

La renovación urbana mediante vías transitorias: herramientas gubernamentales y una reflexión sobre la equidad

PENG Shanni

Resumen

Este artículo analiza las prácticas de renovación urbana a diez años en el Distrito H de Shanghái, centrándose en los caminos transicionales como un nuevo enfoque para la renovación urbana. Basándose en el contexto teórico y en el marco de investigación de las herramientas gubernamentales, describe y explica los mecanismos de las herramientas gubernamentales típicas aplicadas en la práctica, y ofrece una evaluación resumida de los efectos y impactos prácticos de estos caminos transicionales desde tres aspectos: eficacia, relación beneficio- costo y manejabilidad. Además, basándose en la teoría de la equidad, el artículo analiza la equidad de los procesos de transición desde tres perspectivas, con el objetivo de aportar reflexiones sobre la mejora de las políticas y el desarrollo de herramientas para la renovación urbana en diversas regiones.

Los resultados indican que, en las prácticas de renovación urbana del Distrito H, la aplicación integrada de herramientas gubernamentales ha permitido traducir eficazmente las políticas y planes en la práctica, logrando los objetivos establecidos; reduciendo los costos de transacción, incentivando a los participantes del mercado y fomentando una situación de beneficio mutuo entre los sectores público y privado; además, ha demostrado una elevada operatividad y facilidad de gestión. A nivel macro, la equidad de los procesos de transición se mantiene satisfactoria para todas las partes interesadas. No obstante, a un nivel más detallado, aún existe margen para mejorar la gestión estandarizada. Para abordar la tensión inherente entre las tres dimensiones de equidad que resulta difícil conciliar simultáneamente, el artículo propone un enfoque adicional de diseño institucional: establecer la equidad básica como referencia fundamental, la equidad procedimental como base y la equidad basada en la justicia como mecanismo de equilibrio, ponderando y priorizando cada dimensión según las características comerciales y de bienestar público de los proyectos individuales.

Palabras clave: renovación urbana; vías de transición; herramientas gubernamentales; equidad; zona central de Shanghái

A medida que la economía china entra en una nueva fase de desarrollo, la renovación urbana se ha convertido en un aspecto fundamental para impulsar un crecimiento basado en el capital. En la actualidad, la renovación urbana nacional enfrenta numerosos desafíos, como el equilibrio financiero [1], la protección de los intereses públicos [2] y la sostenibilidad de las finanzas públicas [3–4]. Al mismo tiempo, la incertidumbre del desarrollo del mercado ha hecho que el uso multifuncional del espacio y los cambios funcionales rápidos se conviertan en normas habituales. El sistema actual de control del uso del suelo carece de la capacidad para establecer correspondencias combinadas entre los usos funcionales y los segmentos espaciales de los recursos tridimensionales [5]; además, la nueva normalidad del «cambio constante» impone exigencias más elevadas en cuanto al control del uso del suelo y de las propiedades. El sistema de planificación, inicialmente orientado hacia restricciones rígidas, necesita urgentemente aumentar su elasticidad y flexibilidad para responder con rapidez a las necesidades del desarrollo socioeconómico [6].

En este contexto, diversas localidades han explorado activamente innovaciones y han logrado resultados políticos progresivos. Políticas como los estándares y regulaciones de renovación emitidos por las ciudades piloto han respondido, en cierta medida, a la necesidad práctica de ajustar el uso funcional [7]. Tomando Shanghái como ejemplo, los Reglamentos del Gobierno Municipal de Shanghái sobre la renovación urbana [8], promulgados en 2021, establecen medidas correspondientes: el artículo 40 dispone que «para los proyectos ubicados dentro de las zonas de renovación, indicadores como la naturaleza del uso del suelo, el coeficiente de ocupación del suelo y la altura de los edificios pueden optimizarse de acuerdo con el plan, siempre que se protejan los intereses públicos y se cumplan los objetivos de renovación». El artículo 45 establece que «para los edificios designados para su conservación conforme al plan, siempre que la naturaleza del uso del suelo previsto sea compatible, dichos edificios podrán utilizarse tras una optimización funcional y podrán modificar legalmente su finalidad de uso». Al año siguiente, las Reglas de Aplicación para la Planificación y el Uso del Suelo en la Renovación Urbana de la Ciudad de Shanghái (versión experimental) [9] perfeccionaron y ampliaron aún más las disposiciones de los Reglamentos. No solo especifica el alcance ajustable de la naturaleza del uso del suelo, sino que también incorpora disposiciones que establecen que «en el caso de renovaciones parciales, los indicadores pueden determinarse también sobre la base de la razonabilidad del plan, tras una consulta entre el gobierno popular del distrito y la entidad ejecutora respecto a las condiciones relacionadas con el suelo, la economía, la inversión, la construcción y otras». Los gobiernos populares de los distritos pueden establecer normas correspondientes de consulta. Las disposiciones anteriores reflejan la evolución de la política de planificación de renovación urbana hacia una mayor comunicación y adaptabilidad en el control del uso del suelo.

No obstante, las mejoras en las políticas de renovación existentes siguen siendo incompletas. En primer lugar, las políticas actuales aún carecen de una adecuada capacidad de adaptación dinámica en cuanto a las funciones espaciales. Aunque las normativas de renovación y las reglas de aplicación proporcionan una base para ajustar la naturaleza del uso del suelo [10], dentro del marco de los procedimientos tradicionales —como la revisión de planes, la adquisición y almacenamiento de terrenos o los pagos adicionales por derechos de uso del suelo— modificar dicho uso sigue implicando elevados costos en términos de tierra y tiempo [11], lo que puede hacer que

una gran cantidad de terrenos existentes de calidad inferior permanezcan subutilizados durante períodos prolongados. Por lo tanto, en el actual entorno normativo, las soluciones «de transición» para el uso del suelo, más localizadas y flexibles, mantienen un valor adicional significativo. En segundo lugar, las políticas existentes aún enfrentan obstáculos en su implementación, como dificultades para obtener la aprobación gubernamental y barreras a la participación de capitales [12]. Las políticas de renovación se formulan desde una perspectiva vertical, estableciendo intenciones claras como «fomentar la importación industrial» y «impulsar la renovación iniciada por los propietarios originales». No obstante, estas intenciones no se concretan de forma «natural»; requieren uno o más «caminos» que conecten los ideales políticos con las realidades prácticas, junto con diseños institucionales adecuados. Estos caminos y diseños institucionales surgen de innumerables exploraciones prácticas locales de base hacia arriba y, tras una repetida calibración y refinamiento, aportan retroalimentación auténtica procedente del nivel popular así como propuestas de optimización para las decisiones políticas de arriba hacia abajo. En este sentido, la investigación sobre los caminos políticos de las prácticas locales reviste una importancia práctica indispensable.

En consecuencia, este artículo selecciona las prácticas de renovación en el Distrito H de Shanghai como caso empírico, desplazando el enfoque de los enfoques tradicionales de gestión urbana hacia soluciones transitorias más flexibles y sus vías de implementación. En la exploración práctica, ¿han logrado las políticas y herramientas de estas vías transitorias los objetivos previstos? ¿Cuáles son sus costos, beneficios e impactos reales? ¿Han expresado y concretado adecuadamente la equidad y los intereses públicos? Una revisión y evaluación oportunas de la implementación de las vías políticas y los instrumentos gubernamentales son esenciales para garantizar su eficacia y capacidad de adaptación, así como para fomentar el desarrollo sostenible de la renovación urbana. Como uno de los primeros distritos centrales de una megaciudad en entrar en la fase de desarrollo basado en inventario, el Distrito H ha explorado y consolidado activamente las prácticas de las vías transitorias durante más de una década de renovación. Este artículo se centra en las vías transitorias como un enfoque emergente de práctica de renovación, empleando el marco teórico de los instrumentos gubernamentales para describir y explicar los mecanismos de los herramientas típicas utilizadas en la práctica y analizar sus resultados de implementación. Al mismo tiempo, partiendo de la perspectiva de la teoría de la equidad, se busca reflexionar sobre la equidad de los procesos de transición con el objetivo de aportar conocimientos para mejorar las políticas y desarrollar herramientas destinadas a la renovación urbana en diversas regiones.

1 Definición de las «Vías Transicionales»

1.1 El concepto y la función de las vías transitorias

Las «vías transitorias» analizadas en este artículo se refieren a estrategias para lograr la transformación del uso del suelo y de las propiedades en el proceso de renovación urbana, de forma total o parcial, mediante métodos no tradicionales. Estas vías no dependen de ajustes integrales en la planificación ni de pagos adicionales por derechos de uso del suelo ni de otros procedimientos formales; por el contrario, adoptan enfoques más flexibles para adaptarse a los cambios en el uso del suelo y guiarlos adecuadamente. Estos mecanismos permiten que los diseños espaciales urbanos respondan con rapidez a los cambios socioeconómicos, ofreciendo soluciones temporales o de corta duración para el uso del suelo destinadas a satisfacer necesidades urgentes o aprovechar recursos subutilizados, evitando así el enorme desperdicio derivado del almacenamiento indefinido de tierras y recursos inmobiliarios durante períodos de «inactividad procedimental».

