

Restitución pública de las plusvalías: análisis institucional y evaluación del sistema de cesión de suelo en la renovación urbana de Shenzhen

SHUI Haoran, MIAO Chunsheng, ZOU Bing, ZHANG Yan

Resumen. Las plusvalías del suelo generadas por la renovación urbana deben redistribuirse de manera justa y razonable para salvaguardar el interés público. Desde la perspectiva de la restitución pública de las plusvalías, este artículo analiza el diseño institucional del sistema de cesión de suelo aplicado a la renovación urbana de Shenzhen y evalúa su eficacia. Los resultados muestran que el sistema logra, en términos cuantitativos, una restitución relativamente sólida del valor creado a la sociedad. Sin embargo, su eficacia sustantiva se ve limitada por la baja calidad de algunos terrenos cedidos, los desequilibrios de su estructura funcional, el desajuste entre los usos asignados y las necesidades territoriales, y las dificultades de coordinación entre unidades de renovación. Estas deficiencias pueden, además, generar pérdidas de bienestar ya en la fase de creación de valor. El estudio identifica tres problemas institucionales principales: un mecanismo universal de captación se adapta mal a la diversidad de contextos de valorización; un único indicador cuantitativo no garantiza la calidad de la restitución; y la vinculación de la captación a cada proyecto limita espacialmente los beneficios públicos. En consecuencia, se propone refinar los instrumentos de captación, reforzar el control de calidad de la restitución y mejorar la coordinación de las cesiones de suelo a escala sectorial.

Palabras clave: renovación urbana; plusvalías del suelo; restitución pública; cesión de suelo; Shenzhen.

Clasificación de la Biblioteca China: TU984. Código del documento: A. DOI: 10.16361/j.upf.202503007.

Número de artículo: 1000-3363 (2025) 03-0052-10.

La renovación urbana se ha convertido en uno de los principales medios para optimizar las funciones y la estructura espacial de las ciudades y mejorar la calidad del desarrollo urbano. Las plusvalías del suelo que genera constituyen la base económica de su ejecución. Su distribución razonable no solo ocupa un lugar central entre las preocupaciones de los actores implicados y de la sociedad, sino que también es un criterio esencial para valorar la justicia y la equidad de la renovación, e incluso puede determinar su resultado. El economista británico John Stuart Mill [1] ya sostenía que el aumento del valor del suelo deriva del trabajo social, no del esfuerzo individual, y que, por tanto, debe revertir a la sociedad o al público.

La restitución pública de las plusvalías del suelo se ha convertido así en un tema central de la investigación china sobre renovación urbana [2-8]. En ausencia de un sistema fiscal y financiero específico para la redistribución secundaria de estas ganancias, transformar este principio en un mecanismo operativo resulta especialmente difícil. El sistema de cesión de suelo implantado en Shenzhen constituye una exploración relativamente sistemática e institucionalizada: utiliza el mercado para mejorar la oferta de servicios públicos y devuelve a la colectividad una parte de los beneficios de la renovación. Tras más de una década de aplicación, sus fundamentos teóricos y sus resultados prácticos merecen una evaluación en profundidad. El análisis de la experiencia de Shenzhen pretende contribuir al perfeccionamiento del sistema y a valorar su posible adaptación en otras ciudades.

1 Teoría y práctica de la restitución pública de las plusvalías en la renovación urbana

1.1 Teoría internacional de la captación del valor del suelo y sus aplicaciones

La proposición central de la restitución pública de las plusvalías es que el incremento del valor del suelo no procede únicamente de la inversión y del esfuerzo del propietario. También resulta del desarrollo socioeconómico, de los cambios de planificación, de las inversiones en infraestructuras y de otras actuaciones colectivas. Por ello, las ganancias del suelo no deben corresponder en exclusiva al propietario,

sino revertir total o parcialmente a la sociedad mediante mecanismos adecuados, con el fin de proteger el interés público y la equidad social (figura 1).

Para abordar la restitución pública de las ganancias derivadas del desarrollo del suelo, economías desarrolladas como el Reino Unido y Estados Unidos formularon relativamente pronto la teoría de la «captación del valor del suelo» (land value capture). Esta se refiere a la apropiación pública de toda o parte de la subida de valor generada por actores distintos del propietario, especialmente mediante inversiones en infraestructuras o modificaciones de la regulación del uso del suelo [9]. El proceso puede descomponerse en tres etapas [10]:

- (1) Creación de valor: aumento del valor del suelo mediante decisiones públicas, como el cambio de uso, el incremento del coeficiente de edificabilidad o la inversión en infraestructuras como el transporte ferroviario.
- (2) Captación de valor: establecimiento de un mecanismo de reparto que permita recuperar total o parcialmente la plusvalía.
- (3) Restitución de valor: reinversión del valor captado en bienes y servicios públicos.

Los instrumentos de captación del valor del suelo suelen dividirse en instrumentos fiscales y parafiscales, por una parte, e instrumentos no fiscales, por otra. Los primeros siguen el principio de que paga quien se beneficia: las plusvalías originadas por una modificación de la planificación o por un proyecto público se someten a impuestos o contribuciones especiales y posteriormente se destinan a financiar bienes públicos. Los instrumentos no fiscales incluyen, entre otros, las operaciones de suelo vinculadas al desarrollo y los controles del uso del suelo acompañados de obligaciones urbanísticas (tabla 1).

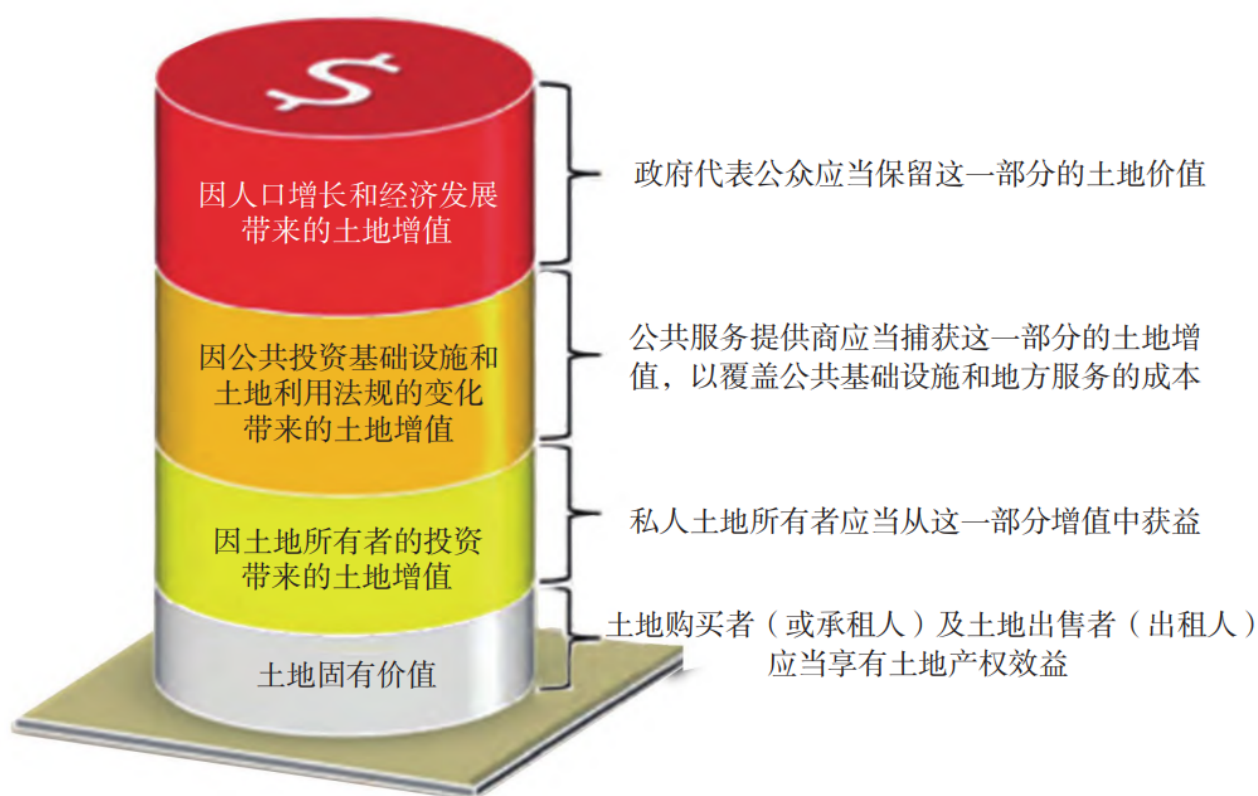


Figura 1. Valor del suelo y componentes de su formación

Fuente: Hong y Brubaker, citado en Suzuki et al. [10].

