

Observaciones sobre el institucionalismo histórico: el sistema de renovación urbana de Shanghai y su evolución

Jihuan Li

Resumen: Las ciudades chinas están pasando de la expansión espacial urbana a la regeneración de los centros urbanos. Examinar las prácticas de renovación urbana del pasado, identificar las tensiones y los retos existentes y explorar mecanismos sostenibles para la renovación urbana del futuro son tareas urgentes de gran importancia. Este artículo revisa las teorías del institucionalismo histórico, en particular la teoría del cambio institucional incremental, y utiliza este marco conceptual para analizar la evolución de las instituciones de renovación urbana de Shanghai desde 2002 hasta 2021. Se constata que el mecanismo de renovación urbana de Shanghai ha experimentado una transición gradual a través de la conversión y la estratificación institucional, y que las prácticas reales a menudo se desvían de las normas formales. Coexisten normas formales e informales, y la introducción y promoción de nuevas normas tropieza una y otra vez con obstáculos. El documento sostiene que, dentro del sistema burocrático chino, en el que los gobiernos locales tienen un importante poder discrecional, la aplicación de las políticas es la etapa clave para los cambios institucionales reales. Por ello, aboga por aplicar la teoría del cambio institucional incremental en el proceso de formulación de políticas. Antes de introducir cualquier nueva política, es necesario investigar exhaustivamente el poder discrecional conferido a las partes interesadas, deducir las posibles reacciones de éstas y evaluar su consiguiente impacto en la aplicación de la política. Este planteamiento puede aumentar fundamentalmente la eficacia de la introducción de nuevas políticas y mejorar los mecanismos de renovación urbana.

Palabras clave: institucionalismo histórico; teoría del cambio institucional incremental; renovación urbana; Shanghai

En la actualidad, el desarrollo urbano de China ha pasado de la fase de expansión a la de desarrollo de alta calidad y transformación de las poblaciones, y la optimización de la estructura de uso del suelo y la mejora de la calidad del medio ambiente se han convertido en los principales objetivos del desarrollo urbano. Dentro de las zonas edificadas de las ciudades, la renovación urbana es la principal actividad de construcción espacial para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, la calidad desigual del desarrollo y la operación, la dificultad de equilibrar los intereses de todas las partes y la dificultad de equilibrar las demandas de las partes gobierno-mercado-sociedad en cooperación siguen siendo graves problemas en la gobernanza de la renovación urbana en China ^[1-2]. Por lo tanto, explorar un sistema de renovación urbana sostenible es actualmente el reto más importante y urgente para las ciudades chinas. 2023 El Ministerio de Recursos Naturales (MNR) publicó las Directrices sobre planificación y políticas de suelo en apoyo de la renovación urbana, lo que demuestra una clara comprensión de la cuestión de la renovación urbana y la determinación de promoverla a nivel nacional. Algunos estudios ^[3-4] sostienen que, ante este reto, los gobiernos de todos los niveles necesitan políticas con objetivos claros y niveles de aplicación garantizados para orientar el desarrollo urbano sostenible. En este proceso, la dificultad clave es cómo ofrecer garantías institucionales para la gobernanza de la renovación urbana ^[5]. Basándose en años de atención y reflexión continuas sobre la gobernanza

de la renovación urbana, el autor cree que centrarse en la aplicación de las políticas y en la existencia real de normas informales es el eje de la promoción de la innovación institucional. Revisar la evolución de los sistemas de renovación urbana del pasado y discernir los problemas y dificultades que entrañan constituirá una valiosa referencia para la posterior formulación de políticas. Sobre esta base, la introducción de un marco de pensamiento riguroso para orientar la formulación de políticas también aumentará la eficacia de las políticas de renovación urbana posteriores.

El institucionalismo histórico, especialmente la teoría de la evolución institucional progresiva, debería introducirse en el campo de la investigación sobre la planificación y la formulación de políticas. Por un lado, esta escuela teórica tiene un fuerte poder explicativo de las actividades de gobernanza urbana en China, que puede ayudar a investigadores y profesionales a comprender mejor las políticas del pasado y su aplicación; por otro, este marco teórico tiene el potencial de convertirse en un marco mental para orientar la formulación de políticas, haciendo que el proceso de formulación de políticas sea más riguroso y meticuloso, y mejorando la eficacia de las políticas.

En primer lugar, este documento presenta el marco analítico del institucionalismo histórico y demuestra su carácter integrador. En segundo lugar, se resumen los cambios en el sistema formal de renovación urbana de Shanghai entre 2002 y 2021. En tercer lugar, utilizando el marco de la teoría de la evolución institucional progresiva, el documento analiza la aplicación de las normas formales de renovación urbana y el sistema real que finalmente surgió, resume los patrones de comportamiento de las distintas partes interesadas y demuestra las dificultades en la aplicación de las políticas de renovación urbana. Por último, el documento demuestra el pensamiento y los modelos de trabajo que la teoría del institucionalismo histórico puede proporcionar para orientar la elaboración de políticas.

1 La teoría del institucionalismo histórico y su aplicación a la planificación

1.1 Visión general de la teoría del institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico es una de las tres escuelas del nuevo institucionalismo. Esta escuela teórica define las instituciones como «las reglas, normas de comportamiento y prácticas que organizan y constituyen las relaciones sociales» ^[6], y utiliza el desarrollo histórico como dimensión principal para analizar cómo el momento y la secuencia de los acontecimientos han creado o modificado las instituciones formales e informales ^[6]. El institucionalismo histórico sostiene que las instituciones que sobreviven no están motivadas por medios totalmente intencionados y que, en cambio, las consecuencias imprevistas pueden convertirse en instituciones a largo plazo ^[7]. La fuerza de este marco analítico reside en que no utiliza metodologías individualistas ni supuestos del hombre racional ^[8-9] y tiene en cuenta elementos de la dimensión social como las relaciones de poder y los valores colectivos ^[7,10]. El institucionalismo histórico sostiene que los participantes intentan alcanzar estratégicamente objetivos complejos, variables y dependientes del contexto, y que ciertas estrategias pueden ser preferibles en el contexto en el que se sitúan, aunque las percepciones de los participantes sobre el entorno suelen ser incompletas o inexactas en retrospectiva ^[11]. La teoría del institucionalismo histórico consta de tres conceptos principales: pathdependence, criticaljuncture e

