basada en tierras" le da al gobierno la ilusión de que puede financiar cualquier proyecto mediante el aumento de la densidad. Sin embargo, con la caída del mercado inmobiliario, ya no se puede vender la densidad, por lo que este camino de repente se vuelve inviable. Los ingresos de la venta de tierras y los ingresos fiscales son completamente diferentes en contabilidad; la venta de tierras transfiere "derechos" que solo pueden contabilizarse como ingresos de fondos, y sus gastos deben generar flujos de efectivo incrementales. Mientras que los ingresos futuros sean menores que los ingresos por intereses de ahorros bancarios (ingresos sin riesgo), los gastos representan una pérdida de activos públicos. Obviamente, la mayoría de los proyectos de actualización urbana no cumplen con esta condición.

El segundo error es confundir los balances de diferentes entidades. Muchos proyectos de actualización urbana, al evaluar si sus finanzas están equilibradas, a menudo solo observan si los ingresos provenientes del aumento de la superficie construida superan los costos de renovación. Bajo las condiciones existentes, los objetos de renovación suelen tener diferentes propietarios, y el "input-output" del proyecto se distribuye a través de los balances de diferentes entidades. Puede parecer que si la entrada supera el costo, las finanzas están equilibradas, pero en realidad, a menudo ocurre que los pasivos del gobierno no forman activos, mientras que las entidades privadas obtienen activos significativos sin pasivos. Algunos creen que los ingresos provenientes de la venta de la relación de área construida no son una deuda, pero en el balance, la relación de área construida pertenece a la sección de capital del lado de los pasivos, lo que es completamente diferente de la naturaleza de los impuestos del gobierno. Si el gobierno no forma activos después de la renovación urbana, es una pérdida de activos públicos, es decir, transfiere activos de propiedad pública a los propietarios del proyecto de renovación.

El tercer error es que la renovación urbana no puede generar flujo de efectivo. Como cualquier activo, si la renovación urbana no puede proporcionar suficiente flujo de efectivo a los inversores (mayor que el rendimiento libre de riesgo de los intereses bancarios sobre ahorros), crea activos negativos. Los activos negativos no solo no generan riqueza nueva, sino que en realidad disminuyen la riqueza futura. China no tiene impuesto sobre la propiedad, por lo que cualquier apreciación de los activos no genera nuevos ingresos fiscales, mientras que un aumento en el índice de ocupación del suelo traerá consigo mayores gastos futuros del gobierno en servicios públicos (como educación). Cuantas más actualizaciones haya, más aumentarán los gastos fiscales futuros, el gobierno se vuelve "más pobre" y los servicios públicos empeoran en consecuencia. Según las reglas anteriores, la dificultad de la renovación urbana aumenta considerablemente. Especialmente sin impuesto sobre la propiedad, es poco probable que la renovación urbana en China genere flujo de efectivo adicional para las finanzas municipales. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta los costos futuros desde el inicio de la planificación del proyecto: 1. Evitar aumentar el número de hogares. Los servicios públicos, como la educación, el agua y la electricidad, son más una función de la población que del área, por lo que, mientras el número de hogares no aumente, al menos se puede garantizar que los gastos fiscales futuros del gobierno

no aumenten. 2. Nuevas rentas de propiedades. El sistema de tierras de China consiste en adquirir derechos de uso y el índice de ocupación del suelo durante varias décadas de una sola vez. La renovación urbana generalmente captura el valor perdido de la tierra a través del aumento del índice de ocupación del suelo o el cambio de uso del suelo, pero esto se considera ilegal bajo el sistema de tierras actual. Si cobramos alquileres anuales por los usos modificados y el nuevo índice de ocupación del suelo, podemos generar flujo de efectivo adicional de la renovación de existencias. 3. Tarifas de terceros. Después de la renovación de la ciudad vieja de Kashgar, no se añadieron nuevos hogares, los residentes fueron responsables de actualizar sus viviendas, mientras que el gobierno actualizó la infraestructura. Debido a que se preservó exitosamente la apariencia de la ciudad vieja, la ciudad vieja de Kashgar se convirtió en una famosa atracción turística en el sur de Xinjiang, y el consumo de los turistas trajo flujo de efectivo adicional a la ciudad y a los residentes.

Claramente, diferentes modelos de renovación urbana conducen a resultados financieros completamente diferentes. Esto requiere que los planificadores comprendan completamente las características financieras de la renovación urbana al planificar proyectos de renovación, así como poseer habilidades excepcionales de diseño. A primera vista, los modelos de demolición y reconstrucción a gran escala pueden parecer financieramente equilibrados, pero al final, no solo conducen a una gran pérdida de activos públicos, sino que también amplían la brecha entre los ingresos y los gastos fiscales futuros del gobierno. Los problemas financieros que enfrenta la renovación urbana son, de hecho, los mismos desafíos a los que se enfrentan todos los planes basados en el stock existente. La mayoría de los planificadores actuales están entrenados para resolver problemas relacionados con la expansión urbana; mientras que los costos del proyecto se mantengan dentro del presupuesto, se considera que está aprobado. Sin embargo, en la era del stock, este equilibrio simple ya no es suficiente. Debemos realizar una evaluación dinámica más completa de los intereses del gobierno y los propietarios. Los profesionales de la planificación urbana deben llenar rápidamente el vacío de conocimientos financieros para adaptarse al papel que la planificación urbana desempeñará en la era del stock.

El impacto de los proyectos de renovación urbana en las finanzas locales

Liu Zhi (Profesor y Director del Centro de Investigación sobre el Desarrollo Urbano y la Política Territorial, Universidad de Pekín – Instituto Lincoln)

Desde la perspectiva de la teoría económica urbana, una ciudad con vitalidad económica deberá a tener la capacidad de generar suficientes ingresos fiscales urbanos para apoyar el funcionamiento y el desarrollo de la ciudad; de lo contrario, la ciudad caerá en decadencia. Sin embargo, incluso una ciudad en buena condición económica debe proporcionar servicios públicos y apoyar el desarrollo del espacio urbano en función de su capacidad fiscal, para satisfacer las necesidades operativas y las demandas de desarrollo futuro de la ciudad. La construcción urbana desvinculada de las restricciones fiscales hará que las finanzas urbanas sean insostenibles, lo que llevará a una alta deuda gubernamental. En realidad, pocas ciudades logran vivir dentro de sus posibilidades. Una de las principales razones es que, bajo las restricciones suaves de financiación de deuda, los gobiernos urbanos suelen depender excesivamente de las inversiones públicas para promover el desarrollo urbano. Esta tendencia puede llevar a inversiones ineficaces o inútiles. Actualmente, las acciones de renovación urbana en varias regiones muestran un patrón de numerosos proyectos, grandes inversiones, acciones rápidas y distribución generalizada. Esto es

especialmente cierto en las mega y superciudades, donde los esfuerzos son aún mayores. La industria busca explorar diversos métodos de financiación, pero rara vez se examina rigurosamente si el propósito de un proyecto es necesario. En muchos proyectos de renovación de aldeas urbanas, rara vez se evalúa el grado de deterioro de estas aldeas y se proponen medidas de renovación de bajo costo según su grado de deterioro. De hecho, muchas aldeas urbanas en China tienen edificios de buena calidad, servicios básicos de infraestructura como electricidad, agua, drenaje, alcantarillado y caminos pavimentados, y las comunidades están bien gestionadas. Estas aldeas no solo albergan a muchos nuevos ciudadanos dinámicos y trabajadores, sino que también tienen numerosas pequeñas tiendas que ofrecen miles de empleos. Estas aldeas urbanas son mucho mejores que los barrios marginales que he visto en otros países en desarrollo (como Brasil, Colombia, México, Sudáfrica, India, Bangladesh e Indonesia). Sin lugar a dudas, nuestras aldeas urbanas proporcionan una gran cantidad de vivienda asequible para personas de bajos ingresos, desempeñando un importante papel social en proporcionar vivienda. Al desarrollar planes estratégicos de renovación urbana, es esencial primero preguntar: ¿Viven los residentes de estas aldeas urbanas de manera cómoda? ¿Están en un estado de deterioro que hace que no sean habitables? ¿Cuáles son las deficiencias en la calidad de la comunidad que necesitan ser mejoradas? ¿Subirán los alquileres después de las mejoras? ¿Serán los beneficiarios de los proyectos los inquilinos que ya viven allí?

