

Acción pública y optimización de la gobernanza en la transformación de los espacios industriales existentes: una perspectiva basada en los derechos de control

HUANG Weidong, LI Zhibing, YANG Rui, QIU Ling

Resumen. En un contexto de modernización industrial y creciente restricción de la oferta de suelo, la transformación de los espacios industriales existentes se ha convertido en una herramienta fundamental de los gobiernos locales para desarrollar fuerzas productivas de nueva calidad y promover un crecimiento de alta calidad. Sin embargo, la distribución desigual de los costes y beneficios genera divergencias de intereses y juegos estratégicos entre niveles de gobierno, lo que hace urgente identificar vías de optimización de una gobernanza vertical coordinada. A partir de la teoría de los derechos de control, el artículo construye un marco analítico ampliado que abarca todo el proceso de redesarrollo —preparación del suelo, desarrollo y construcción, y seguimiento y gestión— y lo aplica a los casos de Suzhou, Foshan y Dongguan. Se examinan las distintas configuraciones de asignación de los derechos de control y los modelos de gobernanza observados en las tres ciudades, así como sus mecanismos de formación, costes de gobernanza y posibles vías de mejora. Los resultados muestran que la estructura administrativa local, los objetivos de transformación de los espacios existentes y los costes de transacción propios de cada etapa determinan conjuntamente la configuración del control y la elección de instrumentos, al tiempo que generan costes y tensiones internas específicos. Se recomienda diseñar mecanismos más precisos y diferenciados por zona y categoría, de acuerdo con las características y necesidades locales, a fin de optimizar la gobernanza espacial, ordenar la transformación de los espacios industriales existentes y sostener de forma duradera las economías locales.

Palabras clave: espacios industriales existentes; redesarrollo de suelo infrautilizado; derechos de control; gobernanza espacial; acción pública.

Clasificación de la Biblioteca China: TU984. Código del documento: A. DOI: 10.16361/j.upf.202503009. Número de artículo: 1000-3363 (2025) 03-0070-09.

En el contexto de una nueva oleada mundial de revolución científica, tecnológica e industrial, la incertidumbre internacional y las exigencias de seguridad de las cadenas de suministro aceleran la reconfiguración de la división global del trabajo. Las empresas líderes avanzan gradualmente hacia la integración vertical; los grandes actores innovadores se concentran en las principales metrópolis, mientras que las pequeñas y medianas empresas innovadoras adoptan localizaciones más dispersas [1]. Esta tendencia brinda a los territorios oportunidades para atraer nuevas industrias y agentes innovadores, modernizar su estructura productiva y promover el crecimiento. Al mismo tiempo, plantea nuevas exigencias a los espacios industriales: suelo de gran escala, listo para su uso, bien equipado y con alta calidad ambiental para las empresas líderes; y soportes espaciales de mayor calidad, menor coste y mejores servicios para los actores innovadores de pequeña y mediana escala.

A medida que se reduce la oferta de nuevo suelo urbanizable y se impulsa con fuerza el redesarrollo de terrenos infrautilizados, los gobiernos locales exploran la transformación de los espacios industriales existentes. Buscan reactivar suelo industrial ineficiente, crear soportes de alta calidad y responder a las necesidades de las industrias emergentes. Esta cuestión ha recibido una atención académica creciente. Los primeros estudios se centraron principalmente en la reconversión de suelo industrial y en las respuestas de la planificación [2-3]. Trabajos posteriores recurrieron a los regímenes de propiedad y a los mecanismos de restitución de beneficios para explicar los cambios normativos y los mecanismos de transformación [4-5]. Más recientemente, numerosos autores han analizado los conflictos de derechos de propiedad y la distribución de beneficios entre actores, con el fin de identificar vías de reforma institucional y mejora de la gobernanza [6-8]. No obstante, la literatura se concentra sobre todo en las contradicciones entre el gobierno, los titulares originarios de derechos y el mercado, y

presta todavía escasa atención a las relaciones internas de la administración, que a menudo se trata como un actor de intereses homogéneos.

En realidad, los gobiernos locales no constituyen un bloque unificado en la transformación de los espacios industriales existentes. El aumento de los costes de negociación para la demolición, las tensiones presupuestarias locales y la incertidumbre de la captación industrial generan intereses divergentes. Los gobiernos municipales suelen buscar la liberación de grandes superficies continuas mediante operaciones concentradas, la atracción de empresas líderes o la construcción de parques de alta calidad. Las administraciones de base prefieren transformaciones de menor escala, dispersas y progresivas, que reduzcan las dificultades operativas, limiten el riesgo financiero y se adapten con mayor flexibilidad a la demanda. Estas diferencias producen tensiones de gobernanza y juegos internos entre niveles administrativos, que influyen profundamente en el proceso de transformación. Se trata de una contradicción estructural, en el redesarrollo del suelo existente, entre el sistema de autoridad y la gobernanza eficaz [9]. Coordinar los intereses de los distintos niveles de gobierno y optimizar la configuración de gobernanza constituye, por tanto, una cuestión central.

¿Cómo abrir la «caja negra» del funcionamiento interno de la administración? Cao Zhenghan [10], a partir del riesgo de dominación, propuso el mecanismo de «gobierno separado entre los niveles superior e inferior». Zhou Li'an [11] formuló el «sistema de delegación administrativa» para describir las relaciones de encargo entre niveles de gobierno. Sobre esta base, Zhou Xueguang [12] desarrolló la teoría de los «derechos de control», que integra en un marco microscópico unificado las relaciones internas de autoridad y las distintas formas de gobernanza. Este estudio se apoya en dicha teoría para examinar la asignación de los derechos de control en la transformación de los espacios industriales existentes, sus mecanismos de formación y costes diferenciados, así como las posibilidades de una cogobernanza espacial más eficaz.

El artículo analiza primero la pertinencia de los derechos de control para estudiar la gobernanza espacial y construye un marco adaptado a la transformación de los espacios industriales existentes. A continuación, examina las acciones públicas, la asignación del control y los modelos de gobernanza de tres grandes ciudades manufactureras —Suzhou, Foshan y Dongguan—, y analiza sus mecanismos de formación y costes asociados. Finalmente, discute, desde la perspectiva de los derechos de control, cómo mejorar los mecanismos locales de redesarrollo del suelo e instaurar una gobernanza vertical coordinada.

1 Marco analítico: asignación de los derechos de control en la transformación de los espacios industriales existentes

1.1 Una perspectiva micro de la gobernanza espacial: de los derechos de propiedad a los derechos de control

Los derechos de propiedad constituyen la base de la gobernanza espacial. A escala micro, su interacción y distribución entre actores configuran el proceso de gobernanza [13]. La evolución conceptual de la propiedad sigue una trayectoria que va del «control sobre la cosa» al «haz de derechos» y, posteriormente, a los «derechos residuales de control». En el derecho romano, la propiedad se entendía como el poder del propietario sobre el bien. Desde el siglo XIX, se descompuso en un haz de facultades —posesión, uso, beneficio y disposición— que se convirtió en fundamento importante de la economía institucional [14]. Con el desarrollo de la teoría de la empresa, Oliver Hart y otros investigadores, partiendo de la teoría de los contratos incompletos, introdujeron el concepto de «derechos residuales de control»: dado que los contratos reales son inevitablemente incompletos, el propietario conserva derechos más allá de lo expresamente estipulado; cuanto mayor es su control, mayor es su capacidad de decisión y su participación en los ingresos residuales [15]. El control constituye, por tanto, el núcleo de los derechos de propiedad, de las negociaciones patrimoniales y de la distribución de beneficios.