incrementalinstitutional change. Los dos primeros suelen aparecer juntos para formar el modelo de equilibrio puntuado más común en la teoría del institucionalismo histórico: la pathdependence describe el fenómeno de que la dificultad de cambiar las instituciones establecidas aumenta con el tiempo ^[12], y sostiene que ciertas instituciones son capaces de retroalimentarse positivamente y de autorrefuerzo ^[13-14]; la coyuntura crítica es el punto en el que se produce un cambio significativo en el entorno externo y la institución establecida pierde legitimidad y se autorrefuerza ^[14]. cambio en el entorno externo, en el que el régimen establecido pierde legitimidad y las acciones de los participantes desencadenan un cambio drástico de régimen ^[12,15-17]. El modelo considera los nodos críticos como el punto de partida de la dependencia de la trayectoria a largo plazo ^[18]. El cambio institucional progresivo es otro tipo de modelo teórico con una perspectiva más dinámica que se ha desarrollado en los últimos 10 a 20 años.

1.2 Teoría de la evolución institucional progresiva

La teoría de la evolución institucional progresiva desarrolla modelos analíticos e incorpora elementos de poder para comprender el cambio institucional. Los factores determinantes que conducen al cambio institucional son las contradicciones endógenas al sistema y los cambios en las relaciones de poder entre los participantes, y estos elementos repercuten en la asignación de recursos, lo que a su vez impulsa un cambio gradual en el propio sistema ^[19]. Así pues, la continuidad del sistema no es necesariamente consecuencia de una retroalimentación positiva, sino que también puede ser el resultado de una competencia continua entre las partes para movilizar diversos tipos de recursos ^[20]. Las instituciones se componen de una combinación de políticas nacidas en distintos momentos, cada una de las cuales adopta una lógica diferente y no son necesariamente compatibles entre sí. Las contradicciones creadas por esta incompatibilidad ofrecen incentivos y oportunidades para que los participantes emprendan acciones, como abogar por nuevas normas y defender las existentes, que pueden contribuir a introducir cambios graduales en el sistema y tener efectos transformadores a largo plazo ^[6,19].

La teoría de la evolución institucional incremental considera que el cumplimiento en la aplicación de las normas es un elemento clave para determinar el patrón del cambio institucional incremental. Los que elaboran las normas y los que las aplican suelen ser personas diferentes, y las normas escritas están abocadas a tener sus propias ambigüedades, por lo que suele ser imposible garantizar que la aplicación sea absolutamente coherente con las normas ^[19]. Puede haber una serie de diferencias en la interpretación, aplicación y cumplimiento de las normas, y las ambigüedades de las normas escritas permiten a los participantes utilizarlas o incluso malinterpretarlas según sus propias preferencias. En otras palabras, puede pensarse que el espacio para la desobediencia da poder a los encargados de hacer cumplir las normas, y el espacio para la desobediencia puede dar lugar a cambios graduales en el sistema.

La teoría de la evolución institucional progresiva divide a los participantes en dos categorías: defensores y desafiantes de las normas establecidas. Basándose en el concepto de obediencia, la teoría identifica dos variables clave que determinan el patrón de evolución institucional ^[19-20]: 1) Variables contextuales. El régimen contextual de alto nivel capacita a los defensores de las normas establecidas para resistirse a los cambios en las normas establecidas (tanto en las propias

normas como en su aplicación). (ii) Variables institucionales. El nivel de discrecionalidad en la aplicación concedido a los participantes por la propia norma objeto de estudio. Las primeras describen las características del entorno político general, mientras que las segundas expresan las características de la propia institución objeto de estudio, con diferentes características que implican diferentes distribuciones de poder. Diferentes combinaciones de los valores de las dos variables conducen a cuatro modalidades distintas de gradualismo institucional (Tabla 1). Estos cuatro modos de gradualismo institucional son: (i) sustitución, en la que se suprimen las normas establecidas y se introducen otras nuevas; (ii) cascada, en la que se introducen nuevas normas que se aplican en paralelo a las normas establecidas; (iii) deriva, en la que el papel de las normas establecidas cambia en respuesta a cambios en el entorno exógeno; y (iv) cambio, en la que las normas y sus papeles se alteran estratégicamente mediante cambios en la aplicación de las normas establecidas. Véase el cuadro 2.

Cuadro 1 Patrones de cambio institucional progresivo formados por distintas variables contextuales e institucionales

整体政治环境的特征	目标制度的特征	
	自由裁量水平低	自由裁量水平高
既有规则捍卫者拥有强否决力	层叠	漂移
既有规则捍卫者拥有弱否决力	替代	转换

Fuente: elaboración propia a partir de Mahoney et al.^[19].

Tabla 2 Características de los cuatro modelos de cambio institucional progresivo

	替代 (displacement)	层叠 (layering)	漂移 (drift)	转换 (conversion)
既有规则是否被废除	是	否	否	否
既有规则是否被忽略	-	否	是	否
既有规则的作用是否产生变化	-	否	是	是
新规则是否被引入	是	是	否	否

Fuente: Elaboración propia a partir de Mahoney et al.^[19].

Las dos variables clave anteriores determinan el mecanismo de acción del modelo de cambio gradual de régimen del siguiente modo: cuando el régimen objetivo no ofrece margen de discrecionalidad y los defensores de la norma establecida no pueden vetar la derogación de la norma, el cambio de régimen puede llevarse a cabo mediante el modelo de introducción de una nueva norma y derogación de la anterior, es decir, sustitución de régimen; cuando los defensores de la norma establecida tienen una gran capacidad de veto para mantener la norma establecida y su aplicación sin cambios, el cambio de régimen Cuando los defensores de las normas establecidas tienen una gran capacidad de veto para mantener sin cambios las normas

establecidas y su aplicación, el cambio de régimen debe completarse con la introducción de nuevas normas, y el sistema objetivo no ofrece espacio para la discrecionalidad, entonces se producirá una situación en la que las normas recién introducidas y las normas establecidas se aplicarán al mismo tiempo, y el modo de cambio es institucional en cascada; cuando los defensores de las normas establecidas tienen la capacidad de mantener las normas y no responden eficazmente a los cambios externos que se producen, entonces algunos de los participantes que tienen un alto nivel de discrecionalidad pueden verse afectados por las influencias externas para cambiar la aplicación de las normas y cambiar así el efecto real de las normas establecidas. Cuando el entorno general no da a los defensores de las normas establecidas la capacidad de vetar la aplicación de las normas establecidas, y el alto grado de discrecionalidad permite a los desafiantes de las normas establecidas cambiar intencionadamente su comportamiento de aplicación en el proceso de aplicación, el papel de las normas establecidas cambiará, y este modo de cambio se conoce como cambio institucional.