Tabla 1. Principales instrumentos de captación del valor del suelo [10-14]

Categoría	Instrumento	Descripción
Fiscal o parafiscal	Impuesto sobre el suelo e impuesto sobre la propiedad	Gravámenes calculados sobre el valor del suelo o sobre el valor conjunto del suelo y los edificios; los ingresos suelen incorporarse al presupuesto general.
Fiscal o parafiscal	Contribución por mejora (betterment charge)	Pago adicional exigido por la administración sobre los beneficios esperados de una inversión pública; los propietarios que reciben ventajas directas deben participar en su coste. Se utiliza, entre otros lugares, en el Reino Unido.
Fiscal o parafiscal	Contribución especial (special assessment)	Gravamen aplicado a las propiedades que obtienen un beneficio particular de una inversión pública. Se utiliza ampliamente en Estados Unidos.
Fiscal o parafiscal	Financiación mediante incremento de ingresos fiscales	El aumento futuro de los ingresos del impuesto sobre la propiedad en un área de renovación se destina a amortizar bonos municipales emitidos para financiar la operación; se emplea principalmente en Estados Unidos.
No fiscal: transacciones vinculadas al desarrollo	Venta o arrendamiento de suelo	La administración vende o arrienda suelo o derechos edificatorios a los promotores. Cuando una inversión pública o un cambio normativo incrementa su valor, el promotor paga un anticipo, una renta o un canon anual del suelo.
No fiscal: transacciones vinculadas al desarrollo	Desarrollo conjunto	Las autoridades de transporte y los promotores coordinan el desarrollo de las estaciones y de las propiedades privadas colindantes. El aumento del valor generado por el transporte público justifica una contribución monetaria o en especie del promotor a las instalaciones de la estación. Es común en Japón y Estados Unidos.
No fiscal: transacciones vinculadas al desarrollo	Venta de derechos edificatorios	La administración vende derechos edificatorios adicionales a los permitidos por la regulación ordinaria, o derechos creados mediante modificaciones normativas, para financiar infraestructuras y servicios públicos.
No fiscal: control del uso del suelo con condiciones	Ganancia de planificación / obligación urbanística	Durante la autorización, la administración negocia un permiso condicionado o un convenio que obliga al promotor a realizar una contribución económica o aportar contenidos adicionales para financiar equipamientos, infraestructuras y vivienda asequible. Se utiliza principalmente en el Reino Unido.
No fiscal: control del uso del suelo con condiciones	Contribución vinculada al desarrollo residencial	La autorización de un nuevo desarrollo residencial queda condicionada a que el promotor financie vías locales, escuelas primarias, alumbrado público, parques, carreteras u otras ampliaciones de equipamientos. Se utiliza sobre todo en Estados Unidos.

Los instrumentos fiscales y parafiscales tienen un amplio campo de aplicación y pueden generar ingresos sostenibles, pero implican elevados costes políticos y distinguen con dificultad los beneficios particulares de los generales. Los mecanismos no fiscales establecen una relación más directa entre creación y captación de valor. Al vincular, por ejemplo, la financiación de infraestructuras con operaciones de desarrollo, reducen el coste presupuestario inmediato de los equipamientos públicos y alivian la presión financiera sobre la administración. No obstante, también pueden aumentar la dependencia de los poderes públicos respecto de los promotores y de los proyectos inmobiliarios como fuente de ingresos del suelo [1]. En la práctica internacional, ambos tipos de instrumentos se utilizan por separado o de manera combinada según los objetivos, las necesidades y la viabilidad administrativa.

En el Reino Unido y Estados Unidos, la renovación urbana ha evolucionado desde una intervención dirigida por el Estado hacia asociaciones público-privadas orientadas por el mercado y, más recientemente, hacia fórmulas de cooperación entre administración, empresas y comunidades locales [11]. Los instrumentos de restitución de las ganancias también han cambiado: del uso predominante de impuestos y contribuciones se ha pasado gradualmente a combinaciones de compensación financiera y regulación urbanística [1].

1.2 Enfoques chinos para la restitución pública de las ganancias de la renovación urbana

Con la expansión de la renovación urbana en China durante las dos últimas décadas, los investigadores han prestado amplia atención a la distribución equitativa de las plusvalías. Los estudios abarcan análisis teóricos de la lógica institucional y política de protección del interés público [16-22], investigaciones de caso sobre los mecanismos y las características de Beijing, Shanghái, Guangzhou, Shenzhen y otras grandes ciudades [22-27], así como trabajos centrados en los problemas concretos de la implementación [28-31]. Se ha formado un amplio consenso tanto en China como en el extranjero: las ganancias del suelo derivadas de la renovación no deben corresponder exclusivamente a los usuarios del suelo o a los promotores, sino compartirse con la administración y la sociedad.

Sin embargo, la práctica china de renovación urbana a gran escala es aún reciente y difiere sustancialmente de la de los países occidentales desarrollados en cuanto a etapa de urbanización, instituciones políticas, régimen de propiedad y sistemas fiscales y financieros. Por ello, las teorías e instrumentos occidentales de captación del valor no pueden trasladarse de forma mecánica. Para que los beneficios de la renovación reviertan en mayor medida a la colectividad, los investigadores chinos han propuesto diversas vías, agrupables en dos categorías principales: la imposición de tributos y contribuciones, y la mejora material del espacio urbano. Entre ellas figuran la recuperación de plusvalías del suelo, la dotación de equipamientos y la mejora de los espacios públicos, la provisión de vivienda asequible y de locales para industrias innovadoras, y la realización de actuaciones de interés general (tabla 2).

Tabla 2. Principales vías de restitución pública de las plusvalías del suelo en China

Instrumento principal	Contenido esencial
Recuperación de las plusvalías del suelo	La administración grava la plusvalía generada por la renovación y destina los ingresos a equipamientos públicos o protección social; también puede compartir las ganancias con el promotor y utilizar su participación para proyectos públicos.
Provisión de equipamientos y mejora del espacio público	El promotor puede estar obligado a construir una proporción determinada de escuelas, parques, centros comunitarios u otros equipamientos; también puede crear zonas verdes y plazas, mejorar los servicios de barrio y modernizar las infraestructuras de transporte y los servicios urbanos.

Instrumento principal	Contenido esencial
Oferta de vivienda asequible	El promotor puede estar obligado a construir una proporción determinada de vivienda asequible y transferirla a la administración para atender las necesidades de los hogares de bajos ingresos.
Apoyo a industrias innovadoras	El promotor puede estar obligado a proporcionar una proporción determinada de locales de bajo coste para actividades innovadoras, emprendimiento y empleo.
Actuaciones de interés general	El promotor puede estar obligado a ejecutar acciones de conservación patrimonial, mejora ambiental, restauración ecológica u otras actuaciones de utilidad pública.

En términos generales, la investigación china sobre la restitución pública de los beneficios de la renovación está más avanzada en el plano teórico que en la práctica institucional. La mayoría de las experiencias locales siguen siendo soluciones caso por caso, adaptadas a un proyecto, un lugar y un periodo concretos. Los mecanismos integrados, diseñados a escala institucional y aplicados de forma generalizada, son todavía escasos. El sistema de cesión de suelo de Shenzhen constituye uno de los primeros intentos de establecer una vía institucional aplicable al conjunto de una ciudad.

2 Significado político y diseño institucional del sistema de cesión de suelo en la renovación urbana de Shenzhen

Shenzhen fue una de las primeras megaciudades chinas en afrontar una fuerte restricción de suelo disponible para el desarrollo y es también pionera en renovación urbana. Desde la promulgación, en 2009, de las Medidas de Shenzhen sobre Renovación Urbana, la ciudad ha configurado gradualmente un modelo basado en la orientación pública, el funcionamiento del mercado, la prioridad del interés general y el reparto de beneficios. Dentro de este modelo, la cesión de suelo constituye un instrumento concreto para restituir al público las ganancias de la renovación.

2.1 Significado político y evolución de la cesión de suelo

En la política de renovación urbana de Shenzhen, los «terrenos cedidos» son parcelas independientes situadas dentro de unidades de demolición y reconstrucción que deben transferirse gratuitamente a la administración para albergar equipamientos colectivos u otros usos de interés público. Esta categoría incluye suelo de interés público, terrenos liberados, parcelas trasladadas o intercambiadas y otras modalidades análogas de provisión pública.