Los problemas mencionados anteriormente están relacionados con las finanzas urbanas. Los estudios empíricos han demostrado que los proyectos de demolición y reconstrucción a gran escala en los pueblos urbanos obligan a los inquilinos originales a mudarse a otros pueblos urbanos, lo que afecta negativamente a los desplazamientos laborales y a la escolarización de los niños de muchas personas. Además, el alquiler en los pueblos urbanos restantes aumenta debido a la mayor demanda, lo que aumenta la carga económica de las familias y, de forma indirecta, incrementa la presión financiera sobre los gobiernos locales para proporcionar viviendas asequibles. El aumento del alquiler en los pueblos urbanos también puede excluir a algunos inmigrantes de la nueva generación de la ciudad. Esta pérdida potencial es enorme para la economía urbana. Nuestras ciudades están envejeciendo rápidamente, y la economía urbana no solo necesita jóvenes educados para apoyarla, sino también una gran cantidad de jóvenes para mantener el funcionamiento de los servicios básicos de la ciudad. Por lo tanto, en la competencia por atraer talento en las grandes ciudades, no basta con confiar únicamente en subsidios fiscales para proporcionar viviendas para talentos; también se debe proteger eficazmente el mercado de viviendas para los grupos de bajos ingresos. Los pueblos urbanos pueden proporcionar viviendas asequibles para personas de bajos ingresos, ¿por qué debemos transformarlos en comunidades cerradas para acomodar a grupos de altos ingresos que no requieren apoyo gubernamental? Durante los períodos de alta demanda en el mercado inmobiliario, las inversiones de las familias de altos ingresos en la vivienda pueden aportar importantes ingresos por la cesión de tierras y los impuestos a los gobiernos locales, lo que ayuda a la prosperidad de la economía urbana. Sin embargo, hoy en día, la demanda de inversión en vivienda ha disminuido con el aumento del stock, y los desarrolladores enfrentan mayores riesgos de inversión que nunca. Imaginemos este escenario: si los gobiernos locales utilizan bonos especiales para la primera fase de la reurbanización de tierras en los pueblos urbanos y las infraestructuras asociadas, pero los desarrolladores no participan en el desarrollo de la segunda fase debido a la falta de rentabilidad, la situación será tan incómoda como los edificios

abandonados. Por supuesto, los gobiernos locales podrían permitir que las empresas inmobiliarias estatales se hagan cargo del desarrollo de la segunda fase, pero el resultado podría no ser optimista, lo que probablemente resultará en más inventario y mayores deudas. La relación entre la renovación urbana y las finanzas urbanas es indirecta, latente y a largo plazo. Los profesionales del urbanismo no solo deben reconocer esta conexión y los riesgos financieros asociados, sino también tener la obligación de ayudar a los tomadores de decisiones gubernamentales a comprender esta relación para evitar la implementación de proyectos de renovación urbana ineficaces o innecesarios.

Traducción al español

El informe del gobierno central de la República Popular China, emitido en marzo de 2024, establece claramente que se debe evitar la inversión ineficaz e ineficiente. No es difícil lograr esto, ya que contamos con herramientas técnicas para evitar la ocurrencia de problemas relacionados con la inversión ineficaz en las acciones de renovación urbana. Estas herramientas son los estudios de viabilidad y los procesos de aprobación de proyectos de inversión. Los proyectos de renovación urbana suelen tener una gran cantidad de inversión, y a menudo involucran inversiones públicas, por lo que es necesario realizar evaluaciones rigurosas de viabilidad económica, financiera y fiscal, y optimizar el diseño del proyecto sobre la base de estas evaluaciones, proporcionando así una base científica confiable para las decisiones de implementación, asegurando que los proyectos que se lleven a cabo sean económicamente viables, financieramente sostenibles, socialmente aceptables y ambientalmente sostenibles. El gobierno central siempre ha exigido la realización de estudios de viabilidad para los grandes proyectos de inversión pública, como base fundamental para la aprobación de proyectos gubernamentales. La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China publicó el "Esquema General de Elaboración de Informes de Estudio de Viabilidad para Proyectos de Inversión Pública (Edición 2023)", que establece requisitos claros para los estudios de viabilidad de proyectos de inversión pública. En mi opinión, dado que la renovación urbana se ha convertido en una de las principales rutas para el desarrollo del espacio urbano en China, los gobiernos locales deben establecer regulaciones que exijan realizar estudios de viabilidad rigurosos para los grandes proyectos de inversión en renovación urbana, y aplicar un mecanismo de revisión externa estricto y transparente para evitar la aparición de inversiones ineficaces e ineficientes, y prevenir pérdidas para las finanzas locales.

Liderazgo estratégico, renovación urbana financieramente sostenible

Yuan Qifeng (Profesor, Escuela de Arquitectura, Universidad de Ciencia y Tecnología del Sur de China), Liang Xiaowei (Profesora, Escuela de Turismo Cultural y Geografía, Universidad de Finanzas de Guangdong)

La cuestión clave de la renovación urbana es si se puede lograr su sostenibilidad financiera. En primer lugar, ¿cuál es el motor de la renovación urbana? El motor de la renovación urbana proviene de la gran brecha entre el valor de la ubicación del terreno y el valor de las propiedades existentes en las áreas urbanas, lo que da lugar al fenómeno llamado "la harina es más cara que el pan". Por lo tanto, el capital del mercado se ve atraído hacia él desde la perspectiva de la obtención de ganancias. Sin embargo, debido a la necesidad de proteger el patrimonio cultural y los distritos históricos, el valor cultural a menudo supera al valor económico. Sin embargo, incluso en los distritos históricos y culturales, siempre que los intereses sean lo suficientemente grandes,

la fuerza de los desarrolladores sea suficiente y el capital político sea lo suficientemente fuerte como para ampliar el alcance de la renovación para cubrir el costo de la protección de los distritos históricos y culturales, todavía se puede realizar la renovación urbana. Por ejemplo, proyectos como Xintiandi en Shanghai y Lingnan Tiandi en Foshan, desarrollados por el grupo Shui On de Hong Kong, vieron enormes transferencias de ganancias por terrenos en la renovación urbana, lo que permitió que los distritos históricos y culturales se revitalizaran y recibieran el reconocimiento generalizado de la sociedad, el mercado y el gobierno.

En segundo lugar, ¿cuál es el objetivo de la renovación urbana? Los proyectos de renovación urbana pueden satisfacer los múltiples objetivos del gobierno en la construcción urbana: primero, debe implementar la estrategia de desarrollo urbano; segundo, mejorar el entorno habitacional; y tercero, generar ingresos fiscales por terrenos. Sin embargo, en los proyectos de renovación urbana en el Delta del Río Perla, encontramos que la renovación urbana se ha alejado esencialmente de las estrategias de desarrollo urbano y ha dejado de lado la optimización de la estructura espacial, la mejora de los servicios públicos e infraestructuras municipales, la protección ecológica y la preservación cultural histórica, convirtiéndose en una conspiración de intereses entre los gobiernos locales, los desarrolladores, las aldeas y los titulares de derechos sobre la tierra. Los gobiernos locales obtienen ingresos de tierras, los desarrolladores obtienen beneficios y las aldeas y titulares de derechos ven aumentar sus activos. La renovación urbana ya no se basa en las necesidades de la estrategia de desarrollo urbano, sino que se ha expandido de manera masiva y amplia, lo que ha creado enormes externalidades negativas (como la insuficiencia de los servicios públicos, la congestión de las carreteras, etc.), y ejerce una presión adicional sobre la ciudad (por ejemplo, la caída de los precios de la vivienda debido a la proliferación de proyectos de renovación urbana, y la "riqueza repentina" de los aldeanos provoca una fuerte sensación de injusticia entre otros ciudadanos o aldeanos).

La renovación urbana debe regresar a su esencia, siguiendo el principio de "liderazgo estratégico, estrategias dirigidas, coordinación en áreas y equilibrio de intereses", es decir, debe optimizar principalmente el espacio existente para lograr las estrategias de desarrollo urbano, sin ser ampliamente y masivamente promovido en toda la región.

1. La renovación urbana requiere un "liderazgo estratégico."

El plan global de renovación urbana debe determinarse en función de las estrategias de desarrollo urbano, identificando claramente las áreas clave que necesitan renovación urbana, que son las áreas cruciales para la implementación de las estrategias de desarrollo urbano. Por lo tanto, estas áreas deben designarse como unidades de planificación de renovación urbana. Las unidades de planificación de renovación urbana no necesitan cubrir toda el área urbana, sino que deben enfocarse solo en áreas estratégicas. Es decir, las estrategias de desarrollo urbano requieren la renovación de espacios estratégicos específicos. Por lo tanto, los elementos de renovación urbana deben evaluarse según las estrategias de desarrollo urbano antes de definir las unidades de planificación de renovación urbana. Al mismo tiempo, las unidades de planificación de control deben ajustarse para mantener la coherencia. La planificación y construcción de las unidades de planificación de renovación urbana son dirigidas y organizadas por los gobiernos locales, que deben equilibrar los beneficios económicos y sociales, coordinando el desarrollo de estas unidades. Cuando cambian las estrategias de desarrollo urbano, las unidades de planificación de renovación urbana pueden ajustarse en consecuencia, con adiciones o reducciones según sea necesario.