1.2 «Transicional» no equivale a «informal».

Cabe reconocer que las vías transitorias aún se encuentran en sus etapas iniciales; sus prácticas se ajustan continuamente a medida que se adaptan gradualmente al nuevo paradigma de desarrollo, y la aplicación de los instrumentos gubernamentales correspondientes suele manifestarse como soluciones provisionales durante un proceso de adaptación dinámica. En las etapas iniciales, esto puede dar lugar a numerosos problemas en la gestión estandarizada, como la ambigüedad de las normas y los conflictos de intereses; por lo tanto, en la práctica es necesario considerar cuidadosamente su eficacia y equidad a largo plazo. No obstante, debe subrayarse que la naturaleza «de transición» mencionada aquí no es equivalente a «informal». La «transición» referida aquí no indica una transición informal sin carácter legal, sino una transición funcional temporal durante su aplicación. De hecho, todas las vías transitorias analizadas en este artículo cuentan con fundamentos políticos sólidos y procesos de gestión que están gradualmente estandarizándose. Bajo la premisa de una gestión estandarizada, estas vías no necesariamente generan mayor injusticia ni crean oportunidades para la búsqueda de rentas especiales. En algunos casos, incluso pueden contribuir a incorporar espacios que antes se utilizaban de forma informal o irregular por diversas razones históricas bajo una supervisión integral a lo largo de todo su ciclo de vida.

1.3 «Vías» desde los ideales políticos hasta la realidad

Como se ha señalado anteriormente, los ideales y las intenciones políticas no se concretan automáticamente con la emisión de nuevos documentos de política. Por el contrario, en el nuevo entorno normativo, cada etapa del proceso —desde la iniciación del proyecto hasta su aprobación y avance— requiere una identificación continua de problemas y cuellos de botella [13], así como la definición y conexión de «caminos» viables. En la exploración práctica de los caminos transitorios para la renovación urbana, se han seleccionado distintos tipos de herramientas gubernamentales y se han aplicado en la práctica. Asimismo, una serie de herramientas gubernamentales ha vinculado los procesos que conducen de los objetivos políticos a la implementación de los proyectos. Estas herramientas son diversas: además de las herramientas regulatorias habituales en el ámbito de la planificación —

como la planificación espacial y los instrumentos legislativos, tales como planes urbanos integrales, planes detallados y regulaciones y políticas de renovación urbana—, también se han aplicado con frecuencia herramientas organizativas y económicas. La combinación efectiva y el uso coordinado de diversas herramientas son fundamentales para alcanzar los objetivos de renovación urbana.

2 Perspectivas teóricas

2.1 Teoría de las herramientas gubernamentales

Las herramientas gubernamentales (también conocidas como instrumentos de política pública o herramientas de gobernanza) se centran fundamentalmente en cómo las intenciones e ideales políticos se traducen en la realidad política [14]. La Comisión Giekerk neerlandesa [15] señaló en su informe investigativo que la falta de conocimiento sobre estos instrumentos es una causa importante del fracaso político; esta es precisamente la origen de la investigación sobre las herramientas gubernamentales.

La clasificación de los instrumentos gubernamentales suele basarse en sus características específicas. Por ejemplo, los científicos políticos estadounidenses Schattschneider (E.E. Schattschneider), Dahl (R. A. Dahl) y Lindblom (C.E. Lindblom) dividieron ampliamente dichos instrumentos en categorías regulatorias y no regulatorias; el especialista estadounidense en política pública Salamon añadió a esta clasificación los instrumentos de gasto y los no destinados al gasto público [14]. El académico alemán Vedung [16] identificó tres tipos principales de herramientas que los gobiernos utilizan para alcanzar sus objetivos políticos: herramientas organizativas, herramientas regulatorias y herramientas económicas. Entre estos se incluyen: las herramientas organizativas, que consisten en la gestión o control directo del gobierno sobre determinadas agencias y empresas para alcanzar objetivos políticos; las herramientas regulatorias, que implican la formulación y aplicación por parte del gobierno de leyes, reglamentos, normas y directrices destinados a restringir y guiar el comportamiento de ciudadanos, empresas y organizaciones sociales; y las herramientas económicas, que se basan en medios económicos para incentivar o restringir ciertos comportamientos.

Este estudio adopta el método de clasificación de Vedung, dividiendo las herramientas gubernamentales habitualmente empleadas en la práctica de los caminos transitorios para la renovación urbana en herramientas regulatorias, herramientas organizativas y herramientas económicas, y describiendo y explicando sus respectivos mecanismos.

2.2 Teoría de la Equidad

La teoría de la equidad fue propuesta por el psicólogo Adams [17] en 1963. Adams se centró en las percepciones de las personas sobre la distribución de recursos y recompensas, destacando la relación entre los insumos y los beneficios obtenidos así como su comparación con otras situaciones —es decir, «más trabajo, más salario»—, lo que constituye la formulación más temprana y fundamental de la equidad.

En la década de 1970, Thibaut y colaboradores [18] comenzaron a estudiar cómo las personas perciben la equidad de los procedimientos legales y de los procesos de toma de decisiones. Descubrieron que la equidad de dichos procesos —incluida la transparencia, la coherencia y la participación— era fundamental para la percepción de equidad por parte de las personas, y por ello propusieron la teoría de la justicia procesal.

En 1971, Rawls [19], en su obra **Una teoría de la justicia**, propuso el concepto de «justicia como equidad», intentando abordar cómo las instituciones sociales deben distribuir derechos y obligaciones de manera justa y equitativa. Sostuvo que la sociedad debería diseñarse de tal forma que todas las personas, sin conocer su propia posición social (el «velo del ignorancia»), la consideraran justa.

En la literatura sobre las reflexiones relacionadas con la equidad en la renovación urbana, la mayoría de los estudios se centran en la «equidad de resultados», como la equidad espacial de los espacios verdes y las instalaciones de transporte [20], así como los impactos de la renovación en los residentes originales [21]; no obstante, estos estudios no abordan las perspectivas sobre las vías políticas de renovación. Varios estudios han investigado y evaluado los mecanismos de distribución del incremento del valor del suelo y el rendimiento en la recuperación de valor en prácticas de renovación, como los pagos adicionales por prima de terreno y las contribuciones de los promotores [22]; no obstante, estos estudios se mantienen dentro del marco del ajuste normativo del uso del suelo y aún no abordan las vías transitorias, que representan un paso adicional hacia mayor flexibilidad. Basándose en las tres teorías de equidad mencionadas anteriormente, este artículo analiza la equidad de los procesos transitorios en la práctica de la renovación urbana desde tres perspectivas: la equidad básica, la equidad procedimental y la equidad basada en la justicia.

Distrito 3H, Shanghái: Desarrollo de herramientas gubernamentales bajo vías transitorias

El Distrito H se encuentra en el área urbana central de Shanghái. Durante el período del Duodécimo Plan Quinquenal, ya había entrado en una fase de desarrollo basada en acciones. A lo largo de más de una década de práctica en la renovación urbana, el distrito ha seguido el principio de «avanzar de manera proactiva», explorando y consolidando numerosas innovaciones políticas pioneras, y ha acumulado abundantes ejemplos prácticos y reflexiones experienciales. En cuanto al desarrollo práctico de las herramientas gubernamentales, la selección y aplicación de estas por parte del Distrito H refleja un enfoque constructivo integral, progresivamente escalonado y mutuamente complementario (véase la Figura 1).

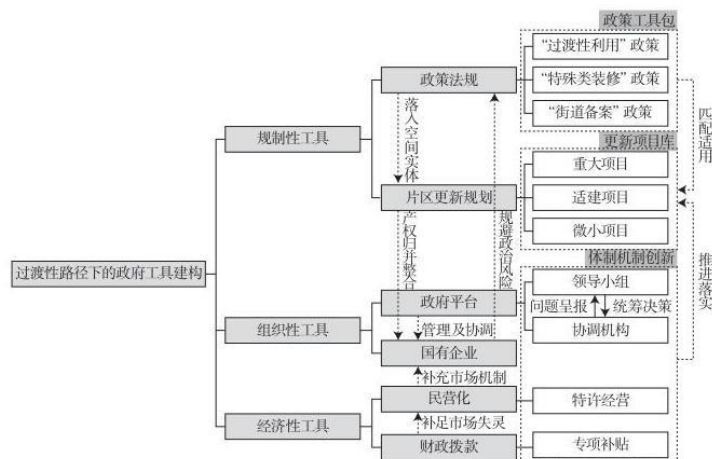


Figura 1: Desarrollo de herramientas gubernamentales bajo vías transitorias

Fig. 1 Desarrollo de herramientas gubernamentales bajo vías transitorias

3.1 Herramientas regulatorias: Regulaciones políticas y planificación de renovación de distritos

Las herramientas regulatorias incluyen leyes y directrices; además, la planificación espacial constituye una herramienta regulatoria eficaz.