El término apareció por primera vez en las Medidas de Shenzhen sobre Renovación Urbana de 2009, que obligaban a los operadores a transferir gratuitamente el suelo destinado a infraestructuras y servicios públicos. En 2010, las Directrices provisionales para solicitar la inclusión en el programa de elaboración de planes de unidades de renovación urbana introdujeron requisitos cuantitativos precisos. En 2012, las Normas de aplicación de las Medidas de Shenzhen sobre Renovación Urbana consolidaron la cesión de suelo como institución de ámbito municipal. Normas posteriores precisaron el tratamiento de los terrenos con situaciones históricas, las pequeñas unidades de renovación, los terrenos liberados y las cesiones fuera de emplazamiento, con el fin de responder a situaciones cada vez más diversas. La evolución del sistema se resume en la tabla 3.

Tabla 3. Principales hitos de la evolución del sistema de cesión de suelo en Shenzhen

Norma	Año	Disposición principal	Alcance institucional
Medidas de Shenzhen sobre Renovación Urbana	2009	Los titulares de derechos que participan en una operación de demolición y reconstrucción deben resolver las relaciones económicas dentro del perímetro, demoler y retirar edificios y anexos, y transferir sin compensación el suelo destinado a infraestructuras y servicios públicos conforme al plan de la unidad y al contrato de cesión del derecho de uso.	Establece la responsabilidad de las unidades de renovación en la cesión de suelo de interés público.
Directrices provisionales para solicitar la inclusión en el programa de elaboración de planes de unidades de renovación urbana	2010	Las parcelas independientes destinadas a infraestructuras urbanas, servicios públicos u otros proyectos de interés general deben superar 3 000 m ² y representar al menos el 15 % del perímetro de demolición, salvo que la planificación u otra norma exijan una proporción mayor.	Introduce el requisito cuantitativo básico de cesión de suelo.
Normas de aplicación de las Medidas de Shenzhen sobre Renovación Urbana	2012	Formalizan el requisito básico relativo a parcelas independientes de interés público en las unidades de demolición y reconstrucción y lo establecen como norma municipal.	Institucionaliza la cesión básica en toda Shenzhen.
Disposiciones sobre el tratamiento de terrenos liberados en la renovación urbana de Shenzhen	2015	El operador debe resolver las relaciones económicas en el ámbito correspondiente, demoler y retirar edificios y anexos y, posteriormente, transferir gratuitamente a la administración la totalidad de los terrenos liberados.	Aclara las reglas de tratamiento de los terrenos liberados.
Medidas provisionales para reforzar y mejorar la ejecución de la renovación urbana	2016	En proyectos de demolición y reconstrucción, el 80 % del suelo regularizado puede asignarse a una entidad sucesora para la renovación y el resto incorporarse a la reserva pública. Al menos el 15 % del suelo asignado debe cederse también a la administración. Las pequeñas unidades deben ceder al menos el 30 % del perímetro de demolición.	Introduce requisitos para terrenos con situaciones históricas y pequeñas unidades de renovación.
Disposiciones administrativas sobre la cesión fuera de emplazamiento de terrenos para equipamientos públicos en la renovación urbana de Shenzhen	2018	Se aplican cuando un proyecto de demolición y reconstrucción permite ceder terrenos de equipamientos públicos situados fuera del perímetro de demolición. Estos terrenos no se integran en el perímetro del proyecto, no se computan en su cesión gratuita ni reducen sus propias obligaciones.	Define la cesión fuera de emplazamiento, sus supuestos de aplicación y sus reglas operativas.
Disposiciones sobre la revisión del coeficiente de edificabilidad en los planes de unidades de demolición y reconstrucción de Shenzhen	2019	Para un perímetro inferior a 10 000 m ² , la cesión básica representa el 30 % de la superficie; entre 10 000 y menos de 20 000 m ² , se fija en 3 000 m ² ; a partir de 20 000 m ² , corresponde al 15 % del suelo con titularidad claramente establecida dentro del perímetro.	Precisa el cálculo de la cesión básica.

2.2 Diseño institucional del sistema de cesión de suelo de Shenzhen

2.2.1 Lógica de diseño

El sistema se diseñó en un contexto muy distinto del de la mayoría de las demás ciudades. Shenzhen debía responder simultáneamente a una intensa demanda de desarrollo, a la extrema escasez de suelo de expansión y a la necesidad urgente de activar los recursos espaciales existentes. Por ello necesitaba una institución relativamente equitativa, sencilla de aplicar, reproducible y capaz de aproximar con rapidez los intereses de múltiples actores, al tiempo que permitiera impulsar la renovación a gran escala y con gran eficiencia, sin recurrir a negociaciones costosas proyecto por proyecto. Su diseño se apoya en tres principios.

(1) Utilización de un instrumento no fiscal de captación del valor del suelo. En el marco fiscal y tributario unificado de China, Shenzhen disponía de poco margen para crear nuevos impuestos o tasas, iniciativa que además implicaba importantes riesgos sociales y políticos. Asimismo, en los mecanismos fiscales clásicos la captación y la restitución del valor están separadas: los ingresos se abonan primero a la administración y después se reasignan a bienes públicos. Esta vía indirecta está débilmente vinculada al proceso inicial de creación de valor; su larga cadena de implementación puede generar pérdidas y distorsiones y reducir la aceptación del sistema. El modelo de Shenzhen, en cambio, integra creación, captación y restitución dentro de un mismo proceso espacial y operativo. Los ajustes de planificación crean valor en un área de renovación; los titulares de derechos transfieren a la administración una proporción determinada de suelo; y esta lo destina a bienes públicos en el mismo ámbito. La captación y la restitución se producen así simultáneamente a la creación de valor y dentro de un perímetro claramente definido.

(2) Protección de la viabilidad económica de los proyectos. La creación de valor es una condición previa tanto para su captación como para su restitución. La proporción de cesión debe calibrarse cuidadosamente para equilibrar la rentabilidad del mercado y el interés público. Si es demasiado baja, no se alcanzan los objetivos mínimos de interés general; si es demasiado alta, los agentes privados pueden abandonar la operación, impidiendo tanto la creación como la restitución de valor. Shenzhen combina para ello la aportación de suelo con incentivos en derechos edificatorios: el sistema fija una cesión básica y concede derechos adicionales cuando la aportación supera ese umbral.

(3) Garantía del carácter público de la restitución. Además de definir la cantidad de suelo cedido, el sistema restringe sus usos a infraestructuras de transporte y servicios urbanos, equipamientos públicos, vivienda asequible y otras finalidades de interés general. Su lógica consiste en asegurar una aportación pública mínima y, al mismo tiempo, recompensar las contribuciones adicionales, con el fin de ampliar la intensidad de la captación en beneficio de la colectividad.

Por tanto, la cesión de suelo no es únicamente un medio para captar el valor generado por la renovación urbana. También debe preservar la viabilidad de la creación de valor y la calidad de su restitución, como se muestra en la figura 2.