1.3 Aplicación del institucionalismo histórico en el campo de la investigación sobre planificación

Algunos estudiosos han escrito sobre la teoría del institucionalismo histórico, abogando por la introducción del marco teórico en la investigación sobre planificación ^[9,21] y aplicando la teoría a los análisis de la evolución de los sistemas territoriales de planificación en Japón, China y los países del África subsahariana ^[22-24]. Algunos estudiosos ^[25-27] también han intentado aplicar la teoría al estudio de la historiografía de la planificación en China.

Sin embargo, los estudios mencionados aplicaron principalmente el modelo del nodo crítico y el de la dependencia de la trayectoria, con escasa aplicación al modelo del cambio institucional progresivo ^[28]. Algunos estudiosos ^[29] sostienen que el modelo de equilibrio interrumpido adopta el supuesto institucional sólido de que las normas rara vez se desvían de su propia aplicación, por lo que es difícil generalizar con precisión las características del cambio institucional en un sistema de gobierno en el que las normas no pueden aplicarse estrictamente. Algunos estudiosos ^[30] toman como ejemplo el sistema chino de derechos de propiedad de la tierra para ilustrar que el cambio institucional es un proceso lleno de contradicciones ininterrumpidas en el que no existen estados de equilibrio. En opinión del autor, el modelo tiene un gran poder explicativo del cambio de las instituciones en el ámbito de la planificación del suelo en China. Los principales cambios institucionales tras la reforma y la apertura han sido, en general, un proceso de descentralización ^[31-32]. El sistema descendente de supervisión y nombramiento y despido de personal entre todos los niveles garantizaba la uniformidad política, pero se dio más margen al gobierno de base para tomar decisiones autónomas en algunos ámbitos ^[33]. El modelo de cambio institucional progresivo se ocupa precisamente del espacio para el incumplimiento en la aplicación de las normas formales y las instituciones reales que pueden resultar de este proceso.

2 Evolución de la política formal de renovación urbana de Shanghái

Este estudio adopta un enfoque cualitativo para realizar un estudio de caso sobre la evolución del sistema de renovación urbana de Shanghái en terrenos de propiedad estatal durante el periodo 2002-2021. Los métodos de recopilación de datos incluyen entrevistas, cotejo de documentos políticos e investigación sobre proyectos de renovación. Este estudio adopta el rastreo de

procesos para analizar textos políticos y datos de proyectos con el fin de esbozar la secuencia de acontecimientos importantes en la evolución del sistema de renovación urbana; a continuación, lleva a cabo múltiples validaciones mediante entrevistas y análisis de textos para establecer la relación causal entre acontecimientos importantes y explorar los factores determinantes de la evolución del sistema ^[34-35]. El autor recopiló un total de 24 leyes y normativas nacionales y locales, y llevó a cabo una investigación en profundidad sobre cuatro proyectos de renovación industrial, comercial y residencial promovidos a través de diferentes canales, entre los que se incluyen Interconnection Treasure Land, Shang Sheng Xinsho, Taopu Zhichuang City y China Merchants' Bund Seal. Entre 2021 y 2023 se realizaron 48 entrevistas, y entre los entrevistados había personal de la administración nacional, municipal y de distrito, académicos, planificadores de unidades de planificación y diseño, así como propietarios y promotores. Por razones de espacio, en este documento no es posible presentar en su totalidad estos datos empíricos de primera mano, pero los datos empíricos anteriores constituyen la base para los análisis del sistema de regeneración urbana de Shanghái y su aplicación en esta sección y en la siguiente.

2.1 Modelo legal de renovación urbana: reanudación y reurbanización

En 2002, el Ministerio de Tierras y Recursos (MLR) publicó las Disposiciones sobre licitación, subasta y listado de derechos de uso del suelo de propiedad estatal (Decreto MLR nº 11), que exigían que «todos los tipos de uso operativo del suelo, como el comercial, el turístico, el recreativo y el residencial comercial, deben ofrecerse mediante licitación, subasta o listado». Anteriormente, los canales legalmente permitidos de transferencia mediante acuerdo provocaban que una gran cantidad de suelo de propiedad estatal fuera reurbanizado cambiando su uso a un precio demasiado bajo, y el documento se introdujo para resolver los problemas de corrupción y pérdida de activos de propiedad estatal causados por la transferencia mediante acuerdo ^[36].

El hecho de que el suelo operativo deba concederse mediante subasta significa que la renovación urbana ya no puede llevarse a cabo mediante un acuerdo sobre el pago de primas. El documento establece el único cauce legal para la renovación urbanística del suelo operativo a nivel nacional, es decir, el gobierno local completa el almacenamiento del suelo de titularidad estatal y, a continuación, pone el suelo en el mercado a través del cauce legal de licitación y subasta, para que la reurbanización pueda ser completada por la entidad de mercado. El establecimiento de esta norma formal establece el monopolio del gobierno local como principal proveedor de regeneración urbana y único proveedor de suelo a nivel legal y normativo ^[37]. Además, en el plano económico, esta regla formal pretende garantizar que el valor añadido al suelo sea captado por el gobierno local como principal propietario de suelo estatal. En Shanghái, el almacenamiento y la concesión de terrenos los realiza el gobierno a nivel de distrito, y puede afirmarse que el gobierno de distrito, como sujeto del contrato de concesión del derecho de uso de terrenos de propiedad estatal con los titulares del derecho de uso del suelo, es el propietario de facto de los terrenos de propiedad estatal en Shanghái.