3.1.1 Regulaciones de política

Las regulaciones políticas que constituyen la base legal representan la principal aplicación por parte del gobierno de los instrumentos regulatorios y el fundamento para la selección de las vías transitorias. En la práctica, el Distrito H ha seleccionado principalmente las siguientes tres políticas como base para dichas vías transitorias.

(1) Política de «Uso Transitorio»

En abril de 2020, el Gobierno Popular Municipal de Shanghai emitió las «Varias medidas políticas para expandir la inversión efectiva y estabilizar el desarrollo económico en el municipio de Shanghai» (Hu Fu Ban Gui [2020] n.º 3), en las que el artículo 11, titulado «Aceleración de la renovación urbana», establece: «Se brinda apoyo al uso de propiedades existentes ubicadas en terrenos asignados para desarrollar nuevos formatos y modelos empresariales». La naturaleza del uso del suelo, el titular de los derechos y el tipo de derechos pueden permanecer sin cambios durante un período transitorio de cinco años» [23] (en lo sucesivo, "Artículo 11"). Los proyectos que cumplan con esta disposición podrán, durante dicho período transitorio, utilizar las propiedades pertinentes de formas que excedan su uso inicialmente designado, renunciando temporalmente a los procedimientos para modificar la naturaleza del uso del suelo; por ello, se denomina "uso transitorio".

(2) Política de «Decoración de Categoría Especial»

En febrero de 2020, la Comisión Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural de Shanghai emitió las Medidas de Implementación para la Gestión de Proyectos de Decoración y Renovación de Edificios en el municipio de Shanghai (Hu Zhu Jian Gui Fan [2020] N.º 3, en adelante «Documento N.º 3») [24], en las cuales se mencionan los «proyectos de decoración de categoría especial», definidos como «diversas actividades de decoración y renovación que implican modificaciones en los sistemas estructurales principales y portantes, así como ajustes funcionales». Modificaciones en los sistemas de protección contra incendios, cambios en las fachadas y otras actividades que puedan afectar la seguridad de la vida y los bienes de los ciudadanos, así como los intereses públicos. La referencia a «ajustes funcionales» en este documento establece una hoja de ruta política y una base para modificaciones transitorias en el uso funcional de los inmuebles, fuera del marco de los procedimientos de cambio en la naturaleza del uso del suelo, cuya implementación se gestiona por categorías según el alcance de idoneidad del terreno para construcción [25].

(3) Política de «Registre por Subdistrito»

En junio de 2012, la Oficina General del Gobierno Popular Municipal de Shanghai remitió el Aviso sobre las Opiniones Orientadoras para mejorar aún más la división de la gestión de proyectos de construcción en el municipio (Hu Fu Ban [2012] n.º 69, en adelante «Documento n.º 69») [26], emitido conjuntamente por la Comisión Municipal de Construcción y Transporte y otros cinco departamentos. Este documento establecía: «Para los proyectos que se encuentren por debajo del umbral establecido, cada gobierno distrital (de condado) podrá elaborar procedimientos específicos de gestión de la construcción». Sobre la base del Documento N.º 69, el departamento de gestión de la construcción del Distrito H formuló además opiniones de implementación en las que se dispone que «los subdistritos (pueblos) actuarán como los departamentos locales responsables de la gestión de las obras de construcción en dicho distrito». Responsable de la supervisión y gestión integral de la seguridad en la producción en proyectos de construcción con un precio contractual inferior a 1 millón de yuanes (o una superficie de renovación inferior a 300 m², incluida la demolición) [27]. Es decir, los proyectos de pequeña escala pueden quedar exentos de solicitar permisos de construcción y solo deben registrarse a nivel de distrito (pueblo), de ahí la abreviatura «registro en el distrito». El proceso de registro se centra principalmente en la gestión de la

seguridad. Según este enfoque, algunos proyectos de renovación a pequeña escala y de carácter parcial pueden someterse a una optimización funcional y a modificaciones temporales en el uso de las propiedades, sin necesidad de seguir los procedimientos previstos para cambios en la naturaleza del uso del suelo.

3.1.2 Planificación de la renovación del distrito

La planificación general de los distritos de renovación, mediante una priorización selectiva de los recursos espaciales subyacentes, incorpora esencialmente un enfoque integral para consolidar e integrar los complejos derechos de propiedad que sustentan dichos recursos; se trata de un paso fundamental para transformar la política espacial en entidades espaciales concretas.

Tomando como ejemplo la planificación de renovación de los distritos históricos situados dentro del anillo interior del Distrito H: entre los dos distritos históricos que ya han obtenido resultados visibles, el plan de renovación del Distrito Y integra tiendas estatales y puntos de servicio gubernamental a lo largo del corredor de renovación; por su parte, el plan del Distrito W designa varios activos estatales de tipo parque en dicho corredor como puntos clave de avance. Ambos planes de renovación de distritos favorecieron los activos estatales (especialmente los activos estatales propiedad del distrito) en la selección de recursos espaciales; es decir, priorizaron a las entidades estatales (en particular las propiedad del distrito) que presentaban una mayor cumplimentación normativa y un riesgo más controlable como titulares de derechos de propiedad, sentando así las bases para la posterior aplicación de herramientas organizativas.

3.2 Herramientas organizativas: plataformas gubernamentales y empresas estatales

Con las herramientas regulatorias ya establecidas, los caminos de transición cuentan con una base política y una orientación planificativa claras; no obstante, la transición de los documentos y dibujos a la implementación efectiva requiere una coordinación esencial gracias a herramientas organizativas adecuadas.

3.2.1 Grupos de liderazgo y agencias coordinadoras

Las vías transitorias para la renovación urbana son fenómenos recientes, y los procesos de gestión requieren inevitablemente adaptaciones y avances significativos durante su exploración desde cero. Aunque parecen cambios políticos menores, implican la adición o modificación de tareas en múltiples departamentos, lo que obliga a estos a superar las dependencias existentes entre procesos y coordinarse para establecer nuevas rutas de trabajo. No obstante, en la gestión de proyectos de renovación urbana, debido a las diferencias en las funciones departamentales y en los intereses de las partes interesadas, el grado de participación y la orientación hacia incentivos varían según el departamento. En ocasiones, los departamentos de gestión, al desempeñar un papel de unidad de apoyo en lugar de unidad principal, asumen riesgos mucho mayores que los beneficios departamentales al lograr avances significativos, lo que suele traducirse en una disposición limitada a innovar.

En esta etapa, es necesario contar con herramientas organizativas dentro del gobierno para abordar los problemas de coordinación entre departamentos. El enfoque adoptado por el Distrito H consistió en crear un grupo de liderazgo para la renovación urbana y, al mismo tiempo, establecer una agencia especializada encargada de su coordinación. El grupo de liderazgo se encarga de la toma de decisiones generales, mientras que la agencia de coordinación se ocupa de la implementación práctica. Durante las etapas iniciales de la planificación del renovamiento y la implementación del camino transitorio, surgieron de forma continua nuevos problemas; la entidad coordinadora identificó dificultades en la práctica directa, los comunicó al grupo directivo e inició reuniones de coordinación; varios departamentos colaboraron bajo la iniciativa de dicho grupo, debatiendo conjuntamente y asumiendo responsabilidades compartidas. Estas herramientas, orientadas a resolver problemas prácticos, se caracterizan por una orientación clara y una respuesta rápida, y constituyen un medio eficaz para equilibrar la implementación con la supervisión de la legalidad.

3.2.2 Empresas estatales

Las vías transitorias ofrecen alternativas más flexibles a los pagos adicionales por el valor del suelo para la transformación de usos del terreno y de las propiedades, permitiendo ajustar las preferencias de uso del suelo según los proyectos de renovación urbana. Aunque este uso es de carácter temporal, el incentivo para las partes interesadas sigue siendo considerable. Las condiciones de desarrollo más flexibles permiten a las entidades del mercado obtener mayores incrementos en el valor del suelo, por lo que los intereses vinculados a estas políticas son significativos. Para evitar que el abuso de las políticas provoque una desviación a gran escala de los incrementos en el valor del suelo hacia el sector privado, los beneficiarios de estas políticas en proyectos importantes se limitan habitualmente a las empresas estatales (EEEs). De este modo, los rendimientos adicionales continúan circulando dentro de los activos estatales, lo que reduce efectivamente el riesgo político de pérdida de dichos activos [22]. En este sentido, las EEE funcionan como una herramienta organizativa que «asegura» la innovación política de las vías de transición.