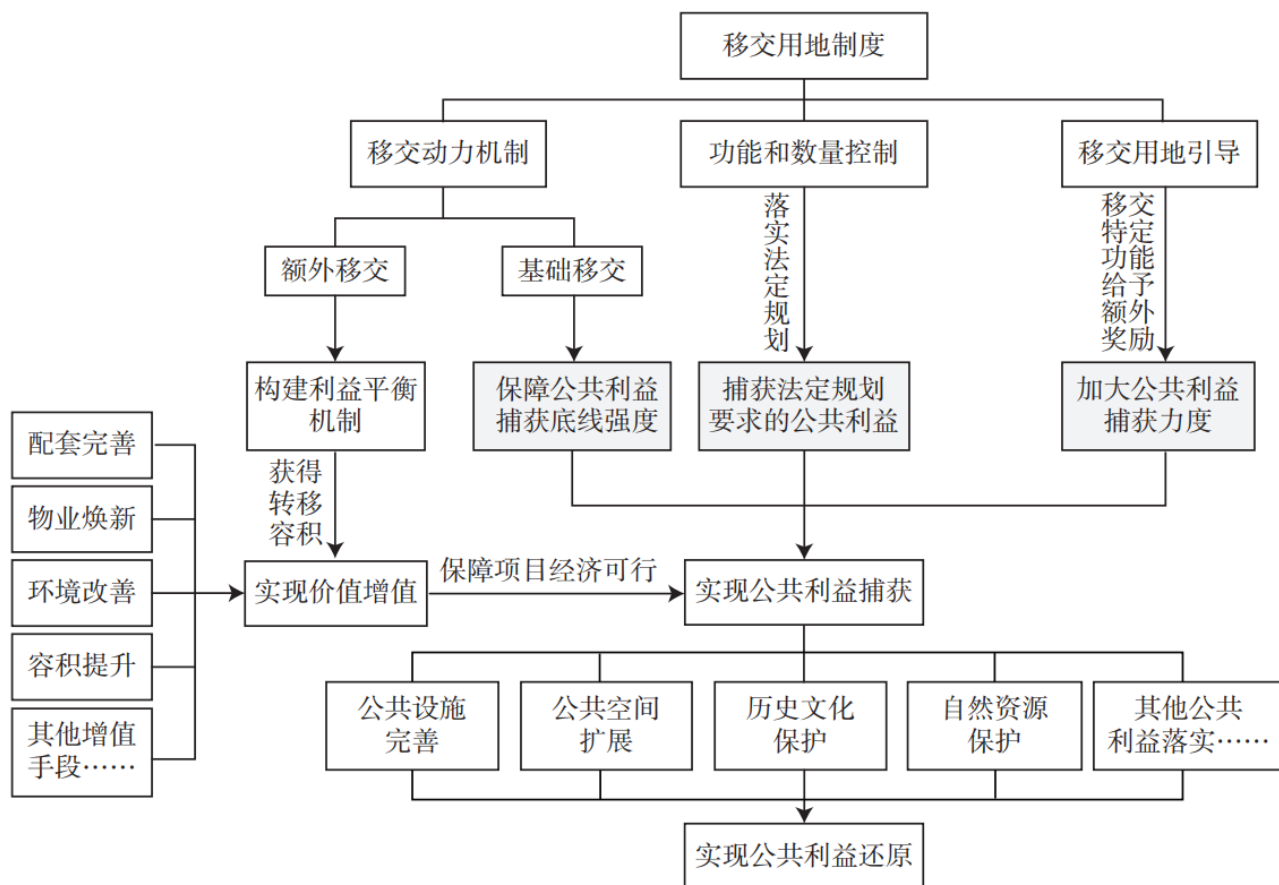


Figura 2. Lógica institucional del sistema de cesión de suelo de Shenzhen

2.2.2 Elementos principales del diseño

La aplicación del planeamiento urbano puede considerarse en sí misma un interés público relevante. Partiendo de este principio, Shenzhen vinculó el sistema de cesión de suelo con la ejecución de los planes urbanos, especialmente de los planes reglamentarios detallados, y distinguió dos componentes: cesión básica y cesión adicional.

(1) La cesión básica como restricción mínima. Se trata del suelo que debe transferirse gratuitamente a la administración. Independientemente de que el plan reglamentario ya reserve o no terrenos de interés público, cada perímetro de demolición debe realizar una aportación mínima. Esta norma constituye tanto una condición de acceso a la renovación como una garantía mínima de disponibilidad de suelo para fines públicos.

(2) La ejecución del plan reglamentario como requisito obligatorio. En las fases de incorporación del proyecto y aprobación del plan de la unidad de renovación, Shenzhen utiliza el plan reglamentario como referencia principal para controlar la función y la cantidad de suelo de interés público que debe aportarse dentro del perímetro de demolición y de la unidad. Los requisitos abarcan tanto los tipos de equipamiento —guarderías, escuelas primarias, centros de secundaria e instalaciones sanitarias— como las superficies y normas de implantación establecidas por los reglamentos técnicos.

(3) La cesión adicional como incentivo para ampliar la oferta de interés público. Comprende el suelo aportado por encima del umbral básico. Una vez satisfechos los requisitos del plan reglamentario, los operadores pueden recibir derechos edificatorios específicos por cualquier contribución adicional. Shenzhen también concede derechos transferibles adicionales para hospitales generales, ámbitos históricos, grandes equipamientos culturales y educativos ejecutados por encima de las obligaciones, orientando así las aportaciones hacia las categorías de infraestructura más escasas (tabla 4).

Tabla 4. Requisitos normativos y mecanismos de incentivo del sistema de cesión de suelo de Shenzhen

Categoría de cesión	Supuesto de aplicación	Requisito normativo	Incentivo
Cesión básica	$3\,000\text{ m}^2 \leq$ perímetro de demolición $< 10\,000\text{ m}^2$	Las parcelas independientes cedidas gratuitamente a la administración deben representar al menos el 30 % del perímetro de demolición.	Obligación imperativa; no se conceden derechos edificatorios transferibles.
Cesión básica	$10\,000\text{ m}^2 \leq$ perímetro de demolición $< 20\,000\text{ m}^2$	Las parcelas independientes cedidas gratuitamente a la administración deben tener una superficie mínima de $3\,000\text{ m}^2$.	Obligación imperativa; no se conceden derechos edificatorios transferibles.
Cesión básica	Perímetro de demolición $\geq 20\,000\text{ m}^2$	Las parcelas independientes cedidas gratuitamente a la administración deben representar al menos el 15 % del perímetro de demolición.	Obligación imperativa; no se conceden derechos edificatorios transferibles.
Cesión básica	La unidad incluye terrenos liberados	Todos los terrenos liberados deben transferirse gratuitamente a la administración.	Obligación imperativa; no se conceden derechos transferibles. Según la proporción de terrenos liberados, puede reducirse parte de la obligación interna, con un límite del 30 % de su superficie.
Cesión básica	La unidad incluye terrenos con derechos históricos	Según el tipo de unidad y la legalidad del suelo, entre el 20 % y el 45 % de los terrenos históricos regularizados deben cederse gratuitamente; al menos el 15 % del suelo restante asignado a la entidad sucesora también debe cederse.	Obligación imperativa; no se conceden derechos transferibles. Los terrenos históricos regularizados y cedidos conforme a las normas pueden considerarse edificables dentro de la unidad.
Cesión adicional	El suelo de interés público previsto en el plan reglamentario supera la cesión básica	Deben ejecutarse íntegramente las exigencias de interés público del plan reglamentario. Cuando este suelo supera el 50 % de la unidad reglamentaria, la aportación se determina tras una evaluación integral, respetando las normas técnicas y el funcionamiento de los equipamientos.	Una vez deducida la cesión básica, el suelo adicional puede generar derechos edificatorios transferibles conforme a reglas uniformes de cálculo.
Cesión adicional	La unidad está vinculada a terrenos cedidos fuera de emplazamiento	La totalidad de los terrenos fuera de emplazamiento debe transferirse gratuitamente a la administración.	Pueden concederse derechos edificatorios según la proporción de suelo jurídicamente reconocido y el coeficiente de transferencia de la zona de densidad correspondiente.
Cesión adicional	La renovación incluye vivienda o suelo para equipamientos educativos	La oferta educativa no puede ser inferior a lo exigido por el plan. Si no existe suelo educativo previsto, la unidad debe cubrir su propia demanda; si ello es objetivamente imposible, la coordinación requiere un dictamen expreso de la autoridad educativa.	Una vez deducida la cesión básica, el suelo educativo adicional puede generar derechos edificatorios conforme a las reglas uniformes.
Cesión adicional	Otros terrenos de interés público cedidos voluntariamente por el operador	Se fomenta la ampliación de la oferta de interés público.	Una vez deducida la cesión básica, el suelo adicional puede generar derechos edificatorios conforme a las reglas uniformes.

3 Evaluación de la restitución pública de las plusvalías mediante el sistema de cesión de suelo

El sistema de cesión de suelo para la renovación urbana se aplica en todo Shenzhen desde 2010. Tras más de una década de práctica, ha producido resultados destacados, ya examinados en diversos estudios [30-31]. Sin embargo, determinar si alcanza efectivamente el objetivo de restituir al público los beneficios de la renovación exige una evaluación más completa. El análisis siguiente aborda sucesivamente la captación, la restitución y la creación de valor.

3.1 Eficacia de la captación de valor mediante la cesión de suelo

A finales de 2023, más de 720 proyectos de renovación urbana de Shenzhen habían obtenido la aprobación del plan de su unidad, con aproximadamente 58 km² de suelo incluido en perímetros de demolición. Cerca de 21 km² se habían cedido para fines de interés público, lo que representa una tasa global del 36,3 % (tabla 5). Desde 2019, la superficie anual de suelo cedido en las nuevas unidades aprobadas ha aumentado de forma sostenida (figura 3). La tasa media de cesión supera el 40 % desde hace cinco años consecutivos y se aproximó al 46 % en 2022, muy por encima del mínimo reglamentario y de las exigencias de los planes de nivel superior.