2. La renovación urbana requiere "políticas personalizadas."

Es importante aclarar que los proyectos de renovación urbana "dirigidos estratégicamente" de arriba hacia abajo deben centrarse solo en las áreas estratégicas urbanas. Se deben definir unidades de planificación de renovación urbana para estas áreas, y se deben desarrollar planes para estas unidades. Las áreas de renovación urbana "impulsadas por el mercado" de abajo hacia arriba no necesitan unidades de planificación separadas. En su lugar, los actores del desarrollo y los titulares de derechos deben presentar solicitudes para proyectos de renovación a los departamentos correspondientes, realizando ajustes parciales a través de cambios regulatorios, manteniendo el equilibrio dentro de las unidades de planificación de control existentes. La implementación de la renovación urbana debe adherirse al papel principal del gobierno municipal, equilibrando los beneficios económicos y sociales, evitando efectos externos negativos en las áreas circundantes y previniendo las cargas sociales y las injusticias. Estos proyectos deben basarse en planes detallados como base para la planificación y las estrategias.

(1)El «liderazgo estratégico» debe adoptar una organización de renovación urbana «de arriba hacia abajo»: para las áreas urbanas estratégicas, durante la fase de planificación general del espacio territorial, se deben ajustar primero las unidades de planificación de control existentes, y se deben redefinir las «unidades de planificación de renovación urbana» (haciéndolas un tipo especial de unidad de planificación de control). El gobierno organiza la planificación y la ejecución, coordinando las instalaciones de servicios públicos, las infraestructuras municipales y otros componentes dentro de la unidad para lograr un desarrollo equilibrado en la zona. El gobierno debe considerar tanto los beneficios económicos como sociales para la unidad completa, y no centrarse solo en los beneficios económicos. Para lograr los objetivos establecidos, el gobierno puede considerar invertir recursos para implementar la estrategia de desarrollo urbano.

(2)La renovación urbana «de abajo hacia arriba», impulsada por el mercado, no necesita definir unidades separadas de planificación de renovación urbana. En cambio, las entidades de desarrollo y propiedad proponen proyectos de renovación urbana con el argumento de «mejorar la calidad de vida de las entidades propietarias» y los presentan en forma de proyectos a los departamentos correspondientes. Estos proyectos deben lograr un autoequilibrio dentro de las unidades de planificación de control involucradas (incluyendo costos, implementación de servicios públicos, infraestructuras municipales, etc.) y llevarse a cabo mediante ajustes locales en las unidades de planificación de control pertinentes.

(3)El camino de renovación urbana con un único enfoque en los beneficios económicos necesita una corrección urgente. Se debe aclarar que los proyectos de renovación urbana tienen como objetivo implementar la estrategia de desarrollo urbano, optimizando el uso espacial de las áreas urbanas existentes. La renovación urbana extendida y enfocada en los beneficios económicos es perjudicial para el desarrollo urbano. Los mecanismos de participación de los gobiernos urbanos, los actores del mercado y las entidades de propiedad deben ser aclarados. El gobierno urbano debe implementar la estrategia de desarrollo urbano a través de la renovación urbana, por lo que las rutas de renovación urbana y los mecanismos de participación varían entre regiones y requieren orientación clasificada.

"Regla de escala para mejorar la sostenibilidad fiscal pública de la renovación urbana"

Chen Jie (Profesor de Asuntos Internacionales y Públicos en la Universidad Jiaotong de Shanghái, Investigador en el Instituto de Gobernanza Urbana de China)

La esencia de los desafíos que enfrenta la renovación urbana en China hoy en día es que la urbanización "compressiva" ha llevado a una expansión rápida de la oferta de espacio urbano, mientras que la demanda de espacio urbano ha disminuido significativamente debido al envejecimiento de la población, la entrada en una fase tardía de urbanización, la transformación del modelo de desarrollo económico y la aceleración de la digitalización en la producción y la vida. En otras palabras, el espacio urbano ya no está en escasez e incluso puede estar sobreabastecido en algunas áreas. Por lo tanto, la lógica de la renovación urbana en la era de la escasez de espacio urbano ya no es aplicable hoy en día. Al mismo tiempo, la tarea fundamental de la renovación urbana es seleccionar estratégicamente y rediseñar los activos y recursos espaciales acumulados en la era de la expansión urbana, maximizando tanto la preservación y apreciación de los activos espaciales como el valor público de los recursos espaciales en la era de existencias. En el contexto de los cambios significativos en la relación entre oferta y demanda de espacio urbano, la renovación espacial de las antiguas áreas urbanas requiere gran sabiduría. La teoría de la "brecha de renta" del geógrafo Neil Smith ha sido un marco teórico importante para comprender el mecanismo de funcionamiento de la renovación urbana desde su propuesta. Smith considera que una brecha de renta lo suficientemente grande entre el alquiler potencial del espacio urbano y el alquiler real actual es un requisito previo para atraer capital para llevar a cabo la renovación espacial. La brecha de renta no se limita al alquiler económico (valor económico); se puede ampliar para incluir la diferencia entre el valor público potencial del espacio y el valor público actualmente realizado, lo que proporciona legitimidad al gobierno para iniciar la renovación urbana.

Al mismo tiempo, para comprender los impulsores de la renovación urbana, también es importante prestar atención a la teoría de la escala de Smith. Esta teoría sugiere que la escala de las diferentes unidades espaciales no se forma naturalmente, sino que es construida socialmente como una estructura espacial jerárquica, siendo la apreciación del capital una de las fuerzas impulsoras más importantes. Basado en la combinación de la teoría de la brecha de renta y la teoría de la escala de Smith, la renovación urbana con sostenibilidad fiscal pública debe seguir la siguiente "regla de escala".

En primer lugar, es crucial centrarse en la definición de la escala espacial de las unidades de actualización. En el contexto en el que el espacio urbano ya no es generalmente escaso, resulta difícil encontrar un "diferencial de alquiler" suficiente en cada comunidad antigua para atraer al capital social. Por lo tanto, es importante priorizar la definición de las unidades de actualización como herramienta de planificación para mejorar la renovabilidad de los bloques urbanos antiguos. En muchas ciudades de China, incluyendo Shanghai, se ha implementado el enfoque de "actualización de distrito" en las prácticas de renovación de barrios antiguos, reemplazando el equilibrio de un bloque único por un "gran equilibrio de distrito". Ya se han acumulado varios casos de estudio en este sentido. Las orientaciones de la Oficina del Consejo de Estado de julio de 2023 sobre la promoción activa y progresiva de la renovación de las aldeas en ciudades grandes y muy grandes también propusieron fomentar la coordinación regional y el desarrollo a gran escala. Sin embargo, para crear experiencias replicables, se necesita más investigación y exploración práctica sobre los mecanismos para promover la integración de la actualización entre bloques.

En segundo lugar, la exploración creativa de la definición de escalas espaciales para las unidades de actualización. A medida que la actualización urbana se profundiza, hay menos bloques

antiguos con alto potencial de valorización, lo que hace que sea cada vez más difícil realizar actualizaciones de barrio dentro de una sola región administrativa. Es necesario salir más allá de los límites administrativos para realizar actualizaciones transdistritales, incluso actualizaciones "de enclave" no contiguas. Shenzhen exploró este enfoque en 2019 utilizando áreas "de enclave" dentro de la misma región administrativa para abordar la falta de tierras para instalaciones públicas en proyectos de actualización urbana. Basándose en esta experiencia, es posible ampliar este enfoque a la coordinación de actualizaciones urbanas entre distritos. Las orientaciones de julio de 2023 también propusieron que la renovación de las aldeas pueda planificarse y equilibrarse a nivel de toda la ciudad. Sin embargo, esto requiere altos niveles de coordinación entre distritos y departamentos, incluyendo la transferencia de coeficientes de edificación entre distritos y la implementación de innovadoras prácticas en la reordenación unificada de tierras, ajustes en la planificación y mecanismos de equilibrio de intereses entre bloques.