Además, la orientación incentivadora de las empresas estatales no se limita únicamente a la maximización del beneficio económico. Las empresas estratégicas funcionales vinculadas a los gobiernos locales demuestran una mayor cumplimentación y cooperación en diversas áreas, como la reasignación y transferencia de recursos de las empresas operadoras, la provisión de espacios públicos, las garantías de servicios públicos, la supervisión del desempeño, la orientación para la atracción industrial y la localización de los ingresos fiscales; además, pueden asegurar que los incrementos en el valor del suelo se dirijan principalmente al sector público de la región. Por ello, suelen ser los principales beneficiarios de las preferencias políticas.

3.3 Herramientas económicas: privatización y asignaciones fiscales

3.3.1 Privatización

Como se ha señalado anteriormente, para mitigar el riesgo de pérdida de activos estatales durante la implementación de los caminos transitorios, las políticas suelen favorecer proyectos liderados por entidades estatales. No obstante, con el fin de mejorar la eficiencia de inversión y operativa, diversificar los riesgos de inversión y ampliar la participación de entidades, es necesario emplear simultáneamente herramientas de privatización para integrar de manera orgánica la regulación gubernamental con la competencia de mercado.

Las herramientas de privatización adoptan diversas formas y no se refieren específicamente a los cambios en la estructura de propiedad de las empresas estatales. La «concesión», como forma de privatización, se ha aplicado ampliamente en los procesos de transición destinados a la renovación urbana. La forma más común consiste en que empresas privadas arrenden terrenos y activos inmobiliarios estatales para actividades comerciales, o bien en el establecimiento de compañías plataforma de empresas conjuntas público-privadas que actúen como entidades encargadas del arrendamiento y la operación. Los titulares de los derechos de propiedad sobre estos activos estatales disfrutan de beneficios especiales en el uso del suelo mediante vías transitorias y delegan los derechos operativos ampliados a determinados arrendatarios privados. En estas situaciones, las partes involucradas en la concesión suelen compartir los riesgos: el sector privado asume los riesgos técnicos durante la construcción y la operación; el sector público asume los riesgos derivados de decisiones y regulaciones; y los riesgos de inversión suelen ser compartidos por ambas partes. Las ventajas son dobles: por un lado, revitaliza y aprovecha los activos estatales existentes y utiliza los menores costos del suelo para fomentar el entusiasmo del mercado; por otro lado, si el comportamiento operativo del arrendatario se desvía de la dirección acordada (por ejemplo, contribuciones públicas o compromisos industriales), la entidad estatal como propietaria puede recuperar los activos de inmediato, evitando así una pérdida continua de estos activos.

3.3.2 Subvenciones especiales

En ocasiones, debido a limitaciones inherentes al mercado (por ejemplo, en proyectos de interés público o cuasi-público), incluso con las preferencias de uso del suelo ofrecidas por los caminos transitorios, las empresas encargadas de la construcción y operación del proyecto pueden no lograr generar ingresos suficientes procedentes de los consumidores para compensar su inversión, especialmente cuando estas empresas solo están dispuestas a asumir riesgos limitados. En tales casos, una parte de la subvención debe provenir del presupuesto fiscal gubernamental. Al mismo tiempo, mediante la creación de fondos especiales de subsidios, el gobierno puede seleccionar de manera flexible los comportamientos y entidades que deben recibir apoyo, fomentando así iniciativas de renovación más alineadas con la dirección deseada por el gobierno.

Tomando el Distrito H como ejemplo, se han implementado fondos especiales de subsidios para proyectos de renovación urbana dentro del distrito desde 2018. Durante los últimos seis años, se han desembolsado subsidios por un monto superior a los 30 millones de yuanes, que han financiado más de 20 proyectos de renovación urbana; aproximadamente el 65 % de estos subsidios ha sido destinado a empresas privadas. Los resultados estadísticos indican que la orientación de las subvenciones es muy específica: las medidas fomentadas por estas incluyen principalmente la creación de espacios públicos, la mejora de las fachadas y la modernización de los modelos comerciales, con una concentración espacial en las zonas clave de renovación del distrito. Las subvenciones se dirigen explícitamente a las entidades responsables de la implementación de los proyectos —suelen ser empresas privadas que actúan como responsables de la construcción y operación—, las cuales se benefician significativamente. Por lo tanto, la herramienta de subsidio fiscal constituye un complemento eficaz a la herramienta de privatización.

4 Aplicación, efectos e impactos de las vías transitorias

4.1 Aplicación de las vías transitorias

Durante más de una década de renovación urbana, la exploración de las vías de transición en el Distrito H ha evolucionado desde la fase inicial de «atravesar el río sosteniendo las piedras» hasta la formación gradual de prácticas y flujos de trabajo consolidados, mediante la aplicación coordinada de una serie de herramientas gubernamentales.

4.1.1 Aplicación de las regulaciones políticas

(1) Proyectos principales

Según el Artículo 11, el Distrito H suele adoptar un enfoque de «revisión caso por caso», mediante el cual la reunión ejecutiva del gobierno distrital o la reunión conjunta interdepartamental —que incluye a los departamentos de gestión económica, de gestión de la construcción y de gestión local— examinan y deciden conjuntamente sobre la renovación y utilización de las propiedades existentes ubicadas en terrenos asignados.

La política de «uso transitorio» se aplica a terrenos asignados que tienen carácter no comercial. Para evitar la pérdida de activos estatales, las restricciones sobre el uso del suelo no pueden infringirse arbitrariamente; por ello, los proyectos afectados deben someterse a procesos rigurosos de evaluación y toma de decisiones. Esta política es aplicable a proyectos importantes que se alinean con la orientación industrial regional, con el objetivo de revitalizar propiedades existentes y otorgar preferencias en el uso del suelo a aquellos proyectos que aporten un impacto significativo a la región. Esta vía se ha convertido en un camino fundamental para impulsar los principales proyectos de renovación urbana en el Distrito H. Tomando como ejemplo la renovación integral del Distrito W, de los cinco proyectos clave, tres aplicaron la política de «uso transitorio», y todos fueron definidos mediante

reuniones conjuntas entre departamentos como iniciativas que incorporan tecnologías o empresas culturales alineadas con las principales direcciones industriales del distrito.

(2) Proyectos de construcción adecuados

En julio de 2020, varios departamentos del Distrito H analizaron conjuntamente el proceso de determinación de ajustes funcionales establecido en el «Documento N.º 3» y clasificaron posteriormente los proyectos implicados en tres categorías: «ajuste estrictamente prohibido», «apoyado» y «apoyado condicionalmente» [28], aplicando así la determinación de ajustes funcionales para los «proyectos de decoración de categoría especial» por categorías específicas.

Cuando no se trate de cuestiones de principio — como las restricciones al uso comercial o las restricciones de compatibilidad (es decir, «proyectos de construcción adecuados») —, es muy común ajustar el uso funcional mediante la aplicación de la política de «ornamento de categoría especial». Este proceso presenta una secuencia más simplificada: no requiere una revisión conjunta entre departamentos, sino que consulta directamente a unos pocos departamentos pertinentes según las circunstancias específicas del proyecto; asimismo, la evaluación de la contribución regional del proyecto se adapta mejor a cada caso concreto. A partir de enero de 2023, el Distrito H había tramitado más de 160 proyectos de decoración de categoría especial, y algunos proyectos de renovación urbana han logrado una mayor utilización espacial integral mediante este procedimiento.

(3) Proyectos micro

Los proyectos micro suelen ajustarse a la política de «presentación por subdistrito». En el contexto de la renovación urbana, estos proyectos se agrupan frecuentemente en iniciativas de renovación a escala de distrito, caracterizadas por pequeñas superficies edificadas individuales y una distribución espacial concentrada de los servicios ofrecidos. Los formatos empresariales más adecuados para esta tipo de renovación son los servicios al consumidor; además, un número considerable de propiedades inicialmente destinadas a usos no comerciales también requieren una optimización funcional. Bajo las condiciones previas de registro y supervisión de la seguridad, reducir la intervención gubernamental en las actividades del mercado y permitir que este desempeñe un papel central permite lograr de manera más efectiva una mejora general en la apariencia del distrito y su vitalidad comercial. En la conocida renovación del Distrito Y del Distrito H, se utilizaron propiedades de uso no comercial para la promoción cultural, servicios comunitarios y empresariales, así como para otros fines de interés cuasi público, aplicándose frecuentemente la política de «inscripción por subdistrito».