2.2 «Actualización informal» formal: la política de los «tres sin cambios

Las Opiniones de la Oficina General del Consejo de Estado sobre la aplicación de determinadas políticas y medidas para acelerar el desarrollo de la industria de servicios (Guo Ban Fa [2008] nº

11), publicadas en marzo de 2008, señalaron el establecimiento de nuevas normas positivas. Con el fin de promover la transformación y el desarrollo económicos, el documento permite a los titulares de derechos de uso del suelo de propiedad estatal utilizar el stock de propiedades en las categorías de industria, almacenamiento y comercio tradicional para establecer modernas industrias de servicios, y el uso del suelo registrado oficialmente puede permanecer inalterado por el momento. El gobierno municipal de Shanghái atendió la petición del gobierno central emitiendo varios dictámenes sobre la promoción del ahorro y la utilización intensiva del suelo industrial para acelerar el desarrollo de las modernas industrias de servicios (Hufufu Banfa [2008] nº 37), que exigen que tales proyectos sean reconocidos por el sector industrial antes de su ejecución. La política de Shanghái para este tipo de proyectos se basa en tres principios: ningún cambio en el propietario de las instalaciones, ningún cambio en la estructura del edificio y ningún cambio en la naturaleza del uso del suelo, y a menudo se conoce como la política de los «tres sin cambios».

Las normas formales de la regeneración urbana de Shanghai son una combinación de dos vías legales de regeneración, a saber, el almacenamiento y la reventa y la política de los «tres sin cambios». En la regeneración legal «Tres sin cambios», no se produce ningún cambio en el uso registrado del suelo, y el uso real es distinto del legal, por lo que puede considerarse un tipo de «regeneración informal». Sin embargo, este tipo de regeneración informal está permitida por las normas formales, y el propietario del derecho de uso del suelo no tiene que pagar el coste del suelo por los beneficios aportados por el cambio de uso real. Cabe señalar que todos los documentos políticos anteriores son documentos normativos y, de acuerdo con la Ley Legislativa de la República Popular China, el periodo de validez de dichos documentos no suele ser superior a cinco años, a menos que se especifique lo contrario.

2.3 Exploración hacia una era de renovación: renovación formal dirigida por los titulares de derechos

En 2014, el Gobierno Municipal de Shanghái estableció el principio de desarrollo urbano de crecimiento negativo del suelo edificable, y el desarrollo urbano de Shanghái pasó formalmente de la era de la expansión a la era de la optimización de las existencias ^[3], una iniciativa que recibió un gran reconocimiento y apoyo por parte de los ministerios y comisiones centrales. Con el fin de poner en práctica la intención política y fomentar la renovación de las existencias, los departamentos de planificación y suelo de Shanghái han publicado sucesivamente las «Medidas de aplicación del municipio de Shanghái sobre la revitalización de las existencias de suelo industrial de la ciudad (para su aplicación experimental)» (Hufuban [2014] n.º 25), las «Medidas de aplicación de la renovación urbana del municipio de Shanghái» (Hufufa [2015] n.º 20) y el «Reglamento de planificación y aplicación de la renovación urbana del municipio de Shanghái (para su aplicación experimental)» (HUGUIZHI DETAILS [2015] n.º 620) y otros documentos, que proporcionan nuevos cauces para la renovación del suelo industrial y del suelo comercial de oficinas. La introducción de esta serie de políticas también está respaldada por las políticas correspondientes a nivel nacional, cuyos detalles pueden encontrarse en las Disposiciones sobre ahorro y utilización intensiva de la tierra (Decreto n.º 61 del Ministerio de Tierras y Recursos de la República Popular China). La nueva política permite a los titulares de derechos de uso del suelo de la reserva de suelo industrial (Clase M) y de suelo para instalaciones públicas (Clase C) adoptar

el método de reposición de la reserva de la prima de suelo y desarrollar el suelo por su cuenta para uso empresarial no residencial de acuerdo con el uso previsto. De conformidad con el artículo 25 de 2014, la renovación del stock esporádico de suelo industrial, que se desarrollará de acuerdo con la capacidad prevista, está obligada a aportar a la Administración al menos el 10% del suelo edificable o el 15% de los derechos de propiedad de explotación para uso de utilidad pública sin compensación. El artículo 620 de 2015, por su parte, establece que el incremento exigido de la superficie comercial de oficinas se calcula en función de los múltiplos prescritos de la superficie de los distintos tipos de elementos públicos aportados, es decir, aportando elementos públicos a cambio de un aumento de la superficie operativa. Además, para garantizar la calidad del desarrollo, la nueva política impone elevados requisitos a la gestión de todo el ciclo de vida de los proyectos de construcción, incluido un alto porcentaje de autofinanciación, y tales requisitos deben incluirse en la nueva firma del contrato de cesión de terrenos.

El modelo de prima de inventario permite un cambio en la naturaleza del uso del suelo y un nuevo contrato de cesión de terrenos, es un modo de renovación totalmente formalizado y no requiere que el gobierno del distrito tome posesión de los terrenos y luego los saque a subasta pública. Los entrevistados afirmaron que la lógica del gobierno de la ciudad al abrir este nuevo canal reside en los incentivos financieros para que los titulares de derechos de uso del suelo inicien la regeneración ajustando el mecanismo de distribución de beneficios. En el modelo de regeneración de almacenamiento y nueva oferta, la negociación sobre el almacenamiento es una dificultad importante, ya que los titulares originales de los derechos de uso del suelo y el gobierno del distrito compiten por el aumento del valor del suelo que conlleva el cambio de uso, y es difícil llegar a un acuerdo. El nuevo canal de regeneración pretende ofrecer al titular de los derechos de uso la oportunidad de desarrollar el emplazamiento por su cuenta y captar la revalorización del terreno. Además, las primas de reposición no necesitan competir en el mercado abierto y se negocian directamente mediante la tasación por terceros, lo que evita las primas causadas por la competencia y ahorra costes.