En tercer lugar, la determinación de la escala espacial de la unidad de actualización debe tener en cuenta la ventana temporal. Si el gobierno inicia la actualización espacial de los antiguos barrios urbanos demasiado pronto o demasiado tarde, puede llevar a que el alquiler potencial aún no sea suficientemente alto o ya esté en una tendencia descendente, y el alquiler real podría ser aún demasiado alto o ya estar aumentando. Esto resultará en un "agujero de alquiler" insuficiente, lo que dificultará atraer capital social para la renovación. La necesidad y el valor de la renovación también pueden ser cuestionados por el público y podrían enfrentar una resistencia significativa por parte de los usuarios actuales del espacio. Desde la perspectiva de la escala espacial en las unidades de actualización, no solo es necesario esperar a que el "agujero de alquiler" de un bloque sea suficientemente alto, sino que este "agujero de alquiler" también debe ser suficiente para cubrir toda la inversión en actualización y renovación, así como los beneficios netos. Además, las partes interesadas dentro de la unidad de actualización deben tener, o al menos la mayoría de ellas debe tener, una necesidad interna de actualización y renovación para atraer a todas las partes interesadas. Esto requiere que el gobierno se mantenga altamente sensible a los cambios en el valor potencial y real de los espacios urbanos antiguos, tenga una percepción oportuna de la disposición de las partes interesadas para renovar y tenga una gran sensibilidad ante la llegada de la ventana temporal adecuada. La escala espacial de las unidades de actualización debe determinarse en combinación con esta ventana temporal.

En cuarto lugar, la determinación de la escala espacial de las unidades de actualización debe ser guiada por el contenido de la producción espacial. En el proceso de producción y reproducción espacial durante la renovación urbana, es importante seguir el principio de moderación de la cantidad total de espacio material urbano producido para evitar que el valor del espacio dentro de una ubicación se diluya debido a un exceso de oferta de espacio urbano. La maximización del valor potencial del espacio de áreas urbanas específicas no es fija, sino que se forma en función de la relativa escasez de ese espacio para un uso específico dentro de una determinada área. Es necesario realizar una disposición y combinación razonable del contenido de la producción espacial dentro de un área suficientemente grande, con una ventana temporal adecuada y obtener el reconocimiento y cooperación de los usuarios actuales del espacio. Esto garantizará que el "agujero de alquiler" para bloques específicos sea lo suficientemente grande como para respaldar la actualización y renovación dentro de un rango espacial definido. Sin embargo, la escala espacial óptima para las unidades de actualización requeridas para diferentes tipos de

contenido de producción espacial puede variar considerablemente.

Objetivos básicos, orientación hacia el valor agregado y equilibrio coordinado — Discusión sobre la sostenibilidad financiera en la renovación urbana

Wang Weishan (Profesor y supervisor de doctorado, Escuela de Arquitectura, Universidad Huaqiao, Instituto de Construcción Urbana y Desarrollo Económico)

Desde la perspectiva de la utilización científica y racional de los recursos espaciales y territoriales, la implementación de la renovación urbana puede ahorrar recursos territoriales y mejorar el entorno urbano. La renovación urbana es una elección inevitable para la nueva urbanización y una acción importante para lograr un desarrollo urbano de alta calidad en la nueva era. Al igual que con otras formas de planificación urbana, la renovación urbana pone énfasis en los beneficios globales y la sostenibilidad en los aspectos sociales, económicos y ambientales. La sostenibilidad financiera es un “orden oculto” crucial en la remodelación del espacio urbano a través de las acciones de renovación urbana. Dado que la renovación urbana incluye objetivos más diversos y factores de influencia, sus relaciones financieras también son más complejas.

De acuerdo con las condiciones nacionales actuales y el sistema de China, lograr la sostenibilidad financiera en la renovación urbana requiere reconocer tres cuestiones: los objetivos básicos de la renovación urbana, la orientación hacia el valor agregado y el equilibrio coordinado.

Aunque la investigación advierte sobre los “trampas financieras” de la renovación urbana, como evitar repetir los errores de la financiación de tierras en la era de expansión, lo primero es entender claramente y juzgar con precisión los objetivos básicos de la renovación urbana. El mayor significado de la renovación urbana radica en el uso eficiente e intensivo de los recursos territoriales y la mejora integral del entorno urbano. El uso eficiente e intensivo de los recursos territoriales se expresa al cambiar los usos ineficaces de las tierras y aumentar la intensidad de su uso, es decir, “transformación de tierras” y “aumento de la capacidad de desarrollo”. El objetivo es obtener un mayor valor de utilización del suelo y del espacio urbano a través de la renovación urbana, buscando maximizar el valor económico de la tierra y el espacio, junto con la mejora de la calidad ambiental. La renovación urbana sin “transformación de tierras” y “aumento de la capacidad de desarrollo” se orienta principalmente hacia la mejora integral del entorno urbano, lo que se traduce en la mejora de la calidad social, cultural y ambiental del espacio, es decir, “mejora de la calidad ambiental”. El objetivo es lograr una mejora integral del entorno urbano mediante la renovación urbana, mientras que también aumenta el valor de las propiedades existentes (como los precios o alquileres de los inmuebles), buscando simultáneamente valores sociales, ambientales y económicos.

En correspondencia con los objetivos de valor mencionados anteriormente, las formas de renovación urbana se expresan principalmente a través de la reurbanización de terrenos, reutilización de edificios y mejora del entorno. Los diferentes grados y formas de renovación urbana corresponden a diferentes soluciones de sostenibilidad financiera. Los factores más fundamentales, como la transformación de tierras, el aumento de la capacidad de desarrollo y la mejora de la calidad ambiental, implican un análisis de las inversiones y rendimientos financieros, que a menudo se pueden calcular utilizando indicadores cuantitativos como base para las decisiones de implementación. Los beneficios sociales y culturales de la mejora de la calidad ambiental suelen ser pasados por alto porque no pueden ser cuantificados de manera específica. El problema correspondiente aquí es la desintegración y desaparición de las relaciones sociales

(barriales) y la cultura histórica urbana en el proceso de renovación urbana. Este es el entendimiento básico que debe establecerse primero para el análisis de la sostenibilidad financiera en la renovación urbana.

La renovación urbana debe lograr un aumento integral de valor económico, social y ambiental. En el proceso de captura de valor, la "atribución del valor agregado" es un tema clave que influye en la sostenibilidad financiera de la renovación urbana. A diferencia de la era de crecimiento incremental, los proyectos de renovación que se centran en tierras y espacios existentes tienen una estructura de propiedad más compleja y diversa. Los derechos de uso de la tierra en áreas urbanas incluyen tipos como el uso de pago limitado en el tiempo, el uso gratuito sin límite de tiempo y el uso colectivo sin límite de tiempo, además de los derechos de propiedad pública, privada o mixta en los edificios. Esto hace que las relaciones financieras en la renovación urbana sean complejas. Por lo tanto, es necesario establecer una orientación de valor para la atribución del valor en la renovación urbana para promover eficazmente su sostenibilidad financiera. Creo que la "atribución del valor" debe estar orientada hacia la "equidad" y la "socialidad". Por ejemplo, en la renovación actual de los viejos barrios y "aldeas dentro de la ciudad" en todo el país, la lógica financiera se basa principalmente en las inversiones de los gobiernos en "acciones concretas para el pueblo", mientras que los residentes de las comunidades obtienen beneficios a corto plazo de manera "injusta", sin sostenibilidad. Además, si se ampliara y mejorara el sistema de gestión de propiedades en las comunidades, incluyendo el pago de tarifas de propiedad según los estándares adecuados y la introducción de capital social para operar los recursos comunitarios, podría formarse un mecanismo de sostenibilidad financiera con elementos de "equidad". Basado en las políticas actuales de tierras urbanas, los reglamentos de planificación y la diversidad de partes interesadas potenciales en la renovación urbana, la atribución del valor puede estimular el entusiasmo de las partes interesadas reflejando una orientación "social", promoviendo así la renovación urbana. Por ejemplo, basándose en la protección de la estructura social y la cultura histórica de los antiguos barrios, la "micro-renovación" comunitaria hace hincapié en las actualizaciones de pequeña escala y los sujetos de renovación descentralizados, lo que tiene como objetivo lograr un desarrollo sostenible y diverso de la renovación urbana. Por lo tanto, desde una perspectiva "social", la atribución del valor puede elegir ofrecer mejores herramientas políticas a los propietarios privados de los viejos barrios, incluyendo permisos para la "transformación de tierras y edificios" y un aumento apropiado de la "capacidad" en las renovaciones, lo que fomenta la participación activa de los propietarios privados de los antiguos barrios. Esto se puede lograr estableciendo "reglas implícitas" que incentiven la viabilidad financiera de la renovación urbana. Por supuesto, las tierras industriales ineficientes en los antiguos barrios, como "el retiro de industrias secundarias hacia industrias terciarias", no forman parte de la política de "micro-renovación" y deben limitarse estrictamente en la orientación de la atribución del valor.