4.1.2 Aplicación de otras herramientas

Debido a las diferentes prioridades, las herramientas gubernamentales correspondientes se aplican de manera distinta según los proyectos, que varían en escala y tipo. Por ejemplo, las plataformas gubernamentales participan de forma más intensiva en proyectos clave y complejos, mientras que su participación es menor en proyectos de construcción más sencillos o adecuados, así como en proyectos micro. Asimismo, las subvenciones fiscales se centran en áreas y proyectos clave de renovación, al tiempo que también apoyan proyectos micro de interés público. El autor resume la aplicación de diferentes herramientas gubernamentales en distintos tipos de proyectos en la Tabla 1.

Tabla 1 Aplicación de herramientas gubernamentales en diferentes proyectos

herramienta gubernamental		Proyectos Principales	Proyectos de construcción adecuados	Microproyectos
Herramientas regulatorias	Regulaciones políticas	Principalmente «uso transitorio»	Principalmente «ornamentación de categoría especial»	Principalmente el «registro por subdistrito»
	Planificación para la renovación de los distritos electorales	Planificación clave	Está involucrado en parte.	Resumen direccional
Herramientas Organizativas	Plataforma gubernamental	Participando	Participación limitada	Participación limitada
	Empresas estatales	Participando	Participación parcial	Participación parcial
Herramientas económicas	Privatización	Participación colaborativa	Participación parcial	Participación parcial
	Subvención fiscal	Está involucrado.	Involucración limitada	Está involucrado.

4.2 Efectos y impactos prácticos

Este artículo intenta ofrecer una evaluación resumida de los efectos y impactos prácticos de las vías transitorias desde tres aspectos: eficacia, relación beneficio- costo y manejabilidad.

4.2.1 Eficacia

El criterio más importante para determinar el éxito de las políticas y herramientas es su eficacia. Desde esta perspectiva, las acciones de renovación urbana del Distrito H han obtenido resultados notables. Al haber iniciado la renovación relativamente temprano, los distritos Y y W han preservado en gran medida la estructura urbana

histórica y la vitalidad de la vida cotidiana, logrando gradualmente la activación económica regional y la modernización industrial mediante un enfoque que va desde puntos concretos hacia áreas completas. Numerosos proyectos clave de renovación urbana han recibido una respuesta positiva por parte del público y revisten una importancia demostrativa tanto en Shanghai como a nivel nacional. En este proceso, la renovación de los activos estatales existentes representa una proporción significativa; los recursos existentes han sido revitalizados ampliamente, contribuyendo de manera sustancial al desarrollo regional. El marco general de la planificación para la renovación de distritos se ha mantenido durante toda la implementación sin modificaciones importantes. La aplicación integrada de las herramientas gubernamentales ha traducido las políticas y planes en la práctica, logrando de manera efectiva los objetivos establecidos.

4.2.2 Relación de beneficios

Partiendo de la eficacia, es necesario considerar más detenidamente el equilibrio entre beneficios y costos. Desde la perspectiva de la relación de beneficios, el gasto fiscal directo del gobierno consta únicamente de una cantidad modesta de fondos especiales de subsidios (aproximadamente 30 millones de yuanes entre 2018 y 2023) y de asignaciones esporádicas, mientras que la inversión total utilizada en los proyectos de renovación urbana ha alcanzado miles de millones de yuanes. Los proyectos de decoración de categorías especiales han atraído a más de 50 empresas, y las nuevas empresas generaron ingresos fiscales superiores a 1000 millones de yuanes durante el período 2021-2022. Las vías transitorias han reducido eficazmente los costos de transacción, han estimulado el entusiasmo de los participantes del mercado, han impulsado la implementación de proyectos de renovación urbana y la atracción de inversiones regionales, y han fomentado una situación de beneficio mutuo entre los sectores público y privado.

4.2.3 Facilidad de gestión

Los problemas de gestión que surjan durante la ejecución del proyecto también deben incorporarse a la evaluación de las herramientas gubernamentales. Desde el punto de vista de la manejabilidad, en cuanto a la gestión interna del sector público, el mecanismo de responsabilidad compartida ha creado espacio para la innovación gestional. Desde la introducción de vías transitorias para la renovación urbana, mediante una aplicación caso por caso y un perfeccionamiento continuo, se han desarrollado sistemas de consulta pertinentes, sistemas de revisión conjunta, así como mecanismos de reuniones regulares y conferencias interdepartamentales, lo que ha contribuido a una mejora gradual de la eficiencia organizativa. En cuanto a la gestión externa, una vez establecido un marco normativo viable, los titulares de derechos pertinentes también tienen incentivos para registrar el uso de sus terrenos mediante canales legítimos y cumplidores, lo que reduce las deficiencias en sus derechos de propiedad y los riesgos de gestión. Los espacios que anteriormente se utilizaban de forma informal o irregular por diversas razones históricas han sido gradualmente sometidos a una supervisión integral durante todo su ciclo de vida. Los resultados prácticos demuestran que, aunque las vías transitorias y sus herramientas gubernamentales han requerido procedimientos de gestión adicionales, siguen siendo fácilmente operables y manejables.

5 Reflexiones sobre la equidad de los caminos transicionales

Las vías transitorias ofrecen soluciones a corto plazo más flexibles para satisfacer la necesidad de cambios funcionales rápidos y un uso espacial complejo. No obstante, analizar la renovación urbana desde estas vías desde una perspectiva de equidad plantea una serie de preguntas fundamentales.

En primer lugar, dado que ya no se realiza el proceso de subasta pública ni de inscripción en bolsa, y que las preferencias en materia de terrenos así como los derechos operativos ampliados se otorgan directamente a los titulares actuales de derechos de propiedad, ¿qué entidades han beneficiado de estas medidas preferenciales? ¿Han realizado dichas entidades beneficiarias contribuciones correspondientes?

En segundo lugar, dado que se han eximido los pagos adicionales por la prima de terreno inicialmente exigidos, el gobierno ha perdido su fuente más directa y principal de ingresos fiscales en dichos proyectos. Entonces, ¿hacia dónde fluye finalmente la parte adicional del valor del terreno? ¿Cómo se protegerán los intereses públicos?

Se trata de preguntas que las vías transitorias para la renovación urbana y el desarrollo de los correspondientes instrumentos gubernamentales deben considerar y abordar seriamente. Partiendo de estas cuestiones, este artículo analiza la equidad de dichas vías en la renovación urbana desde tres niveles de significado.

5.1 Capital básico: Comparabilidad de las contribuciones de los interesados

El primer nivel de significado es la equidad básica, que se comprende comúnmente como «más trabajo, más salario; menos trabajo, menos salario» [17]. En el contexto de los procesos transitorios para la renovación urbana, esto puede interpretarse como si las entidades que benefician de las preferencias políticas han realizado contribuciones proporcionales.

Los beneficiarios más directos de esta política son los titulares de derechos sobre la propiedad de las empresas transportistas, quienes gozan de privilegios en relación con el uso del suelo. En la práctica, las vías transitorias iniciales se inclinaron claramente en favor de los activos estatales locales, sobre los cuales el gobierno local ejercía un control firme. No obstante, debido a la escasez de recursos de transporte en las zonas urbanas centrales, los recursos territoriales que el gobierno local puede controlar de manera integral están disminuyendo, y los próximos objetivos de las políticas y medidas se centrarán en los activos estatales no territoriales sobre los cuales el control del gobierno local es más limitado. Entre los beneficiarios más amplios de la política también se incluyen las entidades operativas y utilizadoras de los transportistas que disfrutaban indirectamente de beneficios en cuanto al alquiler; en la práctica, el gobierno local suele imponerles requisitos correspondientes de aportes públicos. Este

impone restricciones a dichas entidades para que realicen contribuciones adecuadas mediante limitaciones a las dos categorías mencionadas de beneficiarios y a través de negociaciones ex ante, con el fin de maximizar la retención de los incrementos de valor del suelo dentro de la región. Según los datos citados en la discusión anterior sobre las tasas de beneficio, los rendimientos obtenidos por los beneficiarios de la política son, en general, considerables.

No obstante, dado que resulta difícil establecer condiciones de vinculación claramente cuantificadas y rigurosamente controladas respecto a los niveles de contribución de las entidades beneficiarias desde el inicio del proyecto, el enfoque actual suele registrar los objetivos de valor deseados por el gobierno mediante actas de reuniones, informes sobre la situación y cartas de compromiso. Estas expresiones tienden a constituir un control suave, por lo que no se garantiza necesariamente la compatibilidad entre las contribuciones de las partes interesadas. Tomando como ejemplo las estadísticas del autor sobre la implementación de la determinación de «ornamentación de categoría especial» en el Distrito H durante tres años (2020 a principios de 2023), de los más de 40 proyectos de este tipo que contaban con condiciones claras de atracción y compromisos industriales, más del 20 % presentaron desviaciones en su orientación industrial respecto a los compromisos iniciales, fracasos empresariales o cierre, o niveles reales de ingresos fiscales significativamente inferiores a las estimaciones. Por lo tanto, los mecanismos de evaluación y supervisión del desempeño de las contribuciones de los beneficiarios, así como los mecanismos de optimización y salida para el uso de los vehículos transportistas, deben constituir direcciones esenciales para la mejora de las políticas.