En un contexto de escasez simultánea de suelo público y recursos presupuestarios, el sistema ha movilizado la cooperación entre administración, promotores y propietarios originales para paliar la falta de emplazamientos destinados a equipamientos públicos y aliviar la presión sobre las finanzas urbanas. Ha permitido corregir una parte importante del déficit acumulado. En educación, los terrenos cedidos han respaldado la construcción o ampliación de más de 760 guarderías, escuelas primarias y centros de secundaria, además de cinco institutos de bachillerato y tres universidades. En sanidad y atención social, han cubierto las necesidades de suelo de más de diez hospitales y centros para personas mayores. En transporte, han permitido abrir conexiones interrumpidas, mejorar la red viaria, construir 22 depósitos integrados y más de 370 terminales de autobús. También han acogido subestaciones eléctricas, plantas de tratamiento de agua y otras infraestructuras urbanas, han ampliado los espacios de actividad pública, han aportado una cantidad considerable de vivienda asequible y han mejorado de forma notable la calidad urbana y el nivel de servicio de los barrios. Desde el punto de vista cuantitativo, el sistema ha captado una parte sustancial del valor en beneficio del público y ha producido resultados evidentes.

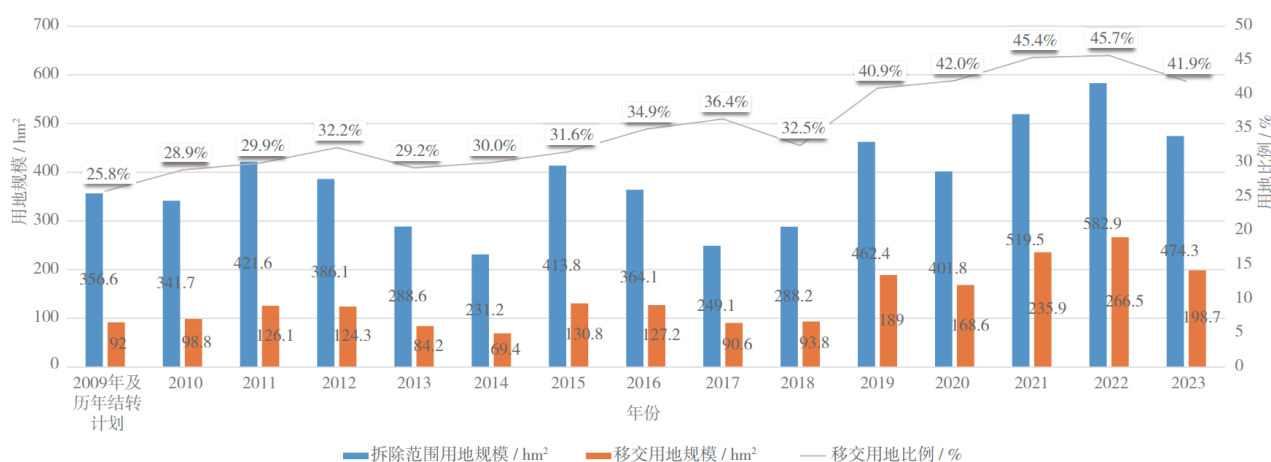


Figura 3. Evolución anual de las unidades de renovación aprobadas y del suelo cedido en Shenzhen

Tabla 5. Suelo cedido en las unidades de renovación urbana con planes aprobados en Shenzhen a finales de 2023

Función del suelo	Suelo cedido en los perímetros de demolición (ha)	Suelo de interés público previsto en los planes reglamentarios (ha)	Diferencia respecto de los planes reglamentarios (ha)	Diferencia respecto del requisito normativo (%)
Equipamientos administrativos y de servicio público (GIC)	523,9	348,7	+175,3	+50,3
Infraestructuras de transporte (S)	1 115,7	922,2	+193,5	+21,0
Redes y equipamientos urbanos (U)	18,0	23,7	-5,8	-24,3
Zonas verdes y plazas (G)	352,5	310,3	+42,2	+13,6
Otros suelos (E)	53,4	82,2	-28,8	-35,1
Suelo edificable cedido, incluidos vivienda, comercio, industria y nuevas actividades	32,2	—	+32,2	—
Total	2 095,7	1 687,1	+408,6	+24,2

Nota: «+» indica una cantidad superior a la exigida por el plan reglamentario; «-» señala un déficit. Fuente: cálculos de los autores a partir de los listados de proyectos de renovación urbana, los registros de planificación y la base de datos espacial de Shenzhen.

3.2 Evaluación de la eficacia de la restitución de valor

Aunque la superficie de suelo de interés público cedida mediante la renovación urbana supera ampliamente los requisitos mínimos de Shenzhen, el examen de su composición revela varias deficiencias que pueden reducir la eficacia de la restitución pública.

3.2.1 Baja calidad de algunos terrenos cedidos

La superficie media cedida por cada unidad de renovación aprobada es de 2,8 ha. Sin embargo, estos terrenos suelen fragmentarse en pequeñas parcelas dispersas dentro de las unidades, lo que limita su utilidad pública. Entre las parcelas de zonas verdes cedidas en los planes aprobados, el 43 % tiene menos de 1 000 m². No cumplen los Estándares y directrices de planificación urbana de Shenzhen, según los cuales un parque de barrio no debería ser, por regla general, inferior a 2 000 m² y un espacio verde lineal debería tener al menos 8 m de anchura. Muchos de estos fragmentos no pueden, por tanto, funcionar como verdaderos espacios verdes comunitarios.

El mismo problema aparece en las cesiones viarias. Algunos proyectos alcanzan la superficie exigida mediante la cesión de terrenos que solo permiten ejecutar calles locales de baja jerarquía o vías internas. Estas vías pueden mejorar la microconectividad de un emplazamiento, pero no permiten ampliar las secciones de las arterias principales, elevar su categoría ni optimizar la red a mayor escala. En la unidad ilustrada en la figura 4, además de una vía ya prevista en el plan reglamentario, se cedieron tres calles locales adicionales a lo largo de un tramo de aproximadamente 410 m de una arteria urbana. La superficie viaria cedida aumentó, pero la mejora de la red siguió siendo limitada; la multiplicación de intersecciones puede incluso reducir la capacidad de la vía principal.



Figura 4. Comparación entre las vías previstas en una unidad de renovación y en el plan reglamentario correspondiente

3.2.2 Desequilibrio estructural del suelo cedido

En la escala de cada proyecto, la mayoría de las unidades cumple los requisitos del plan reglamentario en materia de equipamientos públicos. En cambio, los equipamientos que requieren grandes parcelas y atienden un ámbito mayor que una sola operación son mucho más difíciles de ejecutar. Los planes aprobados permiten aportar aproximadamente 307 000 plazas de enseñanza obligatoria —escuelas primarias, centros de secundaria y centros integrados de nueve años—, capacidad suficiente para una población residencial planificada de unos 3,45 millones de habitantes. Sin embargo, la oferta sigue siendo muy insuficiente en bachillerato, cuyos centros requieren parcelas más extensas y figuran entre los equipamientos más escasos de Shenzhen. Déficits similares se observan en hospitales y centros para personas mayores (tabla 6).

Tabla 6. Dotación de equipamientos sociales respecto de los Estándares y directrices de planificación urbana de Shenzhen (2021)

Tipo de equipamiento	Número de equipamientos	Capacidad de servicio	Estándar de las directrices de Shenzhen	Cumplimiento
Escuelas primarias y centros de secundaria, incluidas ampliaciones	260	307 000 plazas	Primaria: 80 plazas por 1 000 habitantes; secundaria inferior: 40 plazas por 1 000 habitantes	Sí
Institutos de bachillerato	5	3 000 plazas	20 plazas por 1 000 habitantes	No
Hospitales, incluidas ampliaciones	6	3 000 camas	4,5 camas por 1 000 habitantes	No
Centros para personas mayores	6	1 300 camas	Sin requisito específico	—

Fuente: cálculos de los autores a partir de los Estándares y directrices de planificación urbana de Shenzhen (2021) y de los planes aprobados de las unidades de renovación urbana.

3.2.3 Desajuste territorial entre las funciones del suelo cedido y las necesidades locales

Los equipamientos educativos ofrecen otra ilustración clara. A escala municipal, los planes aprobados pueden aportar aproximadamente 229 000 plazas de primaria y 78 000 de secundaria inferior. En conjunto, esta capacidad satisface los estándares correspondientes a la población residencial planificada e incluso genera un excedente. Sin embargo, al desglosar los datos por distrito aparecen desajustes espaciales significativos (tabla 7): algunos distritos no pueden cubrir la demanda de plazas de primaria generada por las unidades de renovación, mientras que otros presentan déficits importantes en secundaria inferior.