En el contexto chino de propiedad pública del suelo, el Estado conserva el control sustantivo de la tierra y ocupa una posición central en la gobernanza espacial y en la definición de derechos [16]. La asignación de derechos sobre suelo de expansión se estructura mediante un sistema jerárquico descendente: el Estado central realiza la asignación inicial a los gobiernos locales mediante la zonificación espacial, las cuotas y la planificación; los

gobiernos locales efectúan una segunda asignación mediante la planificación espacial y las autorizaciones; finalmente, las administraciones de base interactúan con los titulares originarios y los actores del mercado para definir los ingresos residuales del suelo [17-19]. La renovación del suelo existente ha evolucionado, a su vez, desde la dirección pública hacia la cooperación público-privada y, después, hacia la coordinación multipartita [20]. Con el avance de la urbanización y la ralentización inmobiliaria, también cambia la configuración neoestatista: el poder central recupera gradualmente derechos de control, regulando, entre otros aspectos, las tasas de demolición y la relación entre demolición y reconstrucción; los gobiernos locales refuerzan la coordinación integral y la participación de empresas públicas, mientras se retrae la inversión privada [21]. En este contexto de recentralización, la interacción y los juegos entre autoridades adquieren una importancia creciente. Aclarar la gobernanza vertical resulta esencial para transmitir las intenciones estratégicas y asegurar la eficacia de la acción sobre el terreno.

La teoría de los derechos de control ofrece precisamente una lectura micro de las relaciones de autoridad y de las interacciones internas de la administración. Zhou Xueguang y sus colaboradores [12] equiparan los niveles superior e inferior a un principal, un gestor y un agente. Descomponen el control en tres dimensiones —derecho a fijar objetivos, derecho de inspección y aceptación, y derecho a distribuir incentivos— e identifican, según su distribución entre niveles de gobierno, modalidades de gobernanza fuertemente acoplada, de delegación administrativa, débilmente acoplada y federalista^① (tabla 1). Esta matriz se utiliza cada vez más en urbanismo y se ha aplicado a los conflictos de intereses espaciales, a los mecanismos de gobernanza de la planificación y al control de usos en la planificación espacial territorial [16, 22-24].

Tabla 1. Distribución de los derechos de control dentro de la administración y modelos de gobernanza correspondientes [12]

Categoría de derecho de control	Modelo de gobernanza estatal			
	Tipo fuertemente acoplado	Delegación administrativa	Tipo débilmente acoplado	Federalismo
Derecho a fijar objetivos	Principal	Principal o negociación	Principal o negociación	Gestor
Derecho de inspección y aceptación	Principal	Principal	Gestor	Gestor
Derecho a distribuir incentivos	Principal	Gestor	Gestor	Gestor
Consecuencias de comportamiento				
Gobierno central	Movilización de tipo campaña	Estrategia de inspección y aceptación	Autoridad simbólica	Ausencia
Gobierno intermedio	Pérdida de iniciativa; debilitamiento de la capacidad real de gobernanza	Competencia al alza durante la ejecución; colusión en la aceptación	Función de principal	Función de principal

1.2 Demandas múltiples y asignación diferenciada de los derechos de control

La transformación de los espacios industriales existentes se refiere a la mejora de espacios productivos ya construidos mediante demolición y reconstrucción, rehabilitación, modernización o cambio funcional, con el fin de responder a las necesidades de actualización industrial. Como instrumento importante para atraer y desarrollar

industrias emergentes y ampliar los ingresos fiscales locales, plantea desafíos a los gobiernos a lo largo de todo el ciclo de desarrollo y gestión del suelo.

En la fase inicial de preparación del suelo, la fragmentación de los derechos sobre los terrenos industriales existentes y la rigidez de los intereses consolidados [25] obligan a gestionar las expectativas de los propietarios y los costes de transformación, promover operaciones concentradas y liberar suelo a gran escala para la captación industrial, sin afectar en exceso a los sectores locales competitivos. En la fase intermedia de desarrollo y construcción, la intensa competencia entre territorios exige una adaptación precisa a las necesidades de las industrias emergentes y del talento, así como una oferta diversificada de productos espaciales y servicios especializados de alta calidad, que mejore la eficiencia de la provisión de suelo y la competitividad para atraer inversiones. En la fase posterior, el seguimiento debe evaluar el rendimiento del uso del suelo, regular las transferencias y salidas y garantizar la reincorporación y reasignación eficiente de los recursos territoriales.

Ante estos desafíos, la cuestión central consiste en ajustar los derechos de control para coordinar la intención estratégica del gobierno municipal con la motivación operativa de las administraciones de base. A escala agregada, la concentración industrial y el crecimiento fiscal pueden producir una situación beneficiosa para todos. A escala desagregada, sin embargo, los costes y beneficios se distribuyen de forma desigual. El gobierno municipal se beneficia de grandes reservas de suelo industrial, que refuerzan su posición en la competencia por atraer inversiones y facilitan la introducción de industrias emergentes, mientras soporta relativamente pocos costes iniciales. Las administraciones de base deben movilizar importantes recursos para los estudios, las negociaciones de demolición, el traslado de empresas, la planificación y el diseño, al tiempo que asumen los riesgos de fracaso en la captación, salida de industrias existentes y caída de ingresos locales. Se convierten así en potenciales perdedoras de la transformación.

Por ello, el gobierno municipal debe identificar, según sus características, los objetivos fundamentales del redesarrollo industrial y redistribuir los derechos de control entre dimensiones y etapas, bien recentralizándolos, bien delegándolos. Una configuración adecuada puede reforzar el control de los factores y los incentivos, estimular la acción de las administraciones de base y generar una gobernanza espacial más eficiente.

1.3 Marco ampliado de análisis de los derechos de control para la transformación de los espacios industriales existentes

¿Cómo describir con precisión las complejas interacciones dentro de la administración y las configuraciones de asignación de los derechos de control? El estudio adapta el modelo de Zhou Xueguang al contexto de la transformación de los espacios industriales existentes y construye un marco ampliado que combina la arquitectura del poder local con el proceso de redesarrollo (figura 1).

En primer lugar, las orientaciones de valor de los gobiernos municipales suelen aproximarse a las del Estado central y las provincias, pero pueden diferir de las de los niveles inferiores. Por ello, el análisis desplaza la escala desde las relaciones centro-local hacia la arquitectura administrativa interna de la ciudad. Los comportamientos de los gobiernos municipal, distrital y de base se vinculan con la tríada «principal-gestor-agente» para examinar las relaciones verticales de coordinación.

En segundo lugar, dada la complejidad de la transformación, el marco se extiende a todo el proceso «preparación del suelo-desarrollo y construcción-seguimiento y gestión». En la fase de preparación observa el espacio y la escala de la transformación; en la fase de desarrollo, el modo de operación y la calidad constructiva; y en la fase de seguimiento, el rendimiento del uso y la transferencia de derechos.

En tercer lugar, los derechos de control de cada nivel de gobierno se descomponen, para cada etapa, en fijación de tareas, evaluación de tareas y asignación de incentivos. La matriz resultante permite caracterizar tanto el modelo general de gobernanza como las configuraciones micro del control, e identificar después las relaciones verticales y las vías de optimización.

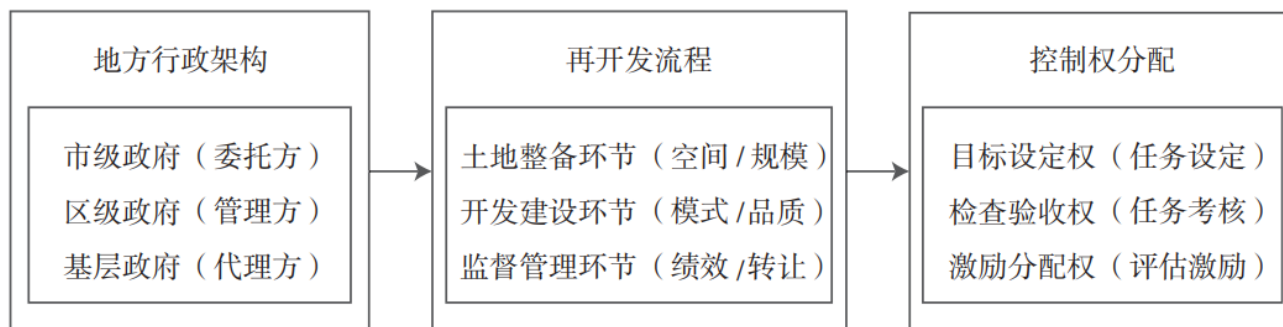


Figura 1. Marco analítico ampliado de la asignación de derechos de control en la transformación de los espacios industriales existentes

2 Asignación de los derechos de control y modelos de gobernanza en tres prácticas locales

El estudio empírico se centra en tres grandes ciudades industriales chinas: Suzhou, Foshan y Dongguan. Entre 2018 y 2021, en un contexto de transformación de la estructura productiva y restricción del suelo de expansión, las tres pusieron en marcha sucesivamente programas municipales de transformación de los espacios industriales existentes. Sus trayectorias, modelos de gobernanza y resultados difieren de forma significativa según la historia de los espacios existentes, los objetivos de transformación, la arquitectura administrativa y las configuraciones locales de gobernanza. El marco ampliado de los derechos de control se utiliza a continuación para analizar estas diferencias.