5.2 Equidad procesal: visibilidad de las reglas de solicitud

El segundo nivel de significado es la equidad procedimental: sobre la base de objetivos razonables, también se requieren procedimientos justos, transparentes y predecibles para garantizar que se logren los objetivos [18]. Desde esta perspectiva, se imponen exigencias más elevadas en cuanto a la visibilidad de las reglas aplicables a las políticas relacionadas con los procesos transitorios.

En primer lugar, las políticas pertinentes relativas a los caminos de transición están todas accesibles al público; no obstante, esto no implica que sean igualmente visibles ni igualmente viables para todas las entidades potenciales que cumplan con los requisitos establecidos. Existen asimetrías de información en la difusión y el ajuste de dichos caminos políticos. En general, las entidades estatales territoriales cuentan con una ventaja informativa, ya que poseen amplia experiencia en la ejecución de proyectos clave a nivel local y mantienen frecuentes interacciones comerciales con las autoridades locales competentes; por ello, conocen profundamente los requisitos y condiciones esenciales para la aprobación de políticas públicas. Además, cuando el gobierno local lleva a cabo actividades de movilización con los titulares de derechos pertinentes en las zonas y proyectos clave de renovación, también puede difundir proactivamente las políticas y definir las vías a seguir tras las negociaciones de intereses. Los titulares de derechos que no participan en estos canales deben obtener la información de forma independiente. Esto es especialmente evidente en las políticas que ofrecen preferencias más amplias en cuanto al uso del suelo.

En segundo lugar, la aplicación de las vías transitorias aún implica ciertas reglas latentes en esta etapa. Las condiciones para implementar dichas vías no pueden cuantificarse con precisión, y los casos similares no pueden equipararse ni analogizarse de forma sencilla. En primer lugar, las contribuciones en distintas dimensiones —como

la localización fiscal, los compromisos industriales, el beneficio público y la adquisición y reserva de terrenos— no son comparables desde un punto de vista cuantitativo. En segundo lugar, las circunstancias históricas, las relaciones de interés y la influencia así como el impulso de los titulares de derechos pertinentes están profundamente interconectados. En tercer lugar, pueden estar implicadas las funciones, responsabilidades y riesgos de distintos departamentos. Bajo el efecto combinado de estos complejos antecedentes y consecuencias, incluso los departamentos gubernamentales especializados en la aprobación encuentran difícil comprender la magnitud del proceso de autorización; por ello deben basarse en la experiencia personal de cada gestor para realizar evaluaciones caso por caso destinadas a eliminar obstáculos específicos, e incluso pueden recurrir a estrategias de evitación de responsabilidades, ya sea de forma horizontal o ascendente. Esto conduce a proyectos que involucran intereses más amplios y que, por lo general, requieren períodos preliminares cada vez más prolongados; durante este proceso, numerosos planes de proyecto quedan archivados o sin resolver.

En general, los verdaderos beneficiarios de las vías transitorias siguen limitándose a un grupo relativamente reducido, y la transparencia de sus normas de aplicación aún puede mejorarse. Es necesario mantener una vigilancia constante para evitar que estas vías se conviertan en políticas ocultas que permanecen fuera del alcance público, así como para prevenir el surgimiento de oportunidades de búsqueda de renta.

5.3 Justicia basada en la equidad: Distribución y redistribución de intereses espaciales

El tercer nivel de significado consiste en una equidad basada en la justicia, que garantiza los ingresos del sector público mediante mecanismos de distribución y corrige las desigualdades existentes a través de mecanismos de redistribución, orientando adecuadamente la asignación de intereses hacia los grupos desfavorecidos [19]. Según este criterio, las vías transitorias requieren un análisis profundo de los mecanismos de distribución y redistribución de los intereses espaciales. Que los intereses públicos se reflejen plenamente debe constituir la base fundamental para determinar si las vías de transición pueden basarse en la equidad.

(1) Distribución de los ingresos por rentas del suelo

La teoría de la recuperación del valor ofrece la siguiente perspectiva: los incrementos en el valor del suelo atribuibles a las contribuciones sociales (por ejemplo, el crecimiento socioeconómico natural, la planificación y gestión del uso del suelo por parte del gobierno o la construcción de infraestructuras públicas) deberían, en cierta medida, devolverse al sector público para compensar sus inversiones o financiar futuros proyectos públicos

[29].En la práctica anterior de renovación urbana en China, el modo principal de recuperación del valor consistía en que el gobierno adquiriera y almacenara terrenos para luego transferirlos, obteniendo así los incrementos de valor mediante ingresos por primas por terreno. No obstante, este enfoque suprimió la iniciativa de las entidades del mercado hacia una transformación espontánea y impuso una fuerte presión fiscal al gobierno [22].El mecanismo de recuperación de valor en las vías transicionales se basa principalmente en las contribuciones de las entidades implementadoras, mientras que los beneficios del sector público se reflejan principalmente en un aumento de los ingresos fiscales, concretamente los ingresos por alquileres y impuestos.

En cuanto a los ingresos por alquiler, tomando como ejemplo la renovación del Distrito Y: una empresa de desarrollo cultural, que actuó como entidad coordinadora de la renovación, arrendó y renovó tiendas y propiedades estatales situados a ambos lados del Distrito Y, principalmente mediante el procedimiento de «inscripción en subdistrito». Inicialmente, las tiendas del distrito se encontraban en declive y los niveles originales de alquiler eran bajos. Durante los primeros tres años de renovación, el Distrito H arrendó los recursos consolidados de las instalaciones comerciales estatales al organismo coordinador de la renovación a precios reducidos respecto a sus valores estimados, con alquileres que aumentaban anualmente. En los años siguientes, el distrito operó principalmente según un modelo basado en contenido y tráfico; tras convertirse en un barrio conocido por su estilo moderno y vanguardista, se integró progresivamente con la renovación orientada a la industria tecnológica del Distrito G. A medida que las jóvenes empresas creativas y tecnológicas se desarrollaron en la zona circundante, aumentaron los niveles de consumo regional; además, los inquilinos finales alquilaban locales a alquileres superiores a los de las empresas de servicios premium de las áreas cercanas, manteniendo así los alquileres reales constantemente en niveles elevados. En los últimos años, los alquileres que cobran las entidades estatales a la entidad coordinadora han aumentado gradualmente hasta alcanzar niveles comparables a los de las compañías de transporte de primas en ubicaciones similares, logrando así una revitalización rentable de los activos estatales y un incremento de los ingresos por alquiler para el sector público. En conjunto, tanto el sector público como el privado han obtenido un resultado beneficioso mutuo mediante la renovación urbana a través de vías transitorias.

En cuanto a los ingresos fiscales, tomando como ejemplo la renovación del Distrito G: una empresa de inversión en alta tecnología, que actúa como entidad encargada de la implementación y operación del proyecto, renovó aproximadamente 8.000 m² de espacio de oficinas en las cercanías del distrito (compuesto principalmente por entidades estatales gestadoras de activos dispersos), e invirtió, fomentó y atrajo cerca de 20 empresas tecnológicas (principalmente especializadas en inteligencia artificial) (Tabla 2). Solo en 2022 generó ingresos fiscales totales de casi 75 millones de yuanes. Dado que el proyecto aún se encuentra en fases iniciales y las empresas incubadas aún no han logrado estabilizarse ni crecer de manera sostenida, los ingresos fiscales acumulados no han sido suficientes para compensar el valor de los ingresos por primas de terreno preferenciales perdidos. No obstante, con el paso del tiempo, las empresas generadoras de impuestos y las industrias tecnológicas emergentes que impulsa deberían contribuir al desarrollo saludable a largo plazo de la región.