Tabla 7. Oferta y demanda de plazas de primaria y secundaria inferior en los planes de renovación de los distritos de Shenzhen

Distrito	Oferta en primaria	Demanda en primaria	Saldo de primaria	Oferta en secundaria inferior	Demanda en secundaria inferior	Saldo de secundaria inferior
Futian	17 435	10 882	+6 553	3 758	5 441	-1 683
Luohu	17 435	11 672	+5 763	2 430	4 931	-2 501
Nanshan	14 331	17 839	-3 508	5 809	7 407	-1 598
Yantian	3 375	5 308	-1 933	0	2 179	-2 179
Bao'an	33 745	24 541	+9 204	11 735	10 082	+1 653
Longgang	68 928	57 459	+11 469	26 316	23 294	+3 022
Longhua	29 121	18 284	+10 837	12 221	7 523	+4 698
Pingshan	21 622	15 953	+5 669	11 318	6 498	+4 820
Guangming	17 248	7 864	+9 384	2 500	3 188	-688
Nuevo distrito de Dapeng	5 999	5 028	+971	1 666	2 026	-360
Total	229 239	174 830	+54 409	77 753	72 569	+5 184

3.2.4 Dificultad para coordinar el suelo cedido entre unidades de renovación

Los grandes equipamientos públicos, como los institutos de bachillerato y los hospitales, suelen requerir la contribución conjunta de varias unidades. En la práctica, las cesiones entre unidades son difíciles debido a las diferencias de propiedad, disposición a renovar, antigüedad de los edificios, proporción de suelo jurídicamente reconocido, viabilidad económica y calendario de ejecución. En consecuencia, la restitución de valor a escala de un ámbito amplio suele resultar inviable.

Además, los límites de las unidades de renovación rara vez coinciden con los de las parcelas funcionales definidas por los planes reglamentarios. Un mismo suelo de interés público puede quedar dividido entre varios proyectos, lo que genera dificultades de coordinación y ejecución. La continuidad de la red viaria es un ejemplo: la apertura de una vía principal o secundaria suele requerir la aportación de varias unidades, pero las diferencias en las condiciones de desarrollo y en los calendarios impiden una ejecución sincronizada y dejan incompletas las conexiones previstas.

3.3 Pérdidas de bienestar en la fase de creación de valor

Al integrar creación, captación y restitución de valor dentro de un mismo proceso institucional, el sistema de cesión de suelo trata de maximizar la restitución pública de las plusvalías. Sin embargo, no puede evitar todas las pérdidas de bienestar en la fase de creación de valor: una parte de los beneficios generados no se transforma en ventajas colectivas.

3.3.1 Las tasas de cesión excesivas pueden contradecir los objetivos de la renovación

Además de imponer un umbral mínimo y exigir la ejecución de los planes reglamentarios, la política anima a los operadores a aportar suelo de interés público por encima de las obligaciones. El objetivo es aumentar el valor captado. Sin embargo, una tasa de cesión muy elevada reduce la superficie de suelo edificable y exige más derechos edificatorios transferibles, lo que incrementa directamente los coeficientes de edificabilidad de las unidades. La creciente concentración de población y actividades en cada unidad de suelo edificable eleva las necesidades de servicios públicos, transporte e infraestructuras urbanas en los sectores vecinos y aumenta la presión sobre la oferta de bienes públicos. Así, una unidad puede cumplir formalmente sus obligaciones mientras la mejora de su entorno local deteriora, a una escala mayor, las condiciones de residencia y empleo.

3.3.2 Externalidades negativas derivadas de comportamientos oportunistas

Las imperfecciones institucionales permiten a los promotores orientados a la rentabilidad explotar vacíos normativos y obtener mayores beneficios mediante cesiones de baja calidad o poca utilidad. Como se muestra en la figura 4, un operador puede añadir calles locales dentro del proyecto y ceder suelo viario por encima de lo previsto en el plan reglamentario para modificar las condiciones de acceso y el coeficiente vinculado al tamaño de la parcela, aumentando así la superficie edificable básica y los derechos transferibles⁽¹⁾. Sin embargo, estas cesiones adicionales pueden no mejorar el tráfico e incluso producir el efecto contrario: el aumento de la intensidad edificatoria incrementa la presión del automóvil en el exterior, mientras las nuevas intersecciones reducen la eficiencia de las vías principales y secundarias. El resultado es entonces una externalidad negativa, no un beneficio público.

4 Dificultades institucionales del uso del suelo cedido para la restitución pública de las plusvalías

La cesión de suelo es un instrumento no fiscal de captación del valor directamente vinculado a los proyectos de renovación. Establece una relación clara e inmediata entre creación y captación de valor y facilita una restitución rápida y operativa. Pero esta ventaja también constituye una debilidad. Muchos de los problemas observados derivan de los límites intrínsecos del diseño institucional y crean diversos obstáculos para una restitución eficaz.

4.1 Un mecanismo universal de captación no puede adaptarse a contextos diferenciados de creación de valor

Para mejorar la eficiencia operativa, el sistema aplica una regla relativamente sencilla y uniforme a todos los proyectos, con independencia de la dificultad de la renovación, la localización o el tipo de suelo cedido. La aportación adicional de interés público se mide cuantitativamente, se convierte según una proporción determinada en derechos edificatorios transferibles y se concentra en las parcelas edificables del proyecto. Esta solución favorece la universalidad y la equidad procedimental, pero ignora en gran medida la complejidad y diversidad del espacio urbano. Los proyectos afrontan contextos muy distintos de creación de valor y, por tanto, dificultades muy desiguales de captación y restitución.

(1) Diferencias en la intensidad edificatoria existente. En igualdad de condiciones, los proyectos situados en ámbitos ya muy densos tienen menor potencial de creación de valor que los ubicados en zonas de baja densidad.

(2) Diferencias entre tipos de proyecto. En condiciones comparables, la transformación de un área industrial en suelo industrial modernizado suele ofrecer un potencial de valorización menor que su conversión a uso residencial.

(3) Diferencias en la dotación de equipamientos. Los proyectos situados en áreas con graves déficits de servicios públicos tienen menor potencial de creación de valor que los ubicados en ámbitos bien dotados.

Cuando los proyectos soportan costes similares y aportan la misma superficie, las diferencias de potencial inducen inevitablemente a los promotores a seleccionar las operaciones más rentables. Los ámbitos con intensidad existente excesiva y urgente necesidad de mejora ambiental pueden quedar sin operador; los proyectos de modernización industrial, pese a ser favorables para la transformación económica, carecen de incentivos suficientes; y los barrios con mayores déficits de servicios e infraestructuras tienen dificultades para atraer inversión, aun cuando la renovación sea más urgente.

4.2 Un único indicador cuantitativo no garantiza la calidad de la restitución

El sistema define los tipos de uso admisibles, las superficies requeridas y una proporción mínima de suelo para equipamientos públicos en cada proyecto. Sin embargo, este indicador cuantitativo relativamente unidimensional presta muy poca atención a la calidad del valor captado y, por ello, no puede garantizar la calidad de su restitución.

En condiciones comparables, la cesión de una parcela íntegra para un gran equipamiento público genera los mismos derechos edificatorios que la cesión de una superficie equivalente de viario o zonas verdes fragmentadas. Sin embargo, la primera opción es más costosa y produce externalidades positivas más intensas para el entorno, sin generar un incremento proporcional del valor inmobiliario del proyecto. Desde una lógica coste-beneficio, los promotores tienen, por tanto, incentivos para priorizar terrenos residuales, pequeñas vías y zonas verdes fáciles de ejecutar, o equipamientos que mejoran al mismo tiempo las condiciones de desarrollo y la edificabilidad de su propio proyecto.

Además, el sistema impone pocas restricciones sustantivas a las aportaciones adicionales que superan el plan reglamentario. Estas siguen evaluándose mediante un único indicador de cantidad y se recompensan con derechos edificatorios. El resultado puede ser una restitución de baja calidad y, a una escala espacial mayor, un error de composición: proyectos individualmente conformes producen, en conjunto, un sistema desequilibrado de equipamientos públicos.

4.3 La vinculación de la captación a cada proyecto limita espacialmente la restitución

Vincular la captación a cada operación constituye tanto la principal ventaja del sistema como su límite intrínseco. La restitución queda encerrada dentro de una frontera espacial definida. En primer lugar, los proyectos ejecutados de forma independiente tienen dificultades para ceder suelo fuera de su propia unidad y, por ello, no pueden realizar con facilidad grandes equipamientos públicos, como se ha señalado.