3 Aplicación de las políticas y evolución institucional real: una perspectiva teórica del cambio institucional progresivo

3.1 2002-2014: cambio de régimen (conversión)

3.1.1 Los participantes y sus funciones

La política de 2002 estableció las normas formales para la regeneración urbana a nivel nacional (es decir, el almacenamiento y la reventa), que eran las normas establecidas al principio de la fase. El gobierno central estableció las normas establecidas; el gobierno municipal emitió las correspondientes normativas locales según fuera necesario, desempeñando los papeles de establecedor de las normas a nivel local y de defensor de las normas establecidas a nivel nacional. Por el contrario, los que desafían las normas establecidas son algunos de los titulares de derechos de uso de la tierra y el gobierno a nivel de distrito. Los titulares de los derechos de uso del suelo, como sujetos del mercado, tienen como principal objetivo maximizar sus intereses; mientras que los gobiernos de distrito son los encargados de aplicar las normas relacionadas con la renovación urbana, y sus objetivos de comportamiento son más complejos, incluyendo la aplicación de políticas de nivel superior, la promoción del desarrollo económico local, el aumento de los ingresos fiscales y el empleo, y la provisión de instalaciones de servicios públicos.

3.1.2 Características del entorno político y del sistema de objetivos

Basándose en el marco analítico del cambio institucional progresivo introducido en la sección 1.2, este documento emite juicios sobre dos factores que determinan el cambio institucional. Por un lado, el propio sistema de renovación urbana otorga a los gobiernos de distrito de Shanghai un alto grado de espacio discrecional, incluido el derecho a tomar decisiones relativas a la reanudación y transferencia de terrenos y a la ejecución de contratos de transferencia de terrenos. Por otro lado, los entrevistados informaron en general de que el gobierno municipal, como instaurador y defensor de las normas establecidas, no mostraba una intención clara de regular y carecía de herramientas reguladoras sólidas para prohibir el desarrollo informal debido a factores como el desarrollo económico, y que la implicación del gobierno central en la regulación de este tipo de asuntos locales también era limitada. Así pues, los defensores de las normas establecidas dentro de esta fase no tienen una gran capacidad para vetar el cambio institucional. Con estos valores de las dos variables clave (alto nivel de discrecionalidad y baja capacidad de los defensores de las normas establecidas para vetar el cambio), el patrón correspondiente de gradualismo institucional es precisamente el «cambio» institucional.

3.1.3 Comportamiento de los participantes y consecuencias

Algunos estudiosos ^[36] han descubierto que, incluso antes de la introducción de la política de «tres sin cambios» en 2008, ya había algunos titulares de derechos de uso del suelo industrial en Shanghái que cambiaban el uso de sus edificios sin cambiar formalmente la naturaleza del uso del suelo, y obtenían beneficios de ello, una situación que también confirmó el autor en su investigación. El personal de las administraciones de Shanghai y de los distritos afirmó en las entrevistas que éstas no regulan estrictamente este tipo de urbanización informal o incluso ilegal, precisamente porque las administraciones de los distritos se benefician de ella, entre otras cosas promoviendo la transformación industrial, aumentando los ingresos fiscales y proporcionando puestos de trabajo. Aprovechando su poder discrecional y la debilidad reguladora de los niveles superiores de gobierno, los gobiernos de distrito, con la complicidad de algunos agentes del mercado, han «transformado» a propósito el sistema formal de renovación urbana, convirtiendo la renovación informal en una forma de regulación informal permitida por muchos.

Al mismo tiempo, los gobiernos central y municipal, como defensores de las normas establecidas, han introducido la política de los «tres sin cambios» para promover la transformación industrial y el desarrollo económico, que puede considerarse un compromiso y una medida provisional. La política incorpora las normas informales al marco de normas formales y proporciona una base reguladora para la renovación informal. La política de «tres sin cambios» debía expirar al cabo de cinco años. Sin embargo, durante la investigación, el autor descubrió que algunos titulares de derechos de uso de la tierra seguían llevando a cabo la renovación de los «Tres sin cambios» tras la expiración de la política y recibían apoyo del gobierno del distrito. No sólo eso, según los entrevistados, en el proceso de desarrollo del proyecto «Tres sin cambios», los cambios en la propiedad, la estructura de la vivienda y la superficie son también fenómenos comunes, sino que estos avances en los requisitos de la política de desarrollo del comportamiento también recibieron la aprobación tácita del gobierno del distrito, lo que indica que en la situación legal de renovación urbana de doble canal, el gobierno del distrito y los agentes del mercado siguen

utilizando a propósito sus derechos de uso del suelo para renovar el terreno, y obteniendo el apoyo del gobierno del distrito. Esto demuestra que, en la situación legal de doble canal de renovación urbana, el gobierno de distrito y los agentes del mercado siguen utilizando a propósito su poder discrecional para introducir cambios intencionados en el sistema a través de la «conversión» del mismo, y el sistema real de renovación urbana sigue sin ajustarse a las normas formales.

3.2 2014-2021: estratificación del sistema

3.2.1 Las partes interesadas y sus funciones

En 2014, el Gobierno Municipal de Shanghái abrió un canal de renovación formal dirigido por los titulares de los derechos de uso del suelo e introdujo nuevas normas con la intención de cambiar el sistema de renovación urbana de aquel momento. El sistema al comienzo de esta fase era uno en el que coexistían normas formales e informales. En esta fase, el gobierno municipal se convirtió en un retador de las normas establecidas, con la intención de introducir nuevas normas para promover la renovación urbana guiada por la ley, revitalizar el stock de suelo y formar una nueva situación en el sistema local de renovación urbana. Por otro lado, algunos titulares de derechos de uso del suelo se convirtieron en partidarios de las normas informales establecidas e intentaron seguir obteniendo beneficios mediante la renovación informal. Así pues, a diferencia de la fase anterior, en esta fase se produjo una inversión de papeles entre los defensores y los detractores de las normas establecidas. Cabe señalar, sin embargo, que el papel y los objetivos subyacentes del gobierno del distrito en esta fase adquieren un carácter más complejo. Por un lado, el gobierno de distrito sigue teniendo que considerar cuestiones como la recaudación de ingresos fiscales, el fomento de la motivación de los agentes del mercado y la creación de un entorno empresarial favorable, y aplicará una gestión más indulgente de los comportamientos urbanísticos de algunos titulares de derechos de uso del suelo; por otro lado, los distritos también deben seguir la orientación del gobierno de nivel superior sobre la gobernanza legal de los comportamientos urbanísticos, y promover activamente la aplicación de las nuevas políticas.