2.1 Suzhou: mejora de la calidad y eficiencia del suelo industrial mediante una gobernanza delegada

2.1.1 Evolución de los espacios industriales y panorama de la transformación

Al inicio de la reforma y apertura, Suzhou se desarrolló gracias a las empresas de aldeas y municipios financiadas con capital colectivo, dando lugar al conocido «modelo del sur de Jiangsu». Desde la década de 1990, con el objetivo de atraer inversión extranjera, los gobiernos municipal y de nivel condal impulsaron grandes zonas industriales continuas. La construcción de parques de gran escala, con infraestructuras relativamente completas y ventajas fiscales, incrementó notablemente la capacidad de atracción, mientras se limitaba estrictamente la transferencia de suelo colectivo edificable.

Desde 2010, para atraer y formar empresas de alta tecnología y talento y transformar la estructura económica, Suzhou planificó, por una parte, varias grandes plataformas periféricas —la ciudad ecocientífica, la nueva ciudad del lago Taihu y la nueva ciudad de la estación de alta velocidad—, integrando suelo de expansión continuo mediante la elevación del nivel de gestión y la cooperación interdistrital. Estas plataformas combinaban funciones industriales y urbanas. Por otra parte, la ciudad desarrolló numerosos parques tecnológicos pequeños y medianos, contruidos y operados por empresas públicas distritales, que ofrecían a los sectores objetivo servicios integrados de I+D, incubación, producción piloto, financiación e inversión, atrayendo a numerosas pymes tecnológicas [26].

En la actualidad, los espacios industriales existentes de Suzhou se localizan principalmente en zonas de desarrollo de nivel provincial o superior y representan el 64% de la superficie industrial total. La red viaria y las infraestructuras son relativamente completas, pero las funciones siguen siendo poco diversas, con predominio de la producción sobre los usos cotidianos, y la intensidad edificatoria es generalmente baja. En el parque industrial de Suzhou, por ejemplo, el coeficiente medio de ocupación del suelo industrial es inferior a 1,0.

Para intensificar el uso del suelo, mejorar las funciones de los parques y garantizar el desarrollo sostenible de la economía real, Suzhou lanzó en 2020 la acción de los «dos cientos». Delimitó una línea de protección de 1 millón de mu —666,7 km²— para actividades industriales e I+D productiva, y fijó el objetivo de renovar 100 km² de suelo industrial en cinco años. Tras tres años de aplicación, en 2022 se habían reactivado 81,6 km² de suelo existente, incluidos 69,1 km² de terrenos infrautilizados redesarrollados, con lo que se alcanzaron básicamente los objetivos iniciales.

2.1.2 Trayectoria de transformación: gobernanza delegada y descentralización parcial de los derechos de control

La evolución histórica de Suzhou ha producido gradualmente una configuración equilibrada entre una «ciudad fuerte» y unos «distritos fuertes». Los programas especializados suelen desarrollarse mediante un sistema contractual de delegación administrativa. En la acción de los «dos cientos», el gobierno municipal inició el programa y controló los elementos clave, al tiempo que permitió a los distritos concretar los objetivos y experimentar con distintos incentivos según sus condiciones. Las zonas funcionales⁽²⁾ asumieron la ejecución. La configuración general puede resumirse así: «el municipio delega, el distrito gestiona y la zona funcional ejecuta».

Sin embargo, en el complejo contexto de transformación de los espacios industriales existentes, el aumento de los costes de información y gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades distritales condujeron a una delegación parcial y a ajustes dinámicos de algunos derechos de control. El resultado es una distribución del poder más compleja que un simple modelo de delegación.

(1) Preparación del suelo: recentralización del control espacial y ajuste dinámico de los objetivos de superficie

En cuanto al espacio de transformación, el nivel municipal recentralizó el derecho de control para responder a las necesidades de transición urbana y, al mismo tiempo, proteger el espacio de la economía real. Fijó un objetivo global para la línea de protección del suelo industrial y de I+D productiva: dentro de ella, las transformaciones deben conservar principalmente la función manufacturera; fuera, el suelo industrial se retira gradualmente (figura 2). Los distritos y ciudades de nivel condal delimitan después la línea de acuerdo con sus condiciones. Tras la inspección y aceptación municipal, esta se convierte en el umbral espacial de la transformación.

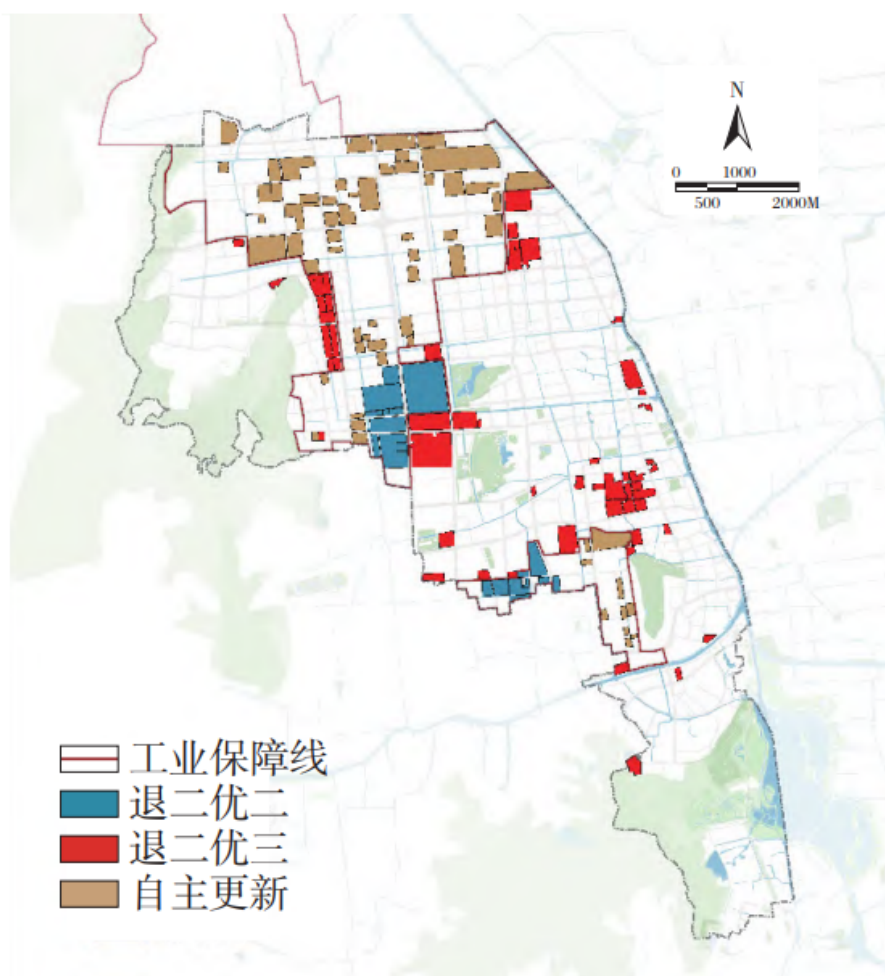


Figura 2. Esquema de transformación de los espacios industriales bajo el control de la línea de protección industrial de Suzhou

Fuente: Shenzhen Urban Planning & Design Institute, Plan especial de renovación urbana del distrito de innovación empresarial de Shishan, zona de alta tecnología de Suzhou, 2022.