La sostenibilidad financiera de la renovación urbana pone énfasis en la coordinación y el equilibrio. "Planificar primero, actuar luego, y el éxito es seguro" es el principio guía para la planificación de proyectos importantes en la era del crecimiento urbano. De manera similar, la renovación urbana debe tener en cuenta los cálculos a largo plazo, globales y dinámicos, con énfasis en varias combinaciones equilibradas como "local, preciso, dinámico y global". Además del modelo tradicional de venta única de "expropiación—construcción—venta", la renovación urbana incluye modelos más diversos de conversión de uso de tierras y espacios, que

esencialmente reflejan un paso de la "construcción del espacio" a los "servicios espaciales". La renovación urbana es un proceso de transacción de reasignación de recursos y redistribución de intereses entre propietarios de propiedades múltiples y descentralizados, y su sostenibilidad financiera depende de la reducción de los costos de transacción asociados con la transferencia de propiedad. Por ejemplo, en el uso protector del espacio urbano, surgen comportamientos del mercado como "reparar en lugar de alquilar" y "alquiler unificado", que son modelos financieros de bajo costo para la conservación, restauración, revitalización y reutilización de edificios existentes. Estos modelos enfatizan la integración de las inversiones y los ingresos en la renovación urbana y equilibran la financiación a través de ingresos dinámicos de explotación. Además, desde una perspectiva de equidad, para las "aldeas dentro de la ciudad" restantes, las actualizaciones se pueden realizar cobrando "tarifas de capacidad" a los propietarios que gestionan negocios secundarios como casas de huéspedes, y cobrando "tarifas de propiedad" a los residentes permanentes, al mismo tiempo que se coordina la explotación de los activos colectivos comunitarios, asegurando así una renovación sostenible de las "aldeas dentro de la ciudad". Estos son métodos efectivos de gestión de los costos de transacción, logrando así la sostenibilidad financiera de la renovación urbana a través de una coordinación y balance diversificados.

La sostenibilidad económica de la renovación urbana requiere equilibrar tres cuentas.

Zhan Yunzou (Presidente de Shanghai City Planning and Architectural Design Consulting Co., Ltd., CEO de Shanghai Urban Real Estate Appraisal Co., Ltd.)

La acción de renovación urbana en China pasará de un "avance ordenado" a una "implementación estable". Con la expansión de las áreas y escalas de renovación, es necesario cambiar el mecanismo de impulso, movilizándolo a las fuerzas del mercado para participar en la renovación y compartir la carga financiera. Sin embargo, ya sea dirigida por el gobierno o impulsada por el mercado, para que las actividades de renovación urbana sean sostenibles a largo plazo, deben seguir las leyes económicas básicas, es decir, los ingresos totales esperados (U) / valor (V) > valor actual / costo de agregación (V0) + costo del proceso de renovación (C).

En la situación actual, la dificultad de lograr un equilibrio económico en la renovación urbana ha aumentado, lo que puede explicarse mediante la fórmula anterior: En primer lugar, en el lado de los ingresos esperados (U), el mercado inmobiliario ha pasado de la rotación rápida y el alto crecimiento a una nueva fase de desarrollo que pone más énfasis en la calidad y el crecimiento, pasando gradualmente de un modelo de desarrollo a un modelo operativo, con precios de terrenos, precios de viviendas y expectativas de mercado que se estabilizan. En segundo lugar, en términos de valor actual / costo de agregación (V0), a medida que disminuyen las parcelas con viviendas de baja calidad, capacidad media y menores costos de agregación, los futuros objetivos de renovación tendrán valoraciones actuales más altas y mayores costos de agregación. En tercer lugar, en cuanto a los costos del proceso de renovación (C), las actividades de renovación a menudo incorporan varios requisitos públicos, y los costos reales asumidos por los ejecutores, incluidos los impuestos, las tasas, los fondos y las contribuciones al bienestar público, suelen ser elevados.

Ante esta situación, algunos gobiernos locales, en el pasado, preferían aumentar los ingresos totales esperados elevando la capacidad de planificación, como lo demuestra la frecuente aparición de altas densidades en proyectos de renovación de aldeas urbanas. Este es un reflejo directo

de esta idea. Sin embargo, la "ventaja" de las herramientas de planificación es que, en apariencia, no generan costos directos, pero los costos reales son a largo plazo y dispersos. El uso generalizado de estas herramientas puede superar la capacidad de las infraestructuras públicas y del mercado en sí, y evidentemente no es sostenible.

Por lo tanto, para reconstruir la sostenibilidad financiera de la renovación urbana, es necesario abordar ambos lados de la desigualdad simultáneamente—incrementando los ingresos y reduciendo los gastos, y calculando la cuenta a largo plazo, la cuenta de la gente y la cuenta general.

Primero, calcular la “cuenta a largo plazo,” lo que significa considerar de manera integral los ingresos esperados a lo largo de todo el ciclo de vida de la renovación urbana, intercambiando tiempo por espacio, e innovando instrumentos financieros para respaldar las actividades de renovación correspondientes. En comparación con el desarrollo inmobiliario tradicional incremental, la renovación urbana (especialmente cuando implica la protección del patrimonio histórico) tiene un ciclo operativo relativamente largo. Las entidades de renovación no solo necesitan reunir los derechos de propiedad, sino también enfrentar grandes costos de compensación y fusiones y adquisiciones antes de que se forme la tierra neta, y deben cumplir con estrictos requisitos de retención a largo plazo de propiedades. Para muchos proyectos de renovación, aunque el flujo de caja descontado a lo largo del ciclo de vida puede cubrir los costos totales, los instrumentos financieros tradicionales (como los préstamos de desarrollo) no pueden satisfacer las necesidades de tales ciclos largos. En este punto, se necesita innovación en productos financieros para resolver el desajuste entre los fondos y el calendario de los proyectos de renovación: Primero, mediante el liderazgo de instituciones financieras de desarrollo para proporcionar apoyo inicial, introducir préstamos sindicados y diseñar productos de préstamo a largo plazo adecuados para los flujos de caja de los proyectos de renovación; segundo, reconstruir la estructura crediticia con el apoyo de políticas; tercero, crear productos de titulación de activos para la renovación urbana, abriendo el canal para monetizar la apreciación del valor de los activos después de la renovación.

En segundo lugar, calcular la “cuenta de la gente,” lo que implica comprender completamente y considerar las demandas reales de los diferentes residentes, y proporcionar soluciones diversificadas para reducir los costos iniciales. Actualmente, las demandas de los residentes en proyectos de renovación de distritos antiguos y aldeas urbanas se están diversificando cada vez más. Sin embargo, bajo el modelo tradicional de expropiación, el enfoque de compensación basado principalmente en efectivo y viviendas de reubicación es relativamente simple, lo que dificulta responder a las demandas diferenciadas de residentes de diferentes edades, estructuras familiares y capacidades económicas, y los costos siguen siendo altos. Al insistir en la participación pública durante todo el proceso del proyecto, comprender con precisión las demandas diferenciadas de diferentes tipos de residentes y proporcionar vías de compensación adaptadas, es posible reducir realmente la resistencia al progreso, acelerar la implementación, reducir los costos financieros y los gastos directos de compensación en efectivo, y aliviar la presión sobre la liquidación de propiedades en el futuro. En proyectos recientes como Ruikangli y Maoming Road, se introdujo este enfoque, cambiando el modelo tradicional de expropiación única. Basándose en investigaciones exhaustivas, se ofrecieron opciones "estilo menú" a los residentes, que incluyen viviendas de reubicación, arrendamientos con opción de compra y recompra. Al mismo tiempo, para los propietarios de propiedades no residenciales, se introdujeron métodos de

compensación como "casa por casa" y "casa por terreno" para fomentar que las empresas continúen operando a largo plazo en el área. Desde un punto de vista práctico, este modelo ahorra un porcentaje de los costos iniciales en comparación con el modelo de expropiación única, acelera la implementación y produce resultados más significativos.