3.2.2 Características del entorno político y del sistema de objetivos

En esta nueva fase de cambio de roles de los actores, cambia la distribución del poder entre desafiantes y defensores de las normas establecidas y, por tanto, también cambia en consecuencia el patrón de cambio institucional. Basándose en el marco analítico del cambio institucional progresivo introducido en la sección 1.2, este documento presenta una nueva ronda de juicios sobre dos factores determinantes del cambio institucional. Con respecto al poder discrecional, por un lado, los entrevistados del gobierno de distrito indicaron que, a medida que el gobierno municipal ha mostrado una determinación más clara de promover la transformación del modo de desarrollo urbano en esta zona, el gobierno de distrito, como organización subordinada, necesita reforzar la aplicación de la orientación política del gobierno municipal en el proceso de gestión de proyectos, por lo que se ha comprimido el margen de poder discrecional en las decisiones de gestión del desarrollo; por otro lado, a medida que la nueva política plantea requisitos más específicos sobre la regeneración urbana y su regulación, incluida la incorporación de elementos como el coeficiente de autoconsumo y la contribución al bienestar público en el contrato de cesión de terrenos, el espacio discrecional del gobierno de

distrito para cambiar a propósito las normas formales durante el proceso de gestión del proyecto también se ha reducido. En cuanto a la capacidad de los defensores de las normas establecidas para vetar los cambios, los agentes del mercado y los gobiernos de distrito, como defensores de las normas informales establecidas, siguen teniendo la capacidad de mantener los sistemas informales de regeneración urbana, especialmente cuando el desarrollo informal es un hecho consumado. Con los valores anteriores de las dos variables clave (bajo nivel de discrecionalidad y alta capacidad de los defensores de las normas establecidas para vetar cambios), el patrón correspondiente de cambio gradual de régimen se convierte en régimen en cascada.

3.2.3 Comportamiento de las partes interesadas y consecuencias

En general, los entrevistados reflejaron que la serie de incentivos promulgados a partir de 2014 no desempeñaron un papel muy significativo, y que los agentes del mercado reaccionaron con bastante tibieza al canal de renovación de las primas de existencias. En particular, la política de suelo para oficinas comerciales no es capaz de atraer a los titulares de derechos de uso del suelo a nivel financiero debido a los elevados requisitos para adquirir mejoras de capacidad. Los entrevistados creen que, por razones de estabilización del orden del mercado del suelo y para garantizar que las ventas de suelo se realicen a través de canales competitivos abiertos y transparentes, los gobiernos municipales son más cautelosos a la hora de formular políticas que requieran que los titulares originales de los derechos de uso del suelo sean los sujetos del pago de las primas por existencias, mientras que una gran cantidad del suelo que se va a regenerar está en manos de empresas industriales, que no tienen necesariamente la capacidad financiera y la experiencia en el desarrollo del suelo que les apoye para completar el pago de las primas y renovación urbana, el grupo destinatario de la política y las cualificaciones de los agentes del mercado exigidas por la política muestran un desajuste. Como resultado, el número de proyectos completados a través de los nuevos canales fue bajo y no cumplió las expectativas de los responsables políticos. Durante este periodo, el canal informal de regeneración «Tres sin cambios» siguió existiendo, y algunos agentes del mercado siguieron llevando a cabo la regeneración a través de este canal después de 2014, y los comportamientos de desarrollo que incumplían los requisitos de la política no cesaron por completo. Tomando como ejemplo el proyecto de transformación de suelo industrial de Interconexión Baoji, la transformación de su distrito oriental se inició en 2015 en forma de transformación de «tres sin cambios», y durante el proceso de transformación, la estructura de las viviendas también sufrió un gran cambio, mientras que el Gobierno del Distrito de Yangpu no detuvo el programa de renovación. En este caso, la renovación formal, que requiere el pago de primas de suelo para completarse, parece aún menos rentable.

Sin embargo, la introducción de las nuevas normas no ha sido un fracaso, y una parte de los polígonos industriales y comerciales se han actualizado mediante primas por renovación de existencias. Algunos entrevistados indicaron que la ejecución de una parte significativa de estos proyectos de renovación de existencias se vio impulsada por intervenciones descendentes basadas en tareas y, como resultado, las renovaciones de la renovación de existencias fueron llevadas a cabo en su mayoría por empresas estatales que tenían una gran capacidad financiera y podían ser objeto de intervenciones administrativas. Debido a los cambios en las orientaciones de la gobernanza urbana y al aumento de la supervisión, el gobierno de distrito también ha

dispuesto de cierto espacio discrecional y ha promovido activamente la aplicación de la política de primas por renovación de existencias en una serie de proyectos, sin que las normas introducidas por la nueva política y su aplicación se hayan alterado intencionadamente. Los tres proyectos de regeneración de suelo industrial y comercial estudiados en este documento están directamente relacionados con la vía de regeneración de la prima, y el proceso de promoción de los proyectos muestra el papel decisivo del gobierno municipal como iniciador de las nuevas normas, y del gobierno de distrito como ejecutor de las nuevas normas, donde se ha comprimido el espacio para la discrecionalidad. Tomando como ejemplo la ciudad de Taopu Zhichuang, una renovación general descendente, el Grupo Lingang, una empresa pública municipal, asumió la tarea encomendada por el gobierno municipal, como uno de los principales titulares de derechos de uso del suelo de la zona, y cooperó estratégicamente con el gobierno del distrito de Putuo, para completar la reurbanización de las cuatro parcelas de suelo preferente de la ciudad de Taopu Zhichuang mediante una combinación de primas por la recompra de acciones y subasta pública, en un contexto de gran carga financiera. En cuanto a los dos proyectos iniciados por titulares de derechos de uso del suelo, el proceso de promoción de Interconnection Treasure Land y Shangsheng Xinxinshou, ambos mostraron que el poder discrecional del gobierno del distrito y de algunos titulares de derechos se comprimió en esta fase. Al principio de estos dos proyectos, el Grupo Baosteel y el Instituto de Investigación de Productos Biológicos de Shanghái (SBPRI), como propietarios de los terrenos, planearon completar la regeneración a través de tres vías inalteradas. Los gobiernos de los distritos de Yangpu y Changning adoptaron inicialmente una actitud de aprobación tácita. Sin embargo, como el gobierno municipal siguió abogando por la revitalización del stock y la renovación conforme a la ley, los gobiernos de los dos distritos iniciaron gradualmente negociaciones con los titulares de los derechos de uso del suelo en el curso de la gestión del proyecto y empujaron a los dos proyectos a completar su renovación formal por la vía de la prima por renovación del stock. En general, en esta fase, el sistema de regeneración urbana de Shanghái mostraba la coexistencia del modelo de almacenamiento y reurbanización existente y el modelo de «tres sin cambios», que se mantuvieron, y el modelo de prima por reserva, que se introdujo y promovió gradualmente de arriba abajo, y la evolución del sistema se produjo a través del modelo «en cascada». La evolución del sistema se produce a través del modelo «en cascada».