En cuanto a la escala de la transformación, los derechos de control siguieron un movimiento dinámico de recentralización y posterior delegación. Al inicio de la acción de los «dos cientos», el municipio fijó el objetivo total, lo distribuyó entre distritos y ciudades de nivel condal e incorporó su cumplimiento a la evaluación del desarrollo de alta calidad: se trataba de un modelo típico de delegación. A medida que se acumuló la superficie transformada y aumentó la deuda de las empresas públicas, el municipio delegó parte del derecho de inspección y aceptación; los distritos y ciudades de nivel condal pasaron a determinar el ritmo según sus condiciones, aproximando el sistema a un modelo débilmente acoplado.

Los distritos concretaron después sus objetivos, requisitos de evaluación e incentivos. El parque industrial de Suzhou, sometido a una fuerte restricción de suelo, adoptó en 2021 un plan trienal para renovar 13,3 km² de terrenos industriales. Elaboró un plan especializado, negoció con las zonas funcionales los sectores prioritarios y los calendarios, distribuyó las tareas y reforzó las inspecciones. Las recompensas financieras, un mejor acceso a la financiación y procedimientos simplificados estimularon la participación y garantizaron el cumplimiento de los objetivos.

(2) Desarrollo y construcción: libertad para experimentar con distintos modelos y control de los umbrales de calidad

En cuanto al modo de desarrollo, el gobierno municipal desempeña principalmente una función de autoridad simbólica. Las políticas fomentan la participación de los actores del mercado, pero la modalidad concreta se decide en los distritos, o incluso en las zonas funcionales, según cada proyecto. Por una parte, los distritos experimentan con la intervención de empresas públicas locales, que movilizan capital, capacidades y recursos para garantizar la calidad del desarrollo y la operación. En el parque industrial de Suzhou se creó una empresa especializada de reconstrucción urbana para dirigir la adquisición y transformación de suelo infrautilizado, la construcción a medida, los equipamientos de barrio, la gestión de activos y la operación de los parques. Por otra, las políticas de incentivos premian financieramente las operaciones conjuntas de varios actores para favorecer transformaciones a gran escala.

En cuanto a la calidad constructiva, el municipio controla principalmente los umbrales. La política de mejora de la calidad y eficiencia del suelo industrial fija valores mínimos o máximos para el coeficiente de ocupación, la proporción de instalaciones auxiliares, la ocupación edificada y las zonas verdes. El municipio conserva además la aprobación final de las modificaciones de los planes reguladores detallados, evitando que los proyectos superen los límites de la planificación. Los distritos concretan las normas, refuerzan la aprobación de los planes de ejecución y la recepción de los proyectos, y orientan así la producción de espacios industriales de alta calidad.

(3) Seguimiento y gestión: objetivos orientativos e instrumentos de incentivo para el control posterior a la asignación

Para evaluar el rendimiento del suelo y gestionar la transferencia de derechos, el municipio adopta principalmente una función de orientación y apoyo, evitando costes excesivos de información y supervisión. Establece objetivos generales: gestión del ciclo de vida del suelo industrial, evaluación del uso intensivo y gestión diferenciada, control del mercado secundario del suelo y adquisición de terrenos industriales existentes por plataformas públicas. También ofrece instrumentos: un sistema de evaluación integral del uso de recursos por las empresas industriales, contenidos básicos para los acuerdos de control de inversión y desarrollo, y una plataforma de transacciones del mercado secundario del suelo edificable.

Los distritos aplican una gobernanza más detallada. Adaptan los criterios de admisión industrial y evaluación empresarial a sus sectores y orientaciones; firman con los promotores acuerdos que especifican obligaciones, tratamiento de incumplimientos y requisitos de control; y aplican incentivos positivos y negativos. Los proyectos que atraen empresas de calidad, generan ingresos fiscales superiores a los objetivos o mejoran la estructura

industrial pueden recibir recompensas financieras adicionales. A los proyectos mal clasificados se les aplican tarifas diferenciadas de electricidad y gas y un control regulatorio reforzado.

Tabla 2. Matriz de distribución de los derechos de control en la transformación de los espacios industriales existentes de Suzhou

Derecho de control	Preparación del suelo		Desarrollo y construcción		Seguimiento y gestión	
	Espacio de transformación	Escala de transformación	Modo de desarrollo	Calidad constructiva	Rendimiento del uso	Transferencia de derechos
Derecho a fijar objetivos	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio
Derecho de inspección y aceptación	Municipio	Municipio / distrito	Distrito	Municipio	Distrito	Distrito
Derecho a distribuir incentivos	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito	Municipio / distrito	Municipio / distrito

Nota: en Suzhou, el término «gobierno distrital» incluye los gobiernos de las ciudades de nivel condal, los gobiernos de distrito y los comités de gestión del parque industrial de Suzhou y de la zona de alta tecnología.

2.2 Foshan: modernización de los parques industriales aldeanos mediante una gobernanza débilmente acoplada

2.2.1 Evolución de los espacios industriales y panorama de la transformación

Los espacios industriales existentes de Foshan son resultado de la acción conjunta de dinámicas ascendentes y descendentes. Al inicio de la reforma y apertura, la economía de los municipios se desarrolló rápidamente y los parques industriales aldeanos, construidos a escala de aldea, se difundieron de forma puntual y dispersa. En la década de 1990, con el apoyo del gobierno provincial, Foshan impulsó con fuerza la reforma de los derechos de propiedad de las empresas de aldeas y municipios. Surgieron numerosas empresas líderes, lo que llevó a los gobiernos a crear zonas industriales destinadas a dichas empresas y a sus proveedores. Paralelamente, el rápido crecimiento de la economía privada y la reforma de las cooperativas rurales por acciones facilitaron la circulación y la integración del suelo colectivo, provocando una expansión explosiva de los parques aldeanos [27].

Desde 2003, Foshan restringió estrictamente la creación de nuevos parques industriales a escala de aldea y promovió zonas industriales de uso intensivo. Apoyándose en la zona nacional de alta tecnología, la ciudad integró las plataformas industriales distritales en una estructura de «una zona y cinco parques». Posteriormente desarrolló la ciudad científica y tecnológica de Sanlongwan, el parque de industrias emergentes estratégicas del norte de Foshan y otras plataformas, con el fin de orientar la industria hacia actividades de mayor valor, escala e inteligencia.

A pesar de esta evolución, los parques industriales aldeanos siguen ocupando una posición muy relevante. Su superficie alcanza 245 km², más de la mitad del suelo industrial existente, y mantienen una fuerte fragmentación y baja eficiencia. En el distrito de Nanhai, los parques de menos de 6,7 ha representan el 43% del total; su coeficiente medio de ocupación es solo de 0,49. Con el 44% del suelo industrial, generan apenas el 10% del valor de la producción [28].

Para superar estas debilidades, liberar espacio para el desarrollo industrial y atraer factores de innovación y empresas de alta tecnología de la Gran Área de la Bahía, Foshan aprobó en 2018 el Plan de ejecución para la ordenación y modernización de los parques industriales aldeanos de Foshan (2018-2020). La modernización de estos parques se convirtió en la principal vía de transformación de los espacios industriales existentes. A finales de 2023 se habían transformado 213 km²; más de 33 millones de m² de edificios industriales estaban terminados o en

construcción, y se habían introducido diversos proyectos de manufactura avanzada, contribuyendo al crecimiento económico municipal.

2.2.2 Trayectoria de transformación: amplia autonomía de los distritos fuertes y evaluación estricta de los objetivos de superficie

La estructura administrativa de Foshan es marcadamente descentralizada. Shunde, Nanhai, Sanshui y Gaoming fueron anteriormente ciudades de nivel condal y se transformaron en distritos en 2002. Aunque parte de sus competencias fue recentralizada, conservaron una fuerte autonomía en el desarrollo económico y social. Shunde y Nanhai, zonas piloto provinciales de reforma e innovación, disponen además de importantes atribuciones administrativas y financieras.

En la compleja modernización de los parques industriales aldeanos, el gobierno municipal desempeña principalmente un papel orientador: inicia la acción, define la dirección general y delega ampliamente en los distritos fuertes la experimentación. Los distritos coordinan el conjunto y guían a municipios y subdistritos en la ejecución, mediante una configuración de «municipio orientador, distrito coordinador y municipio o subdistrito ejecutor», característica de una gobernanza débilmente acoplada.