Finalmente, calculemos la "cuenta global", lo que requiere expandir la perspectiva de una sola entidad ejecutora a la sociedad en su conjunto, integrando las finanzas gubernamentales y otros beneficios públicos en la consideración. Esto pasa de proyectos individuales a paquetes de proyectos que abarcan proyectos, regiones y ciclos, centrándose en el equilibrio general. Según la experiencia de proyectos previos, los proyectos de renovación urbana tienen externalidades positivas a largo plazo en cuanto a la mejora de la calidad urbana, el aumento de los ingresos fiscales locales y la mejora del empleo. Algunos proyectos de renovación urbana, vistos desde una perspectiva social, son económicamente viables, pero desde la perspectiva de la entidad ejecutora, la evaluación económica puede no ser viable, lo que resulta en una situación de "ganar-perder" entre el gobierno y la entidad ejecutora, lo que afecta el entusiasmo y la viabilidad del proyecto. Por lo tanto, es necesario ajustar adecuadamente la estructura de intereses de todas las partes involucradas, buscando lograr una situación de ganar-ganar o ganar-múltiples. En el diseño de políticas, estos valores externos pueden organizarse y expresarse explícitamente mediante innovaciones institucionales. Bajo la premisa de medir científicamente las contribuciones al bienestar público, los gobiernos locales pueden, dentro de los límites permitidos por la ley, reducir los impuestos y tarifas recaudados durante el proceso de renovación, disminuir las tarifas de transferencia de tierras, introducir métodos de pago en cuotas o permitir que los costos de recopilación de propiedad en etapas tempranas (después de la auditoría) se incluyan como deducciones del precio del terreno. Para proyectos de renovación urbana en áreas de parques industriales, el gobierno y las entidades coordinadoras de la renovación pueden llegar a un "acuerdo de reparto de ingresos" sobre los ingresos fiscales incrementales y reinvertir en la renovación urbana a través de fondos especiales. Además, para los diferentes tipos de proyectos de renovación urbana en una región, se puede establecer un mecanismo de "compensación", como crear un fondo de renovación urbana, para lograr un equilibrio dinámico entre proyectos, regiones y ciclos.

Dificultades financieras en la renovación urbana: Resolver el problema juntos.

Xu Jingyun (Subdirector general de Shanghai Urban Renewal Construction Development Co., Ltd., Ingeniero principal)

La renovación urbana está relacionada tanto con el bienestar de las personas como con el desarrollo, y es clave para mejorar el bienestar público y promover el desarrollo urbano de alta calidad. Es necesario equilibrar tanto las necesidades de la población como las consideraciones económicas. Actualmente, los proyectos de renovación urbana enfrentan problemas destacados como los altos costos de inversión inicial, largos períodos de retorno financiero y un desequilibrio grave entre costos y beneficios, lo que hace difícil implementar algunos proyectos de renovación. ¿Cómo podemos equilibrar las necesidades de las diversas partes y encontrar un "modelo de renovación urbana que sea financieramente equilibrado y fiscalmente sostenible"? Desde la perspectiva operativa práctica de todo el proceso de renovación urbana, se proponen las siguientes reflexiones y medidas.

Primero, controlar el ritmo.

El problema principal al que se enfrentan la renovación a gran escala de antiguos distritos, la renovación de viviendas antiguas y la renovación de aldeas urbanas es la gran cantidad de dinero que se necesita para la inversión inicial. Según los datos relevantes: entre 2018 y 2022, el costo total de la adquisición de terrenos para viviendas antiguas en las áreas urbanas centrales de Shanghái ascendió a casi 700 mil millones de yuanes. Entre 2023 y 2027, se espera que la inversión directa en la renovación de aldeas urbanas en megaciudades supere los 10 billones de yuanes. Por lo tanto, la implementación de estos proyectos de renovación debe considerar la capacidad de financiar las inversiones públicas del gobierno, el apoyo de bonos especiales, las inyecciones de capital de empresas estatales, los préstamos políticos de instituciones financieras y otros métodos de financiación. También es necesario estimar razonablemente la posibilidad de que fuerzas del mercado y capital social participen y lleven a cabo la inversión. Además, con los cambios en el entorno macroeconómico, el mercado también necesitará tiempo para absorber los diversos productos funcionales lanzados tras la renovación, lo que genera cierta incertidumbre a corto plazo. Por lo tanto, la implementación de la renovación urbana debe hacerse según las capacidades y con un adecuado control del ritmo, y debe elaborarse una estrategia financiera integral y sostenible.

Segundo, reducir costos.

Los antiguos distritos urbanos están sobrepoblados, y los derechos de propiedad y uso de la tierra están muy dispersos, lo que hace difícil la protección y renovación sostenibles. Actualmente, los costos de capital relacionados con la compensación por la adquisición de terrenos, la consolidación de derechos de propiedad y el tratamiento de terrenos en la fase de desarrollo inicial de la renovación urbana han pasado a ser la mayor parte de la inversión total en los proyectos. En los proyectos piloto de renovación urbana, Shanghái está explorando activamente métodos viables para reducir los costos iniciales. Por ejemplo, en la renovación de la segunda fachada del Bund, en lugar de seguir el modelo tradicional de adquisición única de terrenos, se alienta a las empresas estatales fuertes a reorganizar las propiedades dispersas y llevar a cabo la actualización y reasentamiento. También se permite que los propietarios originales calificados deleguen la renovación y la gestión (para obtener ingresos por alquiler) o lleven a cabo una renovación autónoma dentro del marco general. De esta manera, los propietarios originales, que antes eran objeto de adquisición, se convierten en socios en la renovación de la zona, lo que reduce eficazmente los costos de compensación en efectivo y fomenta la participación de diversas partes en la renovación urbana. Además, el proyecto de renovación Ruikangli ha explorado métodos combinados de reubicación, incluyendo el desalojo voluntario de los residentes, la reubicación física en otro lugar, el reembolso o el alquiler en el mismo lugar, lo que permite a los residentes elegir lo que más les convenga y reduce eficazmente los costos de la renovación. Además, medidas como la reducción de las tasas de financiación, la reducción del valor residual de la vivienda pública y la búsqueda de subvenciones especiales también pueden ser medidas viables para reducir costos según la situación específica de los proyectos.

Tercero, aumentar el valor.

Una planificación espacial racional construye los "fundamentos" para realizar el valor de los proyectos de renovación urbana. El entorno construido de los barrios antiguos es complejo, con relaciones espaciales muy restringidas, y la renovación del stock debe tener en cuenta numerosos factores limitantes, lo que genera una gran complejidad en la toma de decisiones. Aunque el

planeamiento debe adherirse a prioridades de bienestar público, la corrección de deficiencias, la restauración ecológica, la conservación del estilo arquitectónico y la transmisión de la cultura, confiar únicamente en la expansión espacial del proyecto para lograr el equilibrio financiero no es realista. La forma viable de aumentar el valor es cambiar la inercia del plan de "arriba hacia abajo" y garantizar los derechos de participación máximos para los actores del mercado durante el proceso de renovación, para estimular su entusiasmo por participar. Especialmente en proyectos de renovación de alta dificultad y baja rentabilidad, las empresas del mercado se concentran más en una precisa localización del proyecto y la operación de productos, el diseño detallado de negocios y el diseño espacial, así como en cómo las estructuras históricas y las funciones futuras pueden convertirse en "atractivas y funcionales", extrayendo y realizando más valor de mercado potencial. Por lo tanto, "habilitar el plan" debe abordar de manera integral tanto el interés público como el valor del mercado, y equilibrar las demandas de las diversas partes interesadas. Esta es la prueba final de la racionalidad y viabilidad de un plan.

Cuarto, simplificar el control.

La renovación urbana implica muchas incertidumbres en las etapas de aprobación de proyectos, construcción y más. El ciclo de implementación de los proyectos de primer y segundo nivel es largo (idealmente, las etapas iniciales toman entre 1.5 y 2 años, y la fase de construcción de 3 a 4 años; en casos especiales, el tiempo de coordinación para cuestiones complejas no se puede calcular con precisión), lo que conduce inevitablemente a altos costos financieros. Si se aplican simplemente las políticas de planificación, las normas de diseño y las regulaciones técnicas para nuevos proyectos, los proyectos de renovación urbana enfrentarán grandes dificultades de implementación y riesgos de rentabilidad, lo que reducirá considerablemente la disposición de las empresas del mercado a participar en el proyecto. Es importante reconocer que cada proyecto de renovación es un "caso no estándar" y no se pueden aplicar rígidamente controles técnicos estandarizados. En cambio, es necesario reforzar la colaboración entre los diferentes departamentos (como planificación, construcción, vivienda, patrimonio cultural, seguridad contra incendios, planificación urbana, transporte y electricidad). A través de una demostración razonable, el plan puede flexibilizar ciertos requisitos de control, garantizando la seguridad y sin disminuir el nivel actual.

Quinto, complementar las operaciones.