(2) Reasignación de los derechos de uso espacial

La redistribución puede adoptar diversas formas; este artículo se centra principalmente en la redistribución de los derechos de uso espacial. Por ejemplo, convertir terrenos y propiedades dispersos, de baja eficiencia o inactivos sin costo alguno para su utilización en proyectos de interés público o cuasi-público constituye una forma de redistribución espacial llevada a cabo por el sector público en beneficio de poblaciones desfavorecidas (mayores, personas con discapacidad o enfermedades, desempleados, etc.). Por ejemplo, los proyectos clasificados como «apoyados» en el proceso de aprobación de decoraciones de categoría especial del Distrito H incluyen principalmente proyectos de servicio público, como centros culturales comunitarios, centros de actividades deportivas, centros de servicios de salud, bases de formación pública y escuelas de educación especial; para estos proyectos, los departamentos responsables de la aprobación suelen emitir opiniones de apoyo de forma directa. Otro ejemplo consiste en incentivar a las entidades del proyecto a dedicar partes de sus derechos de propiedad a espacios públicos abiertos mediante subsidios: por ejemplo, abrir patios originalmente cerrados, transformar edificios orientados hacia la calle en arcadas o hacer accesibles para el público las techos de los edificios y las zonas verdes verticales las 24 horas del día. Esta forma de redistribución espacial es muy común en proyectos de asociación público-privada.

Tabla 2: Lista de empresas que se están transformando en el proyecto de renovación del bloque G (anónimas)

Nombre de la empresa	Empresa de Tecnología	Empresa certificada por IA	Capital registrado: 10.000 yuanes	Rango acumulado de impuestos a nivel distrital / 10.000 yuanes	Rango impositivo integral acumulado / 10.000 yuanes
Una empresa del grupo Tecnología S.A.	Sí	Sí	~25	10–100	1,000+
B Microelectronics Co., Ltd.	Sí	Sí	~3,600	10–100	100–1,000
C. Información Technology Co.,	Sí	Sí	~1,100	10–100	100–1,000

Ltd.					
D Technology Co., Ltd.	Sí	Sí	~170	0–10	10–100
E Information Technology Co., Ltd.	Sí	Sí	~240	0–10	0–10
F Servicio de Propiedad Intelectual S.A.			~2,000	0–10	0–10
Qantech Tecnología Cuántica (Shanghái) S.A.	Sí		~100	0–10	0–10
H Enterprise Management Co., Ltd.			~750	0–10	0–10
sucursal de Shanghái de I Technology (Jiaxing) Co., Ltd.	Sí		—		10–100
J Technology Co., Ltd.	Sí		~200	Ninguno	0–10
K Technology Co., Ltd.	Sí	Sí	~100	Ninguno	0–10
L Technology Co., Ltd.	Sí	Sí	~1,200	Ninguno	0–10
M Internet of Things Co., Ltd.	Sí		~150	Ninguno	0–10
N Intelligent Technology Co., Ltd.	Sí		~5,200	Ninguno	0–10
sucursal de Shanghái de O Technology Co., Ltd.	Sí		—	Ninguno	0–10
P Intelligent Technology Co., Ltd.	Sí		~2,000	Ninguno	0–10
sucursal de Shanghái de Q Vision Technology Co., Ltd.	Sí		—	Ninguno	
R Intelligent Technology Co., Ltd.	Sí		~100	Ninguno	Ninguno

Fuente de datos: Encuesta empresarial

5.4 Resumen de las reflexiones sobre la equidad

Desde una perspectiva macro, las vías de transición presentan un buen desempeño: para el gobierno, al fomentar una utilización del suelo de alta calidad, se conserva la flexibilidad para ajustarse o retirarse en cualquier momento, lo que reduce en cierta medida la pérdida de activos estatales derivada de especulaciones inmobiliarias impulsadas por inversiones de capital puntual. Para las empresas, que son los principales beneficiarios de la política, la mayoría ha realizado contribuciones correspondientes en materia de desarrollo económico regional y bienestar público, intercambiando responsabilidades proporcionales a sus derechos sobre el desarrollo espacial. Para el público, una parte de los incrementos en el valor del suelo ha regresado al sector público, sentando así una base sólida para los intereses públicos y la redistribución social, y al mismo tiempo facilitando un mayor acceso a los espacios públicos y a las instalaciones de servicios públicos mediante la redistribución de los derechos de uso del espacio.

Desde una perspectiva detallada, las vías transitorias pueden dar lugar a ciertos problemas en la gestión estandarizada, como la igualdad y la visibilidad de las reglas de aplicación de las políticas. Los tres niveles de equidad son teóricamente complementarios y, en conjunto, constituyen un concepto integral de «equidad». No obstante, en la práctica a veces surgen tensiones que resulta difícil conciliar simultáneamente. Se recomienda que el diseño institucional se fortalezca aún más en la práctica, mediante una reflexión cuidadosa sobre las relaciones entre los tres niveles de equidad.

En primer lugar, la equidad básica debe servir como referencia fundamental, garantizando que las entidades que disfrutaban de beneficios políticos hayan realizado contribuciones proporcionales. En caso contrario, se debe exigir una salida oportuna para evitar el desperdicio continuo y la pérdida de recursos por parte de los transportistas. En concreto, deben realizarse mejoras adicionales en los mecanismos de evaluación del desempeño y supervisión de las contribuciones de los beneficiarios, así como en los sistemas de optimización y salida relacionados con el uso de los servicios de transporte.

En segundo lugar, la equidad procesal debe constituir la base fundamental. Procedimientos justos y transparentes pueden reforzar la legitimidad de la toma de decisiones. En particular en los proyectos de renovación de carácter predominantemente comercial, es necesario mejorar aún más la simetría de la información, clarificar las responsabilidades sociales acordes con las preferencias políticas y brindar a las empresas privadas mayores oportunidades para competir. Incluso cuando las limitaciones de recursos y las preferencias políticas son inevitables, las reglas de prioridad y los criterios de ponderación deben establecerse claramente para garantizar que los procesos de toma de decisiones sean basados en evidencia y rastreables.

Finalmente, la equidad basada en la justicia debe actuar como mecanismo de equilibrio. En los proyectos orientados principalmente al interés público o que conllevan mayores riesgos, las empresas estatales asumen responsabilidades estratégicas y sociales más significativas, lo que contribuye de manera más efectiva a garantizar mayores beneficios para el sector público. Las preferencias políticas otorgadas por los gobiernos locales en dichos proyectos pueden considerarse una compensación y un respaldo a las responsabilidades adicionales asumidas por estas empresas.

6 Conclusiones y perspectivas

En la era del desarrollo basado en acciones, el sistema de planificación de China necesita urgentemente superar, en cierta medida, las restricciones rígidas y generar una mayor flexibilidad para responder a las necesidades prácticas del desarrollo socioeconómico y de la renovación urbana. La orientación política correspondiente está pasando de enfoques obligatorios y directos a métodos más basados en incentivos, comunicativos, contractuales y dinámicamente adaptativos. Así han surgido vías transitorias para la renovación urbana. Esta nueva vía política cuenta con sólidas bases prácticas, requiere urgentemente una validación empírica y una reforma profunda, y la investigación relacionada presenta amplias perspectivas de aplicación.

Como distrito urbano central de una megaciudad que entró relativamente temprano en la fase de desarrollo basado en el uso de suelo, el Distrito H ha explorado activamente prácticas innovadoras en los procesos de transición. A través de investigaciones empíricas, el autor concluye que, tomando como bases políticas el «uso transitorio», la «decoración de categorías especiales» y el «registro por subdistrito», el Distrito H ha impulsado una serie de proyectos de renovación urbana de distintas naturalezas y escalas mediante enfoques transitorios, otorgando a las entidades responsables proyectos con diferentes preferencias de uso del suelo, y realizando contribuciones significativas a la revitalización de los activos estatales del distrito, a la atracción de ingresos fiscales industriales y a la mejora de los servicios públicos.

En el proceso de implementación de los objetivos políticos, el Distrito H ha utilizado una serie de herramientas gubernamentales, incluidas herramientas regulatorias, organizativas y económicas. Estas herramientas se aplican con diferentes enfoques según los proyectos, que varían en escala y tipo. La aplicación integrada de estas herramientas gubernamentales ha traducido las políticas y planes en la práctica, logrando eficazmente los objetivos establecidos, reduciendo los costos de transacción, fomentando el entusiasmo de los participantes del mercado y promoviendo una situación de beneficio mutuo entre los sectores público y privado. Al mismo tiempo, dichas herramientas han demostrado una buena operatividad y facilidad de gestión.

Al reflexionar sobre la equidad de las prácticas del Distrito H, el autor concluye que, desde una perspectiva macro, los procesos de transición tienen efectos beneficiosos para todos los tipos de partes interesadas; sin embargo, desde una perspectiva detallada, aún existe margen de mejora en la gestión estandarizada de dichos procesos. Para abordar la tensión inherente entre las tres dimensiones de la equidad, que resulta difícil conciliar simultáneamente, el artículo propone un enfoque adicional de diseño institucional: establecer la equidad básica como referencia fundamental, la equidad procedimental como base y la equidad basada en la justicia como mecanismo de equilibrio, ponderando y priorizando cada dimensión según las características comerciales y de bienestar público de los proyectos individuales. En los proyectos de orientación comercial, debe fortalecerse aún más la simetría informativa, deben definirse con claridad las responsabilidades sociales acordes con las preferencias políticas y se deben otorgar progresivamente a las empresas privadas mayores oportunidades de participación. En los proyectos de orientación al bienestar público, las empresas estatales ofrecen mayores garantías para los servicios de interés social y público así como para el desarrollo económico local; por lo tanto, el apoyo político puede considerarse una compensación por las inversiones adicionales realizadas por dichas empresas.