(1) Preparación del suelo: orientación espacial flexible y evaluación vinculante de la escala de transformación

En cuanto al espacio de transformación, el municipio adopta una orientación basada en objetivos. Las Medidas de Foshan para la delimitación de zonas de protección del desarrollo industrial y la gestión de la línea marrón refuerzan el control de usos dentro de dichas zonas y promueven la prioridad de los proyectos de modernización de parques aldeanos. Sobre esta base, los distritos elaboran planes especializados y determinan sus sectores prioritarios de acuerdo con las condiciones locales.

Shunde, por ejemplo, delimitó en un plan especializado 20 zonas de concentración industrial y 30 parques temáticos. Propuso diversas orientaciones —mejora y modernización, adquisición y reserva para posterior desarrollo, restitución agrícola y reverdecimiento— que sirven de base para que municipios y subdistritos conduzcan las transformaciones (figura 3) [29].

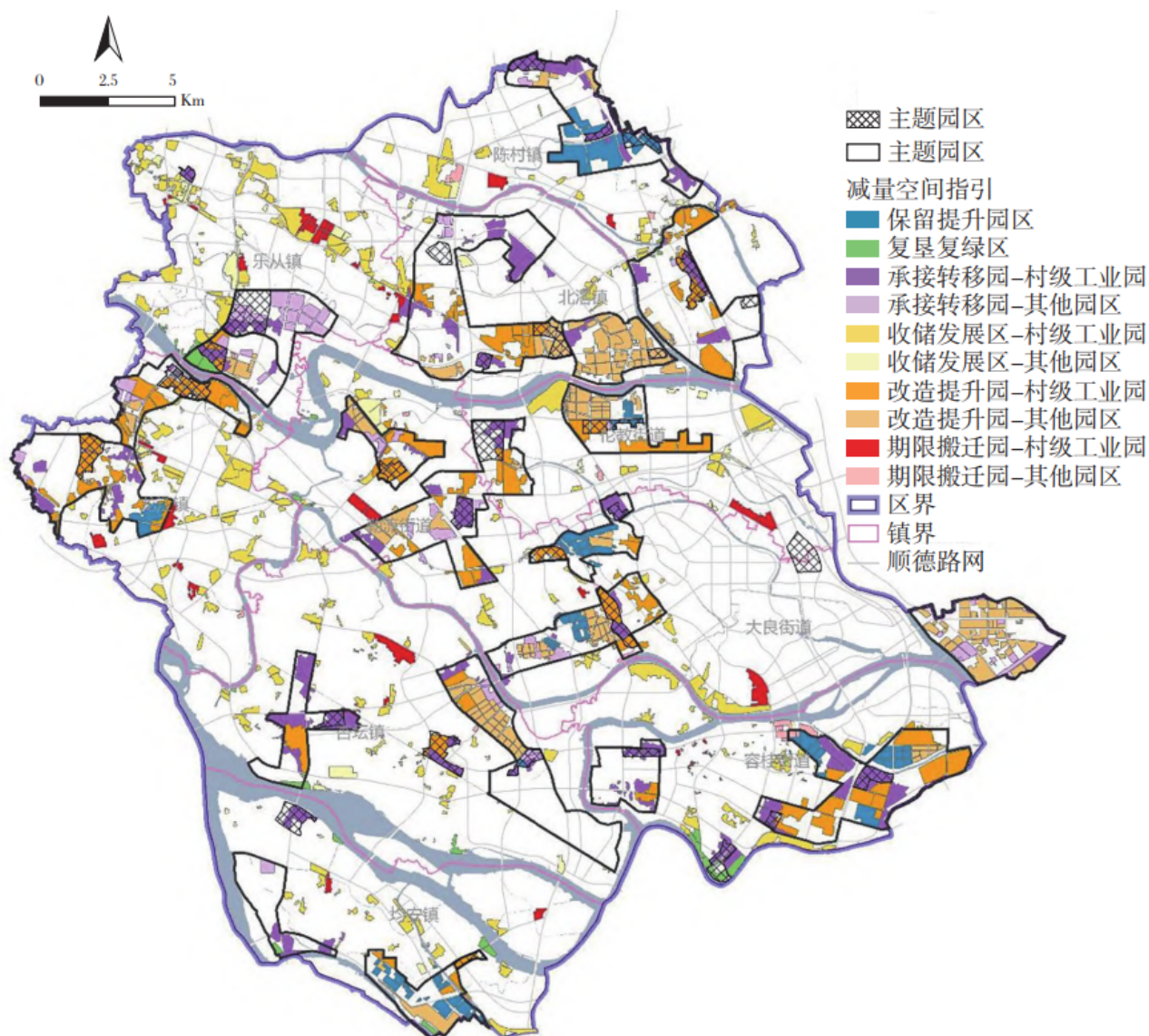


Figura 3. Esquema de clasificación y orientación para la transformación de los parques industriales aldeanos del distrito de Shunde, Foshan [29]

En cuanto a la escala de transformación, el municipio refuerza, en cambio, la fijación de objetivos y su evaluación. El plan 2018-2020 precisa el volumen total y los subobjetivos de cada distrito. El cumplimiento anual se incorpora a los indicadores de evaluación de los cuadros y al sistema municipal de gestión del desempeño, acompañado de inspecciones reforzadas.

Los distritos distribuyen después las tareas y diseñan sus propios planes e incentivos. Shunde convirtió la transformación de los parques aldeanos en su «proyecto número uno». Elevó los objetivos de demolición fijados por el municipio, los repartió entre municipios y subdistritos y los vinculó estrechamente con la evaluación de los cuadros. Se desplazó personal público al terreno para acelerar los proyectos. Aprovechando su condición de zona experimental provincial para la reforma del desarrollo de alta calidad, Shunde también elaboró un conjunto coherente de políticas sobre reconocimiento de proyectos, ejecución de traslados, preparación del suelo, subvenciones y articulación entre los mercados primario y secundario.

(2) Desarrollo y construcción: delegación para explorar múltiples modelos y orientación multidimensional de la calidad

En cuanto al modo de desarrollo, el municipio fomenta la participación conjunta del gobierno, los titulares originarios y los actores del mercado, mientras que los distritos experimentan según sus condiciones. Estos delegan todavía más competencias a municipios y subdistritos que, en contacto directo con los colectivos aldeanos y los

titulares de derechos, pueden innovar con flexibilidad. Se han formado progresivamente diez modelos, entre ellos la adquisición con incorporación diferida al balance, la expropiación directa, el arrendamiento y gestión públicos unificados, y el arrendamiento a largo plazo con gestión empresarial. Esta diversidad ha favorecido eficazmente la transformación.

En cuanto a la calidad constructiva, el municipio establece criterios básicos relativos al medio ambiente, la protección contra incendios, la seguridad de la producción, la planificación del suelo y la construcción, con el fin de orientar a los distritos. Estos concretan posteriormente las normas según sus prioridades industriales y la construcción de los parques. Shunde, por ejemplo, definió estándares detallados de estética, inteligencia, ecología, seguridad y enfoque humano. Sirven de base para las aprobaciones de planificación, diseño, construcción y captación empresarial. Un mecanismo de reunión conjunta distrital permite a los departamentos competentes examinar colectivamente el contenido de los planes.

(3) Seguimiento y gestión: objetivos reforzados y autonomía local para el control posterior a la asignación

Para evaluar el rendimiento y controlar las transferencias, el municipio mantiene una función principalmente orientadora: exige a los distritos reforzar la evaluación y supervisión, firmar con los promotores acuerdos de control de la ejecución de proyectos industriales y evaluar la eficiencia del uso del suelo después de su asignación.

Los distritos detallan los requisitos mediante listas positivas y negativas de captación industrial, umbrales de densidad de inversión e intensidad fiscal, y reglas sobre arrendamiento de suelo y edificios. Los gobiernos de municipio o subdistrito están autorizados a firmar con los promotores acuerdos de inversión y construcción que especifican el volumen de inversión, los ingresos fiscales, las categorías de arrendatarios o compradores y las sanciones por incumplimiento. Los organismos distritales realizan posteriormente la evaluación y el seguimiento.