El equilibrio financiero de los proyectos de renovación urbana depende no solo de la recuperación parcial de fondos a través de ventas de propiedades a corto plazo, sino también de obtener ingresos sostenibles mediante la posesión a largo plazo de propiedades y su buena gestión. La renovación urbana exitosa requiere crear espacios funcionales que se alineen con las tendencias contemporáneas, introduciendo nuevas formas de trabajo, vivir y consumir. A través de un período de operación urbana, se puede mejorar la calidad de la renovación, aumentar el valor de los activos y promover el crecimiento económico y los ingresos fiscales de la región, logrando así un equilibrio financiero dinámico a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto y asegurando el desarrollo sostenible de las finanzas públicas de la ciudad.

En conclusión, probablemente no haya una solución "única" para el problema del equilibrio financiero en la renovación urbana. Más bien, depende de múltiples direcciones de "gotas", y solo cuando los departamentos gubernamentales, las empresas públicas, las instituciones financieras y numerosos inversionistas del mercado trabajen juntos, se podrá lograr una situación de "ganar-ganar" que refleje el concepto de ciudad centrada en las personas.

La integración orgánica del gobierno y los mercados efectivos para promover la sostenibilidad fiscal de la renovación urbana

Tang Dai Zhong (Profesor Asociado, Subdirector del Departamento de Gestión de la Construcción y Bienes Raíces, Universidad de Tongji)

Con la llegada de la era de los activos existentes, la renovación urbana se ha convertido en un medio importante para resolver los problemas urbanos y promover el desarrollo sostenible. En China, la renovación urbana depende en gran medida de las inversiones financieras municipales. Sin embargo, bajo las actuales presiones de la desaceleración económica y las restricciones de recursos y medio ambiente, el modelo de financiación tradicional basado en las finanzas del suelo se ha vuelto cada vez más ineficaz y no puede satisfacer las necesidades de renovación urbana a gran escala. Para resolver el problema del desarrollo sostenible en la renovación urbana y promover la gobernanza integral de la renovación urbana, es necesario que el gobierno y los participantes del mercado jueguen un papel activo y formen una fuerza conjunta para promover el desarrollo sostenible.

En primer lugar, a través de mecanismos de mercado efectivos, se puede introducir capital social y establecer un mecanismo de financiación multicanal a lo largo de todo el ciclo de vida de la renovación urbana para promover el desarrollo sostenible. En las primeras etapas de un proyecto, como la fase de expropiación y desarrollo, se puede adoptar una combinación de políticas, es decir, un sistema de políticas que combine la financiación convencional, la financiación especial y la introducción de capital social. La financiación convencional incluye préstamos de bancos comerciales, fondos de reserva de suelo, etc., que pueden proporcionar seguridad financiera básica para la fase de expropiación. La financiación especial incluye préstamos complementarios a través de bancos políticos (PSL), bonos especiales de renovación urbana del gobierno local y fondos especiales de renovación urbana. La financiación especial es más específica y puede aprovechar completamente el efecto de apalancamiento para expandir la inversión eficaz. El gobierno también puede introducir capital social a través de medios como la venta de opciones de ingresos, la innovación en los ingresos adicionales de los servicios o a través de fondos pre-REITs, ampliando así los canales de financiación y promoviendo el flujo saludable de los fondos sociales.

En segundo lugar, en la fase de ventas, bajo el sistema de preventa, los desarrolladores deben centrarse en mejorar la capacidad de los productos, crear un mercado efectivo y acelerar el proceso de ventas. Acelerando el uso de mecanismos orientados al mercado, creando retornos de ventas de alta calidad y promoviendo la transformación de modelos de inversión y financiación inmobiliaria en modelos exitosos de renovación orgánica. En tercer lugar, en la fase de operación, para propiedades no vendidas, se pueden utilizar fondos de gestión de propiedades y otras herramientas financieras. Para propiedades mantenidas, se puede obtener financiación externa rápidamente mediante préstamos garantizados por derechos de ingresos por alquiler, préstamos para propiedades operativas, etc. También se pueden utilizar herramientas financieras como REITs y CMBS para realizar la titulización de activos, y los fondos pre-REITs de la fase de desarrollo se pueden vincular orgánicamente a lo largo de todo el ciclo de vida, atrayendo inversores a largo plazo, proporcionando apoyo financiero continuo para el proyecto y logrando autofinanciamiento para el proyecto, acelerando el retorno del capital.

En segundo lugar, a través de un gobierno activo y mecanismos de distribución regulados, se

debe realizar un buen diseño de alto nivel. En primer lugar, la renovación urbana involucra a múltiples partes interesadas, incluyendo al gobierno, desarrolladores, el público y los inversores. El gobierno activo debe mantener y equilibrar los derechos e intereses de cada participante, optimizando la creación de mecanismos de protección de intereses y distribución, como el refuerzo de una estrategia de vivienda que combine alquiler y compra, logrando un equilibrio entre trabajo y residencia, de modo que los proyectos de renovación urbana puedan combinar los beneficios económicos y sociales, estimulando así la vitalidad y creatividad de la renovación urbana a un nivel más profundo. A través de la participación comunitaria, consultas públicas y otros métodos, se otorgan al público los derechos y oportunidades de participar en las decisiones de renovación, aumentando su sentido de identificación con los resultados y estimulando la motivación interna para la renovación urbana. En segundo lugar, una vez que los costos básicos del proyecto se han determinado, encontrar formas de aumentar los ingresos del proyecto se convierte en la clave para mejorar la distribución de beneficios. Durante la fase de construcción, el gobierno debe complementar las funciones de apoyo y la infraestructura de acuerdo con el estado actual de los sectores industriales, aumentando así la capacidad del proyecto y creando fuertes ventajas competitivas, lo que aumenta las ganancias del proyecto. La integración orgánica del gobierno activo y el mercado eficaz puede innovar el modelo de desarrollo sostenible para la renovación urbana. Tomando como ejemplo el proyecto Zhangyuan de Shanghái, el gobierno lideró la planificación general de la renovación de Zhangyuan, mientras alentaba e introducía capital social, mejorando la eficiencia de la asignación de recursos mediante métodos basados en el mercado. El gobierno y el mercado desempeñan roles clave, creando un modelo de participación conjunta de múltiples partes interesadas en la renovación urbana, logrando con éxito la integración de la protección del patrimonio cultural histórico con las funciones urbanas modernas. Lograr finanzas públicas sostenibles en la renovación urbana depende de un sistema de doble motor: por un lado, es necesario liberar completamente la vitalidad de los mecanismos de mercado para mejorar de manera efectiva la eficiencia operativa de los proyectos de renovación urbana; por otro lado, el gobierno debe implementar políticas precisas para garantizar que los procesos de renovación urbana sean socialmente equitativos y evitar desequilibrios de intereses. Al coordinar los roles del gobierno y el mercado, logrando una unidad orgánica de eficiencia y equidad, y alcanzando gradualmente mejoras de Pareto en las prácticas de renovación urbana, la profunda integración e interacción entre el gobierno activo y el mercado eficaz impulsará la renovación urbana en China hacia un desarrollo más significativo, intensivo y sostenible, creando así un entorno urbano más vibrante y duradero.

Oferta y demanda: Reconfiguración de la lógica de generación de valor en la planificación urbana bajo el modelo orientado a la construcción fiscal

Wang Wei (Profesor Asociado, Director del Departamento de Gestión Urbana, Escuela de Gestión Pública, Universidad Central de Finanzas y Economía)

La planificación urbana es un sistema incrustado en la vasta maquinaria de la nación y la sociedad, que equilibra y regula la relación entre la oferta y la demanda de espacio. Desempeña un papel en el descubrimiento, la creación, la distribución y la regulación del valor espacial. La lógica de oferta y demanda, así como las relaciones entre las personas, la tierra y las finanzas, determinan fundamentalmente el mecanismo de generación de valor de la planificación urbana.

Desde el inicio de la reforma y apertura en 1978, China ha experimentado el proceso de

urbanización más grande y rápido en la historia mundial en los últimos 40 años. Detrás de estos logros sobresalientes, la planificación urbana ha jugado un papel crucial en la generación y creación de valor. Este éxito también ha dado lugar a un pensamiento convencional: que el crecimiento es "natural" y que solo el crecimiento es "correcto".

Si la Conferencia Central de Trabajo Económico a finales de 2013 propuso la "nueva normalidad" como un pronóstico estratégico para la fase de desarrollo, los juicios hechos a finales de 2021 sobre la contracción de la demanda, los choques de la oferta y las expectativas debilitadas representan un reconocimiento racional de la situación actual. Esto significa que las condiciones para la generación de valor en la planificación urbana han cambiado significativamente, y la lógica operativa de la generación de valor necesita ser ajustada con urgencia.