En segundo lugar, esta vinculación puede comprometer la continuidad de la captación y la restitución. Un proyecto ejecutado primero puede satisfacer sus propias obligaciones y, al mismo tiempo, reducir la viabilidad de las operaciones posteriores. En condiciones ordinarias, la proporción de suelo edificable determina los beneficios y la viabilidad económica de un proyecto. Sin embargo, en la escala de un barrio o sector de planificación, el volumen y la proporción globales de suelo edificable están sujetos a una capacidad máxima. Como muestra la figura 5, si la primera operación consume la mayor parte del suelo edificable disponible sin incluir el terreno de interés público previsto, las normas actuales solo exigen al operador la aportación mínima dentro de su propio perímetro. Los proyectos posteriores pueden entonces carecer del suelo edificable necesario para crear valor, haciendo imposible la restitución pública a escala sectorial o incluso en un ámbito mayor.

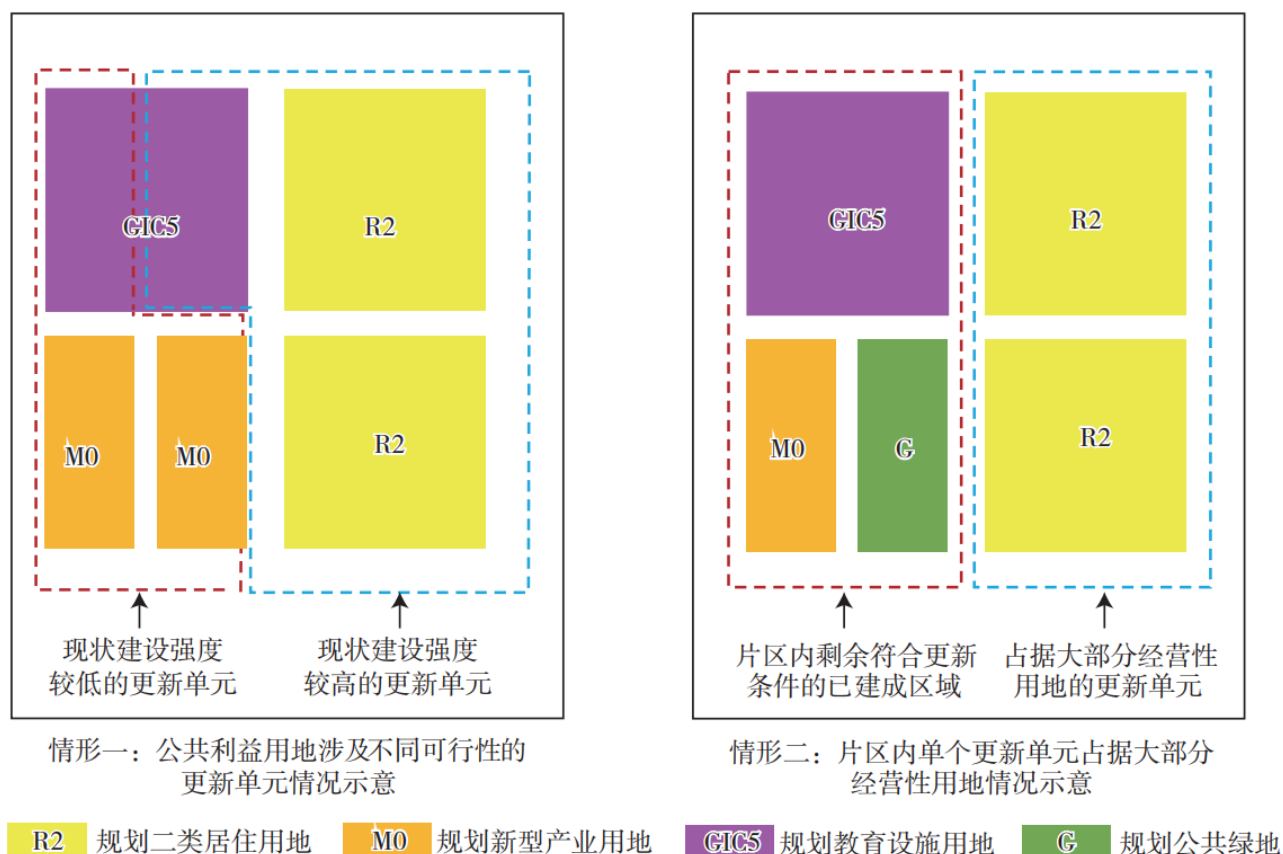


Figura 5. Límites espaciales de la eficacia de la restitución pública del valor

La planificación urbana es una empresa sistémica que concierne a la ciudad en su conjunto, y los efectos de una modificación de planeamiento no se limitan a un único lugar. Por ello, las plusvalías generadas por los ajustes de planificación en la renovación urbana no deberían restituirse únicamente al interés público del sector afectado, sino beneficiar a un grupo más amplio.

En la actualidad, Shenzhen regula la oferta de interés público en la renovación urbana principalmente en dos niveles. A escala macroscópica, los planes especiales municipales y los programas anuales fijan objetivos cuantitativos para los equipamientos de vida cotidiana, el suelo educativo y las plazas escolares, y los distribuyen entre distritos. A escala microscópica, la aprobación de proyectos comprueba que cada unidad aplica las prescripciones del plan reglamentario, que los coeficientes de edificabilidad no superan los límites de la zona de densidad y que los equipamientos educativos responden a la demanda del propio proyecto. En la práctica, ambos niveles suelen estar desconectados. La escala intermedia del sector carece de una transmisión específica de los objetivos municipales y de una coordinación integrada, lo que constituye otra debilidad estructural del sistema.

5 Recomendaciones para mejorar el sistema de cesión de suelo en la renovación urbana

5.1 Desarrollar instrumentos de captación más refinados

El mecanismo universal presta insuficiente atención a las diferencias de dificultad, urgencia e importancia pública. Se necesitan instrumentos más precisos. Los planes especiales de renovación deberían identificar ámbitos prioritarios en función de los objetivos generales de la ciudad y de las necesidades de equipamientos, y reforzar la orientación de las zonas con grandes déficits y escasos incentivos de mercado, entre otras vías mediante el ajuste de la proporción de suelo jurídicamente reconocido y de los umbrales de antigüedad de los edificios. Manteniendo una aportación pública mínima, los requisitos de cesión básica deberían diferenciarse según el tipo de renovación y la zona de densidad. La remodelación de aldeas urbanas, la modernización de áreas industriales, su conversión a vivienda y la rehabilitación de conjuntos residenciales antiguos deberían regirse por estándares clasificados y graduados.

5.2 Reforzar el control de calidad de la restitución

La calidad de la restitución depende no solo de la superficie y la función del suelo cedido, sino también de la forma de las parcelas, su localización y la gravedad de los déficits locales de equipamientos. Shenzhen debería elaborar métodos para medir y evaluar esta calidad y utilizar incentivos para mejorar los resultados sustantivos. Durante la aprobación de los planes, la contribución probable de una parcela debería evaluarse sistemáticamente según su integridad, función y las carencias del entorno. Deberían concederse incentivos más fuertes a los terrenos que mejoran de forma significativa los servicios públicos pero son difíciles de integrar. En las cesiones que superen las prescripciones reglamentarias, convendría limitar las aportaciones de baja calidad y recompensar los beneficios públicos verdaderamente adicionales.

5.3 Reforzar la coordinación de la restitución a escala sectorial

Los calendarios y las localizaciones de los proyectos individuales rara vez coinciden con los programas generales de construcción de equipamientos públicos. A escala sectorial, Shenzhen debería armonizar mejor beneficios y responsabilidades entre unidades y coordinar la secuencia de las operaciones y las modalidades de ejecución en torno a la realización del interés público. Los perímetros de demolición y las obligaciones de cesión deberían definirse ya en la incorporación inicial de los proyectos, de acuerdo con las tareas colectivas del sector, combinando operaciones más y menos rentables para evitar la asimetría entre derechos y obligaciones. También debe reforzarse la articulación entre las unidades estándar de la planificación espacial territorial, los planes reglamentarios y las unidades de renovación, creando una plataforma espacial para el desarrollo coordinado de varios proyectos.

6 Conclusión

Existe un amplio consenso en China y en el extranjero: las plusvalías del suelo generadas por la renovación urbana deben compartirse entre los titulares de derechos y la sociedad. Sin embargo, garantizar su conversión efectiva en beneficios públicos sigue siendo un problema mundial. Los países occidentales desarrollados recurren a una diversidad de políticas de captación del valor. La situación china es muy distinta, y la utilización de la renovación urbana como estrategia nacional a gran escala es reciente. Las condiciones regionales también varían considerablemente, lo que dificulta establecer a corto plazo un sistema fiscal e institucional nacional que devuelva los beneficios de la reurbanización a las finanzas públicas.