Tabla 3. Matriz de distribución de los derechos de control en la transformación de los espacios industriales existentes de Foshan

Derecho de control	Preparación del suelo		Desarrollo y construcción		Seguimiento y gestión	
	Espacio de transformación	Escala de transformación	Modo de desarrollo	Calidad constructiva	Rendimiento del uso	Transferencia de derechos
Derecho a fijar objetivos	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio
Derecho de inspección y aceptación	Distrito	Municipio	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito / municipio o subdistrito
Derecho a distribuir incentivos	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito

2.3 Dongguan: preparación continua del suelo de los parques industriales municipales y aldeanos mediante una gobernanza centralizada

2.3.1 Evolución de los espacios industriales y panorama de la transformación

En comparación con Foshan, la provisión de espacios industriales de Dongguan presenta un carácter ascendente aún más marcado [30]. Al inicio de la reforma y apertura, numerosas aldeas y grupos aldeanos aprovecharon la proximidad de Hong Kong y sus vínculos familiares para atraer empresas hongkonesas. Surgió así una economía de las «tres salas», desarrollada en comedores, templos ancestrales y salones comunitarios.

En la década de 1990, los municipios y aldeas acogieron numerosos segmentos productivos de empresas extranjeras gracias a un «modelo de arrendamiento del suelo» de bajo coste y alta eficiencia. Se formaron grandes

parques industriales municipales y aldeanos. Estos impulsaron el crecimiento económico de Dongguan, pero también provocaron una expansión desordenada y una fuerte mezcla entre fábricas y aldeas.

Después de 2008, para aprovechar los efectos de difusión de las empresas y del talento de alta tecnología procedentes de Shenzhen y promover la modernización industrial, el municipio creó el parque científico y tecnológico de Songshan Lake, el parque ecoindustrial de Dongguan, la nueva zona de Chang'an y otros grandes parques de alta tecnología. Estas nuevas ciudades industriales de nivel municipal se implantaron en la periferia urbana o en los límites entre municipios. Al mismo tiempo, el municipio recentralizó la oferta de suelo colectivo y restringió estrictamente la expansión de los parques aldeanos.

A medida que la intensidad de desarrollo se aproxima a su límite y el suelo de expansión disponible se vuelve extremadamente escaso, los parques industriales municipales y aldeanos —que representan el 81% del suelo industrial de la ciudad— constituyen la principal reserva para ampliar el espacio productivo y atraer industrias emergentes. Desde 2021, Dongguan ha planificado sucesivamente siete bases de industrias emergentes estratégicas, diez grandes sectores industriales estandarizados y sesenta parques industriales modernizados. El municipio y los gobiernos de municipio tratan de coordinar la adquisición de suelo de expansión y el redesarrollo de terrenos industriales infrautilizados, preparar grandes superficies continuas y construir soportes de alta calidad.

A finales de 2023 se habían preparado 5,3 km² de espacios industriales continuos, proporcionando una garantía territorial importante para la introducción de empresas líderes. No obstante, las operaciones se concentraron principalmente en suelo de expansión y en la activación de terrenos existentes no edificadas. La transformación de las antiguas fábricas sigue rezagada, por lo que resulta necesario mejorar las políticas y los mecanismos.

2.3.2 Trayectoria de transformación: gobernanza centralizada concentrada en las etapas inicial e intermedia

Dongguan se distingue de Suzhou y Foshan por una estructura administrativa particular de dos niveles, «ciudad-municipio». El gobierno de la ciudad se relaciona directamente con 34 entidades administrativas de nivel municipal, lo que incrementa considerablemente los costes de comunicación y coordinación. Aunque los municipios disponen de algunas competencias de nivel condal, su personal y capacidad de gobernanza son inferiores a los de verdaderos distritos.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la ciudad, la adquisición de suelo a gran escala y la construcción de parques de alta calidad, el gobierno municipal recentralizó los derechos de control sobre la preparación del suelo y el desarrollo. Refuerza los objetivos y la inspección, proporciona incentivos y orienta el trabajo de los municipios. La configuración general responde a una gobernanza centralizada: «la ciudad orienta y el municipio ejecuta».

(1) Preparación del suelo: control espacial detallado y tareas vinculantes de transformación

Para asegurar la construcción concentrada de parques de gran escala, el municipio determina, mediante estudios de toda la ciudad y una planificación coordinada, los perímetros precisos de transformación en cada municipio (figura 4). Estos se estabilizan después de negociar con los gobiernos municipales.

(3) Seguimiento y gestión: autonomía municipal para evaluar el rendimiento y controlar la fase posterior a la asignación

En la transformación de los espacios industriales existentes, el municipio concentra sus esfuerzos en la preparación del suelo y el desarrollo. Su control sobre la etapa posterior es más limitado. Los gobiernos municipales, apoyándose en las normas de la ciudad y en las condiciones locales, fijan la densidad de inversión, el valor de producción por mu y la intensidad fiscal. Firman con los promotores o empresas residentes acuerdos de control de la inversión, definen las responsabilidades por incumplimiento y se encargan de evaluar el rendimiento del suelo y controlar los subarrendamientos y transferencias.

Tabla 4. Matriz de distribución de los derechos de control en la transformación de los espacios industriales existentes de Dongguan

Derecho de control	Preparación del suelo		Desarrollo y construcción		Seguimiento y gestión	
	Espacio de transformación	Escala de transformación	Modo de desarrollo	Calidad constructiva	Rendimiento del uso	Transferencia de derechos
Derecho a fijar objetivos	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Gobierno municipal o subdistrital	Gobierno municipal o subdistrital
Derecho de inspección y aceptación	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Gobierno municipal o subdistrital	Gobierno municipal o subdistrital
Derecho a distribuir incentivos	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Gobierno municipal o subdistrital	Gobierno municipal o subdistrital

3 Mecanismos de formación de la asignación de derechos de control y costes de gobernanza

La comparación de las transformaciones de Suzhou, Foshan y Dongguan revela configuraciones de asignación de los derechos de control y modelos de gobernanza claramente diferentes. ¿Qué factores los explican? ¿Cómo actúan sobre la distribución del control? ¿Qué costes y resultados produce cada configuración?

3.1 Estrategias de asignación de los derechos de control bajo la influencia de múltiples factores

3.1.1 Arquitectura administrativa local y asignación inicial de los derechos de control

Las diferencias en la arquitectura administrativa y en la capacidad de gobernanza generan una fuerte dependencia de trayectoria en la acción pública local e influyen profundamente en la asignación de los derechos de control. En Suzhou, la coexistencia relativamente equilibrada de una «ciudad fuerte» y unos «distritos fuertes» favorece una gobernanza delegada: el nivel municipal conserva la fijación de objetivos y la inspección de las tareas fundamentales, al tiempo que transfiere a los distritos la asignación de incentivos y un margen de iniciativa para experimentar con transformaciones de alta calidad.

En Foshan, una estructura muy descentralizada y unos distritos fuertemente diferenciados conducen a una gobernanza débilmente acoplada. El gobierno de la ciudad delega ampliamente en los distritos fuertes, incluido el derecho de inspección y la distribución de incentivos, para permitirles dirigir de manera integral la modernización de los parques aldeanos. En Dongguan, por el contrario, la estructura de dos niveles «ciudad-municipio» induce al gobierno municipal a adoptar una gobernanza centralizada en el nuevo ciclo de transformación: se recentralizan los derechos de control para transmitir con eficacia los objetivos urbanos, orientar a los gobiernos de base y concentrar recursos en la creación de soportes industriales de alta calidad.

3.1.2 Objetivos de transformación y reasignación secundaria de los derechos de control

Las etapas de desarrollo industrial y las características de los espacios existentes varían entre ciudades, por lo que también difieren los objetivos y prioridades de transformación. Esta diversidad influye en la distribución de derechos entre etapas.

Suzhou todavía dispone de importantes reservas de suelo de expansión para sus grandes estrategias y depende relativamente poco de la escala de renovación de los espacios existentes. Presta más atención a la calidad de los espacios transformados y a su rendimiento de uso. Por ello, fija objetivos para todo el proceso, pero controla especialmente la aprobación de los planes y el seguimiento posterior a la asignación, manteniendo cierta flexibilidad en la evaluación de las superficies transformadas.