En resumen, la renovación urbana mediante vías transitorias constituye una iniciativa provechosa, y las herramientas gubernamentales han desempeñado un papel positivo y fundamental para transformar las intenciones políticas en una realidad concreta y alcanzar los objetivos de la renovación urbana. Al mismo tiempo, las vías de transición y sus herramientas gubernamentales, como forma de práctica dentro de un proceso de gobernanza dinámico, deben tener su significado y legitimidad constantemente reevaluados y reconstruidos en el contexto de un entorno socioeconómico en evolución y de un entorno político en constante cambio. Este artículo presenta un marco analítico basado en la teoría de las herramientas gubernamentales y en la teoría de la equidad para describir y explicar la renovación urbana en contextos de transición, con el objetivo de explorar cuestiones prácticas y

ofrecer reflexiones y recomendaciones realistas. La limitación de este trabajo radica en su derivación de muestras obtenidas en un ámbito práctico limitado. De hecho, los problemas técnicos y las contradicciones que surgen durante la transición entre políticas antiguas y nuevas pertenecen al ámbito del conocimiento local; alcanzar una comprensión y aplicación a nivel macro requiere investigaciones más amplias y profundas sobre muestras más diversas. En este sentido, este estudio tiene un gran potencial de expansión y perfeccionamiento.

Referencias

- [1] YIN Weina, GU Ying, SHI Lu. Vías de renovación urbana en las ciudades centrales del delta del río Yangtsé desde una perspectiva de gobernanza: observaciones basadas en las prácticas de Shanghai, Hangzhou, Nanjing y Hefei [J]. *City Planning Review*, 2023(3): 85-91.
- [2] LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, et al. Evolución de las políticas y práctica para proteger los intereses públicos desde la perspectiva del suministro de bienes públicos: un estudio de caso sobre la renovación urbana en Shenzhen [J]. *City Planning Review*, 2024(2): 71-79.
- [3] ZHAO Min, ZHAO Yanjing, LIU Zhi, et al. Simposio académico sobre «la renovación urbana con finanzas públicas sostenibles» [J]. *City Planning Review*, 2024(3): 1-9.
- [4] ZHAO Yanjing, SHEN Jie. Captura de valor y transferencia de riqueza: la lógica financiera subyacente de la renovación urbana [J]. *City Planning Review*, 2023(5): 20-28.
- [5] ZHOU Guangkun, ZHUO Jian. Análisis lógico-teórico y construcción institucional de la transferencia y recompensa de los derechos de desarrollo en el contexto de la renovación urbana [J]. *City Planning Review*, 2023(3): 66-74.
- [6] LIANG Letian. Un estudio comparativo de los casos de determinación del valor del suelo en los sistemas de planificación de China y el Reino Unido [C] // Sociedad de Planificación Urbana de China, Gobierno Popular de Chengdu. Gobernanza espacial para un desarrollo de alta calidad: Actas de la Conferencia Anual Nacional de Planificación de 2020 (04 Historia y Teoría de la Planificación Urbana), 2021.
- [7] YAN Shuxin, WAN Zhiying, LI Jianan. Acción de renovación urbana: connotación, lógica y marco sistémico [J]. *City Planning Review*, 2023(1): 62-68.
- [8] Comité Permanente de la Asamblea Popular Municipal de Shanghai. Reglamentos del Municipio de Shanghai sobre la renovación urbana (aprobados en la 34ª sesión del 15º Comité Permanente de la Asamblea Popular Municipal de Shanghai el 25 de agosto de 2021) [S]. 2021.
- [9] Oficina Municipal de Planificación y Recursos Naturales de Shanghai. Aviso sobre la emisión de las Reglas de Aplicación para la Planificación y el Uso del Suelo en el Proceso de Renovación Urbana de la Ciudad de Shanghai (versión experimental) [N]. 2022.
- [10] PAN Xiaodong, YIN Jun, GU Shu, et al. Evolución del mecanismo de renovación de terrenos industriales existentes en Shanghai desde una perspectiva de derechos de propiedad: un estudio de caso del distrito de Jing'an [J]. *City Planning Review*, 2022(S2): 174-178.
- [11] ZHOU Jian, YAN Shuxin, WAN Zhiying. Reflexiones sobre la mejora del sistema de renovación urbana de Shanghai [J]. *City Planning Review*, 2019(1): 20-26.
- [12] WU Zhiqiang. Doce elementos esenciales de la renovación urbana [J]. *City Planning Review*, 2024(3): 16-23.
- [13] CHEN Peng. Exploración del mecanismo impulsor de la renovación urbana en las zonas históricas de conservación de Shanghai para facilitar su implementación [J]. *City Planning Review*, 2024(2): 80-89.
- [14] CHEN Zhenming. Introducción a las herramientas gubernamentales [M]. Pekín: Editorial de la Universidad de Pekín, 2009.
- [15] Comisión Giekerk. Escándalo relacionado con los beneficios de atención infantil en los Países Bajos [DB/OL]. https://en.wikipedia.org/wiki/Dutchchildcarebenefits_scandal, 2024-5-20.
- [16] VEDUNG, E. Instrumentos de política: tipologías y teorías [M] // BEMELMANS-VIDEC M L, RIST R C, VEDUNG E, et al. Instrumentos de política y su evaluación. Nueva Jersey: Transaction Publishers, 1998.
- [17] ADAMS J S. Hacia una comprensión de la desigualdad [J]. *Journal of Abnormal & Social Psychology*, 1963, 67(5): 422-436.
- [18] THIBAUT J W, WALKER L. Justicia procedimental: un análisis psicológico [M]. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1975.
- [19] Rawls J. Una teoría de la justicia [M]. Cambridge, MA: Belknap Press y Harvard University Press, 1971.
- [20] ZHANG Zhihao. Evaluación de la equidad en la distribución de parques urbanos y espacios verdes [D]. Universidad de Construcción de Shandong, 2023.
- [21] JIANG Fandong. Reexaminando la reubicación: como un asunto de equidad en la producción espacial [C] // Sociedad de Planificación Urbana de China, Gobierno Popular de Dongguan. Desarrollo sostenible y planificación racional: Actas de la Conferencia Anual Nacional de Planificación de 2017 (02 Renovación Urbana). 2017: 9.
- [22] HU Yingjie, LU Bin. El mecanismo de recuperación de valor y su análisis del desempeño en la renovación de terrenos industriales en China [J]. *Estudios sobre Desarrollo Urbano*, 2016, 23(4): 61-66.
- [23] Gobierno Popular Municipal de Shanghai. Notificación de la Oficina General del Gobierno Popular Municipal de Shanghai sobre la emisión de varias medidas políticas para fomentar la inversión efectiva y estabilizar el desarrollo económico en el municipio de Shanghai [N]. 2020.
- [24] Comisión Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural de Shanghai. Medidas de implementación para la gestión de proyectos de decoración y renovación de edificios en el municipio de Shanghai [S]. 2020.

[25] Comisión Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural de Shanghai. Serie de explicaciones complementarias (I) sobre las medidas de implementación para la gestión de proyectos de decoración y renovación de edificios en el municipio de Shanghai [OB/OL]. 12 de mayo de 2020. <https://zjw.sh.gov.cn/zcjd/20200512/32ef46815c044faebf5aab65b72f41fe.html>

[26] Gobierno Popular Municipal de Shanghai. Aviso de la Oficina General del Gobierno Popular Municipal de Shanghai sobre la transmisión de las Opiniones Orientadoras de la Comisión Municipal de Construcción y Transporte y otros cinco departamentos relativas a la mejora adicional de la división de la gestión de proyectos de construcción en el municipio [N]. 2012.

[27] Gobierno Popular del Distrito H. Notificación sobre la transmisión de las Opiniones de Implementación relativas al fortalecimiento adicional de la seguridad en la producción de proyectos de construcción en el Distrito H (versión experimental), elaboradas por la Comisión de Gestión de Construcciones del Distrito [N]. 2019.

[28] Oficina Distrital de Planificación y Recursos Naturales del H. Actas de la reunión de trabajo sobre la determinación del ajuste funcional en proyectos de decoración y renovación [R]. 2020.

[29] CAI Xiao, LIU Weidong. Revisión de la investigación internacional sobre la gestión de los ingresos por tierras gubernamentales [J]. China Real Estate, 2017(21): 71-80.

Revisado: Septiembre de 2024

Ai 辅助翻译