4 Conclusiones e implicaciones políticas: un enfoque de formulación de políticas guiado por la teoría de la evolución progresiva del régimen

El análisis de la sección anterior revela que la aplicación de políticas es el punto central al que hay que prestar atención cuando se analizan cuestiones de gobernanza urbana en China. En el gobierno multinivel de China, aunque el gobierno central ejerce un fuerte control descendente, todos los niveles de gobierno han recibido cierto grado de poder autónomo y las responsabilidades que deben asumir. Como sostiene la teoría del institucionalismo histórico, hay más espacio para la «desobediencia» en este arreglo institucional general. Muchas instituciones de nivel medio, incluida la regeneración urbana, están sujetas a cambios graduales y localizados por parte de quienes desafían las normas establecidas frente a intereses contrapuestos. En este documento hemos observado dos modos de cambio incremental, en cascada y por conmutación, y la realidad es un sistema que funciona con una mezcla de normas formales e informales. Y este cambio incremental no es necesariamente sólo ascendente. Muchas innovaciones institucionales

de arriba abajo sólo pueden cambiar incrementalmente las reglas establecidas porque el sistema es muy estable y no se sacude fácilmente. En el ámbito de la regeneración urbana, las consecuencias de esta situación son la baja calidad del desarrollo y la captura ineficaz del valor añadido del suelo como resultado de las actividades informales de regeneración, y las nuevas políticas que intentan abordar estas cuestiones tienen una eficacia limitada y sólo pueden introducirse de forma parcial e incremental. Shanghái ha seguido introduciendo nuevas políticas de regeneración urbana después de 2021, pero la aplicación sigue siendo el aspecto más crítico para determinar si estas políticas pueden abordar eficazmente los problemas mencionados anteriormente.

Esta situación no es inmutable, y aún hay margen para la optimización a nivel de formulación de políticas. La teoría de la evolución institucional progresiva constituye un marco orientativo útil. La teoría clasifica a los participantes en dos papeles, defensores y desafiantes de las normas establecidas, y analiza el poder que se les otorga. Dos variables clave que determinan el patrón del cambio institucional son los puntos de entrada para analizar el poder que tienen los participantes: el poder que les otorga el entorno político general, que determina la probabilidad de que impidan que se produzca el cambio institucional; y el poder que les otorga el propio sistema existente, que determina su capacidad para ejercer la discrecionalidad en la aplicación de las normas según sus propias preferencias. Reconociendo estos dos puntos e identificando las pretensiones de los participantes, es posible analizar las pautas del cambio institucional. Este enfoque puede utilizarse no sólo para teorizar la evolución institucional pasada, sino también para extrapolar y evaluar la posible dirección futura del cambio institucional.

Por lo tanto, la teoría de la evolución institucional progresiva tiene los dos puntos siguientes de orientación e inspiración para la elaboración de políticas. En primer lugar, la elaboración de políticas debe centrarse en la investigación, que debe aclarar los siguientes puntos: (1) las partes relevantes y sus preferencias de intereses; (2) qué poder tiene cada parte para intervenir o resistirse a los cambios políticos en el entorno institucional general; y (3) qué poder discrecional han otorgado a cada parte las políticas existentes y las nuevas. En segundo lugar, sobre la base de una investigación suficiente, debe realizarse una evaluación previa a la aplicación de la política para analizar cómo es probable que se comporte cada parte en la aplicación de la nueva política en función de sus preferencias de intereses y su poder autónomo, y deducir sus posibles consecuencias. Sólo de esta forma de trabajar podremos comprender los obstáculos que pueden encontrarse antes de la aplicación de una nueva política, y ajustar la política para evitar o eliminar los obstáculos, a fin de evitar el fracaso de la introducción de nuevas normas o el cambio gradual por parte de otros participantes hasta el punto de que los objetivos de la política no puedan realizarse.

En la actualidad, las ciudades chinas están entrando en la era de la renovación de las poblaciones, y la gobernanza urbana se enfrenta a una situación cada vez más compleja, con intrincadas relaciones de poder e intereses. En tales circunstancias, el autor pide a los responsables políticos que adopten un enfoque más riguroso y científico en la elaboración de políticas, que profundicen en el terreno de la práctica y que lleven a cabo una investigación y una evaluación adecuadas, de modo que puedan introducir políticas realmente eficaces y reproducibles en un entorno cada vez

más complejo, resolviendo así los problemas a los que se enfrenta el desarrollo urbano.

Notas

① Dado que la progresiva evolución institucional en el periodo de tiempo del estudio afecta principalmente a proyectos de regeneración industrial y comercial, China Merchants Bund Seal, un proyecto de regeneración residencial, se excluye del análisis de la sección siguiente.