Foshan debe abordar un volumen muy elevado de parques industriales aldeanos con numerosos riesgos. La prioridad se concentra en la escala de transformación y la liberación de espacio. El gobierno municipal recentraliza, por tanto, los derechos de control sobre los objetivos de superficie y su evaluación, al tiempo que deja a los distritos un amplio margen de experimentación para acelerar las operaciones mediante modelos diversificados.

Dongguan busca superar la fragmentación del suelo producida por la multiplicidad de intereses y construir plataformas industriales de calidad mediante operaciones continuas sobre los espacios existentes. En consecuencia, los derechos de control sobre la preparación del suelo y el desarrollo se concentran a nivel municipal; los objetivos se convierten directamente en tareas de evaluación y se acompañan de incentivos que orientan y presionan a los municipios para actuar.

3.1.3 Costes de transacción propios de las distintas etapas y asignación final de los derechos de control

El examen de las tres ciudades muestra que la concentración de los derechos de control tiende a disminuir desde la preparación del suelo al desarrollo y, posteriormente, al seguimiento y la gestión. Esta evolución refleja la restricción de los costes de transacción. Para el municipio, los interlocutores en la fase de preparación del suelo son principalmente los gobiernos distritales o municipales; en la fase de desarrollo, los promotores; y en la fase de seguimiento, una multitud de usuarios del espacio. A medida que aumenta su número, crecen con rapidez las dificultades de información, comunicación y coordinación, así como los costes de transacción y gobernanza.

Para controlar estos costes y responder a demandas múltiples y complejas, el municipio debe delegar parte de los derechos de control. La distribución territorial de tareas entre los niveles inferiores puede producir entonces una gobernanza espacial más eficiente.

3.2 Diferencias en los costes de gobernanza asociados a las configuraciones de control

3.2.1 Efectos de la configuración de los derechos de control sobre los costes de gobernanza

Los costes de gobernanza limitan la asignación de los derechos de control, pero la propia asignación genera costes diferenciados. En términos generales, cuanto más concentrado está el control, más fácil resulta ejecutar los objetivos; sin embargo, también aumenta el número de actores y asuntos que debe gestionar el nivel municipal y, con ello, los costes.

En una gobernanza centralizada, las interacciones entre niveles administrativos son muy sensibles, lo que facilita la transmisión descendente de los objetivos urbanos. Pero los costes de coordinación son elevados y la iniciativa de los gobiernos de base puede disminuir, debilitando su capacidad para resolver los asuntos locales [11]. Esta modalidad resulta especialmente adecuada para las etapas fundamentales y los proyectos de gran importancia estratégica.

La gobernanza delegada evalúa los elementos clave al tiempo que permite experimentar a las administraciones de base. Reduce los costes y refuerza su iniciativa, pero puede dar lugar a adaptaciones oportunistas o colusión durante la inspección y aceptación, generando una brecha entre los objetivos y la ejecución. Resulta especialmente apropiada para elementos prioritarios y fáciles de medir, como la escala de transformación o los indicadores constructivos.

La gobernanza débilmente acoplada delega la inspección y los incentivos, reduciendo eficazmente el coste soportado por el municipio, pero aumenta el riesgo de desviación respecto de los objetivos. Es más adecuada para etapas ordinarias con elevados costes de aceptación. En la práctica, el municipio debe diseñar una asignación precisa en torno a los objetivos centrales: recentralizar las etapas fundamentales y los proyectos principales, y delegar las operaciones ordinarias, para garantizar la ejecución y controlar el coste global.

3.2.2 Efectos micro de la elección de instrumentos de control sobre los costes de gobernanza

Además de la configuración general, la elección de los instrumentos de control influye profundamente en los costes y resultados. En el control espacial, por ejemplo, Suzhou y Dongguan conservan el derecho municipal de inspección y aceptación, pero utilizan instrumentos diferentes. Suzhou aplica principalmente una restricción por umbrales: cualquier proyecto situado dentro de la línea de protección industrial puede avanzar como transformación «de industrial a industrial», dejando un margen considerable de elección. Dongguan, por el contrario, delimita perímetros precisos de aproximadamente 3 km², reduciendo notablemente la flexibilidad de localización. Esta mayor intensidad de control genera inevitablemente más tensiones y costes entre niveles administrativos.

No obstante, los instrumentos de apoyo e incentivo pueden orientar la ejecución de los objetivos superiores sin aumentar de forma sustancial los costes de gobernanza: entre ellos se encuentran la plataforma de evaluación integral de empresas industriales de Suzhou, la movilización de recursos de las empresas públicas locales y la operación orientada al mercado. Estos instrumentos contribuyen a una configuración más flexible.

Tabla 5. Comparación de los principales instrumentos de control utilizados por los gobiernos municipales de Suzhou, Foshan y Dongguan en la transformación de los espacios industriales existentes

Etapas del redesarrollo	Dimensión	Suzhou	Foshan	Dongguan
Preparación del suelo	Espacio de transformación	Control por umbral mediante la línea de protección industrial	Orientación mediante zonas de protección del desarrollo industrial	Control de los perímetros de transformación de los parques
	Escala de transformación	Evaluación de un objetivo trienal	Evaluación anual de objetivos	Evaluación anual de objetivos
Desarrollo y construcción	Modo de desarrollo	Autonomía distrital para explorar varios modelos	Autonomía distrital para explorar varios modelos	Control de la proporción de desarrollo dirigido por el gobierno; movilización de empresas públicas municipales
	Calidad constructiva	Control de los umbrales de planificación	Guía de normas de aceptación de los parques	Aprobación de la planificación integrada de los parques
Seguimiento y gestión	Rendimiento del uso	Sistema de evaluación integral de empresas industriales	Autonomía distrital para evaluar el rendimiento	Autonomía municipal para evaluar el rendimiento
	Transferencia del suelo	Contenido básico de los acuerdos de control; plataforma del mercado secundario del suelo	Autonomía distrital para firmar acuerdos de control	Autonomía municipal para firmar acuerdos de control

4 Recomendaciones de política pública y perspectivas

Al construir, en torno al proceso completo «preparación del suelo-desarrollo y construcción-seguimiento y gestión», un marco ampliado de análisis de los derechos de control y aplicarlo a tres ciudades representativas, el

estudio identifica las configuraciones de control, sus mecanismos de formación y sus costes de gobernanza. Ofrece así una nueva perspectiva sobre las interacciones internas de la administración en el contexto del desarrollo basado en los espacios existentes.

La transformación de los espacios industriales existentes exige un diseño preciso de la asignación de derechos e instrumentos, basado en la arquitectura administrativa, los objetivos de transformación y los costes de cada etapa. Debe evitarse una generalización excesiva de los objetivos. Los derechos de control sobre las tareas realmente fundamentales deben recentralizarse para garantizar la realización de las intenciones estratégicas de la ciudad; las demás etapas pueden delegarse en mayor medida para estimular la iniciativa de las administraciones de base y reducir los costes.

Las capacidades de gobernanza y los objetivos también difieren entre territorios de una misma ciudad. Por ello, una delimitación espacial y un diseño del control más precisos deben adaptar las políticas a las características y tareas locales. Los derechos pueden recentralizarse en un número limitado de sectores estratégicos clave y delegarse de forma moderada en los sectores ordinarios. Esta diferenciación ayuda a coordinar los intereses entre niveles de gobierno, formar un consenso de desarrollo y alinear los incentivos, sosteniendo la transformación continua de los espacios industriales existentes.

Para el diseño concreto de los derechos de control, el marco propuesto constituye un instrumento de apoyo a todo el ciclo «diseño-evaluación-optimización». Permite clarificar las soluciones de asignación adecuadas a distintos objetivos y estructuras administrativas, evaluar las políticas existentes, identificar los puntos de bloqueo que impiden ejecutar los objetivos y proponer mejoras. Contribuye así a optimizar la gobernanza espacial y reforzar las capacidades locales.