Por ello, las ciudades deben seguir explorando vías adaptadas a sus condiciones dentro del marco fiscal y financiero nacional vigente. El sistema de cesión de suelo de Shenzhen constituye un intento útil de promover la restitución pública de las ganancias mediante un diseño institucional integrado; también puede entenderse como una adaptación china de la teoría occidental de la captación del valor del suelo. A pesar de sus marcadas características locales, su lógica teórica y técnica, los problemas revelados por la práctica y el análisis de sus causas institucionales poseen un alcance más general y pueden ofrecer enseñanzas útiles a otras ciudades.

Nota

① Según los Estándares y directrices de planificación urbana de Shenzhen (2021), la superficie edificable básica de una parcela está afectada por un coeficiente de corrección vinculado al acceso viario y se calcula mediante la fórmula: $FA_{base} = FAR_{base} \times (1 - A1) \times (1 + A2) \times (1 + A3) \times S$, donde FA es la superficie edificable de la parcela; FA_base, la superficie edificable básica; FAR_base, el coeficiente de edificabilidad de referencia de la zona de densidad; A1, el coeficiente de corrección por tamaño de parcela; A2, el coeficiente de corrección por las vías circundantes; A3, el coeficiente de corrección por proximidad a una estación de metro; y S, la superficie de la parcela. Las Directrices fijan el coeficiente de acceso viario en 0 para una fachada a calle, +0,1 para dos lados servidos, +0,2 para tres lados y +0,3 cuando la parcela está rodeada de vías. En la práctica, un operador puede crear nuevas fachadas mediante la cesión de suelo viario que divide la parcela y aumentar así la superficie edificable básica. Estas cesiones adicionales pueden elevar la intensidad edificatoria sin responder de forma sustantiva a las necesidades del sector en materia de equipamientos públicos.

Referencias

- [1] MILL J. S. Principios de economía política y algunas de sus aplicaciones a la filosofía social [M]. Trad. ZHAO Rongqian, SANG Bingyan, ZHU Yang. Beijing: The Commercial Press, 1991. [edición china]
- [2] LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, et al. Evolución de las políticas y prácticas de protección del interés público desde la perspectiva de la provisión de bienes públicos: el caso de la renovación urbana de Shenzhen [J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 71-79. [en chino]
- [3] LIANG Yinlong. Mecanismos de captación y disipación del interés público en la renovación urbana: modelo de optimización de la brecha de renta basado en la teoría del «dominio público» de los derechos de propiedad [J]. City Planning Review, 2023, 47(4): 86-92. [en chino]
- [4] YANG Jing, QIN Bo. La renovación urbana desde la perspectiva del valor público: dilemas prácticos, lógica teórica y vías de gobernanza [J]. City Planning Review, 2024, 48(4): 25-33. [en chino]
- [5] XU Jian. Criterios para identificar los «beneficios especiales» en la restitución pública de las ganancias del desarrollo: estudio centrado en la jurisprudencia estadounidense [J]. Administrative Law Review, 2008, 11: 457-496. [en chino]
- [6] HU Yingjie, LYU Bin. Estudio teórico sobre la restitución pública de las ganancias de la planificación [J]. Urban Planning International, 2016(3): 91-97. [en chino]
- [7] HU Yingjie, LYU Bin. Mecanismos y eficacia de la restitución de beneficios en la renovación de suelo industrial en China [J]. Urban Development Studies, 2016(4): 32-38. [en chino]
- [8] WANG Yu. Evolución de las teorías y prácticas institucionales de restitución pública de las ganancias del desarrollo: estudio comparado de los sistemas de administración urbanística de Estados Unidos, Reino Unido y Japón [J]. Urban Planning Forum, 2008(6): 40-45. [en chino]
- [9] SMOLKA M. O. Aplicación de la captación de valor en América Latina [R]. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- [10] SUZUKI H., MURAKAMI J., HONG Y. H., et al. Financiación del desarrollo orientado al transporte público mediante el valor del suelo: adaptación de la captación de valor en los países en desarrollo [M]. Washington, DC: World Bank, 2015.
- [11] KIM M. Recalificación urbanística y captación de valor: cómo los gobiernos locales de Estados Unidos utilizan la regulación del uso del suelo para crear y captar valor en los desarrollos inmobiliarios [M]. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2019.
- [12] MISCZYNSKI D. J. Contribuciones especiales en California: treinta y cinco años de expansión y restricción [M]//INGRAM G. K., HONG Y. Captación de valor y políticas del suelo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

- [13] BOOTH P. A. La plusvalía no ganada: propiedad y captación del valor de mejora en Gran Bretaña y Francia [M]//INGRAM G. K., HONG Y. Captación de valor y políticas del suelo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- [14] CROOK T. Política de obligaciones urbanísticas en Inglaterra: imposición de facto del valor del desarrollo [M]//CROOK T., HENNEBERRY J., WHITEHEAD C. M. E. Ganancias de planificación: financiación de infraestructuras y vivienda asequible. Hoboken: John Wiley & Sons, 2016.
- [15] ZHANG Gengli. Hacia una asociación tripartita: evolución de las políticas occidentales de renovación urbana y enseñanzas para China [J]. Urban Development Studies, 2004(4): 26-32. [en chino]
- [16] 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]
- [17] ZOU Bing. De la planificación incremental a la planificación del tejido existente: interpretación teórica y respuestas prácticas [J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 12-19. [en chino]
- [18] ZHOU Guangkun, ZHUO Jian. Lógica teórica y construcción institucional de la transferencia e incentivación de derechos edificatorios en la renovación urbana [J]. Urban Planning Forum, 2023(3): 66-74. [en chino]
- [19] HE Fang, XIE Yi. Instituciones de planificación y mecanismos de transacción para bonificaciones y transferencias del coeficiente de edificabilidad: áreas de desarrollo equilibrado e intercambio equivalente del valor espacial del suelo [J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 50-56. [en chino]
- [20] WANG Ruobing. Reflexiones institucionales sobre la protección del interés público en la renovación urbana de China [J]. City Planning Review, 2022(9): 115-122. [en chino]
- [21] YANG Jin, XU Chen. Avances y limitaciones de la orientación de mercado en la renovación urbana: una perspectiva de costes de transacción [J]. City Planning Review, 2016(9): 32-38. [en chino]
- [22] ZHAO Yanjing, SHEN Jie. Captación de valor y transferencia de riqueza: lógica financiera fundamental de la renovación urbana [J]. Urban Planning Forum, 2023(5): 20-28. [en chino]
- [23] LI Jihuan. Interpretación desde el institucionalismo histórico: sistema y evolución de la renovación urbana de Shanghái [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 84-89. [en chino]
- [24] LIANG Chen, ZHUO Jian. Problemas, dificultades y opciones de política de la renovación urbana de Shanghái con énfasis en los componentes de interés público [J]. Urban Planning Forum, 2019(7): 142-149. [en chino]
- [25] TIAN Li, YAO Zhihao, GUO Xu, et al. Reurbanización del suelo mediante la reconfiguración de los derechos de propiedad: prácticas locales y enseñanzas en el contexto de la nueva urbanización [J]. City Planning Review, 2015, 39(1): 22-29. [en chino]
- [26] ZOU Bing. Prácticas, resultados y desafíos del desarrollo basado en el tejido existente: evaluación de la aplicación de la renovación urbana en Shenzhen y nuevas reflexiones [J]. City Planning Review, 2017, 41(1): 89-94. [en chino]
- [27] MIAO Chunsheng, ZOU Bing, ZHANG Yan. Liderazgo del mercado y regulación pública en la renovación urbana: nuevos enfoques para la elaboración del XIII Plan Quinquenal de Renovación Urbana de Shenzhen [J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 81-87. [en chino]
- [28] LIN Qiang. Disposiciones institucionales y reflexión sobre las políticas de renovación urbana: el caso de Shenzhen [J]. City Planning Review, 2017, 41(11): 52-55. [en chino]
- [29] LIANG Ying, ZENG Peng. Evolución del mecanismo de distribución de las plusvalías derivadas de la renovación del suelo industrial existente en Beijing [J]. Urban Planning Forum, 2023(1): 69-73. [en chino]
- [30] YU Tao, LIN Tao. Externalidades del suelo cedido en la práctica del sistema de cesión de suelo para la renovación urbana de Shenzhen [C]//Urban Planning Society of China. Actas de la Conferencia Nacional Anual de Planificación Urbana 2020/2021. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021. [en chino]
- [31] MIAO Chunsheng, SHUI Haoran, ZHANG Yan. Exploración del mecanismo de transferencia externa de derechos edificatorios en la renovación urbana de Shenzhen [J]. Planners, 2023, 39(8): 95-101. [en chino]

Versión revisada recibida: abril de 2025.

Traducción asistida por IA