Referencias

- [1] Yin Weina, Gu Ying, Shi Lu. Rutas de renovación urbana en las ciudades centrales del Delta del Yangtsé desde una perspectiva de gobernanza: observaciones prácticas basadas en Shanghái, Hangzhou, Nanjing y Hefei [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2023 (3): 85-91.
- [2] Liang Chen, Zhuo Jian. Problemas, dificultades y políticas de renovación urbana en Shanghái centradas en los elementos públicos [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2019 (S1): 142-149.
- [3] Zhou Jian, Yan Shuxin, Wan Zhiying. Reflexiones sobre la mejora del sistema de renovación urbana en Shanghái [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2019 (1): 20-26.
- [4] Yan Shuxin, Wan Zhiying, Li Jianan. Acciones de renovación urbana: conceptos, lógica y marco sistémico [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2023 (1): 62-68.
- [5] Zhao Wanmin, Li Zhen, Li Yunyan. Revisión y perspectivas de los estudios sobre renovación urbana en la China contemporánea: una reflexión colaborativa sobre la oferta institucional y los desafíos de la propiedad [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2021 (5): 92-100.
- [6] Fioretos O, Falleti T G, Sheingate A. El institucionalismo histórico en la ciencia política [M]// Fioretos O, Falleti T G, Sheingate A. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press, 2016.
- [7] Hall P A, Taylor R C R. La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos [J]. *Political Studies*, 1996, 44 (5): 936–957.
- [8] Moulaert F. Economía institucional y teoría de la planificación: ¿una sociedad de avestruces? [J]. *Planning Theory*, 2005, 4 (1): 21–32.
- [9] Sorensen A. El institucionalismo nuevo y la teoría de la planificación [M]// Madanipour A, Gunder M, Watson V. *Routledge Handbook of Planning Theory*. Routledge, 2017.
- [10] Lai L W C. Economía institucional neo y teoría de la planificación [J]. *Planning Theory*, 2005, 4 (1): 7–19.
- [11] Hay C, Wincott D. Estructura, agencia e institucionalismo histórico [J]. *Political Studies*, 1998, 46 (5): 951–957.
- [12] Sorensen A. Tomar en serio la dependencia del camino: una agenda de investigación institucionalista histórica en la historia de la planificación [J]. *Planning Perspectives*, 2015, 30 (1): 17–38.
- [13] Pierson P. Rendimientos crecientes, dependencia del camino y el estudio de la política [J]. *American Political Science Review*, 2000, 94 (2): 251–251.
- [14] Pierson P. *Política en el tiempo: historia, instituciones y análisis social* [M]. Princeton University Press, 2004.
- [15] Thelen K. Institucionalismo histórico en política comparada [J]. *Annual Review of Political Science*, 1999, 2 (1): 369-404.
- [16] Mahoney J. Dependencia del camino en la sociología histórica [J]. *Theory and Society*, 2000, 29 (4): 507–548.

- [17] Collier R B, Collier D. Configurando la arena política: momentos críticos, el movimiento laboral y las dinámicas de régimen en América Latina [M]. Princeton University Press, 1991.
- [18] Capoccia G. Momentos críticos [M]// Fioretos O, Falleti T G, Sheingate A. The Oxford Handbook of Historical Institutionalism. Oxford University Press, 2016.
- [19] Mahoney J, Thelen K. Una teoría del cambio institucional gradual [M]// Mahoney J, Thelen K. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, 2010.
- [20] Thelen K. Cómo evolucionan las instituciones: ideas del análisis histórico comparativo [M]// Mahoney J, Rueschemeyer D. Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge University Press, 2003.
- [21] Taylor Z. Repensando la cultura de la planificación: un enfoque institucionalista nuevo [J]. Town Planning Review, 2013, 84 (6): 683–702.
- [22] Jia Y, Morrison N, Sielker F. Proporcionando propiedad común en comunidades contractuales chinas: ley, poder y práctica [J]. Urban Studies, 2023, 60 (16): 3272-3293.
- [23] Morrison N. ¿Respetando las reglas? Institucionalismo nuevo, dependencia del camino y asentamientos informales en África subsahariana [J]. Environment and Planning A: Economy and Space, 2017, 49 (11): 2558–2577.
- [24] Sorensen A. Procesos desiguales de cambio institucional: dependencia del camino, escala y regulación disputada del desarrollo urbano en Japón [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2011, 35 (4): 712–734.
- [25] Luo Zhendong. Una nueva perspectiva sobre la investigación en planificación espacial: orígenes y aplicaciones del institucionalismo histórico [J]. International Urban Planning, 2020, 35 (4): 1-4.
- [26] Hou Li. Métodos de investigación basados en el institucionalismo histórico en la historia de la planificación en China [J]. International Urban Planning, 2020, 35 (4): 50-54.
- [27] Cao Kang, Zhang Yi. Planificación estratégica espacial y sistema de planificación en China: cambios institucionales y momentos críticos [J]. International Urban Planning, 2020, 35 (4): 44-49.
- [28] Li J, Burgess G, Sielker F. Movilización política y superposición institucional en la regeneración urbana: transformación de la gobernanza de la reurbanización del suelo en China [J]. Cities, 2023, 141, 104508.
- [29] Pierson P. Poder y dependencia del camino [M]// Mahoney J, Thelen K. Advances in Comparative-Historical Analysis. Cambridge University Press, 2015.
- [30] Ho P. Un teorema sobre el desequilibrio dinámico: desmentir la dependencia del camino y el equilibrio a través de la propiedad urbana en China (1949–1998) [J]. Land Use Policy, 2018, 79: 863–875.
- [31] Landry P F. Autoritarismo descentralizado en China: el control del Partido Comunista sobre las élites locales en la era post-Mao [M]. Cambridge University Press, 2008.
- [32] Zhou Lian. Sistema de delegación administrativa [J]. Society, 2014, 34 (6): 1-38.
- [33] Zhou X. La lógica de la gobernanza en China: un enfoque organizacional [M]. Cambridge University Press, 2022.
- [34] Bennett A, Checkel J T. Trazando procesos [M]. Cambridge University Press, 2015.
- [35] Mahoney J, Mohamedali K, Nguyen C. Causalidad y tiempo en el institucionalismo histórico [M]// Fioretos O, Falleti T G, Sheingate A. The Oxford Handbook of Historical Institutionalism. Oxford University Press, 2016.
- [36] Feng Li, Tang Zi Lai. Actualización de terrenos industriales desde la perspectiva del sistema de

propiedad: un caso de estudio en el distrito de Hongkou en Shanghái [J]. *Urban Planning Journal*, 2013 (5): 23-29.

[37] Xu N. ¿Qué dio lugar a la financiación de tierras en China? [J]. *Land Use Policy*, 2019, 87: 104015.