Al comparar cuidadosamente el rápido desarrollo de la urbanización en China en los últimos 40 años con el proceso de urbanización occidental durante más de 200 años, encontramos diferencias significativas en sus modelos de desarrollo. La urbanización occidental puede verse como un "modelo de generación de valor impulsado por la economía industrial". En unas pocas décadas, China ha completado y superado parcialmente el proceso de industrialización y urbanización occidental, no solo gracias a la ventaja de los rezagados, sino también siguiendo un "modelo de generación de valor impulsado por la renta de la tierra". Este modelo ha llevado a al menos dos deficiencias principales en comparación con los países desarrollados occidentales: por un lado, la industria inmobiliaria, representada por la cadena de producción, se ha convertido en un pilar económico, fusionándose con la economía orientada a la exportación, lo que ha comprimido la economía industrial local y ha causado la falta de un fuerte apoyo industrial. Esto ha limitado la capacidad de autofinanciamiento y se ha convertido en el talón de Aquiles del desarrollo urbano de China. Por otro lado, la facilidad de obtener beneficios de los recursos iniciales, como la tierra, ha llevado a los gobiernos locales a sufrir del "síndrome de dependencia de las finanzas de la tierra", generando riqueza a partir de la tierra y utilizando esos fondos para continuar el desarrollo de la tierra.

La transformación de la planificación hoy no se define simplemente como un cambio de planificación incremental a planificación basada en existencias, sino que requiere una redefinición sistémica. Es un cambio de planificación centrada en la tierra a planificación centrada en las personas, de planificación basada en recursos a planificación basada en la gestión de activos. Es cada vez más necesario entender y elevar los "métodos de generar, acumular, operar, gestionar y ahorrar riqueza" en la planificación urbana desde la perspectiva de las "finanzas" (finanzas públicas gubernamentales y capital social del mercado).

Ante los profundos cambios en las relaciones de oferta y demanda en la nueva etapa, las acciones de renovación urbana deben ser centradas en las personas. La construcción del espacio es el "cuerpo", y la construcción de fuentes de ingresos es el "alma". No solo es necesario buscar el equilibrio financiero a nivel del proyecto, sino también enfocarse en la salud fiscal y la sostenibilidad a nivel de la ciudad. Con la construcción de fuentes de ingresos como guía, se debe reconstruir la lógica de generación de valor en la planificación urbana para promover la coordinación de los tres subsistemas principales: personas, tierra y finanzas, restaurar los balances de activos y pasivos del gobierno, las empresas y los residentes, y ayudar a China a superar la trampa de ingresos medios en el proceso de urbanización.

Impulsado por la demanda, para generar riqueza a través de las personas. Las personas son la fuente fundamental de creación y realización de valor. El criterio de éxito es si las necesidades de

las personas se satisfacen de manera justa y eficaz. El cambio de planificación incremental a planificación basada en existencias es esencialmente un cambio de un camino de crecimiento impulsado por el suministro de tierras a una ruta de desarrollo centrada en las demandas de las personas. Para resolver el problema del exceso, se debe actuar no solo desde el lado de la oferta, sino también desde el lado de la demanda. Es crucial saber dónde están los usuarios, qué necesitan, cuánto necesitan, quién lo proveerá, qué se proveerá y cuánto se proveerá. Se debe crear un inventario de activos espaciales urbanos de calidad basado en "demanda-derechos", y organizar la redistribución y revitalización de recursos y activos desde una perspectiva global para reducir la posibilidad de que surja un "nuevo exceso" en la renovación urbana.

Activación del espacio, para acumular riqueza a través de la tierra. Las finanzas del suelo tienen una existencia legítima en todas las etapas del desarrollo urbano, pero deben ajustarse constantemente para satisfacer los requisitos del desarrollo de la ciudad. En la fase de renovación urbana, la planificación se enfrenta principalmente a la reactivación de los activos espaciales existentes y la creación de nuevo valor. El gobierno debe dirigir el capital social mediante la formulación de una planificación científica y políticas de tierras razonables, orientando las inversiones hacia áreas que puedan usar los ingresos actualizados para abordar los déficits históricos en los servicios públicos, apoyar los servicios públicos sostenibles para el desarrollo urbano y crear funciones que respalden el crecimiento a largo plazo de la ciudad. Esto promoverá la iteración y actualización de los servicios espaciales, el contenido y los productos, creando nuevos valores escasos y guiando la demanda del consumidor, formando flujos de efectivo sostenibles y equilibrados.

Operación previa, para operar la riqueza a través del negocio. Diferentes enfoques del equilibrio financiero afectan en gran medida y determinan el modelo y el camino de la renovación urbana. El cambio en la política de renovación urbana de "demoler, modificar, conservar" a "conservar, modificar, demoler" ha dificultado que los gobiernos locales y el capital social obtengan grandes retornos de las transacciones de tierras e inmuebles, como ocurría anteriormente. Esto requiere empezar con el fin en mente, cambiando del "modo de desarrollo" al "modo de operación". Se debe promover la integración de la planificación del proyecto, el diseño, la construcción y la operación. Los planificadores deben tener habilidades más prospectivas en planificación industrial y análisis financiero, calculando soluciones financieras desde diferentes perspectivas, como el presupuesto gubernamental, la participación del capital social y el financiamiento bancario. Esto ayudará a construir consenso entre todas las partes. Los inversionistas a largo plazo deben ser atraídos mediante modelos de negocio de alta calidad y una tasa de retorno estable. Es necesario explorar activamente nuevas ideas y rutas de financiamiento para la renovación urbana.

Coordinación entre Planificación y Finanzas, Gestión Financiera por Eficiencia. La obra seminal en planificación urbana moderna, "La Ciudad Jardín del Mañana", propuso sugerencias para la implementación de fuentes de financiamiento, distribución de tierras, gestión financiera urbana y operación de ciudades jardín. La declaración inicial de la "Nueva Agenda Urbana" señaló que "nuestras ciudades y hábitats deben estar bien planificados, bien diseñados, bien financiados, bien desarrollados, bien gobernados y bien gestionados". El "Planeamiento Fiscal - Una Guía para Líderes Urbanos" de la ONU-Hábitat, que tradujo, proporciona una visión general sobre la gestión fiscal urbana, las teorías de financiamiento de la construcción urbana y las prácticas a nivel mundial. Por lo tanto, es necesario fortalecer la coordinación entre la planificación urbana y

las políticas fiscales en China. Durante la fase de planificación, se debe incorporar planificación especializada en inversión y financiamiento, así como la revitalización de activos existentes, alineándose con los planes generales y detallados. Durante la fase de implementación, es fundamental mejorar el diseño de políticas fiscales, evaluar el rendimiento fiscal y realizar evaluaciones de la salud fiscal urbana, establecer mecanismos de evaluación del desempeño de la coordinación espacial-fiscal, y garantizar una distribución razonable de fondos, una estricta supervisión de riesgos y una transparencia financiera que asegure la estabilidad a largo plazo de las acciones de renovación urbana.

Empoderamiento Inteligente, Ahorrar Fondos con Tecnología. Ante las actuales restricciones fiscales de los gobiernos locales, además de aumentar los ingresos, es esencial reducir los gastos. El cambio de un modelo de gastos en construcción sin enfoque y sin rendición de cuentas hacia un modelo de gestión financiera más eficiente y estratégico, centrado en los rendimientos y el equilibrio financiero, se puede lograr con la ayuda de tecnologías digitales. Al depender de la red de monitoreo de la implementación de la planificación espacial nacional (CSPON), se puede desarrollar un modelo financiero espacial de tierras, con conectividad y acceso compartido de datos entre los departamentos fiscales. Esto asegura que cada gasto fiscal sea razonablemente asignado, y se monitoree el uso de los fondos, promoviendo un cambio de una gestión fiscal burda a una más intensiva y eficiente. Además, monitorear los retornos de valor agregado secundario de la renovación urbana y crear un mecanismo científico de incentivos y salida asegurará la sostenibilidad de estas ganancias. Los cinco pasos interconectados y que se refuerzan mutuamente de “generar, reunir, gestionar, presupuestar y ahorrar fondos” pueden integrarse en los nuevos sistemas de capacitación y educación para talentos en planificación, ayudando a los planificadores a "repensar" y abordar mejor las complejas tareas de renovación urbana.

Finalmente, me gustaría expresar un punto: al entrar en la era de la renovación urbana, el trabajo de planificación no se ha debilitado, sino que se ha vuelto aún más importante. Sin embargo, aún enfrentamos dos preguntas clave: ¿quién pagará por la renovación urbana? Y ¿quién pagará por la operación de la renovación urbana? La primera se refiere a cómo construir nuevos modelos de equilibrio financiero, mientras que la segunda se refiere a si podemos apoyar el desarrollo continuo y saludable de la profesión de planificación, regresando al origen de la creación de valor que la planificación puede proporcionar.