Por último, debe señalarse que, por razones de extensión, el artículo ofrece una comparación tipológica estática de prácticas urbanas representativas. Sin embargo, la asignación de los derechos de control no es inmutable: evoluciona con los objetivos de transformación y los costes de gobernanza. Tampoco está determinada únicamente por las relaciones de autoridad internas de la administración. Los titulares originarios de los derechos sobre el suelo y los actores del mercado desempeñan igualmente un papel importante. La evolución de los derechos de control bajo la acción conjunta de múltiples actores requiere, por tanto, investigaciones posteriores.

Notas

- ① Para facilitar la comprensión y la comparación, el artículo denomina respectivamente «gobernanza centralizada», «gobernanza delegada» y «gobernanza débilmente acoplada» a las modalidades fuertemente acoplada, de delegación administrativa y débilmente acoplada.
- ② En los últimos años, Suzhou ha reformado activamente su gobernanza de base mediante la creación, entre el distrito y el subdistrito, de un nivel de zona funcional que agrupa las competencias financieras, constructivas y económicas de los subdistritos. Estas zonas se han convertido en los principales actores de base del desarrollo económico, mientras que los subdistritos se concentran progresivamente en los servicios sociales, separando así las líneas de gobernanza económica y social.

Referencias

- [1] TANG Jie, GUO Wanda, FANG Yu. Una verdad ineludible de la nueva era: Guangdong en busca de un desarrollo de alta calidad [M]. Guangzhou: Guangdong People's Publishing House, 2024. [en chino]
- [2] LI Dongsheng, CHEN Bingzhao. Estrategias de renovación del suelo industrial en el antiguo distrito industrial de Yangpu, Shanghái: de «Yangpu industrial» a «Yangpu del conocimiento» [J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 44-50. [en chino]
- [3] HUANG Weidong, ZHANG Yuxian. Respuestas de planificación en áreas de rápida transformación impulsadas por el mercado: el caso de Huaqiangbei en Shenzhen [J]. City Planning Review, 2010, 34(8): 67-72. [en chino]

- [4] FENG Li, TANG Zilai. Renovación de suelo industrial asignado administrativamente desde la perspectiva de los regímenes de propiedad: el caso del distrito de Hongkou en Shanghái [J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 23-29. [en chino]
- [5] HU Yingjie, LYU Bin. Mecanismos de restitución de beneficios en la renovación del suelo industrial en China y análisis de su desempeño [J]. Urban Development Studies, 2016, 23(4): 61-66. [en chino]
- [6] LI Dong, SUN Dongqi. Conflictos de intereses e innovación de la gobernanza en la renovación del suelo industrial: el caso del distrito de Shunde en Foshan [J]. Economic Geography, 2021, 41(3): 192-201. [en chino]
- [7] LIANG Ying, ZENG Peng. Evolución del mecanismo de distribución de plusvalías en la renovación del suelo industrial existente en Beijing [J]. Urban Planning Forum, 2023(1): 69-73. [en chino]
- [8] HUANG Weidong, LIN Chenfang, ZHAO Ruoyan, et al. Innovación de la gobernanza en la renovación urbana [M]. Beijing: China City Press, 2023. [en chino]
- [9] ZHOU Xueguang. La lógica institucional de la gobernanza del Estado chino: un estudio organizativo [M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2017. [en chino]
- [10] CAO Zhenghan. El sistema chino de gobernanza separada entre los niveles superior e inferior y sus mecanismos de estabilidad [J]. Sociological Studies, 2011, 25(1): 1-40. [en chino]
- [11] ZHOU Li'an. Gobiernos locales en transición: incentivos de los funcionarios y gobernanza [M]. Shanghai: Truth & Wisdom Press, 2008. [en chino]
- [12] ZHOU Xueguang, LIAN Hong. Modelos de gobernanza del gobierno chino: una teoría de los «derechos de control» [J]. Sociological Studies, 2012, 27(5): 69-93. [en chino]
- [13] WU Xiaolin. La lógica de los derechos de propiedad en la gobernanza urbana de base: análisis basado en la relación «tipo de propiedad-proceso de distribución» [J]. CASS Journal of Political Science, 2024(3): 155-167. [en chino]
- [14] XU Chenggang. Derechos de propiedad y genes institucionales [EB/OL]. (2022-01-03) [2024-12-10]. <https://www.aisixiang.com/data/130690.html>. [en chino]
- [15] GROSSMAN S. J., HART O. D. Costes y beneficios de la propiedad: una teoría de la integración vertical y lateral [J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719.
- [16] YAN Yaqi. Los desafíos del empoderamiento: aplicación del control de usos en la comercialización de suelo colectivo edificable de uso económico en Beijing [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 98-104. [en chino]
- [17] TIAN Li, XIA Jing. Derechos de desarrollo del suelo y planificación espacial territorial: lógica de gobernanza, instrumentos de política pública y aplicaciones prácticas [J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 12-19. [en chino]
- [18] YANG Ling, LIN Jian. El sistema chino de gestión de los planes de uso del suelo: evolución, lógica y perspectivas [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 18-24. [en chino]
- [19] CHEN Qi. Diferenciación de los campos de práctica de los derechos de propiedad: ampliación sociológica de la investigación sobre los derechos de desarrollo del suelo y sus implicaciones [J]. Sociological Studies, 2021, 36(1): 203-225. [en chino]
- [20] WANG Jia, BAI Yunxi, SONG Jusheng. Evolución, desafíos y recomendaciones sobre la renovación urbana en China [J]. Planners, 2021, 37(24): 21-27. [en chino]
- [21] TIAN Li, YAO Zhihao, YU Jianghao, et al. Evolución y transformación de la planificación de la renovación urbana en China: marco analítico basado en las relaciones «gobierno-mercado-sociedad» [J]. Planners, 2024, 40(2): 1-7. [en chino]
- [22] GUO Xu. Gobernanza de la reducción del suelo edificable existente en regiones desarrolladas: un nuevo marco analítico de la gobernanza espacial [J]. City Planning Review, 2020, 44(1): 52-62. [en chino]
- [23] WANG Zhoulin, CHEN Weizhen. Mecanismos y modelos de gobernanza de la planificación espacial territorial: una perspectiva basada en la teoría de los derechos de control [J]. Urban Development Studies, 2021, 28(6): 50-57. [en chino]

- [24] LIANG Yinlong. Reconfiguración de los juegos de intereses en la renovación urbana: una nueva perspectiva basada en la «brecha de propiedad» de los derechos de desarrollo del suelo [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(3): 46-54. [en chino]
 - [25] LIANG Yinlong. Dilemas del uso del suelo en áreas semiurbanizadas y vías de resolución: los casos de Jiangyin y Shunde [J]. *City Planning Review*, 2014, 38(1): 85-90. [en chino]
 - [26] LIANG Yinlong, SUN Zhongya, XU Jing. Práctica del modelo «parque dentro de la zona» para la transformación e innovación de las zonas de desarrollo: investigación sobre parques científicos y tecnológicos de Jiangsu [J]. *Modern Urban Research*, 2019(12): 40-46. [en chino]
 - [27] TIAN Li. Comparación regional del uso del suelo en áreas semiurbanizadas de China: configuraciones espaciotemporales y mecanismos de formación [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015. [en chino]
 - [28] LIANG Xiaowei, YUAN Qifeng, LI Shenglin, et al. Análisis de las dificultades de modernización de los parques industriales aldeanos del distrito de Nanhai desde la perspectiva de los derechos de desarrollo del suelo [J]. *Development of Small Cities & Towns*, 2024, 42(2): 110-117. [en chino]
 - [29] CAI Lifu, HE Jihong, LIANG Xiongfei, et al. Estrategias de supervisión a lo largo de todo el ciclo para la transformación de parques industriales existentes e infrautilizados: el caso de la modernización de los parques industriales aldeanos de Shunde, Foshan [J]. *Planners*, 2021, 37(6): 45-49. [en chino]
 - [30] LIN Huihuang, CHEN Jing. Formas industriales iniciales y modelos de desarrollo del suelo: el caso del delta del río Perla [J]. *Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition)*, 2021, 21(2): 39-50. [en chino]
- Versión revisada recibida: febrero de 2025.

Traducción asistida por IA